



## APRESENTAÇÃO

*É com particular satisfação que incluímos, na série de Cadernos de Administração Pública, o presente trabalho, de autoria do Prof. PEDRO MUÑOZ AMATO, diretor da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Pôrto Rico. Tanto na origem, como na execução, êste ensaio constitui um depoimento expressivo em favor da ação pioneira da EBAP.*

*O Caderno Introdução à Teoria Geral de Administração Pública abrange os dois primeiros capítulos da obra intitulada Introducción a la Administración Pública, da qual o Fundo de Cultura Económica do México, acaba de publicar o primeiro volume. O Prof. MUÑOZ AMATO escreveu-a em grande parte no Rio de Janeiro, por iniciativa da EBAP e para a EBAP.*

*A fim de explicar as razões por que a EBAP se regozija, tão particularmente, com o lançamento dêste ensaio, vale aqui referir, em linhas gerais, a história do livro com que o Prof. MUÑOZ AMATO vai enriquecer a literatura latino-americana sôbre ciências políticas.*

*Em 1952, de passagem para Nova York, o autor destas linhas foi a Pôrto Rico especialmente para convidar o Prof. MUÑOZ AMATO a colaborar, durante algum tempo, nos trabalhos da EBAP. Dentre as tarefas que o Prof. AMATO deveria cumprir no Brasil, a principal seria a de escrever um livro introdutório sôbre administração pública. A Escola poria à sua disposição as facilidades requeridas, a fim de que pudesse acumular o trabalho de dirigir o seu curso de Introdução à Administração Pública com o de redigir a referida obra.*

*Desde logo o ilustre cientista social pôrto-riquenho se sentiu seduzido pelo convite, que mais tarde seria endossado pela Divisão de Administração Pública das Nações Unidas, graças a cujo apoio foi possível ao autor prosseguir na elaboração do livro em Pôrto Rico.*

Durante o primeiro semestre de 1953, em que estêve no Rio e teve a seu cargo a regência da cadeira de Introdução à Administração Pública, o Prof. MUÑOZ AMATO, trabalhando afanosamente, estabeleceu o plano geral da obra e escreveu os dois primeiros capítulos, "Que é Administração Pública?" e "Sistematização da Administração Pública", os quais, fundidos neste Caderno, publicamos agora. O terceiro e quarto capítulos, "Planejamento" e "Orçamento", que integram o primeiro volume, também serão publicados separadamente na série dos Cadernos de Administração Pública, e representam esforços de tratamento especializado dos respectivos assuntos.

O fato de a Divisão de Administração Pública das Nações Unidas haver dado apoio a esta iniciativa da EBAP é mais um motivo de alegria para nós. Como é do conhecimento público, a EBAP surgiu e desenvolve o seu programa de trabalho sob os auspícios diretos das Nações Unidas e com a colaboração financeira e técnica daquela Divisão.

Ao encampar a iniciativa da EBAP, a Divisão de Administração Pública das Nações Unidas incentivou um jovem cientista político, certamente digno, por todos os títulos, de animação e estímulo, contribuindo também para que a obra viesse a ter repercussão continental.

Sob o mesmo título Introdução à Administração Pública, o livro será publicado, em versão portuguesa, pela EBAP. Como, porém, a tarefa de escrevê-lo foi solicitada ao Prof. MUÑOZ AMATO precisamente porque tínhamos necessidade imediata de literatura em português e espanhol sobre a matéria versada, a EBAP deliberou publicar os capítulos progressivamente, enquanto prepara a edição do primeiro volume da obra, único até agora concluído.

Eis as razões por que a EBAP experimenta a mais legítima satisfação ao ver canalizada para a prática, sob a forma de um tratado e de uma série de folhetos, a iniciativa, que em boa hora tomou, de provocar a elaboração da obra.

Finalmente, algumas palavras sobre o conteúdo deste Caderno. Os leitores verão que o autor pensou maduramente no assunto. Coligiu e analisou copiosa documentação para lançar as bases do trabalho e foi bem sucedido em imprimir-lhe um cunho de grande

*utilidade, ampliando, por assim dizer, as fronteiras da teoria geral da administração pública. Com reunir e analisar a documentação européia, norte-americana e latino-americana e ao trabalhá-la com o cimento de sua experiência e as luzes de sua cultura especializada, o Prof. PEDRO MUÑOZ AMATO conseguiu uma síntese oportuna, destinada a contribuir, em larga medida, para a capacitação dos administradores latino-americanos.*

*Rio de Janeiro, abril de 1955.*

BENEDICTO SILVA

Título do original espanhol (1.º e 2.º capítulos do livro intitulado *Introducción a la Administración Pública*):

- Qué es administración pública?
- La sistematización de la administración pública.

*Tradução e adaptação*

*de*

BENEDICTO SILVA

## ÍNDICE

I — QUE É ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA? .....	3
A — OS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DO GOVÊRNO .....	3
B — POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	15
C — ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DIREITO .....	23
D — ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CULTURA .....	31
E — ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ECONOMIA .....	36
F — ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA .....	42
II — A SISTEMATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	47
A — ANTECEDENTES .....	47
B — O FUNDO HISTÓRICO DOS SÉCULOS XIX E XX .....	50
C — AS TENDÊNCIAS ATUAIS .....	53
1. O critério jurídico .....	54
2. Administração científica .....	56
3. Cientificismo e especialização na administração pública .....	59
4. O critério político: científico e filosófico ....	60
5. O estudo científico das relações humanas ....	64
6. O critério antropológico .....	69
7. Normativismo e relações humanas .....	73
8. A atitude prática .....	74
D — RESUMO DAS ADVERTÊNCIAS METODOLÓGICAS .....	79
1. A utilidade dos métodos das ciências naturais .....	79
2. O problema dos valores éticos .....	86
3. O objetivo final — teoria e prática .....	88
4. A unificação dos estudos sociais .....	89
INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS .....	91

### LER E ANOTAR

O leitor avisado lê sempre de lápis ou caneta em punho, sublinhando, destacando, registrando, comentando o que lhe parece digno de atenção ou crítica.

A fim de criar ou estimular nos leitores o hábito inteligente da leitura anotada, os Cadernos de Administração Pública contêm, na parte final, quatro ou mais páginas em branco, especialmente destinadas a recolher as anotações de cada leitor.

Esse hábito capitaliza o esforço do leitor e estimula o processo de fixação, no cabedal de conhecimentos de cada um, das coisas lidas e anotadas.

Se ainda não o cultiva, por que não começar agora, neste Caderno?

# INTRODUÇÃO À TEORIA GERAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## I — QUE É ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

### A — Os processos administrativos do governo

Que pessoas deverão ter a incumbência de, mediante o exercício do Poder Público, dirigir a conduta dos cidadãos e orientar os processos sociais? Quais devem ser os propósitos do Estado e as normas para realizá-los? Como se devem ordenar os processos e as instituições governamentais? De que modo devem conduzir-se os governantes e os governados em suas relações políticas? Sob que formas e em que graus devem ser fixados os limites da autoridade e os da liberdade do povo? Tais são os problemas de natureza, justificação, fins, administração e limites do governo. Cada sociedade po-

liticamente organizada tem seu próprio universo de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de expressão humana, para responder às indagações acima. No sentido mais amplo, a administração pública é o governo, isto é, o conjunto de condutas humanas que determina a distribuição e o exercício da autoridade política. Em face desta realidade — o Estado, o sistema de governo —, têm-se desenvolvido, desde a antiguidade, diversos métodos de sistematização.

Na situação contemporânea, um dos métodos mais úteis é o que focaliza os problemas de *administração* em meio às normas políticas, definindo assim administração pública de modo

mais restrito (1). Tal método distingue a administração das outras fases do governo — a *legislativa* e a *judicial* — que consistem, respectivamente, na *criação* das normas jurídicas e em sua *aplicação*, para conferir e proteger direitos.

O estudo da fase administrativa do governo tem precedentes em épocas anteriores — por exemplo, os “cameralistas” dos séculos XVII e XVIII —, mas somente no século XX adquire ímpeto e difusão. Esse estudo supõe um esforço para analisar os aspectos mais específicos e concretos do governo, a fim de imprimir-lhes melhor qualidade. Em vez de atender às questões dos fins e da constituição do Estado, aplica-se principalmente a problemas de planejamento, organização, pessoal, direção, finanças, métodos de trabalho e outros da mesma família.

A corrente profissional que se interessa por este setor chamado “administração pública” é, sem dúvida, uma força importantíssima no mundo hodierno.

Constitui um dos fenômenos mais interessantes e prometedores do século XX. Em geral, seu *ethos* sintetiza-se no ideal de aperfeiçoar as atividades governamentais para que sirvam com maior intensidade aos ideais coletivos. Trata-se de um movimento de ação, de reforma, que persegue implacavelmente a corrupção e a ineficiência. Em certos países, como os Estados Unidos, a Inglaterra e a França, o movimento manifesta-se através de programas acadêmicos, literatura científica, associações profissionais, programas de reforma, organizações cívicas, cooperação internacional e outros esforços de grande valor.

Ainda não existe, entretanto, entre os que se dedicam à prática e ao estudo da administração pública, um grau razoável de concordância em torno daquilo que constitui o âmbito de seu trabalho. Vejamos as definições dos principais comentaristas, selecionados principalmente dentre os americanos, por serem os Estados Unidos o país em que mais

---

(1) Aqui se esboçam algumas noções gerais sobre a evolução da disciplina e suas diferentes posições metodológicas. Apresentam-se em grandes traços e à margem do problema de delimitação do âmbito da administração pública.

se desenvolveu a literatura sôbre a teoria geral da administração pública. WOODROW WILSON, em seu famoso artigo "O Estudo da Administração", publicado em 1887, traçou rumos que têm exercido grande influência.

"A administração é a parte predominante do govêrno; é o govêrno em ação; é o executivo, atuante, o aspecto mais proeminente do govêrno. . .

"O campo da administração é um campo de negócios, no sentido clássico da palavra. Está afastado da balbúrdia e das lutas políticas e, em muitos aspectos, da controvertida arena do direito constitucional. Está para a vida política assim como a maquinaria para o produto manufaturado. Ao mesmo tempo, porém, situa-se muito acima do nível enfadonho da simples minúcia técnica, por isso que está diretamente ligado, pelos elos de seus princípios fundamentais, às máximas duradouras e às verdades permanentes da sabedoria e do progresso político. . .

"... a administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Embora a política determine as tarefas da administração, não se deve tole-

rar que a política manipule as repartições públicas. . .

"... A administração pública é a execução minuciosa e sistemática do Direito Público. Toda aplicação particular da lei geral é um ato de administração. . .

"Não se trata aqui, exatamente, de uma distinção entre vontade e ato correspondente, pois o administrador deve ter e efetivamente tem vontade própria na escolha dos meios para realizar seu trabalho. Não é nem deve ser mero instrumento passivo. A distinção refere-se a planos gerais e meios específicos."

O artigo de WILSON ilustra perfeitamente algumas das falhas teóricas, que têm caracterizado a elaboração da nova disciplina. Formulam-se, para justificar o empenho de reformar o govêrno e de estimular o estudo mais sistemático de seus problemas, bases teóricas de validade muito duvidosa.

As afirmações de que "a administração está fora da esfera própria da política", de que "o campo da administração é um campo de negócios... afastado da balbúrdia e das lutas políticas" e de que "as questões administrativas não são

questões políticas", estabelecem como premissa uma distinção que, por seus termos absolutos, não se justifica. Não é aceitável como interpretação descritiva, nem como preceito normativo; tão pouco dela necessitaria o autor para cimentar as suas recomendações em favor de um sistema de administração de pessoal baseado no mérito e de outras reformas práticas (2).

A mesma ambigüidade afeta constantemente as tentativas de definição. Tomemos exemplos de outros textos.

Em 1937 LUTHER GULICK demarcou assim o âmbito da administração pública:

"A administração se destina a fazer coisas, a realizar objetivos

definidos. A ciência da administração é, portanto, o sistema de conhecimento com o qual os homens podem desenvolver relações, predizer efeitos e influir sobre os resultados, em qualquer situação em que haja pessoas trabalhando conjuntamente, de forma organizada, para um fim comum. A administração pública é a parte da ciência de administração que se refere ao governo, e se ocupa por isso, principalmente, do poder executivo, onde se faz o trabalho do governo, ainda que haja evidentemente problemas administrativos que se relacionem aos poderes legislativo e judiciário. A administração pública é, pois, uma divisão da

---

(2) WOODROW WILSON, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, II (1887), 197-222. Para demonstrar a procedência de nossa crítica, neste ponto, basta assinalar a contradição fundamental em que WILSON incorre ao chegar, na parte final do ensaio, à seguinte conclusão: "Nossa própria política deve ser a pedra de toque de todas as teorias. Os princípios nos quais devemos basear uma ciência da administração para a América têm de ser princípios repassados, até o âmago, da aura democrática". Se é necessário adaptar cuidadosamente as generalizações aos fins e processos fundamentais que caracterizam a política de um país, então não se justifica a distinção absoluta entre política e administração. O problema exige respostas mais específicas sobre quais sejam as formas desejáveis e indesejáveis de entrosar as distintas fases do governo. Frustra-se assim o intento de delimitar um setor "administrativo" com autonomia própria, dentro do contexto governamental.

Ciência Política e uma das ciências sociais" (3).

Pondo de lado outras considerações metodológicas aqui presentes, que discutiremos mais adiante, cabe perguntar, em face da definição transcrita: pode dizer-se que a administração é somente execução, isto é, um processo independente da formulação de normas e das decisões sobre fins e meios? Acaso será mera obediência mecânica a diretrizes determinadas em outras esferas ou etapas? E, além disso, por que razão lógica ou realista se há de aceitar o ramo executivo como a administração pública, como o lugar onde se realiza o trabalho do governo?

Em outra exposição da mesma época, GULICK descreveu por meio de conceitos mais específicos os "elementos funcionais" da administração, tais como existem para o chefe executivo:

"Planejamento — exposição, em termos gerais, do que deve ser feito e dos métodos a serem empregados, para que a empresa atinja os seus objetivos;

Organização — estabelecimento da estrutura formal da

autoridade (em que as subdivisões de trabalho se integrem, ordenadas, definidas e coordenadas), a fim de alcançar determinado objetivo;

Administração de pessoal (*staffing*) — função de recrutar e adestrar o pessoal, e manter condições favoráveis de trabalho;

Direção — a tarefa contínua que compete ao líder da empresa, de tomar decisões e formulá-las em ordens gerais e específicas;

Coordenação — trabalho importantíssimo de inter-relacionar as diversas partes do trabalho;

Informação (*reporting*) — incumbência do chefe executivo de manter a par das ocorrências o pessoal por quem é responsável, pressupondo-se que estenda os efeitos de tal atividade a si mesmo e a seus subordinados imediatos, mediante registros, estudos e inspeções;

Elaboração de orçamentos (*budgeting*) — tarefa que abrange tudo que se relacione com os orçamentos, inclusive quanto às atividades relativas a plane-

---

(3) "Science, Values and Public Administration", in *Papers on the Science of Administration* (Nova York: Institute of Public Administration, 1937), pág. 191.

jamento, contabilização e controle fiscais" (4).

Esta é a lista que deu origem à famosa palavra *POSDCORB*, espécie de acróstico formado pelas iniciais das palavras principais em inglês. Trata-se, segundo o próprio GULICK declara, de uma adaptação da análise funcional elaborada por HENRY FAYOL em seu livro *Administration Industrielle et Générale* (5).

Constitui um bom resumo desses aspectos do governo que tradicionalmente se incluem no conceito *administração pública*. Pode objetar-se, todavia, que o *POSDCORB* exclui os fundamentos culturais e políticos e também a influência determinante dos propósitos substantivos; e, por outro lado, que não dá suficiente destaque às relações humanas na administração.

No mesmo ano de 1937 MARSHALL E. DIMOCK formulou uma definição mais ampla, que até

hoje mantém: "... a administração refere-se ao *quê* e ao *como* do governo. O *quê* é a substância, o conhecimento técnico de um campo, que habilita o administrador a executar a sua tarefa. O *como* são as técnicas de gerência, os princípios que conduzem os programas ao êxito. Cada um destes elementos é indispensável; juntos, formam a síntese a que se chama administração..." (6).

O *que* e o *como* do governo abrangem tôdas as fases do sistema político, desde o ato eleitoral, até as decisões judiciais. Estes conceitos não delimitam nenhum setor particular, uno e autônomo, dentro dos processos governamentais de uma sociedade. Conseqüentemente, tão pouco justificam a concentração do interesse teórico no poder executivo. A definição equivale a *administração pública é o governo*, sem esclarecer o que seja

(4) "Notes on the Theory of Organization", in *Papers on the Science of Administration* (cit.), pág. 13.

(5) *Administration Industrielle et Générale* (Paris: Dunod, 1937); tradução espanhola: *Administración Industrial y General* (Buenos Aires: Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1942).

(6) MARSHALL E. DIMOCK, "The Study of Administration", *American Political Science Review*, XXX, n.º 1 (fev., 1937), 31-32. "... o estudo da administração pública refere-se ao "quê" e ao "como" daquilo que o governo faz." *Public Administration* (Nova York: Rinehart, 1953), pág. 4.

governo, nem que aspectos do mesmo se hão de estudar na disciplina cuja definição se tenta fazer.

Em 1950, LEONARD D. WHITE opina: "Definida em seus termos mais amplos, a administração pública abrange tôdas as operações que têm por propósito a realização ou o cumprimento dos designios públicos (7).

"Um sistema de administração pública é o conjunto de leis, regulamentos, práticas, relações, códigos e costumes que prevalecem em momento e lugar determinados, para a realização e execução da política pública" (8).

Se bem que WHITE não seja claro quanto ao que pretende dizer com *realização* das diretrizes políticas, todo o sistema político está contido em seus amplos conceitos. O termo tanto pode significar a formulação quanto a execução das normas; também poderia ser interpretado, mais restritamente, como equivalente a *execução*. Em todo ca-

so, a realização da *política pública*, dos objetivos do Estado, é a tarefa que na realidade executam conjuntamente os cidadãos, os partidos políticos, as associações, os parlamentos, os tribunais, os órgãos da opinião pública, os grupos de interesses econômicos, os funcionários do Poder Executivo e outros agentes.

Os autores SIMON, SMITHBURG e THOMPSON, em seu livro *Public Administration*, de 1950, definem *administração* como "a atividade de grupos que cooperam para a realização de objetivos comuns..." (9), ao passo que, quanto à *administração pública*, dizem:

"No uso corrente, administração pública significa as atividades dos ramos executivos dos governos nacionais, estaduais e locais; das juntas e comissões independentes criadas pelo congresso e pelas câmaras legislativas dos Estados; das autarquias e outras empresas públicas; e de certas outras entidades de cará-

(7) "Defined in the broadest terms public administration consists of all those operations having for their purpose the fulfillment or enforcement of public policy". *Introduction to the Study of Public Administration* (3.<sup>a</sup> ed.; Nova York: Macmillan, 1950), pág. 8.

