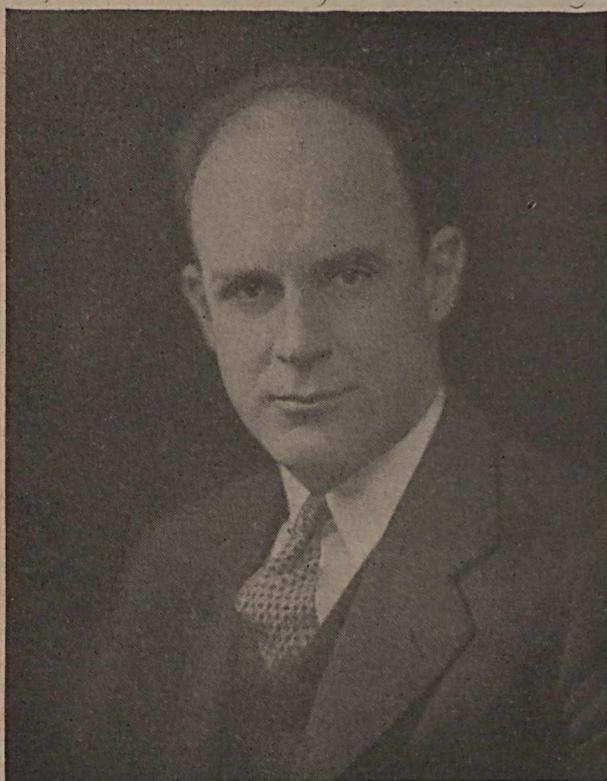


A nova Administração Pública

ERNEST S. GRIFFITH

Doutor em Filosofia pela Universidade de Oxford,
Dean da American University Graduate School

(Especial para "Revista do Serviço Público" — Tradução de Benedito Silva)



Dean Ernest S. Griffith

No Estado super-complexo de nossos dias, em que a administração pública está sendo irresistivelmente forçada, pelas tendências modernas, a transformar-se em vasta empresa poli-técnica, já não ha lugar nem ambiente para o amador. O técnico, o verdadeiro especialista, isto é, aquele que ad-

quire competência cada vez maior em assunto cada vez menor, é o único material humano compatível com a absoluta maioria das funções que hoje ou são exercidas, ou devem ser exercidas pelo Estado através de sua instrumentalidade.

As tendências novas da organização social nesta fase de penoso ajustamento, tendências contra as quais nossos sentimentos, si acaso adversos, nada podem, e em face das quais a única atitude inteligente é a de aceitação irrestrita, uma vez que é positivamente irracional lutar contra o inevitável, colocaram a administração pública numa singular posição de supremacia.

Tamanha é a importância da administração pública na presente hora que, para compreender esse moderno "universal", é indispensável que o observador, ainda que seja um sociólogo, reveja a fundo todo o seu conhecimento de ciência política, si acaso haurido e consolidado à luz daquelas idéias e correntes de pensamento que ha dez ou quinze anos apenas eram consideradas perfeitamente válidas. Daí a razão por que a maioria dos intelectuais hoje se encontra atônita e insatisfeita, incapaz de "aceitar" o fenômeno atordoante que é o Estado moderno.

Causas já mais ou menos conhecidas impuseram uma concentração de poder estatal sem precedentes.

Na linguagem incerta e difusa das chamadas ciências sociais, notadamente da ciên-

cia política, as referências aos efeitos de tais causas ordinariamente se fazem através de expressões vagas, como sejam: "tendências modernas", "novas condições do mundo", etc.

Essa precariedade de rótulo dificulta, naturalmente, a identificação do fenômeno rotulado. Parece evidente, por exemplo, que por "tendências modernas" a maioria dos que falam e escrevem sobre questões sociais entende e expressa conceitos diferentes. Entretanto, a flutuação de sentido não deve ser interpretada como prova ou indício de que o fenômeno — essas "tendências modernas" — não exista. Ele existe e pode ser facilmente isolado através de seus efeitos manifestos. Um destes é, como já dissemos, uma concentração quasi ilimitada do poder estatal. Outro é a conseqüente valorização brusca desse conjunto crescente de serviços e órgãos governamentais a que chamamos administração pública. Ainda outro, é a crescente importância do servidor público.

É precisamente este particular efeito das referidas "tendências modernas" que o sociólogo americano Ernest S. Griffith, salienta de modo tão impressionante no presente artigo, escrito especialmente para "Revista do Serviço Público". O trabalho a que estas rápidas linhas servem de introdução prescinde de comentários. Pode enfrentar por si mesmo as aventuras da publicidade e da crítica autorizada.

Parece-nos, entretanto, de bom aviso dizer alguma coisa, a título de apresentação, sobre a pessoa do autor. O cientista social que firma o presente artigo, Doutor Ernest S. Griffith, graduado em Filosofia pela Universidade de Oxford, impõe-se pelo peso, qualidade e número de seus títulos e trabalhos. Historiador, sociólogo, pensador político, economista, professor, atual diretor da American University Graduate School, o Doutor Griffith exemplifica brilhantemente o que os americanos chamam cientista social. Na Inglaterra, nos Estados Unidos e em todo o mundo de fala inglesa, são bem conhecidas as obras deste seguro pesquisador e teorista americano. Citam-se, dentre estas, "Modern Development of City Government in Great Britain and the United

States" (2 vol., 1927), "Current Municipal Problems" (1933), "History of American City Government" (vol. I, publicado em 1938, e "Modern Government in Action" (Impasse of Democracy), que acaba de ser publicado.

O Doutor Griffith pertence à escola moderna dos sociólogos que não se limitam a analisar os fenômenos sociais passados e presentes, mas, sendo mais pragmáticos, procuram identificar e oferecer remédios, pelo que podem ser chamados "inventores sociais" no sentido em que Robert Owen e Louis Brandeis são "inventores sociais". Desse traço característico do professor Griffith o leitor brasileiro poderá tomar conhecimento mais detido através da leitura de seu monumental livro "O Governo Moderno em Ação", que será oferecido, ainda este ano, em tradução portuguesa, ao julgamento da parte pensante do nosso público. — B. S.

A industrialização de um país modifica, necessariamente, a natureza de sua administração pública. Uma vista geral, abrangente de todo o mundo, não pode levar sinão a esta conclusão. Si parece que, ao desenvolver as considerações seguintes, nos atemos ao que se passou e está se passando nos Estados Unidos, isso é apenas porque o ambiente americano nos é mais familiar. Mas no que realmente apresentam de essencial, os acontecimentos econômicos e sociais americanos não diferem substancialmente daqueles ocorridos e ocorrentes em todos os países industriais. Ditaduras e democracias assemelham-se, em larga medida, a esse respeito. As tendências que discutimos no presente artigo não são, pois, menos válidas em relação à Rússia, Alemanha, e Itália do que em relação às grandes democracias.

Cumpre-nos, em primeiro lugar, aprender a pensar em termos das forças subjacentes que produziram tais tendências. O efeito econômico e técnico da industrialização tem sido, em toda parte, a divisão da população em grupos ocupacionais especializados. O efeito político dessa divisão tem sido, por sua vez, o de fazer, também, um grupo político de cada grupo econômico especial. É que cada um de tais grupos econômicos especiais tem seus interesses particulares e, por esse motivo, todos eles se voltam para o go-

verno, pleiteando e disputando auxílios, favores, privilégios e concessões. Daí se origina e converge para o governo uma corrente contínua de empenhos, pleitos, representações e advocacias que, para se fazerem valer, assumem o caráter de pressão política. Essa pressão política exercida sobre o governo pelos diferentes grupos econômicos se reflete, inevitavelmente, na legislação. As leis que surgem em consequência da investida de interesses em disputa dos bons ofícios do governo, ordinariamente cream, para o fim de executá-las, um novo órgão administrativo, seja um departamento, seja uma repartição ou simples divisão. Por esse meio, os ministérios de agricultura, de trabalho, de viação, de finança, de comércio têm crescido tremendamente, em todo o mundo, não só em tamanho como em complexidade. Mencionar, simplesmente, os grandes ministérios modernos não dá, entretanto, sinão um quadro incompleto, pois cada um deles se divide, por sua vez, em numerosíssimos departamentos, serviços e diretorias. Nos Estados Unidos, por exemplo, existem presentemente, tratando de questões econômicas, cerca de trezentos departamentos e "bureaux" mais ou menos distintos.