(8) *Ibid.*, pág. 4.

(9) HERBERT A. SIMON, DONALD W. SMITHBURG e VICTOR A. THOMPSON, *Public Administration* (Nova York: Knopf, 1950), pág. 3.

ter especializado. Excluem-se especificamente dessa expressão os organismos legislativos e judiciários do governo, bem como a administração que não é governamental. . .” A fixação do âmbito do problema é arbitrária, em parte, por causa da tradicional divisão acadêmica de especialidades; em parte, pela necessidade de circunscrever a atenção a um campo que se possa dominar dentro de um período de tempo relativamente limitado; e, em parte, porque há certos problemas e práticas nos organismos governamentais que são diferentes dos que se encontram em outras organizações” (10).

Esta definição focaliza, em primeiro lugar, o campo geral da administração. Em seguida admite que há vantagens pragmáticas no estudo do setor público e até certas peculiaridades na realidade do governo. Não é uma identificação completamente adequada da *administração pública*, porque não sintetiza as características essenciais do governo, nem da administração, e repousa muito na arbitrariedade da tradição. Cumpre observar que cada um dos autores citados

acrescenta clareza e precisão à definição geral de administração pública, elaborando em seus respectivos tratados os elementos integrantes do objeto de estudo desta ciência. Os ensinamentos desses autores são sumamente valiosos, tanto para a teoria como para a prática. É somente para demonstrar a ambigüidade que prevalece no estado atual da disciplina, e também para adquirir perspectiva no começo de nosso estudo, que apresentamos com atitude crítica os esforços de síntese desses autores.

Em tôdas as ciências, sobretudo nas ciências sociais, há disputas em torno da definição dos correspondentes âmbitos de estudo. Cada posição ou escola seleciona aquelas fases da realidade que, segundo os seus interesses e propósitos, tenham maior significação.

Assim, por exemplo, na teoria do direito, a escola analítica, representada por JOHN AUSTIN e HANS KELSEN, concentra a atenção nos preceitos do direito positivo, porque intenta descrever a configuração lógica das normas jurídicas consideradas como fatos. Colocadas em outro ponto

---

(10) *Ibid.*, pág. 7.

de observação, as escolas históricas e sociológicas estudam não somente as leis, senão também os processos sociais que se referem à sua formação, evolução e aplicação, porque vêem o direito como um meio de controle social. De outro lado, as escolas filosóficas preocupam-se sobretudo com os fins do direito no que tange à sua justificação ética. Dentro dessas classificações simples, aqui apresentadas apenas como exemplo de diversidade de critérios, há, sem dúvida, uma grande variedade de matices teóricos, com diferenças mais específicas (11).

A mesma diversidade se encontra *mutatis mutandis*, na economia, na ciência política, na sociologia, na antropologia e na

psicologia, para não entrar no terreno mais afastado das ciências naturais (12).

O que interessa, nesta altura, é assinalar os fenômenos concretos que os estudiosos têm incluído nessa categoria *administração pública*, bem como as características principais de sua interpretação teórica, para julgar mais adiante o grau de unidade e independência que apresentam dentro do contexto das relações sociais.

Em primeiro lugar, a característica mais evidente daquelas experiências (fenômenos concretos) e interpretações consiste em que se referem ao ramo executivo do governo. Neste sentido, a uniformidade de critério é quase total. Mesmo WHITE e

---

(11) JULIUS STONE, *The Province and Function of Law* (Sydney, Austrália: Associated General Publications, 1946); LUIS RECASÉNS SICHES, *Vida Humana, Sociedad y Derecho* (México: Fundo de Cultura Econômica, 1945); ROSCOE POUND, *Outlines of Lectures on Jurisprudence* (Cambridge: Harvard, 1943); EDGAR BODENHEIMER, *Teoría del Derecho* (México: Fundo de Cultura Econômica, 1942).

(12) F. S. C. NORTHROP, *The Logic of the Sciences and the Humanities* (Nova York: Macmillan, 1947); FELIX KAUFMANN, *La Metodología de las Ciencias Sociales* (México: Fundo de Cultura Econômica, 1946); CARL J. FRIEDRICH, *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática* (México: Fundo de Cultura Econômica, 1946); tradução de *Constitutional Government and Democracy* (Boston: Little Brown & Co., 1941), do qual há tradução espanhola revista (Boston: Ginn & Co., 1950). Ver aí especialmente o capítulo "Bosquejo del Objeto y Método de la Ciencia Política", edição espanhola de 1946.

DIMOCK, apesar de suas definições tão amplas, limitam seus tratados gerais de administração pública a esta parte da realidade política. Em uma época de iniciativa e concentração de autoridade no ramo executivo, êste interesse é natural, mas também é perigoso, porque sói ser acompanhado de um descuido alarmante dos ramos legislativo e judicial.

Em segundo lugar, em muitos casos foram selecionadas as atividades que êste setor do govêrno tem em comum com as emprêsas privadas de produção econômica, pondo de lado quase tudo que estabelece a diferença. Em outras palavras, incluem-se as similitudes como fatos *administrativos* e excluem-se as peculiaridades do govêrno como fatos *políticos*.

Eis uma analogia imposta arbitrariamente pela circunstância de que as emprêsas industriais têm conseguido com tamanho êxito seus propósitos de eficiência para auferir lucros, e porque em vários países os movimentos dirigidos para a sistematização da administração governamental têm surgido sob os auspícios dos círculos industriais. Neste particular assume especial impor-

tância o movimento chamado *administração científica*, surgido com o propósito de melhorar as práticas administrativas nas emprêsas privadas de produção econômica. E' certo, igualmente, que outros modelos, como a administração militar, também têm exercido influência, mas nenhum exerceu tanto quanto o da *administração científica*.

Em terceiro lugar, o efeito deslumbrante das ciências naturais com seus triunfos de sistematização e aplicação, não só tem inspirado imitações inteligentes, senão também até produzido complexos de inferioridade e outros excessos, como acontece em tôdas as ciências sociais.

Em alguns setores admite-se como certa a existência de uma ciência da administração pública de âmbito definido e independente, com sistematização e unidade, com generalizações de validade universal.

As analogias das ciências naturais e da administração comercial têm exercido influência marcante na orientação da disciplina. Daí haver sido tão grande o empenho de excluir dela todo o *político*; daí o fato de muitos atribuírem valor supremo à *efi-*

*ciência*, definida como “a realização dos objetivos com o menor gasto possível de recursos”; daí a proposição dogmática de fórmulas de organização e procedimentos com pretensões a validade universal e permanente; daí a ignorância dos elementos culturais e pessoais; daí o desdém freqüente por tudo aquilo que possa perturbar as concepções mecanicistas.

Felizmente, os exageros neste sentido têm provocado uma reação vigorosa, que se manifesta nas seguintes tendências:

1. Reconhece-se, com intensidade crescente, que os problemas identificados como de “administração pública” — planejamento, administração fiscal, organização e métodos, administração de pessoal, relações humanas no trabalho etc. — são aspectos do governo e devem ser analisados do ponto de vista dos processos políticos, com os quais estão intimamente ligados. Outras palavras, seu estudo é apenas uma parte da ciência política.

2. Desenvolve-se o interesse pelo conteúdo psicológico, antropológico e sociológico desses fenômenos, destruindo muitas dogmas do mecanicismo anterior.

3. Há uma percepção mais clara de que, em última instância, todo esforço para melhorar a teoria e a prática do governo se justifica e adquire perspectiva relativamente aos valores, às finalidades da vida humana na sociedade; e, por conseguinte, que é *eficiência* a ordenação das ações governamentais para realizar êsses fins com a máxima intensidade possível.

4. Gradualmente manifesta-se uma compreensão mais adequada: *a*) da inter-relação íntima, que na realidade existe em tôdas as fases de uma cultura; *b*) e da necessidade correspondente de unificar os ensinamentos das ciências sociais.

Podemos tomar por ponto de partida a definição já mencionada de que a *administração pública*, no sentido mais amplo, é todo o sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam: *a*) como se distribui e se exerce a autoridade política; *b*) como se atendem aos interesses públicos. Este é o âmbito da ciência política, esboçada gradualmente desde a antiguidade, em longa evolução

que tem acumulado um acêrvio de interpretações bastante rico.

A política é uma fase da cultura de cada povo e manifesta-se em interpenetração íntima com os demais aspectos dessa configuração total de seu estilo de vida. Cada atividade política é condicionada por êsses outros complementos culturais — pelas preferências valorativas, pelas características da personalidade, pelos processos econômicos, pelas relações sociais etc. Qualquer tentativa de análise ou reforma deve levar em conta a *inestrincabilidade* do aspecto governamental, dentro do complexo cultural respectivo. Em outros Cadernos desta série, veremos, através de ilustrações concretas, como êste dado fundamental complica de mil maneiras a tarefa de construir e aplicar generalizações para o melhoramento da administração pública.

Tampouco nos é facultado ignorar, dentro do setor político, a significação do todo, bem como as inter-relações de suas diversas partes. Cada função do ramo executivo, cada forma de organização, cada método de trabalho está condicionado de diver-

sas maneiras pelas demais fases do sistema político.

Para os propósitos do presente Caderno, vamos adotar uma definição mais restrita de administração pública, focalizando certos processos de governo, que constituem os elementos essenciais da aplicação administrativa das normas políticas e são, por conseguinte, de grande importância no funcionamento de todo o sistema político.

São os seguintes:

1. *Planejamento* — a formulação de programas, especialmente a integração do plano a longo prazo de todo o governo, incluindo a elaboração de orçamentos e as funções correlatas de administração financeira.

2. *Administração de pessoal* — a seleção, o preparo e a direção das pessoas que hão de participar nas tarefas governamentais, proporcionando o fator mais decisivo de tóda a situação administrativa, a qualidade humana, com especial referência aos problemas de relações humanas no trabalho.

3. *Organização e métodos* — a ordenação das estruturas institucionais, feita do ponto de vis-

ta da divisão de trabalho, das hierarquias em relação às autoridades, dos vários tipos de controle, dos graus de centralização e descentralização, da coordenação, da sistematização dos processos e de outros assuntos conexos.

4. *Relações do poder executivo com o público e com os poderes legislativo e judiciário* — o sistema de governo em sua significação total, incluindo considerações específicas sobre as relações de suas partes e as responsabilidades dos administradores perante o público.

Trataremos de reconhecer, em nossa análise, as relações desses processos com o resto da realidade social, aproveitando os ensinamentos das mais ciências sociais; fá-lo-emos sem pretensões exageradas de autonomia ou sistematização científica, antes com realismo e humildade, tendo em conta as limitações

desta disciplina em seu estágio atual de desenvolvimento.

Em resumo, a administração pública é a fase do governo que consta da cooperação ordenada de pessoas, mediante o planejamento, organização, educação e direção de seu comportamento, para a realização dos fins do sistema político.

## B — Política e administração pública

No campo da administração pública, muitos aceitam a premissa de que *política e administração* são dois fenômenos distintos, que devem separar-se tanto na realidade como na teoria, para maior pureza da análise e melhor qualidade nas atividades práticas. Bom exemplo desta crença, encontramos-lo no citado artigo de WOODROW WILSON, que tanta influência tem exercido no pensamento norte-americano sobre este ponto (13).

---

(13) Supra, págs. 5 e 6. Veja-se a evolução desta idéia em ALBERT LEPAWSKY, *Administration, The Art and Science of Organization and Management* (Nova York: Knopf, 1949), cap. III, onde se incluem e se comentam excertos das seguintes obras que sustentam a diferença: o artigo de WILSON, op. cit.; W. F. WILLOUGHBY, *The Government of Modern States* (Nova York: Appleton-Century Crofts: 1920) e *Principles of Public Administration* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1927); JOHN M. PFIFFNER, *Public Administration* (Nova York: Ronald, 1935); LEONARD D. WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration*

A distinção geralmente se baseia no seguinte: *administrar* é exclusivamente *executar* (no sentido de obedecer automaticamente) as normas predeterminadas nas esferas políticas. Tal premissa facilita as seguintes conclusões:

1. Os problemas da *administração pública* encontram-se no ramo executivo do governo.

2. Êsses problemas são iguais aos das organizações privadas, especialmente as de produção econômica.

3. O tratamento desses problemas deve sistematizar-se na prática e na teoria com exclusão dos ingredientes políticos, para que se consiga maior eficiência.

4. O critério da eficiência pode definir-se como “a realização — com o menor gasto pos-

sível de recursos — dos objetivos predeterminados nas esferas políticas”.

Destas conclusões se haure, consciente ou inconscientemente, uma fobia contra as incursões da política, que em alguns casos ultrapassa as conveniências analíticas e chega até às preferências práticas. Em dadas circunstâncias, essa fobia pode converter-se em uma tendência *antipolítica*, sobretudo se, nas realidades de governo, não se haja estabelecido uma coordenação adequada entre o ramo executivo e os processos políticos.

Assim, por exemplo, em certos países, a política é fonte de divisões extremistas, de corrupção, de violência e desordem, de instabilidade e ineficiência. E' certo que êstes sintomas podem

---

(ed. 1939). Entretanto, manifestam-se contrários à distinção: HOWARD LEE MCBAIN, *The Living Constitution* (Nova York: Macmillan, 1927); LUTHER GULICK, “Politics, Administration and the “New Deal”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, CLXIX (set., 1933); E. PENDLETON HERRING, *Public Administration and the Public Interest* (Nova York: McGraw-Hill, 1936); CARL J. FRIEDRICH, “Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility, in *Public Policy*, Anuário da Escola de Administração Pública, Universidade de Harvard (Cambridge: Harvard University Press, 1940); PAUL H. APPLEBY, *Policy and Administration* (Alabama: University of Alabama Press, 1949); HERBERT A. SIMON, *Administrative Behavior* (Nova York: Macmillan, 1947); V. O. KEY, *Politics, Parties and Pressure Groups* (Nova York: Crowell, 1952); DWIGHT C. WALDO, *The Administrative State* (Nova York: Ronald, 1948).

modificar-se, pois que não constituem características inerentes da política, em todos os lugares e tempos. Mas se não se compreende essa verdade evidente, a aversão à política e aos políticos pode conduzir aquêles que se dedicam aos processos do ramo executivo do govêrno a ilusões muito perigosas de auto-suficiência. A concepção platônica dos *filósofos-reis*, habilitados, por um rigoroso processo de educação, a elaborar e executar o plano perfeito de vida em sociedade, sem os vícios nem as perturbações anárquicas dos contrôles exercidos pelo povo ignaro, emerge com fascinação quase irresistível.

Essa tendência é alimentada não somente pelas correntes políticas, que favorecem o govêrno autocrático, senão também pelas promessas excessivas, que fazem alguns sistematizadores da administração pública. A crença ingênua na possibilidade de fórmulas científicas, de validade absoluta, para reger a administração pública, encontra terreno fértil nos países em que a má qualidade da política anda de mãos dadas com a falta de estudo rigoroso do govêrno. Sob tais circunstâncias floresce o desdém

pela política e o desejo incontido de novos remédios pseudocientíficos. Trata-se de uma tendência de grandes possibilidades demagógicas.

A melhor resposta que se pode dar a tais aberrações é o esclarecimento de como funciona realmente o govêrno, dentro da dinâmica social. Por êsse meio se pode compreender sem dificuldade: que não é possível formular planos de validade universal e permanente; que a vida em sociedade se caracteriza pela transformação constante; que o govêrno tem de se adaptar continuamente às circunstâncias sociais; que a política é um meio de conseguir essa adaptação; que as atividades do ramo executivo devem ser condicionadas pela política; e que o verdadeiro problema consiste em determinar as melhores formas de orientar e relacionar os diversos aspectos do govêrno.

Conseqüentemente, é muito importante compreender com realismo as relações entre a política e a administração pública.

Já dissemos que, em seu sentido mais amplo, *administração pública* significa *política*, *sistema político*, *sistema de govêrno*. Ou seja: o *conjunto*

*de manifestações da conduta humana, que determina a distribuição e o exercício da autoridade pública, bem como o tratamento dos interesses públicos.* E' o padrão de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras expressões humanas, que caracteriza a direção da sociedade por seu grupo de governantes. Se, dentro desse conjunto, focalizamos os processos administrativos, imediatamente vemos como estão ligados às outras fases do governo e da cultura. Até os defensores mais recalcitrantes da dicotomia *política e administração* reconhecem que nos processos políticos se elaboram as normas mais gerais e fundamentais, as diretrizes básicas e de maior amplitude, as decisões principais. Mas ao falar da parte *executiva* ou *administrativa*, deixam de reconhecer a importância do *coeficiente de discricção pessoal (discrecionalidade)*, que é um fator significativo em todos os níveis do governo. Ao agir dentro das diretrizes que recebe dos superiores, cada funcionário goza de certa margem de arbítrio para orientar sua conduta. E não se trata, aqui, apenas da escolha de meios, sem consideração do as-

pecto normativo, pois quase sempre a seleção dos meios envolve também preferências no que diz respeito aos fins.

Isso significa que a escolha de fins e meios, a elaboração de determinações, as expressões de iniciativa e capacidade criadora, as manifestações da personalidade, as influências da cultura, são ingredientes decisivos em toda ação administrativa. A *administração pública* não pode ser concebida, mesmo nos setores mais especializados do ramo executivo, como simples obediência ou execução automática de diretrizes impostas por autoridades superiores, ou por uma lógica de organização.

Em outras palavras, a *legislação* (a criação de normas) e a *execução* representam partes inseparáveis de um processo contínuo, que se desenvolve através e ao longo do governo, desde as ações dos partidos políticos, até os planos inferiores do ramo executivo, com escala pelas câmaras legislativas. Não é certo que se possa demarcar uma fronteira onde termine a *legislação* e comece a *execução*.

O que se pode dizer é que, em geral, existe uma hierarquia de decisões, mais gerais e funda-

mentais nos setores contíguos ao ramo legislativo, mais limitadas e específicas à medida que se aproximam dos níveis inferiores do ramo executivo. Na base do sistema estão a *constituição cultural* e a *constituição política*, das quais as leis são aplicações ou *execuções* mais específicas.

Eis por que é mais útil falar de *legislação* e *execução* como elementos complementares, do que distinguir entre uma e outra, como se fôsem etapas ou aspectos diferentes. Assim se compreende melhor que toda lei, regulamento ou ordem de serviço requer, para a sua aplicação, o complemento da *discrição*, que a afeiçoa às circunstâncias particulares de cada situação humana, determinando seu conteúdo específico. O ato administrativo completa-se com os ingredientes daquilo a que chamamos o *coeficiente de discrição pessoal*. A variabilidade e dinâmica das situações humanas tornam inconveniente e quase sempre impossível aprisionar a liberdade e a capacidade criadora dos administradores dentro de mandatos estritos, que pretendam dirigir minuciosamente sua conduta, prevenindo tôdas as eventualidades futuras.