Havia menos de 50 em 1907 e apenas 2 em 1820.

Nem todas essas repartições, entretanto, promovem os interesses de um só grupo especial. Muitas delas teem a função de arbitrar entre grupos. Mas todas elas operam, pelo menos "de boca", a serviço do "interesse público". Acontece, porém, que devido à circunstância de a maioria delas se haver originado de pressão exercida sobre o governo pelos ditos grupos econômicos especiais, os esforços de duas ou mais, dentre essas repartições públicas, não somente são descoordenados mas também realmente contraditórios. O efeito líquido de tudo isso é tremendo em extensão.

Nos países democráticos industrializados, de 10 a 20% da população adulta empregada trabalham para o governo, ao passo que na Alemanha e Itália essa percentagem é ainda mais elevada. A Rússia pertence a uma categoria à parte, em que quasi já não há distinções entre emprego público e emprego particular ou privado.

Não é, entretanto, o tamanho ou a genesis política de tantas das novas repartições públicas que oferece o verdadeiro critério para a apreciação do novo papel que elas desempenham no seio do governo moderno. A chave do problema está

no caráter *especializado* das mesmas. A natureza eminentemente técnica e complexa da indústria e da vida econômica modernas requer, da parte dos órgãos públicos incumbidos de regulá-las e patronizá-las, competência técnica especializada correspondente ou mesmo maior.

O sistema do "pistolão" ("spoils system") é absolutamente incompatível com o tratamento adequado das exigências e solicitações que hoje assediam o governo. Somente um serviço civil profissionalizado estará à altura de fazer face a essa tarefa. Sinão, vejamos.

Durante decênios, o processo de governo era tido por um composto dividido nitidamente em três partes — o legislativo, o executivo (incluída neste a administração) e o judiciário. Nos Estados Unidos e, até certo ponto, em outras nações, cada uma daquelas partes era confiada a um órgão ou instituição especial. Nas democracias parlamentares, o legislativo e o executivo viviam intimamente ligados, é verdade, e usualmente através do gabinete, mas a "administração" era considerada mero executor das ordens emanadas do legislativo ou do gabinete.

A situação apresenta-se quasi completamente mudada, nos dias atuais. A administração absorveu a maior parte das funções legislativas e judiciárias.

Consideremos, primeiro, o papel que a administração hoje desempenha na legislação. Independentemente da forma de governo, a legislação, como processo, requer que certas etapas sejam seguidas. Estas etapas são: 1) descoberta ou identificação de um problema; 2) sugestões no sentido de solucioná-lo; 3) sazonalidade da solução; 4) ante-projeção formal; 5) discussão e emendamento; 6) promulgação; 7) regulamentação. A elaboração da política orientadora ou seja a cristalização de princípios, ocorre na etapa 3), pois é então que as linhas gerais da política emergem.

Atualmente, em todas as nações democráticas industrializadas, a administração ou o poder executivo desempenha papel dominante nas etapas 1), 2), 3), 4) e 7) do processo legislativo e, nas nações sob ditadura, aquele papel estende-se igualmente às etapas 5) e 6). Por que isso é assim?

Cada órgão da administração vive em contacto direto e permanente ou com os problemas que afetam o grupo ou grupos que deram lugar

à sua criação, ou com outros grupos que se consideram prejudicados por políticas anteriores. Dos problemas revelados por esses contactos surgem, por força do atrito da experiência, idéias que apontam para o melhoramento do serviço — seja este prestado a um grupo, ou ao interesse público. Segue-se outra fase ou etapa, em que o órgão administrativo, já iluminado pela própria experiência, procura naturalmente converter aquelas idéias em um programa viável, através de estudos, pesquisas e discussão esclarecida — programa esse que deverá ser posto em operação mediante ato do Congresso ou do Parlamento, nas democracias, ou mediante decreto-lei, nas ditaduras. Mas acontece que o assunto em tela é, às mais das vezes, de natureza técnica especializada. Por esse motivo, nem o legislador nem o ditador é competente para deliberar sobre os aspectos técnicos envolvidos, pelo que um e outro se rendem, necessariamente, à competência maior, isto é, aos conhecimentos especializados do administrador. A supervisão do legislador ou do ditador atem-se, frequentemente, aos aspectos políticos das leis, afim de torná-las mais aceitáveis para o povo como um todo.