Tudo isso pode parecer óbvio, mas há várias formas de ignorar êsse truísmo que estão muito arraigadas na prática da administração pública. Mencionemos três exemplos de maior relevância:

1. A concepção autoritária da administração, baseada na crença de que administrar é dar e receber ordens, limitando-se à questão de aclarar as relações de autoridade e os termos das ordens.

2. A concepção legalista, que identifica a administração com as regras jurídicas e reduz seu problema à elaboração de leis e regulamentos de aplicação geral, com todos os pormenores necessários para seu cumprimento automático.

3. A concepção mecanicista, que se caracteriza pelo afã de prescrever fórmulas de organização e métodos com suficiente pretensão de validade para exigir sua observância ao pé da letra.

Estas concepções errôneas podem combinar-se e efetivamente exercem grande atração recíproca. Sabemos que os seus sintomas se manifestam abundantemente na América Latina.

Se o *coeficiente de discrição pessoal* é um fator de tamanha

importância em todo ato administrativo e, por conseguinte, nas atividades do ramo executivo, torna-se evidente que a política condiciona essas atividades, expondo-as a diversas influências. Cada ato administrativo será determinado em grande parte pelas atitudes, preferências e sensibilidades políticas do funcionário no que concerne aos modos de tratar os cidadãos, respeitar ou violar seus direitos; usar devidamente a autoridade ou abusar dela; discriminar em favor de determinados indivíduos ou grupos, ou contra eles; trabalhar com maior ou menor devoção; usar o cargo para benefício próprio ou para servir ao povo; conceber o papel do govêrno na sociedade; e outras possibilidades.

Serão igualmente fatores importantes no processo as pressões de indivíduos e grupos interessados em afetar o exercício da autoridade, e a capacidade correspondente do funcionário para julgar tais influências à luz dos interesses gerais do povo. Está bem visto que o funcionário poderá ser afetado por considerações de igual teor quando as influências partirem de líderes políticos, titulares do poder exe-

cutivo, legisladores ou outras personalidades oficiais.

Por outro lado, as ações administrativas significam muito para a política. A melhor prova disso é a influência do ramo executivo nas funções das câmaras legislativas e, em geral, sua tremenda importância nos governos contemporâneos. Os êxitos ou fracassos do executivo pesam grandemente nas decisões básicas relativas à escolha das pessoas que hajam de deter o poder e à maneira por que hajam de exercê-lo. Os êxitos ou fracassos do executivo freqüentemente decidem se um grupo ou partido pode manter-se no poder.

As operações administrativas do govêrno — em seus aspectos de planejamento, organização, métodos, pessoal, relações de trabalho, direção etc. — são executadas em íntima relação com as atividades de caráter político, com as fórmulas fundamentais da organização governamental e com os propósitos de todo o sistema.

O planejamento, por exemplo, nada mais é do que a formulação do programa de govêrno para atender às necessidades e aos ideais da sociedade. Constitui o processo de deliberação

para ordenar as atividades governamentais num conjunto harmônico de decisões, com consciência das influências e repercussões que possam ter na vida dos cidadãos. As questões chamadas *administrativas*, de como organizar e metodizar as funções de planejamento, necessariamente não de estar subordinadas às decisões políticas. As diretrizes centrais do plano terão de emanar das pessoas com autoridade para dirigir o governo. O conteúdo de um plano — sua substância — tem de ser formulado e executado com base em critérios políticos.

Além disso, êste aspecto substantivo rege as questões de organização e métodos. Se se requer um órgão central de planejamento é porque o programa de governo deve estar bem integrado no todo e harmoniosamente relacionado nas diversas partes. Se êsse órgão central de planejamento deve haurir sua autoridade do poder executivo ou do poder legislativo, é questão que depende do maior ou menor grau de controle democrático. O âmbito e a intensidade de sua intervenção na vida dos cidadãos serão regulados de acôrdo com as premissas políticas, no que

concerne à liberdade e ao contrôlo social.

Igualmente óbvia é a relação entre os aspectos *políticos* e *administrativos*, quando consideramos as funções de formular e executar um orçamento, já que estas são apenas uma parte do planejamento — aquela que se refere ao programa de trabalho para um prazo imediato, expresso em termos financeiros.

A administração de pessoal se caracterizará, igualmente, pela natureza peculiar das diretrizes políticas e das formas fundamentais de organização e métodos governamentais. O estabelecimento de um sistema baseado no mérito será possível ou impossível, conforme as circunstâncias políticas, sendo de importância secundária as considerações técnicas. Uma vez estabelecido, sua efetividade dependerá sempre das bases culturais e políticas em que repouse.

E' servidor ou administrador público todo aquêle que, como funcionário ou empregado, participa dos trabalhos do governo. Êste conceito amplo abarca tanto o poder executivo como o legislativo e o judiciário. Os serviços chamados *profissionais* — prestados pelos médicos, enge-

nheiros, advogados — têm, pelo próprio fato de estarem situados no governo, um caráter de responsabilidade pública, que os coloca na mesma categoria de serviços públicos. Revestem-se de importância especial todos aqueles servidores públicos que exercem funções de organizar e dirigir o trabalho de outras pessoas que, coletivamente, em grupos, realizem tarefas; não menos importantes são, também, os encarregados das funções auxiliares e assessoramento, tais como o planejamento, a elaboração orçamentária, a administração fiscal, a administração de pessoal e a organização e métodos.

Além do grau de especialização que a cada um corresponda, e não obstante a infinita variedade de tarefas da complexa teia governamental, há certas condições que afetam por igual todos os participantes da responsabilidade pública. Todos atuam na engrenagem do sistema político. Tanto mais compreendam com clareza o funcionamento do todo e as relações entre as diferentes partes, especialmente as formas em que flui a autoridade entre o povo e seus governantes, melhores serão a sua adaptação às normas de conduta, que a situação

global exige, e a qualidade de seu concurso para o rendimento dos serviços. Cada um refletirá, sem dúvida, a atmosfera política.

Na administração de pessoal, o sistema do mérito ou de carreira, que mantém os funcionários em seus cargos independentemente do revezamento dos partidos políticos no poder, não pode ser interpretado como um meio de neutralizar as preferências políticas dos servidores públicos. O que realmente justifica a sua superioridade é que o sistema do mérito permite orientar essas preferências para os valores mais fundamentais e permanentes da comunidade política. A eficiência burocrática dependerá sempre, em larga escala, da fidelidade aos fins; e a eficiência de todo o sistema terá de ser medida em termos da utilidade social de seus resultados.

O mesmo pode ser dito dos problemas de organização e métodos, de administração financeira, de direção e de todos os mais aspectos tradicionalmente incluídos no campo da *administração pública*. Um sistema governamental manifesta-se na realidade como um complexo de relações humanas, no qual tôdas

as fases se acham intimamente entrelaçadas.

E' inútil argumentar — como muitos têm feito — que essas influências recíprocas, ainda que existentes na prática, devem ser eliminadas para assim se proteger a administração contra perturbações indesejáveis. Como já vimos, não se pode conceber a administração separada da política. O verdadeiro problema consiste em melhorar a qualidade destes elementos complementares e de suas relações mútuas, para que cumpram o fim do governo — servir (administrar) os interesses do povo, com a maior eficiência possível. A questão é proteger a administração pública contra determinadas influências da política e vice-versa.

### C — Administração pública e direito

Das distintas fases do governo, há outra que vale a pena discutir separadamente e cuja re-

lação com a administração pública é também muito importante. Trata-se do direito — o conjunto de normas sancionadas pelo Estado, incluindo os ideais, as técnicas e as instituições, que informam sua criação e aplicação.

O sistema jurídico é outra manifestação do Estado, que na tradição da jurisprudência (teoria do direito) emerge como corpo de preceitos vigentes e aplicação destes nas distintas formas de administrar a justiça. A atividade profissional concentrada nesta fase do Estado geralmente se dedica a conhecer, interpretar e aplicar os preceitos do direito positivo. Sua missão é determinar os direitos e as obrigações das pessoas e resolver as controvérsias de acôrdo com as regras estabelecidas. E' uma forma especial de administrar as normas políticas (14).

E' certo que algumas escolas dão perspectivas mais amplas ao estudo do direito, em atenção a

(14) A propósito é interessante notar que LOCKE, ao classificar os ramos de governo, mencionava o legislativo, o federativo e o executivo, incluindo neste último as atividades judiciárias: *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, capítulo XII. Um século mais tarde, MONTESQUIEU elaborou seu famoso esquema da separação dos poderes de forma distinta — legislativo, executivo e judiciário. *O Espírito das Leis*, Livro XI, capítulos I-IV.

critérios filosóficos, históricos e sociológicos, preocupando-se também pelo problema do *como deve ser*. Mas o que prevalece na profissão legal é a tarefa de conhecer e aplicar o direito, tal *como é*, separando-a das questões relacionadas com a *legislação*, com a formulação de normas.

Esta é uma distinção paralela à que existe entre legislação e execução, e que já comentamos à luz das funções executivas. Tampouco se justifica em termos absolutos para diferenciar a legislação deste outro tipo particular de administração — a que se realiza nos processos judiciais. Aqui também o arbítrio tem um papel importante. As leis são quase sempre normas gerais e flexíveis, que permitem certa margem, mais ou menos ampla, de liberdade para interpretação e aplicação aos casos individuais. Sabemos que as opiniões dos juristas e as decisões dos tribunais não são determinadas estritamente pelos preceitos jurídicos, formulados nas câmaras legislativas ou na trajetória dos precedentes. Quase todo problema jurídico apresenta possibilidades de caráter discricional.

Na administração da justiça influem, portanto, as técnicas e

os ideais prevalecentes na ordem jurídica, bem como a personalidade daquele que julga o mérito do problema legal. Em síntese, a legislação *judicial* é um fato tão certo como a legislação *executiva*, com a diferença que nesta última o arbítrio tem oportunidades mais amplas. Ignorar esta realidade à sombra de distinções absolutas, que não se justificam, serve tão somente para fugir das dificuldades de compreender e ordenar devidamente as relações entre a legislação e a administração. Tampouco permite atender bem à questão de fazer com que o arbítrio administrativo seja eficaz e responsável pelo cumprimento cabal dos propósitos públicos e evite o desvirtuamento desses propósitos ou o abuso de autoridade.

Com efeito, na fase executiva o problema administrativo é distinto da função judicial. E' verdade que exige, igualmente, o conhecimento, a interpretação e a aplicação das leis, mas seu principal meio de ação não consiste em determinar direitos e obrigações e assim resolver controvérsias em processos judiciais. O administrador procede por outro caminho mais amplo para cumprir os mandados das leis que

orientam suas atividades — o de organizar, educar, inspirar e dirigir a conduta coletiva das pessoas incumbidas de aplicar os programas públicos nos processos executivos.

Tôda situação administrativa tem seus elementos jurídicos e, vice-versa, tôda situação jurídica tem seus elementos administrativos. Tão errôneo é distinguir como identificar absolutamente estas duas realidades complementares. Cada ato administrativo é baseado, direta ou indiretamente, numa norma jurídica; sua significação completa não emana, porém, dessa base legal, pois a administração consta em grande parte de elementos de discricção, ou arbítrio.

Uma concepção ampla do direito, que inclua todos os fenômenos relacionados com sua criação e aplicação, pode abarcar todo o govêrno e, por conseguinte, as atividades do poder executivo. Isto equivale a *ampliar* o conceito de *direito* para fazê-lo equivalente a *estado*.

Geralmente, porém, o critério legalista refere-se à análise dos preceitos jurídicos e à aplicação dêles nos processos judiciais.

Muitas vêzes é um pouco mais limitado e exclui do próprio âmbito a dinâmica da aplicação do direito na administração judicial, atendendo exclusivamente à significação dos preceitos. Então, sòmente importa conhecer as normas do direito positivo, em forma analítica, para decifrar-lhes a lógica — as hierarquias, ramificações, categorias e outros aspectos de sua sistematização interna — abstraindo-as dos problemas filosóficos, quanto à justificação de seus fins; e dos aspectos históricos, sociológicos e político-administrativos referentes aos processos de criação e aplicação do direito positivo.

Essa interpretação limitada não basta para compreender a ordem jurídica, que inclui também a criação e aplicação dos preceitos. Muito menos serve para compreender a administração pública em sua fase executiva. Esta consiste principalmente na ordenação cooperativa de pessoas, mediante o planejamento, organização, educação e direção de sua conduta, para o cumprimento dos propósitos públicos (15).

---

(15) Supra, pág. 15.

Qualquer tentativa para interpretá-la como um conjunto de leis e relações de autoridade legal estará inquinada do vício da parcialidade, que pode conduzir a distorções e superficialidades crassas.

Em alguns países prevalece a noção de que é suficiente analisar a administração pública por este prisma legalista de âmbito muito limitado. Nestes casos, o pensamento teórico e prático sobre a administração pública reduz-se ao conhecimento do que dispõe a lei no tocante às formas de organização, funções, hierarquias, relações de autoridades e outros aspectos, sem entrar, porém, na administração dos preceitos legais. Quase sempre, então, o pensamento teórico se identifica como direito administrativo. Isto é particularmente certo na América Latina.

Chega-se ao extremo, em certos tratados, de adotar *a priori* uma definição ambiciosa de direito administrativo, que inclua a administração dos preceitos tanto nos processos executivos como nos judiciais, esquecendo-se imediatamente tal definição ampla para limitar o resto da

exposição às análises das disposições legais.

Em contraposição a estas simplificações, vale a pena assinalar que a teoria do direito, nas suas melhores expressões, encerra muitos ensinamentos valiosos para a administração executiva. Em primeiro lugar, encontra analogias muito instrutivas na administração judicial, que é outra forma de concretizar as normas político-jurídicas. Em segundo lugar, a jurisprudência conta com uma tradição de rigor sistemático nas interpretações.

Tomemos alguns exemplos relacionados com o tema. Um é de HANS KELSEN, representante da escola analítica. Ainda que seu interesse teórico esteja concentrado no estudo lógico-positivo do direito, considerado como uma hierarquia de normas, todavia interpreta com uma clareza admirável as relações entre direito e administração e entre legislação e execução.

Vejamos:

“Na função legislativa, o Estado estabelece regras gerais abstratas; na jurisdição e na administração, desenvolve uma atividade individualizada, resolve diretamente tarefas concretas. Tais

são as respectivas noções mais gerais... (16).

“A fim de penetrar no centro da verdade contida nesta velha distinção, é preciso inicialmente acabar com os dois erros que a envolvem como uma crosta. Em primeiro lugar não se deve identificar o conceito de criação de direito expresso no conceito de legislação, o *legislativo*, com a atividade de certos órgãos historicamente individualizados, que realizam uma tarefa especializada, confundindo dessa forma o conceito de Direito com o de “lei”. Em segundo lugar, porém, urge advertir que a antítese de legislação e jurisdição, isto é, de criação e aplicação do Direito, não é absoluta, mas relativa... (17).

...o ato de jurisdição (declaração do direito) é criação, produção ou posição de Direito, como o ato legislativo. Um e outro não são senão duas etapas diferentes do processo de criação jurídica. A unidade dos mesmos se baseia na subordinação necessária da etapa inferior à superior, pois que a norma da ordem

mais elevada — quer dizer, a norma geral, abstrata — determina mais ou menos o conteúdo da norma de grau inferior — isto é, da norma individual concreta. Todo o processo de criação jurídica constitui uma sucessão contínua de atos de concretização e individualização crescentes do Direito. ... A legislação é aplicação do Direito, da mesma forma que a jurisdição é criação jurídica — embora a doutrina tradicional contrapusesse ambos os conceitos, definindo-os como criação e aplicação, respectivamente. A sentença judicial é aplicação do direito se é considerada em relação ao grau normativo superior da lei, pelo qual a sentença é juridicamente determinada. Mas é criação de direito se é considerada em relação aos atos jurídicos que se hão de realizar “sobre a base” da mesma — por exemplo, os atos de execução — ou em relação às partes cujos deveres concretos são estatuídos pela sentença. Do mesmo modo, a lei que é criação de direito com relação à sentença, é aplicação do mesmo com relação a uma

---

(16) HANS KELSEN, *Teoría General del Estado* (Madrid: Editorial Labor, 1934), pág. 301.

(17) *Ibid.*, pág. 302.

fase normativa superior, pela qual são as leis determinadas juridicamente” (18).

“De tudo que afirmamos, torna-se óbvio que a função do Estado que se conhece com o nome de “administração” não pode ser compreendida de outra forma senão como individualização ou concretização de normas gerais (leis), e que não existe uma diferença essencial entre ela e a função jurisdicional com relação à legislação, nem tampouco entre esta e aquelas” (19).

O jurista norte-americano ROSCOE POUND, um dos principais representantes da Escola Sociológica da Jurisprudência, oferece-nos interpretações históricas e sociológicas sobre o mesmo tema, na passagem seguinte:

“A interpretação dos preceitos jurídicos converte-se por um lado em legislação e, assim, a função judicial é em certos sentidos função legislativa; por outro lado, a interpretação é aplicação e, portanto, a função judicial encerra também elementos administrativos ou executivos. Especificamente, o tratamento judicial de uma controvérsia con-

siste em submetê-la a uma regra para chegar a uma solução universal aplicável a uma classe de casos, da qual é apenas um exemplo o caso de que se trate. O tratamento administrativo típico de uma situação consiste em considerá-la como única, em individualizá-la de um modo que saliente suas características especiais em vez de sua significação geral. . . A idéia de que não há elementos administrativos nas decisões judiciais, de que a aplicação do direito deve ser um processo puramente mecânico, remonta à *Política* de ARISTÓTELES. Como êle escreveu antes de se haver desenvolvido o *direito estrito* em uma época que se pode considerar como o ápice do *direito primitivo* — quando o caráter pessoal e os sentimentos momentâneos dos reis, magistrados e juizes, influíam muito na prática da justiça legal —, ARISTÓTELES buscava um remédio para a situação existente na distinção entre o judicial e o administrativo. Concebia o arbítrio como um atributo administrativo. As considerações de tempo, pessoas e outras circunstâncias

(18) *Ibid.*, pág. 305.

(19) *Ibid.*, pág. 309.

especiais eram, em consequência, objeto da administração. O poder executivo devia exercer com sabedoria êsse arbítrio para ajustar o mecanismo do governo às situações da realidade, conforme fôsem surgindo. ARISTÓTELES, entretanto, preconizava que as côrtes não deviam ter nenhum arbítrio. De acôrdo com essa premissa, a função judicial era a de ajustar cada caso a seu leito jurídico, à maneira de PROCUSTO, mesmo com intervenção cirúrgica, se fôsse necessária. Esta concepção satisfazia então às exigências do *direito estrito*. Em outra época, de *maturidade legal*, serviu à teoria bizantina que considerava o direito como a vontade do imperador e o juiz como delegado do imperador para aplicar e efetuar dita vontade. Durante a idade média teve suficiente base na autoridade e nas necessidades de outro período de *direito estrito*. Mais tarde se adaptou à teoria bizantina de criação de direito que os publicistas franceses postularam e difundiram nos séculos XVII e XVIII. Nos Estados Unidos pareceu a princípio que as nos-

sas disposições constitucionais de separação de poderes pediam aquela concepção. Mas na prática ela sucumbiu, da mesma forma que a idéia análoga de separação completa entre a função judicial e a legislativa” (20).

Êstes esclarecimentos têm grande importância prática. Bastarão breves ilustrações para demonstrá-lo.

Quando a administração pública é concebida como o conhecimento e a aplicação mecânica dos preceitos legais, não se cultiva nem a teoria nem a arte de administrar; não há escolas para educar administradores públicos; os cargos executivos destinam-se a pessoas alheias às técnicas e aos ideais da administração; as práticas administrativas caracterizam-se pela obediência rígida ao direito, sem a capacidade criadora que elas requerem; faz-se uso exagerado de procedimentos judiciais e dá-se um predomínio correspondente às opiniões legais; e a obsessão pelo aspecto jurídico dos negócios públicos eclipsa os problemas de criação e administração das normas.

---

(20) ROSCOE POUND, *An Introduction to the Philosophy of Law* (New Haven: Yale University Press, 1922), págs. 108-111 (Os grifos são nossos).

As vèzes pretende-se impor, como *fiat* legislativo, normas que não estão ajustadas às condições do meio. Pode-se dar o caso de adotar-se um sistema de administração de pessoal baseado no princípio do mérito, sem envidar esforços suficientes para que seja compreendido e aceito; para conseguir e preparar funcionários que possam administrar êsse sistema com eficiência; nem, ainda, para que sua organização e métodos sejam eficazes dentro das exigências da adaptação. Isto é o mesmo que controlar preços, por meio de regulamentação governamental, sem atender às realidades da procura e da oferta.

Na América Latina, o exemplo mais dramático desta fé exagerada na capacidade das leis para controlar as forças sociais é o das constituições que, com tôda a sua grandiosidade, são freqüentemente reduzidas ao fracasso. Entretanto, na legislação ordinária dos países respectivos, também abundam as experiências do mesmo tipo. Modalidade interessante é a de especificar minuciosamente nas leis os pormenores de sua aplicação. No Brasil os programas de estudo, curso por curso, e outros aspectos da

administração universitária, são determinados por lei, a fim de que sejam rigidamente observados em tôdas as universidades do país.

E' certo que, em algumas situações, o principal motivo que se esconde atrás desta atitude mesquinha é a desconfiança em relação ao arbítrio na administração. O poder legislativo quer proteger-se contra abusos por parte dos funcionários executivos e o contrôle legislativo pode, em certas circunstâncias, ter um valor hierárquico mais alto do que a eficiência administrativa. Todavia, o que queremos salientar aqui é a falácia de ignorar a importância das faculdades de arbítrio para o cumprimento eficiente dos programas públicos. O sacrifício parcial da fase administrativa, quando as circunstâncias o exigiam, deve ser determinado por decisões conscientes, baseadas em todos os elementos de justiça. O que se deseja é uma compreensão absoluta quanto ao limite da eficácia das leis, a necessidade de complementá-las com a administração, a verdadeira natureza dos valores em conflito e as relações respectivas dêstes valores com os meios disponíveis, quer seja de contrôle

legislativo ou de eficiência administrativa. Somente assim pode haver um esforço inteligente para lograr o melhor equilíbrio possível.

## **D — Administração pública e cultura**

Ainda que geralmente se reconheça a relação entre a administração pública e as outras fases complementares do Estado, é todavia muito tímida a disposição para apreciar os processos administrativos do governo como uma expressão da cultura de cada povo. Por certo, a administração pública, tanto no poder executivo como nos demais setores do governo, é um reflexo do estilo de vida de cada sociedade — de sua configuração de idéias, atitudes, costumes, normas, instituições, processos e outras formas de conduta.

Mostra-nos a antropologia as relações entre os diversos aspectos da cultura e o valor de seu exame global. São inumeráveis e às vezes passam despercebidos os ensinamentos que se podem colher deste exame global. Podemos assinalar, a título de ilustração, alguns referentes ao nosso tema principal.

Há certos países em que o ambiente cultural não oferece condições favoráveis para que o governo seja honesto e eficiente. Ai se praticam impunemente o suborno, a malversação de fundos e outras formas de corrupção administrativa, e não existe na sociedade um consenso de desaprovção suficientemente articulada e intenso para pôr fim a tais irregularidades. Em certos casos, a atitude dos cidadãos e de seus líderes em torno do governo é de puro cinismo. Consideram-no apenas como simples cenário da luta pelo poder, onde cada competidor tem por único objetivo satisfazer suas ambições egoístas. Não concebem o sistema político como um instrumento do povo para enriquecer e distribuir o patrimônio coletivo, tanto espiritual como material. Tampouco imaginam a enorme potencialidade de serviço que existe no governo. Ao contrário, consideram-no como fonte de opressão, obstáculos e procrastinações, ou, pelo menos, não lhe atribuem importância positiva na vida da sociedade.

Esta atitude derrotista contagia toda a conduta relacionada com os processos políticos, produzindo desde a apatia dos ci-

dadões até a corrupção dos funcionários públicos. O problema parece então insolúvel, porque suas raízes penetram até as entranhas da cultura, até os mais profundos aspectos da personalidade, e exige esforços titânicos de transformação total. Os remédios têm de ser, pois, de grande amplitude e intensidade, com projeções de longo prazo.

Não bastarão as reformas da organização e métodos no poder executivo do governo, especialmente quando estas modificações se limitem aos aspectos mais especializados da administração pública. Nesta situação, cumpre cultivar a qualidade humana, dentro e fora das escolas, sem limitar o esforço aos meios tradicionais. Se se reconhece, assim, a verdadeira dimensão do problema, será possível tomar medida de categoria correspondente. Seria fatal a ingenuidade de se atribuir demasiada importância às estruturas formais e às minúcias técnicas. Sem a devida perspectiva, é fácil laborar em enormes superficialidades.

Não queremos, com isto, menosprezar a importância inegável das reformas eventuais dos elementos principais do poder executivo, já que um bom passo

para a frente neste setor pode ser muito efetivo como força orientadora. Tampouco queremos repetir o conhecido clichê — tão característico das situações de desalento coletivo — de que as tarefas de educação consomem muito tempo. E' certo que se requer um cultivo prolongado para radicar bem as novas formas de convivência. Mas com um alto grau de qualidade nos programas de reforma, a transformação pode adquirir impulso e produzir resultados importantes dentro de um período relativamente curto.

A êsse respeito, as experiências de Pôrto Rico — tanto em seus êxitos como em seus fracassos — são muito fecundas, principalmente para os demais povos da América Latina. Mostram dramaticamente como um movimento de reforma, implantado por meios pacíficos e democráticos, pode em pouco tempo revitalizar radicalmente o estilo de vida de um povo, desde as atitudes fundamentais para com os processos políticos, até as operações quotidianas das repartições governamentais.

Com quatro séculos de colonização, miséria, e a braços com o analfabetismo em sua herança

cultural, o povo pôrto-riquenho surgiu na década 1930-40 — época da depressão econômica e pessimismo geral — com um ímpeto renovador, que produziu notáveis frutos: direito ao voto (erradicação da venda do voto), participação intensa do povo nas atividades políticas, eleições sem fraude nem violência, proteção às minorias, planejamento econômico, maior equidade na distribuição do patrimônio coletivo, melhores condições de saúde, intensificação e melhoramento do sistema educacional e, em geral, maior bem-estar e dignidade para os cidadãos, em um clima de de-

mocracia e otimismo criador. É interessante advertir que os protagonistas desta revolução pacífica daquela década descrevem os acontecimentos como uma passagem da *operação-lamento* para *operação-mãos à obra* (21).

O processo teve seus momentos de obsessão com os detalhes e elementos superficiais, porém gradualmente vai adquirindo maturidade. Cada dia se compreende melhor, em Pôrto Rico, a relação entre os fenômenos político-administrativos e as bases da cultura.

Inicialmente, na administração pública, quase todo o interesse

---

(21) Para que melhor se possa apreciar o aspecto quantitativo deste progresso na década 1940-50, aqui estão alguns índices estatísticos:

O valor real da receita *per capita* aumentou de 70% e o da receita geral, de 200%, se tomarmos como base os preços de 1940, para descontar assim a parte de aumento que corresponde à elevação dos preços correntes. O desemprego baixou de 17.9% para 12.8% na população e de 25% no meio operário. Também considerados na base dos preços de 1940, os salários subiram de 118%, os lucros de 121% e os gastos de consumo, *per capita*, de 54%. O índice de mortalidade baixou, para cada mil habitantes, de 18 para 10 e o de longevidade subiu de 45 para 58. O analfabetismo diminuiu de 3,5% para 2,2%. A matrícula nas escolas elementares subiu até 44% e a universitária para 120%. Estes números foram tomados da Junta de Planificação de Pôrto Rico, Divisão Econômica, *Economic Development of Puerto Rico, 1940-1950, 1951-1960* (1951), págs. 1-8. Quanto ao significado geral da transformação, vejam-se: HARVEY S. PERLOFF, *Puerto Rico's Economic Future* (Chicago: University of Chicago Press, 1950); "Puerto Rico, a Study in Democratic Development", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, janeiro, 1953; BENJAMÍN CARRIÓN, *Puerto Rico, Um Povo "Mãos à Obra"* (Quito, Equador: Editorial Casa da Cultura Equatoriana, 1952).

se concentrava em criar instituições, reorganizar, implantar novos sistemas de trabalho, ao passo que, hoje, se dá maior importância ao fator humano e se dedica mais atenção aos aspectos de educação e de liderança. O conceito *mecanicista* vai, a pouco e pouco, cedendo terreno ao de *relações humanas*.

O sistema do mérito na administração de pessoal — um aspecto mais específico — foi a princípio o meio para acabar com os privilégios partidários e os favores pessoais. Como tal, sua aplicação se caracterizou por um grau muito alto de rigor mecânico. Tinha de ser assim. A lei foi específica em suas disposições, os regulamentos completaram a minuciosidade do mandato legislativo e a administração do sistema foi altamente centralizada em todos os seus aspectos. Vencida a primeira etapa, estabelecido o sistema sobre a base do mérito, já agora se começa a condenar o excesso de mecanicismo, como uma camisa de força, que entorpece a iniciativa dos administradores e os desalenta.

Noutras palavras, está-se produzindo sensível modificação no ambiente cultural — com a nova concepção do governo como ins-

trumento eficiente para servir ao povo, e com a aceitação crescente da idéia de que os cargos públicos devem ser ocupados por mérito, devendo-se formar pessoas mais capazes para aspirar a êsses cargos. Como consequência desta mudança nos fundamentos, surge a necessidade de novas modalidades de organização e métodos administrativos.

Neste momento está adquirindo força a tendência à descentralização, a fim de permitir maior iniciativa aos diretores executivos (o que, naturalmente, pressupõe, também, notável melhoria na qualidade dêsses diretores). Simultaneamente, está-se trasladando o interesse para as tarefas de educar, estimular e dirigir os colaboradores. Na fase de formação para o serviço público, valoriza-se, cada dia mais, a *educação geral* para os cargos de direção, de assessoramento, de serviços auxiliares e de quantos requeiram uma ampla margem de arbítrio. Corrige-se desta maneira o excessivo entusiasmo anterior pelos especialistas, reconhecendo-se que a especialização deve ser acompanhada de uma compreensão profunda,

não superficial, da cultura e seus aspectos diversos.

De outro ponto de vista, é também importante que se entenda bem a relação entre os processos básicos da cultura e os problemas da administração pública. Não se trata apenas de compreender a dinâmica social e de conseguir meios efetivos para orientá-la. É preciso, além disso, ter cautela contra as repercussões que as reformas governamentais podem ter nos quadros fundamentais da cultura. Um plano de desenvolvimento industrial formulado e executado por funcionários especializados em economia, à revelia dos efeitos da industrialização nas preferências *valorativas* do povo, nas relações de família, na personalidade humana e em muitos outros aspectos da cultura, pode constituir, por exemplo, notável fracasso e até converter-se em instrumento de destruição. Cumpre, pois, que a preparação do pessoal para as tarefas de planejamento seja orientada pelo conhecimento das relações entre a cultura e a administração pública. Isto é certo, também, em relação aos demais aspectos administrativos do planejamento — tais como o grau de centraliza-

ção e descentralização e a coordenação das unidades governamentais dedicadas a atividades de importância para o plano.

O valor dêste amplo critério de apreciação da matéria evidencia-se quando tentamos transferir práticas administrativas de um ambiente cultural para outro. A necessidade de adaptar cuidadosamente a experiência estrangeira às peculiaridades culturais do novo meio é um princípio que quase sempre se alega e poucas vezes se cumpre. Atualmente, são numerosos os trabalhos de cooperação internacional para melhoramento da administração pública. É interessante notar a advertência contida em um relatório, a êsse respeito, recentemente publicado pelas Nações Unidas com o propósito de orientar as atividades de assistência técnica no setor da administração pública. Diz:

“A administração pública eficiente adapta suas características às da vida nacional respectiva. Os recursos administrativos específicos, que se podem selecionar entre as diversas alternativas, oferecidas pelo incessante crescimento da experiência administrativa moderna, devem sintonizar-se com as caracterís-

ticas culturais, econômicas, sociais e políticas dos países subdesenvolvidos. Com respeito à assistência técnica para o melhoramento da administração pública, devemos levar sempre em conta a diversidade de pessoas e circunstâncias, assim como o fato de que nenhuma nação chegou à perfeição nesta matéria. Entretanto, apesar de não ser necessário recorrer a sérios desvios das normas geralmente adotadas por uma administração pública competente, pode haver amplas variantes nos meios utilizados para lograr as mencionadas normas. Os problemas de adaptação podem ser evidentemente os mais importantes ao transplantar ou aperfeiçoar as instituições administrativas. Não somente existem diversos sistemas de administração pública, senão também diferentes formas de implantar os sistemas administrativos, a fim de facilitar a tarefa

laqueles que estão empenhados nos programas de assistência técnica" (22).

## E — Administração pública e economia

Do que foi dito anteriormente deduz-se que é muito estreita a relação entre a administração pública e a economia. O sistema de produção e distribuição de bens econômicos é, sem dúvida, um dos aspectos mais destacados e influentes em qualquer situação cultural.

As teorias marxistas vão ao extremo de atribuir-lhe o papel dominante. Segundo elas, a natureza peculiar das relações econômicas domina a configuração total da cultura. Os aspectos artísticos, religiosos, políticos, jurídicos da superestrutura social são determinados — em tôdas as suas fases — pelas formas básicas de atividade econômica. A

---

(22) Comitê Especial sobre Problemas de Administração Pública, *Sistemas e Normas da Administração Pública* (São José, Costa Rica: Escola Superior de Administração Pública — América Central, 1954); tradução mimeografada do "Special Committee on Public Administration Problems", *Standards and Techniques of Public Administration with Special Reference to Technical Assistance for Underdeveloped Countries* (Nova York; N. U., Administração de Assistência Técnica, 1951), pág. 11. Há uma versão em português mimeografada, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

luta de classes é a chave de todo o sistema social baseado na economia capitalista. O governo não é mais do que o "comitê" executivo da classe dominante. Somente uma transformação nas raízes econômicas — posse coletiva dos meios de produção — pode mudar o sistema de vida.

Conquanto geralmente não aceite essa interpretação econômica da história, a tradição liberal-democrática reconhece a importância das relações econômicas. É certo que a doutrina liberal difere irreconciliavelmente dos processos marxistas. Estes postulam o colapso inevitável do capitalismo, culminando na revolução e ditadura do proletariado, como etapas de transição em que a reforma econômica há de impor-se, com sacrifício de tudo quanto se lhe anteponha. Segundo eles, este processo conduzirá, finalmente, à verdadeira democracia, sem divisão de classes, nem sistema político baseado na coação.

Do outro lado, no setor democrático, as correntes mais conservadoras tanto quanto as mais reformistas defendem a tese da mudança legal e pacífica dentro do sistema de governo representativo, salvaguardando assim os

direitos e as liberdades fundamentais da cultura ocidental. As diferenças internas neste campo referem-se ao maior ou menor grau de participação governamental nos processos econômicos e as correspondentes limitações da iniciativa privada. Os conservadores de hoje — que se consideravam radicais no século XIX — têm mais confiança na eficiência do mercado livre para orientar as atividades de produção e distribuição mediante os ajustes da procura e da oferta, refletidos no índice dos preços. Os reformistas assinalam as imperfeições de tal sistema e propõem que o governo as corrija, atuando como orientador da economia por meio de controles, incentivos e empresas próprias. Mas ambas as correntes, dentro do setor democrático, atribuem ao governo a missão de fomentar a produção e tornar mais equitativa a distribuição da riqueza coletiva. O desacôrdo, que aliás vai aos poucos diminuindo, cifra-se na questão de grau.

Esse debate constitui o dilema central de nossa época. Em outros cadernos analisaremos a sua substância. Por agora nos limitamos a utilizar a luz que projeta sobre a advertência de que a ad-

ministração pública e a economia são manifestações complementares da cultura, em íntima e constante interação.

Em oposição à tese marxista, a doutrina democrática postula que o governo controlado pelo povo pode transformar a economia num processo de evolução rumo a formas mais eficientes e equitativas. Não admite a subordinação inexorável da política aos interesses de uma classe dominante. Ambas as ideologias reconhecem, porém, a interdependência da economia e da política.

No que se refere ao poder executivo do governo, teremos de estudar, nos próximos cadernos, questões do seguinte tipo: Como deve o poder executivo organizar suas funções e metodizar seus trabalhos para regulamentar, orientar, complementar e influir por outros meios nas atividades econômicas? Como deve levar a cabo o planejamento econômico? Qual deve ser o grau de centralização destas funções? Sob que forma conseguirá a coordenação necessária? Quais são os problemas das entidades autônomas do governo? Que relações devem prevalecer entre os

poderes legislativo e executivo para estes propósitos? Que espécie de investigações e decisões será necessária? Como se há de preparar o pessoal para essas tarefas?