Nem o papel legislativo do administrador cessa com o sazramento da lei ou decreto original. As leis que dispõem sobre problemas tão intrincados como os que a nova ordem econômica e técnica apresenta, não podem nem devem, jamais, sequer tentar incluir prescrições minuciosas, que cubram toda a multidão de contingências envolvidas e possíveis. O máximo que tais leis usualmente podem fazer é assentar, em termos muito gerais, os objetivos pretendidos e os métodos que deverão ser usados, e em seguida delegar poder ao órgão administrativo competente para estabelecer as regras que conduzem ao fim em vista. Esas regras surgem, durante a execução de uma lei, sob forma de regulamentos, portarias, e simples ordens executivas. Como se sabe, essa espécie de sub-legislação, chamada legislação subordinada ou quasi-legislação, é geralmente tão extensa como o próprio estatuto legal que a autoriza. Em certos setores, tais como a regulamentação das práticas comerciais, o controle dos salários e duração das horas de trabalho ou a estabilização da moeda, os "experts", e somente eles, serão capazes de tratar dos problemas diários que aí emergem. Assim sendo, usualmente se recorre à quasi-legislação bem como à quasi-adjudicação.

E' esta quasi-adjudicação (adjudicação subordinada) ou lei administrativa que marca a ascendência da administração no setor judiciário.

Um sistema de côrtes administrativas não será, de certo, nenhuma novidade para os latinos; mas teoricamente, pelo menos, não havia lugar para tal coisa na jurisprudência anglo-saxônia. Latina ou anglo-saxônia, porém, a presente tendência é irrecusável. Ela atua no sentido da multiplicação de tribunais *especializados* com atribuições não apenas de aplicar leis mas também de solver disputas emergentes em cada um dos principais setores da vida econômica nacional. Esses tribunais — não importa por que nome os chamemos — são, na grande maioria, antes partes integrantes de órgãos administrativos, ou antes operam associadamente com eles do que com o sistema ordinário de côrtes. Somente em casos fora do comum é que o sistema judiciário propriamente dito é chamado a exercer função efetiva. Nem podia ser de outro modo, de vez que as questões envolvidas são, na maior parte, técnicas e econômicas e só ocasionalmente civis ou criminais em natureza. E' assim que a administração está efetivamente absorvendo o judiciário bem como o legislativo. Si tal fato nos agrada ou si, ao contrário, nos desgosta, importa muito pouco. A tecnologia já de ha muito transformou a vida econômica num puro *affair* especializado, e o especialista é o único que pode efetivamente formular um programa, elaborá-lo em detalhe e, afinal, conhecer competentemente das disputas que o mesmo levantar.

O desenvolvimento de que ora tratamos, talvez o mais importante e mais significativo de todos quantos afetem o governo moderno, desafia sobranceiramente qualquer separação artificial entre os poderes legislativo, executivo e judiciário.

Eis aqui o papel emergente que compete à administração, o qual será talvez mais bem caracterizado pelo termo "ajustamento". Esse papel, o de "ajustar", não se enquadra nem na categoria chamada direito civil, nem no direito penal, mas, pairando acima delas, constitui o que poderíamos chamar Política Social planificada ou coordenada. Esta Política pode objetivar, por exemplo, a melhoria do padrão de vida das massas, ou, nos Estados de tendências autarquistas, um *maximum* de pujança militar. Qualquer que seja, porém, a Política particular dominante em não importa que Estado, um fato permanece de