Em qualquer local e época, a eficácia na administração pública é uma determinante para solução dos problemas econômicos. Senão vejamos: nos países que necessitam de considerável melhoramento na sua eficiência econômica, é sempre dramática e às vezes trágica a significação do elemento administrativo. Uma vez após outra, a experiência repete a lição de que é impossível realizar reformas econômicas sem o apoio de práticas adequadas de governo. Quando se ignora esta relação, os remédios se tornam efêmeros e, às vezes, contraproducentes. O desperdício pode atingir proporções muito grandes.

Em relação a essas afirmativas, é sumamente instrutivo ver a coincidência dos critérios que dois grupos de técnicos, conhecedores dos problemas de cooperação internacional para a assistência técnica, externaram recentemente. Reuniram-se, em diferentes ocasiões, sob os auspícios

das Nações Unidas, um grupo de economistas e outro de administradores públicos, procedentes de diversas partes do mundo, com o propósito de traçar normas para a condução dos programas internacionais destinados a promover o desenvolvimento dos países *subdesenvolvidos*.

Os economistas, ao assinalar as bases indispensáveis para o progresso econômico, assim se expressaram:

“Não haverá progresso econômico se o ambiente não fôr propício. Será necessário que o povo deseje êsse progresso e que as instituições sociais, econômicas, políticas e legais favoreçam tal propósito... (23).

“Não pode haver progresso econômico rápido a não ser que os líderes do país, de todos os níveis, — os políticos, professores, engenheiros, administradores de negócios, operários, sacerdotes, jornalistas —, desejem tal melhoramento econômico e estejam dispostos a pagar o seu preço — a criação de uma sociedade sem privilégios econômicos,

políticos e sociais. Todos os problemas de desenvolvimento econômico podem ser solucionados quando a liderança política e a vontade pública são forças vanguardistas... (24).

“A evolução econômica dependerá em larga medida de que o govêrno se conduza com acêrto na legislação e na administração, tanto no que diz respeito ao setor público como no privado... .

“Honradez e eficiência — eis a condição básica de todo govêrno...” (25).

Os técnicos de administração pública começaram o seu relatório com estas palavras:

“Ao realizar o presente estudo, a Comissão partiu da hipótese de que em todo país, por muito antigo ou novo que seja, quer se encontre numa fase avançada de evolução ou, ao contrário, esteja subdesenvolvido, qualquer programa de fomento econômico ou fiscal, para melhorar as condições educativas, sanitárias, sociais e de trabalho, ou realizar reformas e reorga-

(23) *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries* (Nova York: N. U., Departamento de Assuntos Econômicos, 1951), pág. 13.

(24) *Ibid.*, pág. 16.

(25) *Ibid.*, pág. 17.

nizar qualquer dos serviços públicos, só pode alcançar bons resultados se se apóia numa organização administrativa cujos métodos estejam inspirados em princípios corretos, que se adaptem à situação dêsse país.

“No que respeita aos países subdesenvolvidos a Comissão considera que esta suposição chegue a ter uma validade que supere a simples hipótese. Os projetos de assistência técnica já empreendidos pelas Nações Unidas demonstram sempre que, virtualmente, em tôda iniciativa para resolver problemas técnicos e econômicos, existem numerosas necessidades de caráter administrativo referentes à organização, pessoal, orçamento, planejamento e métodos. Ainda mais, nos sucessivos projetos de assistência técnica, quer sejam de natureza agrícola, industrial, mineira, quer objetivem o fornecimento de energia, descobriu-se que praticamente se deve satisfazer à necessidade de instituir comunicações e serviços públicos daqueles que em geral são considerados como funções do Estado, assim como medidas ad-

ministrativas de caráter interno que, provavelmente, dêem origem ou estimulem tanto o desenvolvimento econômico em esferas especiais, como os planos governamentais de progresso social que contribuirão para que todos os habitantes empreendam as tarefas árduas que se lhes depa- rarem no futuro. Por definição, êste é o papel da administração pública” (26).

Há países em que a administração pública é, efetivamente, um instrumento de exploração nas mãos da classe dominante. O poder econômico, excessivamente concentrado por falta de equidade na distribuição da riqueza, domina os fenômenos políticos. Nega-se o direito de votar a numerosos grupos da população; a dependência econômica impõe a lealdade política; é freqüente a compra do voto, pratica-se o suborno por diversos meios e as várias formas de corrupção minam o governo. Nestas condições, qualquer esforço para melhorar o poder executivo terá de reconhecer o dado básico do controle econômico. A reforma dêste setor re-

---

(26) Comitê Especial sôbre Problemas de Administração Pública, *op. cit.*, pág. 4 da publicação oficial em inglês.

sulta, em alguns casos, simplesmente impossível. Como estabelecer, nestas circunstâncias, um sistema racional de planejamento, orçamento ou administração financeira? As mudanças específicas, que se fizerem dentro das limitações apontadas, podem servir para aumentar a injustiça. Todavia, é certo que, em momentos de transição, o aumento da eficiência governamental pode converter-se em fator decisivo para transformar o *status quo*.

Se tomamos como exemplo outras situações sociais, será mais fácil esclarecer a influência das condições econômicas nas formas e processos da administração pública.

O *laissez-faire* supõe que a produção e distribuição de bens serão dirigidas pelo mercado livre, pelas forças da oferta e da procura, pela concorrência. Por isso, a intervenção do governo deve reduzir-se ao mínimo indispensável. Mas, como já dissemos antes, mesmo os defensores desta teoria já admitem hoje a necessidade de participação governamental bastante intensa para corrigir as imperfeições da livre concorrência — as práticas monopolísticas, a falta de equidade na distribuição

da riqueza, a inércia da iniciativa privada, a irracionalidade dos participantes e outras. Existem situações de fato em que o governo pouca influência exerce dentro da dinâmica econômica. Em momentos de intensa atividade privada e governo débil, as formas de organização, os métodos de trabalho e até as atitudes dos administradores públicos estarão condicionados por este papel de passividade e impotência. Então os processos do planejamento coordenado não serão considerados necessários, não haverá autoridade para arrecadar receitas suficientes, não haverá justificação para maiores gastos públicos, não haverá entusiasmo pelo governo, nem se cultivará a sua eficiência.

*Per contra*, quando um governo se dedica à orientação dos fenômenos econômicos, a administração pública deverá ser eficiente e enérgica e estar organizada segundo os princípios mais consentâneos a tal propósito. Isso é certo tanto no caso da economia dirigida dos países comunistas e de socialismo democrático, como nos de sistemas de mercado livre, em que a participação governamental seja limitada, porém positiva. Mesmo

Nesta última hipótese, as tarefas de regular e complementar as operações privadas para corrigir as imperfeições da concorrência e tornar mais equitativa a distribuição de bens são sumamente difíceis e exigem formas especiais de organização e métodos.

## **F — Administração pública e privada**

Nas seções anteriores deste Caderno foi mister relacionar a administração pública com outros aspectos do Estado e da cultura, e destes aspectos certas teorias têm querido distinguir aquela com exagerado afã separatista. Vimos que as distinções referentes à política, à legislação, ao direito e à administração judiciária não são suscetíveis de formulação em termos absolutos, já que tôdas estas fases do govêrno se entrelaçam em processos de interação. Reconhecendo, embora, a utilidade das classificações, não podemos permitir que o entusiasmo analítico exagere as diferenças e nos leve a ignorar as semelhanças e relações.

No que concerne à significação recíproca da administração

pública e privada, ocorre o contrário: tradicionalmente tem prevalecido o empenho de identificá-las. Por isso cabe aqui um esclarecimento que contrabalance as tendências de assimilação, levando-as a um equilíbrio justo, onde se reconheça também a importância das diferenças.

Não há dúvida de que os problemas de administração ocorrem em todo agrupamento humano. Sempre que várias pessoas trabalham juntamente para a realização de propósitos comuns, estarão presentes em sua conduta questões de planejamento, organização, direção, pessoal, métodos, relações de trabalho e outras da mesma classe. Assim acontece na igreja, nas empresas de produção econômica, nos sindicatos, nas associações profissionais, no exército, na família e em qualquer outro tipo de atividade coletiva.

Na solução desses problemas surgem certos princípios de aplicação geral. As normas básicas de programação, divisão de trabalho, relações de autoridade, organização de funções e responsabilidades, orçamentos, contabilidade, pessoal e outros aspectos, são úteis em todos os tipos de administração. Entre-

tanto, isto é certo unicamente se se observam os princípios fundamentais apenas como normas flexíveis, adaptando-os às peculiaridades de cada empresa. As diferentes características determinam, em grande parte, as formas particulares de administração.

É óbvio que a divisão de trabalho, as relações de autoridade e os demais aspectos administrativos de uma família são manifestações especiais da "razão de ser" desta instituição social. No seio da família a divisão do trabalho e as linhas de autoridade não se pautam, por exemplo, pelos critérios de eficiência para a obtenção de lucro, os quais regem as empresas comerciais. Assim também, a administração militar, em contraste com a do governo civil, tem de ser mais autoritária. Transferir desta para aquela os mesmos valores e métodos democráticos conduziria ao desastre.

Poderíamos assinalar múltiplas variações nos numerosos negócios administrativos das diversas instituições, porém não é necessário provar o óbvio. No que se refere às empresas de

produção econômica, seja dito, entretanto, que a tendência dominante é no sentido de não se reconhecerem as diferenças entre a administração pública e a administração privada. Por isso a questão torna-se mais interessante neste ponto.

Nas comparações entre a administração pública e a comercial, geralmente se tomam certas atividades específicas de uma e outra por pontos de referência, omitindo-se as características essenciais de cada uma.

Afirma-se, por exemplo, que não ocorre mudança alguma significativa, quando o governo toma em suas mãos a posse e administração de uma empresa comercial — um sistema de ferrovias, por exemplo. Diz-se, também, que certas técnicas, como a estatística, são iguais dentro e fora do governo. Chega-se, por estas e outras comparações de fases específicas, à conclusão de que são mais importantes as analogias do que as diferenças entre as organizações públicas e privadas (27).

Vejam, porém, quais são as características fundamentais que

(27) Veja-se, como exemplo, SIMON, *op. cit.*, págs. 8-12.

dão perspectiva às comparações mais particularizadas.

Em primeiro lugar, o governo existe para servir aos interesses gerais da sociedade, ao passo que uma empresa comercial serve aos interesses de um indivíduo ou de um grupo.

Em segundo lugar, entre todas as instituições o governo é aquela que detém a autoridade política suprema.

Em terceiro, a autoridade do governo é sancionada pelo monopólio da violência.

Em quarto, a responsabilidade do governo deve corresponder à natureza e à dimensão de seu poder.

Não se pode ignorar que estas características fundamentais aparecem muito menos puras na realidade do que em sua descrição teórica. Há governos que não afetam de maneira significativa a vida da sociedade, que estão subordinados ao poder de grupos particulares, que não podem executar cabalmente seus mandatos, ou que, em vez de servir aos interesses gerais do povo, são instrumentos para explorá-lo. Note-se, porém, que estamos tratando aqui das características essenciais do governo, indepen-

dentemente de suas imperfeições práticas.

No presente contexto o que importa é advertir como essa caracterização do governo impõe peculiaridades à sua administração. É-nos fácil enumerar algumas conseqüências:

1) A tarefa governamental é enorme, complexa, difícil. A envergadura das operações, a multiplicidade dos propósitos e a complexidade dos programas demandam formas especiais de administração.

2) Em face da universalidade e soberania do governo, pressupõe-se que a este caiba resolver os conflitos de interesses particulares, a fim de alcançar o máximo possível de bem-estar geral. Para o desempenho desta função, há requisitos de imparcialidade e equidade, que condicionam o comportamento administrativo distinguindo-o do das empresas particulares. São evidentes as manifestações deste traço característico.

3) O governo é responsável perante o povo. Suas ações estão constantemente expostas à publicidade e à crítica. As opiniões dessa autoridade — o povo — são muito diversas e variáveis. Qualquer assunto pode

converter-se em ingrediente explosivo para a opinião pública. Não padece dúvida que a administração governamental tem de se adaptar a tais exigências com maior apêgo que a particular. Num sistema democrático, o caráter representativo de governo acentua esta peculiaridade.

4) Os governantes, desde os mais altos na hierarquia até os de nível inferior, representam um poder imenso de coação, em face do qual se requerem proteções especiais. As ações das autoridades públicas devem ser controladas pela supervisão de seus colegas, do povo e, sobretudo, pelo seu próprio senso de responsabilidade. Isto pressupõe métodos, atitudes e formas de organização especiais, que limitem a autoridade e evitem abusos.

5) A eficiência de uma entidade governamental não deve medir-se pelo aumento de suas receitas ou pela redução de seus gastos, senão pela qualidade e intensidade com que realize os propósitos públicos. Julgar-se o governo em termo de lucros e perdas, como se fôsse uma empresa comercial — com o empenho de que gaste pouco, não incorra em dívidas e mantenha

seus orçamentos equilibrados —, eis um equívoco muito comum. A menos que o governo seja um negócio dos governantes, sua eficiência deve ser julgada sempre à luz de sua contribuição para a satisfação das necessidades e dos ideais do povo.

Relativamente aos serviços tradicionais, como aos de educação, saúde e segurança, êsse ponto não é tão discutível quanto o que se refere às novas funções governamentais de orientar os processos econômicos. Quando o governo administra organizações de tipo comercial, a contabilidade de lucros e perdas é útil para determinar a eficiência interna de tais empresas. Mas isto é apenas um aspecto, pois o que importa em última instância é o benefício social.

A importância prática de tal princípio confirma-se continuamente nos países em que haja programas de desenvolvimento econômico intenso. Em face das operações das empresas governamentais de produção econômica, a opinião pública protesta quando a contabilidade interna não revela lucros. Os administradores, por sua vez, insistem na mesma tecla, não só para satisfazer as exigências do público,

senão também o seu próprio orgulho profissional. Conseqüência: os políticos acabam por ver com certo temor qualquer projeto dêstes. Desvirtua-se, desta sorte, o propósito principal da participação governamental nos processos econômicos, que é o de estimular a eficiência do *sistema econômico, considerado globalmente*, para melhorar as condições de vida do povo.

Dêste ponto de vista, a eficiência interna de cada unidade produtiva assume caráter secundário. A atividade governamental dêste tipo surge precisamente para preencher os claros que no sistema econômico deixam as emprêsas orientadas pelo princípio da eficiência interna. Isso justifica que, na iniciativa governamental, haja maior disposição

para correr o risco de abrir novos caminhos de produção; que, em certos casos, se aumentam os gastos para prestar serviços necessários à sociedade; ou que se reduzam os preços em benefício de outros propósitos similares de conveniência geral (28).

Sem entrar em pormenores que aqui não cabem, vemos a necessidade de formas administrativas especiais. Todo o problema — autonomia *versus* contrôle político —, nas corporações públicas (também chamadas “entidades autônomas” ou “autárquicas”) prende-se ao fato básico de que o govêrno é diferente. São inúmeras as complicações que dificultam nessas entidades o esforço por harmonizar o princípio da eficiência interna com o da utilidade social.

---

(28) Podemos dar aqui alguns exemplos concretos: prejuízos no período inicial de funcionamento de novas indústrias administradas pelo govêrno; redução dos lucros percebidos por determinado monopólio de transporte, com o fim de baixar os preços; idem, para estabelecimentos comerciais destinados à venda de alimentos; utilização de um monopólio de energia elétrica para expansão dos respectivos serviços, mediante a redução correspondente de lucros, etc. “Puerto Rico, A Study in Democratic Development, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* (janeiro, 1953), especialmente o artigo de TEGORO MOSCOSO, “Industrial Development in Puerto Rico”, págs. 60-69.

## II — A SISTEMATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### A — Antecedentes

No que concerne aos processos administrativos do governo, a sistematização da teoria e da prática não é um desenvolvimento recente, como supõem alguns. Desde priscas eras da história da humanidade, reconheceu-se a importância de ordenar racionalmente as atividades governamentais desse tipo.

MAX WEBER, o grande sociólogo alemão, demonstra que na antiguidade houve exemplos de um “burocratismo até certo ponto claramente desenvolvido... o Egito na época do Império Novo... e o Principado romano... especialmente a monarquia diocleciana e o Estado bizantino baseado nela” (29). Classifica esses exemplos no mesmo grupo em

que inclui a Igreja Católica Romana, o Estado europeu moderno e as empresas capitalistas (30). Define “o caráter essencial de uma autoridade burocrática ou magistratura” — que “se tem desenvolvido completamente... só com a aparição do Estado Moderno... e as formas avançadas do capitalismo” — na forma seguinte:

“a) rege o princípio das atribuições oficiais fixas, ordenadas... Existe uma firme distribuição das atividades metódicas — consideradas como deveres oficiais — necessárias para cumprir os fins da organização burocrática; b) os poderes de mando necessários para o cumprimento destes deveres se encontram igualmente determinados de modo fixo, estando bem delimi-

---

(29) MAX WEBER, *Economía y Sociedad* (México): Fondo de Cultura Económica, 1944), IV, pág. 93.

(30) *Ibid.*

tados por normas os meios coativos que lhes são atribuídos...; c) para o cumprimento regular e contínuo dos poderes assim distribuídos e para o exercício dos direitos correspondentes, tomam-se as medidas necessárias com o objetivo de nomear pessoas com aptidões bem determinadas” (31).

ALBERT LEPAWSKY, professor contemporâneo de administração pública, apresenta em seu livro *Administration* excelentes provas para destruir a tese de que o surgimento desta disciplina ocorreu no século XIX. Seus argumentos nada mais são do que declarações de funcionários egípcios, de Confúcio, de Péricles, de Sócrates, de Cícero e de outras grandes personalidades históricas, acompanhadas por comentários de investigadores eminentes (32).

Segundo observa o citado WEBER, a *racionalização* da administração pública desenvolve-se *plenamente* depois do advento do Estado Moderno e da economia capitalista. Nessa ordem de idéias o trabalho dos camera-

listas no século XVI, XVII e XVIII é muito significativo. Este grupo de professores e administradores constitui a primeira escola no desenvolvimento moderno da administração pública. Seus principais representantes foram GEORG ZINCKE e JOHANN VON JUSTI.

O movimento teve como fundo histórico o apogeu da administração pública da Prússia, no século XVIII. Lá e então, em um regime de militarismo e centralização, floresceu também a eficiência administrativa, caracterizando-se pelo melhoramento considerável da capacidade e honestidade dos funcionários públicos; a sistematização das funções e as demais condições de trabalho; a regulamentação dos métodos para selecionar os funcionários, incluindo requisitos de educação especializada e exames; e a profissionalização do serviço público, que se manifestou por meio do estabelecimento de cursos universitários sobre *camera-lismo*, é dizer, administração e economia com base na educação geral (33).

(31) *Ibid.*, pág. 85.

(32) LEPAWSKY, *op. cit.*, capítulo IV.