pé, inexorável : a ordem econômica automática, que se governava e se reajustava por si mesma, está não somente morta mas também excomungada. Desta ou daquela forma, a economia planificada hoje domina em todos os países industriais. A tarefa de planificar a economia de um país requer ajustamentos de vários fatores, por exemplo, da política monetária, das atividades agrícolas, dos preços das comodidades principais, dos salários e da duração do trabalho. Tal é a natureza da nova ordem econômica que, como já acentuámos, a legislação nada pode fazer além de declarar objetivos gerais. À administração compete, pois, ajustar, através de decisões tomadas dia a dia, os vários fatores em jôgo. Governo desse tipo é, necessariamente, governo de homens e não governo de leis. E' tremendamente importante, pois, que os homens de governo, os administradores, sejam intelectualmente idôneos e possuam espírito público. E' que os ajustamentos que se fazem necessários não dependem de precedentes mas sim de pesquisas, inspirações novas. O administrador está, aos poucos, substituindo o juiz. Como o juiz, ele dá audiências afim de determinar interesses afetados, pelo que é "judicial".

A tarefa de pesquisar, inquirir e atuar constitue atribuição específica do administrador, ao passo que o assentamento de normas é função legislativa. *Entretanto, essas duas funções, teoricamente distintas, hoje são desempenhadas pelas repartições públicas.* A fixação de salários e do número de horas de trabalho, o contrôle do câmbio, a determinação de quotas para a produção agrícola e mineral — estas são, entre muitas outras, funções características do moderno administrador.

Não será demais, pois, dizer que uma observação mundial do governo moderno em ação encaixa desde logo o funcionário civil permanente, isto é, o administrador, elevando-o à categoria de pessoa mais importante no seio do Estado. Por importantes que possam ser os legisladores, os juizes e mesmo o chefe titular do Estado, o destino deste depende, realmente, mais e mais, da presença, na administração pública, de uma adequada espécie de homens. E' da administração que surge a maioria de idéias que posteriormente se transformam em leis e em princípios orientadores (Políticas). Essas leis e princípios dependem, na mais extensa medida, dos administradores, os únicos que podem executá-los, suplementando-os

por meio de ordens administrativas, adjudicando de acordo com eles, fazendo, em suma, os necessários ajustamentos na vida econômica de uma nação, com o fim de atingir os propósitos daquelas mesmas leis e princípios. Que tal tendência nos mereça bom acolhimento ou nos inspire repulsa, não importa. Nossos sentimentos individuais não têm o poder de afetá-la. Trata-se de tendência inevitável por si e em si mesma. Duas causas lhe deram esse caráter de inevitabilidade : a procura crescente, por parte do povo, da intervenção governamental, e a natureza técnica e especializada dos problemas nos quais essa intervenção se dá. Si se trata, efetivamente, de uma tendência incontornável, que fazer então? Que significa isso para os estadistas e patriotas?

A resposta é óbvia e já ficou estabelecida. Cumpre selecionar e treinar o tipo adequado de homens, cumpre fazê-los administradores e, em seguida, cumpre franquiar-lhes aquela soma de proteção e oportunidade que lhes torne possível servir a nação eficientemente e bem.

A esse respeito, muito ha que aprender no exemplo inglês. Si a maior dificuldade occorrente na vida nacional geralmente são os pontos de vista unilaterais e não raro egoistas dos grupos econômicos especializados, cumpre que os governos de todos os países coloquem nas posições de comando administrativo homens de completa imparcialidade a respeito dos conflitos econômicos. Os ingleses selecionam seus futuros administradores, aqueles destinados a ocupar posições vitais, dentre os mais brilhantes jovens que passam pelas Universidades do país. Esta seleção é feita antes que os selecionados tenham tido qualquer experiência em assuntos "práticos", constituindo razão para semelhante critério a crença de que uma linha de atividade prática especializada, ou um passado comercial ou profissional, levaria o individuo a agir parcialmente em certas direções. As atitudes competitivas do mundo capitalista, caracterizadas pela avidez de dinheiro, não são menos indesejáveis no serviço público inglês do que os antagonismos de classe, que frequentemente se associam com o trabalho. O de que se precisa é de mentes arejadas e virgens de preconceções, mentes capazes de verem os problemas à luz do "interesse público".