(33) HERMAN FINER, *Theory and Practice of Modern Government* (Nova York: Holt, 1949), págs. 724-734.

CARL J. FRIEDRICH, em seu magnífico livro *Teoria e Realidade da Organização Constitucional Democrática*, refuta a noção freqüentemente aceita de que a administração pública moderna se haja originado no continente europeu. Baseando-se em T. F. TOUT (34) e outros autores, sustenta insistentemente que a Inglaterra começou a metodizar os processos executivos muito antes da Prússia. Assinala que nos séculos XII, XIII e XIV, os ingleses desenvolveram instituições centrais de supervisão e controle, tais como: o conselho real, o *erário*, a chancelaria e outras; um sistema de arquivos e registros; a diferenciação de funções; a regulamentação dos requisitos para ingresso nos cargos públicos; e certo grau de profissionalização (35).

As limitações de espaço, impostas pelo propósito pedagógico deste Caderno, não permitem que

tenhamos traçar aqui a trajetória histórica da administração pública. Pareceu-nos, porém, necessário apresentar êstes antecedentes de sistematização teórica e prática para demonstrar o equívoco daqueles que situam esta disciplina exclusivamente nos séculos XIX e XX.

Além da inexactidão histórica, o erro prejudica muito as possibilidades de progresso neste campo, porque nos conduz a renunciar a um caudal valioso de interpretações que se vêm enriquecendo através dos séculos. Já advertimos que a profissão da administração pública perde muito quando não se beneficia dos ensinamentos legados pela tradição da ciência política e da jurisprudência. Agora vemos que a mesma advertência serve para indicar, nos processos executivos de épocas passadas, antecedentes e analogias de grande utilidade.

---

(34) THOMAS F. TOUT, *Chapters in Administrative History of Medieval England* (6 vols., Manchester: Manchester University Press, 1920-1933).

(35) CARL J. FRIEDRICH, *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática* (México): Fondo de Cultura Económica, 1946); tradução espanhola de *Constitutional Government and Democracy* (Boston: Little Brown & Co., 1941), págs. 44-47. Há uma edição inglesa revista, com o mesmo título, publicada em 1950 pela Editôra Ginn. & Co.

A êsse respeito, é absurda a pretensão de buscar em situações culturais distintas, de etapas anteriores, as características de um fenômeno que por definição fazemos exclusivamente contemporâneo. As peculiaridades culturais da *polis* grega, do império romano, do feudalismo medieval, ou de qualquer outra situação histórica, são significativas para os nossos problemas se, em vez de nos impormos categorias atuais, analisamos essas experiências passadas com objetividade, para aproveitar tanto a importância das diferenças como das semelhanças.

Reconheça-se, por exemplo, que naquelas formas de cultura não existia, como existe hoje, a diferenciação das funções governamentais em legislativas, executivas e judiciais. Reconheça-se, também, que a administração judicial, sistematizada desde a antiguidade, apresenta analogias muito instrutivas para a administração contemporânea de tipo executivo. Atente-se ainda no fato de que a ordenação dos processos políticos tem sido sempre de significação fundamental para a administração pública, pelo que a história nos pode ensi-

nar muito sôbre os problemas administrativos de hoje.

## B — O fundo histórico dos séculos XIX e XX

Devemos reconhecer a significação das épocas anteriores para assim estabelecer uma perspectiva histórica melhor. E' indiscutível, porém, que a partir do último terço do século XIX, a sistematização da administração pública entrou em fase de desenvolvimento sem precedentes. Poder-se-ia dizer que é *principalmente* um produto do século XX.

As transformações radicais da cultura ocidental no século XIX são as causas primárias do auge alcançado pela sistematização da administração pública. Para o nosso propósito de síntese, poderíamos agrupar essas mudanças fundamentais em quatro categorias: o apogeu da ciência, a revolução industrial, a revolução democrática e a revolução socialista.

O êxito das ciências naturais, tanto nos aspectos analíticos, como nas aplicações tecnológicas, granjeia para o método científico, nesse momento, um prestígio que domina a ideologia da

época, penetrando todos os campos do conhecimento e da prática. Nos estudos sociais, a atitude cientificista triunfa sobre a escola do direito natural, que prevalecia no século XVIII, e impõe o método positivo de observação, indução e experimentação. A formulação *a priori* de normas ideais para reger a conduta humana em sociedade é deslocada, gradualmente, pela nova tendência, que busca a exatidão do conhecimento dos fatos e deles deriva generalizações descritivas.

A mutação metodológica ocorre na ciência política e no direito, assim como nas demais ciências sociais. Diante do avanço do cientificismo, a decadência do *jusnaturalismo* culmina com a Escola Utilitarista, na primeira metade do século XIX. BENTHAM e os MILL reformaram a teoria política e JOHN AUSTIN, a teoria do direito. Fundamentalmente, é a mesma corrente de pensamento que produz a economia clássica e o positivismo sociológico. Em todos os setores prevalece a atitude científica, o empenho de analisar a realidade tal como é, para descobrir relações de causa e efeito, para prever os acontecimentos e, em al-

guns casos, até para converter as interpretações descritivas em fórmulas de validade normativa.

A sistematização da administração pública no século XX está impregnada pela influência avassaladora das ciências naturais. Mais adiante veremos as consequências metodológicas deste fato.

A revolução industrial, indissolúvelmente ligada ao apogeu das ciências naturais, tem significação especial para o nosso tema. O progresso tecnológico e as novas formas de organizar o trabalho para a produção em massa geram a formidável caudal de técnicas administrativas que caracteriza o capitalismo. Nunca antes se haviam deparado problemas tão complexos à organização do esforço comum dos homens.

Ao desatar-se, a enorme força criadora do capitalismo chega a penetrar nas atividades do governo. Daí encontrar-se a administração pública tão dominada por analogias com a administração particular. Além dessa influência direta, ressalta o fato de que a revolução industrial e o desenvolvimento do capitalismo, com seus múltiplos efeitos sobre as relações sociais, geram para o

governo contemporâneo problemas de magnitude e complexidade insólitas.

A revolução democrática é outro grande acontecimento dos últimos dois séculos, a qual orienta a trajetória atual da administração pública.

Apesar de ser a democracia moderna uma evolução do liberalismo dos séculos XVII e XVIII, e de que suas raízes se estendem até à antiguidade, a elaboração das práticas democráticas e a extensão de sua influência pertencem aos séculos XIX e XX. É certo que as revoluções da França e Estados Unidos marcam, no final do século XVIII, a culminação da corrente liberal, empenhada em assegurar a liberdade dos súditos mediante a fixação de limites para a autoridade do governo. Neste sentido, êsses dois grandes acontecimentos históricos se cristalizam nos séculos XVII e XVIII. Mas, ao mesmo tempo iniciam nova etapa na evolução da filosofia social, orientada pela aspiração de estabelecer o controle do povo sobre o governo. É no que respeita ao desenvolvimento prático dêste ideal democrático, a tarefa foi levada a efeito durante o século XIX, es-

tendendo sua influência por todo o mundo.

Ainda que alguns pretendam desvincular a administração pública da política — segundo vimos no capítulo anterior — não se pode negar que, tanto na prática como na teoria, as premissas liberal-democráticas condicionam a administração pública nos países onde prevalece tal sistema de organização político-social.

A revolução socialista do século XIX é, em certos sentidos, uma projeção das tradições liberal-democráticas. Seus postulados de maior equidade na função do patrimônio coletivo estão essencialmente baseados no respeito à dignidade do ser humano, considerado como indivíduo, e na democratização do controle político. A melhor prova desta relação encontra-se na marcha dos governos democráticos rumo a novas formas de orientar os processos econômicos e sociais, a fim de oferecer às respectivas comunidades condições mais justas de vida.

As possibilidades de incompatibilidade entre esta tendência socialista e os ideais de liberalismo e democracia constituem para tais países a interrogação mais angustiada do momento; e o so-

cialismo marxista, como alternativa desafiante de organização social, mantém o dramatismo da grande questão. Não cabe aqui analisar o dilema de nosso tempo, senão advertir que os problemas da administração pública estão hoje envoltos, inevitavelmente, neste conflito da época.

Ao lado dos outros traços fundamentais dos últimos dois séculos, comentados nesta seção, a advertência pode servir-nos, apesar de sua brevidade, para recordar o fundo histórico em que se desenvolvem atualmente os problemas da administração pública. A perspectiva histórica é especialmente necessária para identificar as premissas políticas das teorias e práticas administrativas, que serão objeto de nosso estudo. As idéias e experiências de outros países devem julgar-se à luz das tradições a que pertencem. Em qualquer tentativa de transferir normas e técnicas a novos ambientes, será indispensável este cuidado.

Em resumo, estas forças diretoras do pensamento e da ação que caracterizam os séculos XIX e XX — o apogeu da ciência, o

capitalismo industrializado, a revolução democrática e a revolução socialista — são as chaves que o observador há de utilizar para compreender o curso atual das interpretações sobre a administração pública.

### C — As tendências atuais

Como disciplina sistemática, a administração pública é muito jovem e ainda não tem em sua tradição escolas bem definidas, com características constantes. Seu estado presente é de fluidez. Individualmente, os protagonistas trocam com freqüência suas posições e às vészes suas teorias incluem contradições metodológicas. A mesma incerteza manifesta-se na atividade coletiva dos grupos e das instituições.

Tais condições derivam, em geral, da complexidade dos problemas e juventude da matéria. É preferível a disposição para reexaminar constantemente as hipóteses. A êsse respeito, o livro de LEONARD D. WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration* (36), constitui um modelo clássico.

Suas três edições, de 1926, 1939 e 1950, absorveram o progresso gradualmente ocorrido no campo profissional. Aquilo que no curso dessa obra é ecleticismo admirável e ausência de apaixonamento, em muitos casos serviu também para propiciar colaborações frutíferas e evolução progressista.

E' certo que em algumas ocasiões a vacilação metodológica deriva da pressa, descuido e superficialidade. E' certo também que já é hora de pedir que se proceda com rigor maior. Por outro lado, a existência de divisão prematura em escolas rigidamente definidas, como acontece em outras disciplinas, constitui uma vantagem. Seria fatal a propensão a fixar as lealdades metodológicas antes do tempo, convertendo-as em pressupostos inquestionáveis, que impeçam a colaboração entre os distintos grupos e dificultem o progresso da matéria.

Em atenção a estas advertências preliminares, não tentaremos desta feita uma classificação de escolas: limitar-nos-emos a identificar as tendências e os

principais critérios, com o único propósito de ir adquirindo consciência metodológica para a análise dos processos administrativos em outros cadernos desta série.

### 1. O critério jurídico

Um dos primeiros passos no estudo dos processos administrativos do govêrno foi a análise de seus aspectos jurídicos. A atenção dos juristas reconheceu imediatamente a importância do ramo executivo do govêrno e preocupou-se com estudar suas bases legais. Foi atraída pelos processos judiciais e quase-judiciais da administração pública. Na situação contemporânea, datam dos fins do século XIX os acirrados debates sobre a *justiça administrativa* e o papel da administração nos processos judiciais.

Já explicamos no capítulo anterior os pontos principais das relações entre o direito e a administração pública (37). Foi necessário destacar nessa explicação a utilidade do critério jurídico e advertir contra seus perigos, no que se refere ao estudo dos processos administrativos.

---

(37) Supra, págs. 23-34.

Agora cumpre apenas resumir o que se tem dito e tanto quanto seja necessário para a identificação desta posição metodológica.

De acôrdo com a tendência dominante na profissão legal, a aplicação do critério jurídico à administração pública limita a atenção quase sempre aos preceitos legais que regem a conduta dos funcionários e aos requisitos formais dos métodos quase-legislativos e quase-judiciais. Pelas razões já mencionadas, esta é uma visão parcial, que exclui os ingredientes essenciais da administração — a ordenação cooperativa de pessoas mediante o planejamento, organização, educação e direção de sua conduta para o cumprimento dos propósitos públicos (38). Se bem que os atos administrativos do governo sejam baseados em normas jurídicas, a administração pública consiste principalmente em faculdade discricional.

O critério jurídico é mais útil para a administração pública

quando se interessa não só pelas regras legais, como também pelos processos de criação e aplicação do direito. Então julga o direito positivo em termos de suas finalidades e analisa os processos de legislação e administração. Esta concepção leva, inevitavelmente, a considerar os aspectos históricos, sociológicos, filosóficos e administrativos de ordem jurídica, incluindo o ramo executivo do governo. E, conforme aparece nas escolas sociológicas e sociofilosóficas da jurisprudência, encerra ensinamentos muito importantes para a administração pública.

A compreensão das técnicas e dos ideais vigentes na administração judicial pode revelar analogias muito interessantes. Neste sentido, o critério jurídico já realizou notável serviço de apreciação, crítica e melhoramento dos métodos quase-judiciais do poder executivo, demonstrando as vantagens e falhas da *justiça administrativa* em comparação com a *justiça judicial* (39).

(38) Supra, págs. 15 e 25.

(39) JAMES M. LANDIS, *El Poder Administrativo* (Buenos Aires: Depalma, 1951); tradução espanhola de *The Administrative Process* (New Haven: Yale, 1941); KENNETH C. DAVIS, *Administrative Law* (St. Paul: West Publishing Co., 1951), págs. 13-17; ROSCOE POUND, *Administrative Law* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press,

A antiga tradição da teoria do direito, que remonta às concepções do direito natural dos filósofos gregos e à sistematização prática dos juristas romanos, oferece à administração pública métodos e interpretações de incalculável valor. O rigor lógico de seus conceitos, o significado dos ideais e as técnicas para a administração de justiça, as noções de equidade e imparcialidade e outras contribuições de igual categoria constituem um legado precioso.

Diga-se, porém, que o legalismo estreito, que somente atenta nas disposições das leis e dos regulamentos, nas relações legais de autoridade legal e nos tecnicismos processuais, é prejudicial à teoria e à prática da administração pública. Conforme já vimos, encerra a capacidade criadora dos administradores em moldes rígidos e aniquila as melhores potencialidades do serviço público. Estimula a concepção autoritária e mecânica da admi-

nistração. Produz a mentalidade legalista, que se enreda nas minuciosidades da análise lógica e nos truques dos tecnicismos processuais e não pode chegar à realização dos propósitos públicos. Por não compreender a dinâmica dos processos sociais, que informam a criação e aplicação do direito, incorre em fiascos legislativos.

## 2. Administração científica

O movimento de *administração científica* (*scientific management*) é, claramente, um produto da revolução industrial. Surge como resposta aos problemas de administração em empresas industriais e logo aspira a que seus princípios orientem a administração pública e até a organização social.

É difícil identificar as origens desta escola, pois os historiadores encontraram antecedentes de seu método na Idade Média e até na antiguidade (40).

1942); WALTER GELLHORN, *Federal Administrative Proceedings* (Baltimore: John Hopkins, 1941), págs. 41-74.

(40) LEPAWSKY, *op. cit.*, págs. 103-105, que cita CHARLES A. BEARD, "The Elements of Scientific Administration" em *Public Policy and General Welfare* (Nova York: Rinehart, 1941), págs. 152-55; e OLIVER SHELDON, "The Development of Scientific Management in England", in *Harvard Business Review*, III (janeiro, 1925), pág. 129.

Na época do capitalismo e da industrialização, porém, geralmente se considera o inglês CHARLES BABBAGE como um dos principais precursores, graças a seu livro *The Economy of Manufacturers* publicado em 1832. O trabalho do industrial norteamericano HENRY TOWNE, na última parte do século XIX, representa uma contribuição importante, segundo pode apreciar-se em sua famosa comunicação de 1886 à Sociedade Americana de Engenheiros Mecânicos (41). Mas foram os ensinamentos de FREDERICK W. TAYLOR que consolidaram o movimento de administração científica de que êle é, por isso, considerado fundador.

No início, TAYLOR interessou-se principalmente pelos estudos da eficiência em termos de movimento e tempo, aplicados ao trabalho de indivíduos e organizações industriais. Êsses estudos consistiam em medir com precisão o movimento de operários e materiais com relação ao

tempo, a fim de propor métodos mais eficientes e econômicos. Era a aplicação do método científico aos aspectos físicos do trabalho a fim de conseguir maior produtividade. Mas TAYLOR e seus discípulos vislumbraram logo as possibilidades de aplicar suas técnicas num âmbito maior.

TAYLOR insistiu então em que o aspecto *mecânico* não era a essência de suas teorias. Advertiu que os estudos de tempo e movimento, a supervisão funcional, a contabilidade de custo, os salários diferenciais e outros elementos similares eram apenas detalhes de sua filosofia fundamental, da *revolução intelectual*, da *nova atitude*. A chave de seu sistema é a aplicação do método científico a todos os problemas e níveis da administração, incluindo a educação dos trabalhadores e a cooperação destes com os patrões, e projetando seus efeitos benéficos a tôdas as fases das relações sociais (42).

---

(41) HENRY TOWNE, "The Engineer as an Economist", *Transactions of the American Society of Mechanical Engineers*, 1886, VII, 428-429, citado em LEPAWSKY, *op. cit.*, pág. 115.

(42) F. W. TAYLOR, *The Principles of Scientific Management* (Nova York: Harper, 1911), págs. 128-130; traduzido para o espanhol: *Principios de Administración Científica* (Buenos Aires: Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1944).

Os discípulos de TAYLOR — HENRY L. GANTT, FRANK B. GILBRETH, HARRINGTON EMERSON, MORRIS L. COOKE, LOUIS D. BRANDEIS e outros — ampliaram o âmbito de sua teoria, elaborando-lhe os postulados. BRANDEIS destacou-se na campanha para demonstrar a necessidade de maior eficiência, não apenas no trabalho dos operários, mas também nos níveis mais destacados da administração. Outros proclamaram a *administração científica* como a filosofia de uma nova *ordem social* (43).

O interessante para o nosso plano de estudo é assinalar a influência da *administração científica* na administração pública de nossos dias. Essa influência tem sido intensa não só nos Estados Unidos, como em todo o mundo — incluindo a América Latina e a própria Rússia! (44). Apóia-se na grande eficiência

produtiva da indústria norte-americana. Tôda a teoria da administração pública apresenta os efeitos dêste parentesco.

Em seu livro *The Administrative State*, DWIGHT WALDO estuda as idéias fundamentais que comandaram o movimento de administração pública nos Estados Unidos e demonstra que, nessa ideologia, a escola de *administração científica* tem exercido grande influência. A mesma relação, em outros países, pode ser facilmente comprovada, quando se escrutina a literatura sôbre êste assunto.

O movimento de gerência científica, que parte da administração industrial, trouxe contribuições muito valiosas para a administração pública, principalmente pela insistência no método científico, pela atenção aos problemas concretos da prática quotidiana, e por haver elabora-

---

(43) H. L. GANTT, *Work, Wages and Profits* (Nova York: McGraw-Hill, 1913); H. EMERSON, *Efficiency as a Basis for Operation and Wages* (Nova York: John R. Dunlap, 1909); M. L. COOKE, *Academic and Industrial Efficiency* (Nova York: The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 1910); LOUIS D. BRANDEIS, *Business — a Profession* (Boston: Small Maynard & Co., 1914), citados em LEPAWSKY, *op. cit.*, págs. 122-128. Ver também WALDO, *op. cit.*, págs. 47-61.

(44) WALDO, *op. cit.*, págs. 53-61; LEPAWSKY, *op. cit.*, páginas 129-133, 170-173.

do técnicas específicas de administração, aplicáveis com proveito nas entidades públicas. Isto é evidente em organização e métodos, pessoal, planejamento, administração financeira, relações humanas, em todos os setores especializados.

Diga-se, porém, que quando se exagera a similitude entre a administração particular e a pública, ignorando-se as peculiaridades do governo, especialmente a sua significação global e propósitos, os efeitos do taylorismo são prejudiciais. Já assinalamos antes estas diferenças (45). O método positivo científico da administração particular não pode dar ao governo soluções adequadas para os problemas de selecionar objetivos de utilidade social, adaptar a êstes os meios administrativos, estabelecer os controles e as responsabilidades próprias e fixar limites à autoridade pública.

### **3. Cientificismo e especialização na administração pública**

No que diz respeito à aplicação do método científico-natural, há, em muitos casos, como

vimos, analogias e coincidências entre a administração pública e a administração industrial. Mas em outras ocasiões, dentro do campo da administração governamental ou nalgum setor particular dela, êste cientificismo carece de pontos de contato com a administração privada. Caracteriza-se então pelo empenho de definir a província da administração pública e criar uma especialização com unidade e independência. Uma vez isolado, estuda-se êste setor da realidade pelos métodos positivos das ciências naturais.

Êste critério pode ser muito benéfico para se conseguir exatidão no conhecimento e na interpretação analítica dos fatos. Insiste em aperfeiçoar a observação, os conceitos, a terminologia, a sistematização lógico-descritiva, a comprovação de hipóteses, a experimentação, as aplicações práticas e, em geral, todos os meios de aumentar o rigor científico da disciplina. Trata-se, sem dúvida, de uma contribuição valiosíssima, conforme se pode verificar nos estudos de

---

(45) Supra, págs. 42-46.

organização e métodos, administração financeira e outros.

No entanto, quando não reconhece suas limitações, a atitude científica é perigosa. Na administração pública, como em outros campos, encontramos as seguintes tendências prejudiciais: a) a especialização excessiva, seja na administração pública considerada globalmente, seja em qualquer de seus setores, impede que se perceba sua interdependência com as outras fases da vida humana em sociedade; b) as pretensões exageradas de validade científica ignoram a imaturidade da disciplina e a debilidade de seus postulados, querendo impor como regras de validade absoluta e universal princípios que só devem aceitar-se como hipóteses ou guias; c) a obsessão pelo método positivo do conhecimento de fatos deixa de lado os problemas de selecionar fins e de adaptar a êles os meios administrativos: e muitas vezes tem a conseqüência de subordi-

nar os valores primários às considerações processuais, tumultuando tôda a perspectiva; d) o mecanismo administrativo pretende aprisionar a liberdade humana e o arbítrio administrativo em esquemas de organização, regras de procedimento e outras fórmulas de suposta validade científica, sem perceber que a administração se propõe, antes de tudo, estimular a capacidade criadora das pessoas, em trabalho cooperativo.

#### 4. O critério político: científico e filosófico

A influência do cientificismo manifestou-se também na ciência política desde o século XIX, afastando-a da escola jusnaturalista dominante no século XVIII e orientando-a cada vez mais para os métodos positivos e empíricos (46). Foi então que a ciência política desenvolveu um interesse muito maior pelos processos administrativos do gover-

---

(46) GEORGE H. SABINE, *História de la Teoría Política* (México: Fundo de Cultura Econômica, 1945); tradução espanhola de: *A History of Political Theory* (Nova York: Holt & Co., 1937), especialmente capítulos XXVII, XXXI-XXXIII; HERMAN HELLER, "Political Science", *Encyclopedia of the Social Sciences*, eds. Edwin R. A. Seligman e Alvin W. Johnson, XII (1942), págs. 207-223; GEORGE E. CATLIN, *Principles of Politics* (Londres: G. Allen, 1930), págs. 19-56.

no, formando assim a disciplina da administração pública, como uma subdivisão da teoria do Estado. Se bem que este desenvolvimento se deva em parte à importância evidente do setor executivo nos governos contemporâneos, o qual reclama a atenção teórica, sua explicação se encontra também na tendência cientificista. As questões mais gerais e abstratas da política, o novo critério prefere os problemas específicos e concretos da administração (47).

Este critério da teoria política é benéfico para a administração pública porque lhe situa os problemas dentro da moldura do Estado. Compreende-se assim a significação global dos processos político-administrativos e estabelecem-se as relações entre as questões mais fundamentais de organização política e as mais específicas de administração pública. Vimos no capítulo anterior a significação recíproca dos aspectos políticos e administrativos do Estado; as mesmas explicações podem aduzir-se aqui para

acentuar, do ponto de vista metodológico, a utilidade da teoria política (48).

Assim, por exemplo, os que estudam os processos administrativos por este prisma esclarecem melhor os aspectos constitucionais, as relações do poder executivo com os poderes legislativo e judicial, os contrôles políticos, a distribuição real do poder, as pressões dos partidos e demais grupos de interesses, a influência da opinião pública e outros fatores políticos de grande significação para a administração pública.

Com referência a esta disciplina poderíamos classificar os estudiosos da política em três grupos principais: *a*) os indiferentes; *b*) os positivistas; *c*) os normativistas.

Se bem que possa parecer estranho, devemos referir-nos ao grupo dos indiferentes, porque é lamentável a tendência — ainda muito forte nos círculos da ciência política — a não estudar os problemas administrativos do governo. É a contrapartida da resistência que apresentam mui-

---

(47) WALDO, *op. cit.*, pág. 23.

(48) *Supra*, págs. 15-23.

tos administradores públicos frente à teoria política. A falta de comunicação prejudica sensivelmente o progresso de ambos os setores. Basta perflustrar rapidamente a literatura dos dois lados para comprovar os efeitos prejudiciais dêste isolamento.

E' mais construtivo observar a colaboração que se opõe a esta tendência. Cumpre-nos, porém, distinguir aqui novamente entre as influências dos positivistas e as dos normativistas.

Mesmo as teorias positivas, que se limitam a descrever e interpretar os fatos políticos tal como são, sem entrar nos problemas de sua orientação normativa, encerram ensinamentos muito importantes para a administração pública. Revelam a interação dos processos políticos com os administrativos, desco-

brent novas conexões de meios e fins, considerados êstes como fatos *operantes* e, em geral, ampliam o âmbito de compreensão, melhorando assim a perspectiva dos administradores públicos (49).

Se bem que o método positivo da ciência política algumas vêzes se enquiste em questões processuais de menor importância e esqueça os problemas fundamentais de organização política, acentuando assim as tendências iguais da administração pública, podemos dizer que em geral tem exercido sobre esta influências favoráveis. Ao assinalar, para os estudiosos dos processos administrativos, a importância dos outros aspectos do Estado; ao destacar as peculiaridades do govêrno em contraste com a administração privada; ao

---

(49) Neste sentido vejamos algumas contribuições importantes, aqui apresentadas como exemplos de uma literatura vastíssima: E. PENDLETON HERRING, *Public Administration and the Public Interest* (Nova York: McGraw-Hill, 1936) e *The Politics of Democracy* (Nova York: Norton, 1940); GAETANO MOSCA, *The Ruling Class*, traduzido para o inglês por HANNAH D. KAHN (Nova York e Londres: McGraw-Hill, 1939); CHARLES E. MERRIAM, *Political Power* (Nova York: McGraw-Hill, 1934); HAROLD D. LASWELL, *Psychopathology and Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1930); ROBERTO MICHELS, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, traduzido para o inglês por EDEN e CEDAR PAUL (Nova York: Hearst's International Library Co., 1915).

situar o poder executivo dentro do conjunto dos processos políticos, inevitavelmente apresenta questões fundamentais, não somente de interpretação descritiva, como também de orientação normativa.

Não obstante as enormes dificuldades teóricas que o harmonizar as fases normativas com as descritivas oferece, como também a conveniência de dividir o trabalho, para que alguns se concentrem em uma só destas tarefas, é indiscutível a conveniência de que ambos os aspectos se cultivem juntamente.

Aquilo que constitui um problema grave para todos os estudos humanísticos e sociais — êste abismo entre as proposições do *ser* e as do *deve ser* — incide com a mesma persistência angustiosa na comunicação entre a filosofia política e a administração pública. Em sua análise sobre a *ideologia* desta última disciplina, DWIGHT WALDO faz os seguintes comentários interessantes:

“Nos últimos anos se tem manifestado freqüentemente a sêde de filosofia e não têm sido pou-

cos os convites aos estudiosos da teoria política para que ajudem a ampliar os horizontes da administração pública. Todavia, será necessário bastante tempo para se conseguir um enxêrto frutífero e para isso, ademais, ter-se-á que esperar que se formule uma *filosofia para os filósofos!* Porque a teoria política também se tornou objetiva, científica; seus cultores encontram-se agora na situação caricaturesca do diretor de museu de arte que *sabe tudo sobre a arte, exceto quais as obras de que gosta*. Os estudiosos da administração pública, em geral, têm lido pouco da história da teoria política, mas, não obstante, não têm dúvidas sobre o de que gostam! Os estudiosos da teoria política podem oferecer maturidade e refinamento aos de administração pública, mas ainda têm que caminhar muito, antes que possam dar-lhes ajuda positiva no exame de problemas fundamentais, como o das relações da administração com a democracia ou com a ciência” (50).

A melhor maneira de indicar as possibilidades de colaboração

---

(50) WALDO, *op. cit.*, pág. 206, nota 1.

que estão sendo desperdiçadas, é citar contribuições valiosas, que constituem exceções à situação geral. As obras de CARL J. FRIEDRICH (51), HERMAN FINER (52), MARSHALL E. DIMOCK (53) e HAROLD J. LASKI (54) representam alguns exemplos de uma escola que trata de harmonizar a ciência e a filosofia políticas com a administração pública. É um dos movimentos mais prometedores na evolução contemporânea desta disciplina. Em inglês, êsse movimento às vezes é mencionado como *public policy*.

### 5. O estudo científico das relações humanas

O estudo das relações humanas na administração apresenta, recentemente, contribuições valiosíssimas. Concentrando a atenção nos aspectos psicológicos e sociológicos dos processos administrativos, tanto nas empresas particulares, como nas públicas, esta escola aspira a rever as fórmulas tradicionais, mediante uma compreensão melhor do elemento humano. Insiste em que muitas das interpretações e práticas aceitas hoje

---

(51) *Constitutional Government and Democracy* (Boston: Ginn & Co., 1950); há tradução espanhola da edição de 1941 por VICENTE HERRERO, *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática* (México: Fundo de Cultura Econômica, 1946). Ver também CARL J. FRIEDRICH e EDWARD S. MASON (eds.), *Public Policy*, Anuário da Escola Superior de Administração Pública, Universidade de Harvard (Cambridge: Harvard University Press, 1940, 1941, 1942).

(52) *The Future of Government* (Londres: Methuen, 1946); *Theory and Practice of Modern Government* (Nova York: Holt, 1949); *The Road to Reaction* (Boston: Little Brown and Co., 1945).

(53) "Los Objetivos de la Reorganización Gubernamental", *La Reorganización de la Rama Ejecutiva* (Rio Piedras, Puerto Rico: Escuela de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1951); "Administrative Efficiency with a Democratic Policy", em *New Horizons of Public Administration* (Alabama: University of Alabama Press, 1946); *Modern Politics and Administration* (Nova York: American Book Co., 1937); "The Role of Discretion in Public Administration", *The Frontiers of Public Administration* (Chicago: University of Chicago Press, 1936).

(54) *The American Presidency: an Interpretation* (Nova York: Harper, 1940); *Parliamentary Government in England* (Londres: G. Allen & Urwin, 1938).

são o produto de tradições ou especulações sem base no conhecimento exato dos fatos. E adverte que, por causa da pressa em formular teorias e recomendações práticas, muitos têm descuidado do primeiro passo indispensável em toda atividade científica — a percepção adequada da realidade, a compreensão de todos os aspectos relevantes. A prova disto é que o empenho da especialização traiu seu próprio objetivo de exatidão científica, por ignorar as fases sócio-psicológicas da administração. Demais, pode criticar-se a falta de realismo em outros sentidos e a debilidade geral da metodologia.

Vale citar aqui as palavras de HERBERT A. SIMON, um dos principais representantes desta atitude metodológica:

“Este estudo... deriva de minha convicção de que ainda não temos neste campo instrumentos lingüísticos e conceituais suficientemente adequados para descrever em forma realística e significativa nem sequer os tipos simples de organização adminis-

trativa — isto é, descrevê-los de modo que a descrição proporcione a base para a análise científica da eficiência de sua estrutura e funcionamento... .

“Antes de que possamos estabelecer *princípios* imutáveis de administração, devemos ser capazes de descrever, em palavras, exatamente como é e como trabalha uma organização administrativa. ... (Minhas) conclusões não constituem uma *teoria* da administração, pois com exceção de alguns *dicta* propostos como hipóteses, não se estabelece nenhum princípio administrativo. Se há alguma *teoria* implícita, esta é a de que a formulação de decisões é o coração das atividades administrativas e que o vocabulário da teoria administrativa tem que se derivar da lógica e da psicologia das decisões humanas” (55).

À margem deste protesto de SIMON, podemos anotar que sua rebeldia contra o pseudocientificismo não realista é similar aos movimentos atuais de reforma nas outras ciências sociais. Recordemos, como exemplos, a decadência do conceito *homo eco-*

---

(55) HERBERT A. SIMON, *Administrative Behaviour* (Nova York: Macmillan, 1947), págs. 13-14.

*nomicus*, os ensinamentos das escolas sócio-filosóficas da teoria do direito e a tendência para a unificação das ciências sociais.

Efetivamente, o propósito de SIMON e outros cultores da ciên-

cia das relações humanas é aperfeiçoar o estudo da administração, em seu sentido descritivo, sem prejuízo de que separadamente se considerem os problemas normativos (56).

---

(56) Um grupo de estudiosos da administração pública proclama: "Devemos converter-nos, francamente, em cultores da ciência aplicada. Se vamos fazer isto, temos que trabalhar com uma escala de valores e ampliar nossos interesses para cobrir todos os valores envolvidos por qualquer questão importante de organização administrativa. Como a eficiência é só um destes valores, não podemos ocupar-nos exclusivamente da eficiência. E' necessário abranger todo o campo da política (*public policy*).

.....  
 Mas esta ciência aplicada da administração pública não pode deter-se, uma vez que englobe tôda a ciência política; terá também que tratar de absorver a economia e a sociologia.

.....  
 A verdadeira meta deste grupo particular de revolucionários ficaria muito claramente definida se eles se apresentassem — segundo alguns já têm feito — como interessados no campo da *política pública*, ou melhor ainda, se revivessem as expressões mais antigas e respeitáveis: *economia política* e *economia social*. A expressão *engenharia social*, que sublinha claramente o caráter prático da atividade, leva a marca da contaminação do critério mecanicista.

.....  
 Além dos que cultivam a ciência social aplicada, e consideram o campo da administração pública demasiado estreito para seus interesses e necessidades, encontramos um segundo grupo de rebeldes, do qual me considero membro, que quer criar uma ciência pura de conduta humana em organizações, e particularmente em organizações governamentais, e que se propõe construir uma teoria mais sólida com base na psicologia social. Este grupo não tem e nem deve ter a ilusão de estar receitando para a política pública. Quanto ao valor prático de seus trabalhos, encontra-se exclusivamente no uso que possam fazer de suas proposições, juntamente com as de várias outras ciências sociais, aquêles que chamo *economistas políticos*. HERBERT A. SIMON, "A Comment on the Science of Public Administration", *Public Administration Review*, VII (Verão, 1947), págs. 200-202.

Como nas ciências naturais, aqui também se aplica o método científico com interesse puramente analítico e positivo. A aspiração dêste grupo é precisamente lograr maior realismo e rigor na descrição dos processos administrativos. Quanto a esta característica, a ciência das relações humanas tem as virtudes e limitações inerentes à atitude científico-natural.

Mas constitui sem dúvida uma superação das outras aplicações do método científico à administração pública, já antes discutidas, porque seu critério é mais amplo e profundo pelo fato

de incluir as fases psicológica, sociológica e antropológica das relações pessoais.

Tomemos, por exemplo (57), o livro de SIMON sobre os processos de formular decisões, intitulado *Administrative Behaviour* (58); o trabalho do mesmo SIMON, de parceria com DONALD W. SMITHBURGH e VICTOR A. THOMPSON, *Public Administration* (59); as investigações empíricas da Escola de Administração de Negócios de Harvard sobre relações de trabalho nas empresas particulares (60); os estudos similares da

---

(57) MORTON GRODZINS, "Administração Pública e Ciência das Relações Humanas", *Revista do Serviço Público*, vol. I, n.º 2 (fevereiro, 1952), pág. 24; traduzido de "Public Administration and the Science of Human Relations", in *Public Administration Review*, XI (Primavera, 1951), págs. 88-102; ROBERT DUBIN, *Human Relations in Administration* (antologia de leituras e casos) (Nova York: Prentice Hall, 1951); ALFRED DE GRAZIA, *Human Relations in Public Administration* (bibliografia anotada) (Chicago: Public Administration Service, 1949); WAGNER ESTELITA CAMPOS, *Chefia, sua Técnica e seus Problemas* (Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947); tradução em espanhol: JACK BERENSHON, *Administración de Empresas* (Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1952); SCHUYLER DEAN HOSLETT (ed.), *Human Factors in Management* (Parkville, Mo.: Park College Press, 1946).

(58) Supra, pág. 15, nota 13.

(59) Supra, pág. 9, nota 9.

(60) EDMUND P. LEARNED, DAVID N. ULRICH e DONALD R. BOOZ, *Executive Action* (Cambridge: Harvard University Press, 1951); ELTON MAYO, *The Human Problems of an Industrial Civilization* (Boston: Harvard Graduate School of Business Administration, 1946);

Universidade de Michigan, também sobre problemas de relações humanas nas empresas públicas e particulares (61); a obra de CHESTER I. BARNARD, especialmente *The Functions of the Executive* (62); as interpretações de sociólogos como MAX WEBER (63), ROBERT K. MERTON (64), TALCOTT PARSON

(65), EMILE DURKHEIM (66), e de psicólogos como HENRI DE MAN (67), T. N. WHITEHEAD, (68), ELTON MAYO (69), ORDWAY TEAD (70) e HAROLD LASWELL (71).