Imparcialidade, só, porém, não é bastante. Habilidade — grande, extensiva habilidade — é igualmente imperativo. Isso significa que o serviço público deve ser tão atrativo a ponto de po-

der competir, vantajosamente, com todas as demais carreiras, o que não implica, de modo nenhum, uma questão exclusiva ou mesmo preponderante de vencimentos altos. E' bem verdade que os vencimentos abonados pelo Estado aos servidores públicos devem ser adequados, mas não é necessário que sejam excessivos. E' muito mais importante que haja estabilidade do que vencimentos pingues, que transformem os servidores públicos em pequenos aristocratas à custa do Estado.

A estabilidade dos funcionários deve ser assegurada sem limite de tempo e independentemente das mudanças que porventura ocorram no partido político dominante, ou no próprio seio do governo. Enquanto o funcionário competente se sentir bem, o Estado deve mantê-lo no serviço público. As tentações que levam o serventuário civil efetivo a cometer atos deshonestos tornam-se muito mais resistíveis quando ele tem toda uma carreira a perder. E' igualmente substancial que haja um sistema sadio de aposentadorias e pensões. Entretanto, tais garantias pessoais, si bem que importantes, são secundárias em comparação com o prazer sadio proporcionado por um trabalho realmente creativo. Os problemas com que o Estado moderno tem que se ocupar são grandiosos e variados — suficientemente grandiosos e suficientemente variados para desafiar e atrair as melhores inteligências de que uma nação disponha. Isso requer um *serviço de carreira*, acessível aos jovens e em que as promoções devem ser rápidas para aqueles que demonstrarem reais aptidões. Mas, habilidade e imparcialidade somadas ainda não bastam. E' indispensável que haja também, uma genuína, altruística devoção ao interesse público. E isto está longe de ser impraticável. Cada vez mais as nações se vão convencendo de que lhes é possível, tanto em tempos de paz como em tempos de guerra, comandar o patriotismo e os serviços de seus cidadãos. E não será descabido esperarmos, que, algum dia, digâmo-lo entre parêntesis, as construtivas atividades patrióticas da paz serão grandemente mais sedutoras do que as destrutivas atividades da guerra.

Alem dos que acabamos de passar em perfuntória revista, ha muitos outros princípios integrantes da nova administração pública. Prá-

ticas e expedientes para promoção de eficiência no serviço público têm-se multiplicado ultimamente e, nas repartições bem organizadas, os resultados correntes suportam comparação favorável com a famosa e super-estimada eficiência das empresas particulares. Os programas de treinamento em serviço, (*in-service training programs*), por exemplo, constituem meio sistemático de ajudar os funcionários públicos a sanarem suas deficiências intelectuais, preparando-os assim para o melhor desempenho das respectivas funções. Organização estabelecida por quem realmente conheça os seus princípios e assistência de equipes de especialistas aos diretores gerais concorrem largamente para a boa coordenação dos serviços. Estes meios, bem como outros da mesma familia, têm sido, aliás, frequentemente discutidos e recomendados pela conceituada *Revista do Serviço Público*. A exata aplicação destes e de outros princípios à administração pública do Brasil diz respeito exclusivamente aos brasileiros. Mas fique bem estabelecido que os princípios da nova administração pública são, em si mesmos, universais. Como a prática da medicina ou da engenharia, a administração pública é uma profissão, uma corporação de técnicos e especialistas que se espalha por todo o mundo.

As similaridades dos problemas que assediam as grandes nações são incomparavelmente mais importantes do que as diferenças existentes entre os mesmos. Em face de tal situação, é particularmente oportuno que aqueles que enfrentam os mesmos problemas se reúnam e os discutam juntamente, permutando vistas e experiências — ou em conferências internacionais, ou mediante prolongadas visitas.

Em nossa qualidade de diretor da *American University Graduate School*, consideramos alto privilégio o fato de nossa universidade estar em situação de poder receber de braços abertos, como tem recebido, os esplêndidos jovens administradores brasileiros, que tanto nos têm impressionado pelo seu espírito público.

Lisonjeia-nos, sobretudo, a parte pessoal que tomámos na promoção de tão fecundo intercâmbio de idéias entre os servidores de nossas duas grandes repúblicas.

A tarefa que hoje desafia os brasileiros é grandiosa e empolgante!