Os temas interessantes para este ponto de vista são a liderança, a supervisão, os padrões extra-oficiais de organização, a

T. N. WHITEHEAD, *The Industrial Worker* (Cambridge: Harvard University Press, 1938), e *Leadership in a Free Society* (Cambridge: Harvard University Press, 1936).

(61) *Process of the Administrative Conference, Special Report*, relatório mimeografado (Universidade de Michigan, março, 1950). Ver os relatórios do Research Center, Universidade de Michigan.

(62) Cambridge: Harvard University Press, 1938.

(63) WEBER, *op. cit.*, especialmente vol. IV, capítulo VI.

(64) "Role of the Intellectual in Public Bureaucracy", *Social Forces*, XXIII (maio, 1945), págs. 405-415; "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces*, XVIII (maio, 1940), págs. 560-568; "The Machine, The Worker and the Engineer", *Science*, CV (1947), págs. 79-81.

(65) "Motivation of Economic Activities", in ROBERT DUBIN, *Human Relations in Administration* (Nova York: Prentice Hall, 1951), págs. 27-38, extraído do *Canadian Journal of Economics and Political Science*, VI (1940), págs. 187-200, e *The Structure of Social Action* (Nova York: McGraw-Hill, 1937).

(66) *De la Division du Travail Social* (Paris: Alcon, 1926).

(67) *Joy in Work*, traduzido do alemão por E. e C. PAUL (Nova York: Henry Holt & Co., 1929).

(68) "Social Motives in Economic Activities", *Occupational Psychology*, XII (1938), págs. 271-290; *The Industrial Worker* (Cambridge: Harvard University Press, 1938).

(69) *The Human Problems of an Industrial Civilization*.

(70) *The Art of Administration* (Nova York: McGraw-Hill, 1951); *New Adventures in Democracy* (Nova York: McGraw-Hill, 1939); *The Art of Leadership* (Nova York: McGraw-Hill, 1935); *Human Nature and Management* (Nova York: McGraw-Hill, 1929).

(71) *Psychopathology and Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1930).

distribuição real de autoridade, a comunicação, os incentivos, o treinamento, a lealdade aos propósitos, o “trabalho de equipe”, a discricção, os contrôles subjetivos, a patologia administrativa e outros da mesma classe.

Aqui também procedem as advertências que fizemos anteriormente sobre os excessos da pretensão científica e a aplicabilidade de analogias industriais. Reconhecendo embora o enorme valor dêste critério que tem por base as relações humanas, devemos, entretanto, acautelar-nos contra uma confiança exagerada em suas interpretações. A natureza humana é muito complexa e variável. E, como o mesmo SIMON indica, estamos no início de uma ciência das relações humanas na administração. Por outro lado, o empenho de estabelecer generalizações que abranjam tôdas as formas de administração, particulares e públicas, — empenho que atualmente caracteriza êste movimento —, passa por alto, às vêzes, as condições próprias da administração governamental.

## 6. O critério antropológico

Ao adquirir a dimensão antropológica, a escola das relações

humanas deu ultimamente mais um passo no sentido de estender e aprofundar a sua análise. Esta dimensão antropológica revela a relação entre os processos administrativos e a cultura; permite compreender como a administração reflete o estilo de vida de cada povo; esclarece os problemas relativos à adaptação de práticas administrativas de um a outro meio cultural.

Nas investigações sócio-psicológicas, freqüentemente se supõe a configuração total da cultura, aceitando-a tal como suposta. Então procede-se à análise de relações administrativas tal como se manifestam no ambiente cultural pertinente, sem revelar-se a significação dêste dado básico tão importante. Noutras palavras, tôdas as conclusões estão condicionadas e limitadas por esta primeira hipótese: referem-se ao padrão cultural que se supôs e aceitou.

O critério antropológico trata precisamente de penetrar nesse significado do estilo peculiar da vida de cada povo e analisa a administração como uma fase da cultura. É sumamente útil para aprofundar nas raízes do problema, não só com referência aos interesses próprios de cada povo,

como também para tornar possível a tradução cultural de idéias e experiências, adaptando-as às exigências de outros ambientes.

Na administração pública, o desenvolvimento dos programas de cooperação internacional, especialmente os da Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas e do *Ponto Quatro* dos Estados Unidos, pôs de manifesto a exigência deste ajuste cultural. A maior parte da teoria e prática da administração pública está limitada às condições particulares dos países em que se haja formulado. Mesmo os melhores tratados apresentam o problema, não mais da tradução lingüística, senão da interpretação cultural. Tomemos como exemplo o texto introdutório de LEONARD D. WHITE (72) com referência à sua utilidade na América Latina. E também o

presente Caderno, que provavelmente será uma resposta insuficiente a tão difícil problema.

É que, a êsse respeito, ainda há muito por fazer. Até o momento, o que se conseguiu de mais importante foi estabelecer a exigência e despertar o interesse dos que cultivam a administração pública. Nesta conquista são muitos os pioneiros. Ao citar alguns trabalhos escritos, não podemos esquecer o trabalho daqueles que, na administração internacional, nos centros regionais de treinamento, nas universidades, nas missões de assistência técnica e noutras atividades similares, contribuem, neste momento, para o desenvolvimento do novo critério.

São de especial interesse para a América Latina as escolas do Brasil (73), Costa Rica (74), Porto Rico (75); as experiências da missão Keenleyside na

---

(72) *Introduction to Public Administration* (3.<sup>a</sup> edição; Nova York: Macmillan, 1950).

(73) *Prospecto e Regimento da E.B.A.P.* (Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração, Fundação Getúlio Vargas, 1953); BENEDICTO SILVA, *A Necessidade do Ensino de Administração Pública* (Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública, 1952).

(74) *Proposta para a Criação de uma Escola Superior de Administração Pública na América Central* (Nova York: Nações Unidas, E/CN. 12/AC. 17/81).

(75) *Catálogo de la Universidad de Puerto Rico* (San Juan, P. R.: Universidad de Puerto Rico, 1953-54), págs. 99-104; PEDRO

Bolívia (76); e a missão de Currie na Colômbia (77); os estudos da Comissão de Reorganização de Porto Rico (78) e do *Public Administration Service* em Porto Rico (79). El Salva-

---

MUÑOZ AMATO, *La Educación de los Servidores Públicos, Experiencias en Puerto Rico y su Significación para la América Latina* (San Juan, P. R.: Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, 1952).

(76) *Relatório da Missão de Assistência Técnica das Nações Unidas na Bolívia* (Nova York: Nações Unidas, 1951, ST/TAA/K/Bolívia/1); *Relatório Keenleyside* (La Paz: Universidad Mayor de San Andrés, Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, Cuaderno n.º 8, 1952).

(77) *La Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1952) e *Bases de un Programa de Fomento para Colombia* (2 vols.; Bogotá: Imprenta del Banco de la República, 1950).

(78) Porto Rico. *Relatório da Comissão de Reorganização do Poder Executivo do Governo de Porto Rico* (San Juan, 1949).

(79) Os principais projetos do Serviço de Administração Pública em Porto Rico foram os seguintes: estudo das relações entre os municípios e o Estado Livre Associado (1952-53); instalação de melhorias administrativas no Departamento de Trabalho (1952-53); estudo administrativo do Departamento de Agricultura e Comércio (1951-53); instalação de um sistema de aposentadoria para os empregados do governo (1951-52); desenvolvimento e instalação de um programa de organização e métodos (1951); estudo do Departamento de Obras Públicas (1950-51); instalação de reformas no sistema de contabilidade e de administração no Departamento de Fazenda (1950); preparação de um sistema de pensões para a Universidade (1950); assistência para a elaboração e instalação de um sistema de taxaço da propriedade (1950); estudo administrativo da Polícia Insular (1950); assistência sobre problemas de pensões (1950); estudo de organização e métodos no Departamento do Interior (1950); estudo da organização da Administração de Fomento Econômico (1950-53); estudo da organização e práticas administrativas da Repartição de Transporte (1949); estudo administrativo do Departamento de Fazenda (1949); assessoramento à Comissão de Reorganização (1949); elaboração e instalação de um sistema de contabilidade e controle para a propriedade pública (1948); estudo do Departamento de Educação (1948); estudo administrativo da Universidade (1947); revisão do sistema de administração de pessoal (1947); assistência contínua em problemas de contabilidade (1947); estudo dos sistemas de aposentadoria (1946); instalação de um novo sistema de

dor (80) e Costa Rica (81); o relatório das Nações Unidas *Sistema da Administração Pública* (82) e outros trabalhos sobre o desenvolvimento econômico de muita significação para os problemas de administração pública (83).

Nestes programas, a exigência prática do critério antropológico, da adaptação cultural, surge a cada passo e, muitas vezes, permanece insatisfeita. Os equívocos são freqüentes. Transferem-se fórmulas sem o necessário ajuste. E, em certos grupos, persiste

---

relações e outras reformas na contabilidade (1946); estudo dos sistemas de contabilidade em doze corporações públicas (1946); estabelecimento de melhores métodos na administração de pessoal (1945); estudo dos vencimentos em cargos fora do serviço classificado (1945); estudo dos métodos administrativos nas repartições do Auditor e do Tesoureiro (1944). Os relatórios sobre estes projetos foram publicados em inglês. *Survey and Installation Projects, 1943-1950* (Chicago: Public Administration Service, 1950). O Serviço de Administração Pública de Chicago é uma organização sem fins de lucro que prevê serviços de consulta exclusivamente a organismos governamentais.

(80) Estudo geral da organização do poder executivo (1950); estudo da administração de pessoal (1950); formulação de um plano de classificações e vencimentos para os cargos públicos (1950); estudo do programa de casas (1950); estudo e estabelecimento de reformas na administração financeira (1950); estudo e estabelecimento de novos métodos de compra (1950); formulação de um sistema de pessoal para o Banco Hipotecário (1950); assistência no estabelecimento de um programa de exames e outras funções da Repartição de Pessoal (1950); formulação de um programa de reformas administrativas (1949). *Ibid.*

(81) Estudo preliminar de certos problemas governamentais para um programa de reforma administrativa (1949). *Ibid.*

(82) (São José, Costa Rica; Escola Superior de Administração Pública — América Central, 1954); tradução mimeografada do "Special Committee on Public Administration Problems", *Standards and Techniques of Public Administration, with Special Reference to Technical Assistance for Underdeveloped Countries* (Nova York: N. U., Administração de Assistência Técnica, 1951).

(83) Vejamos, como exemplos: Nações Unidas, Conselho Econômico e Social, *Technical Assistance Activities in the E. C. L. A. Region* (Nova York: N. U., 1953); *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries* (Nova York: N. U., 1951) e *Economic Development in Selected Countries* (2 vols., Nova York: N. U., 1947, 1950).

a tendência para ver os problemas administrativos só em seus aspectos formais, sem penetrar em suas raízes psicológicas, sociológicas e antropológicas. Ainda abundam as soluções ingênuas, que pretendem transferir esquemas de organização e regras de procedimento a situações culturais em que não se podem aplicar, ou corrigir males de raiz com remédios superficiais. Não obstante, as experiências e interpretações vão-se acumulando gradualmente, à espera de uma sistematização que porventura as converta num conjunto coerente de teoria administrativa.

A tese de que devemos compreender a *ecologia* da administração pública (84) — que tanta significação tem tido nos últimos vinte anos — está, afortunadamente, perdendo seu sensacionalismo. Nos grupos mais progressistas já está bem enraizada a perspectiva antropológica. É pro-

vável que o desenvolvimento mais importante da administração pública como disciplina sistemática, nos próximos anos, venha a ser o reexame das teorias tradicionais, à luz das relações humanas, especialmente com referência aos padrões culturais de cada povo. O livro de ALEXANDER LEIGHTON, *The Governing of Men*, é testemunho das potencialidades que encerra esta nova visão metodológica (85).

#### 7. Normativismo e relações humanas

A análise positiva das relações humanas precisa do complemento de juízos normativos que orientem a aplicação de suas interpretações descritivas à prática da administração. Sem esta orientação ética, seus ensinamentos podem servir para a manipulação e exploração de seres humanos, ensejar o autorita-

---

(84) JOHN GAUS, "The Present Status of the Study of Public Administration in the United States", *American Political Science Review*, XXV (1931), págs. 120-34; *Reflections on Public Administration* (Alabama: University Press, 1947); J. GAUS, L. WHITE e M. DIMOCK, *The Frontiers of Public Administration* (Chicago: University of Chicago Press, 1936), págs. 66-91.

(85) Princeton: University Press, 1945.

rismo ou conduzir a outros fins indesejáveis.

A êsse propósito, cumpre destacar a tendência representada por DAVID LILLIENTHAL, ORDWAY TEAD e outros, de utilizar o critério das relações humanas para a consecução dos ideais liberal-democráticos nos processos administrativos. Segundo esta escola, os contrôles externos de caráter democrático, exercidos diretamente pelo povo ou por meio de seus representantes, já não bastam. Cumpre, além disso, democratizar internamente a própria administração.

Graças ao seu trabalho como diretor da famosa Administração do Vale do Tennessee, LILLIENTHAL encarna o princípio de democracia administrativa alcançada mediante a participação ativa dos cidadãos num sistema que estimula a descentralização (86).

TEAD ataca, numa série de magníficos livros (87), as concepções tradicionais que tradu-

zem tendências autoritárias e paternalistas. Defende com entusiasmo a tese de que devem prevalecer, na administração, os princípios democráticos de respeito à dignidade e à liberdade do ser humano e de participação equitativa, tanto nos processos administrativos como na realização dos propósitos. Sua atitude é claramente idealista ou *normativista*, mas baseia-se nos mais recentes e corretos descobrimentos analíticos, do critério das relações humanas na administração.

### 8. A atitude prática

A maior parte dos que trabalham na administração pública enfrenta seus problemas sem esquemas teóricos bem organizados, nem atitudes metodológicas definidas. Note-se que, dêste grupo majoritário, também fazem parte alguns dos escritores e professores. Êste tipo de conduta pode classificar-se como a

---

(86) DAVID LILLIENTHAL, T. V. A., *Democracy on the March* (Nova York: Harper, 1944); WALDO, *op. cit.*, págs. 149-50.

(87) *New Adventures in Democracy: Instincts in Industry* (Nova York: Houghton, 1918); *Creative Management* (Nova York: Association Press, 1935); *The Art of Administration*; WALDO, *op. cit.*, páginas 151-152.

*atitude prática* diante dos problemas administrativos.

Milhares e milhares de funcionários dia após dia realizam seu trabalho em todos os países, sem nenhum esforço de sistematização consciente. Suas ações são determinadas por tradições, rotinas especializadas, normas impostas por autoridades superiores, hábitos, imitação, impulsos irracionais, destrezas adquiridas e repetidas mecânicamente e outros fatores da mesma família. Muitos desses funcionários cumprem a missão que deles se espera. É certo, porém, que se fossem estimulados, adequadamente, poderiam enaltecer seu trabalho mediante a interpretação e ordenação racional de suas experiências. Contribuiriam, assim, para o melhoramento da prática e da teoria da administração pública. Trata-se de um assunto de grande interesse que discutiremos mais adiante, pois agora nos interessa identificar outro tipo de critério prático.

Trata-se do empenho de resolver problemas administrativos com esforço consciente, mas sem um sistema teórico bem organizado, nem métodos definidos e aplicados com regularidade.

Em alguns casos, pode chamar-se *sentido comum* ou *bom senso*, em outros *experimentação*, em outros, puro descuido metodológico. Suas melhores expressões revelam ecletismo, adaptação dos métodos às exigências da realidade, reconhecimento das imperfeições teóricas no estado atual da disciplina, aplicação das interpretações analíticas às questões de valores éticos e às decisões práticas. Revelam, enfim, um pragmatismo sistemático, que aproveita idéias e experiências, mas sempre insiste em verificar se os resultados práticos são bons.

Nestas manifestações superiores, a atitude prática sintetiza e unifica as interpretações das diversas escolas, utiliza os critérios metodológicos na medida em que se prestem às peculiaridades da realidade, reconhece a insuficiência dos princípios existentes, experimenta as hipóteses para pôr à prova seus efeitos, mistura os ingredientes analíticos com os normativos e acaba por incluir uma forte dose de bom senso na solução dos problemas. Em resumo, predominam as exigências da situação concreta, subordinando-se a elas as preconcepções teóricas. É o ato de aplicar a

ciência e a filosofia às decisões práticas, reconhecendo que boa parte do processo é arte.

Em seus piores momentos, a atitude prática exhibe as seguintes características: ignorância dos problemas metodológicos e das interpretações feitas com anterioridade; desconhecimento dos fatos; aceitação irracional de tradições, imitações ou princípios; desdém pela teoria, por mero complexo de inferioridade; ingenuidade simplista que não penetra na complexidade e profundidade das questões; reações extremadas contra a situação existente, sem precisão no diagnóstico nem nos remédios; incapacidade para fazer distinções de grau; e dogmatismo produzido pela irreflexão e os preconceitos. Assim, apresenta-se a antítese da sabedoria prática, que tem vá-

rios nomes e que nós podemos chamar de *praticismo ingênuo*.

Os movimentos de reforma prática — para implantar o sistema do mérito na administração de pessoal, reorganizar as funções e estruturas governamentais, estimular as investigações empíricas, desenvolver programas de treinamento e organizar escolas profissionais — estão cheios de exemplos do critério prático, em seus diversos graus de qualidade. Não é necessário citar nomes. Basta analisar alguns dos planos recentes de reorganização executiva — os da Comissão Hoover nos Estados Unidos (88), da Comissão Rowe em Pôrto Rico (89) e do Serviço de Administração Pública em El Salvador (90), Costa Rica (91) e Pôrto Rico (92).

---

(88) Commission on the Organization of the Executive Branch of the Government, *Reports* (Washington: Government Printing Office, 1949).

(89) *Relatório da Comissão de Reorganização*, citado acima, pág. 71, nota 78; MARSHALL E. DIMOCK, *Los Objetivos de la Reorganización Gubernamental*, e PEDRO MUÑOZ AMATO, "La Reorganización de la Rama Ejecutiva", em *La Reorganización de la Rama Ejecutiva* (San Juan, P. R.: Escuela de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1951).

(90) *Supra*, nota 80, pág. 72.

(91) *Supra*, nota 81, pág. 72.

(92) *Supra*, nota 79, pág. 71.

Os práticos, sem sistematização racional, chegam ao clímax das dificuldades quando se lhes exige a articulação de suas experiências para propósitos teóricos ou educativos. Surgem, então, com crueza implacável, os efeitos prejudiciais do empirismo irrefletido, não só porque êste destrói possibilidades de transmitir idéias e habilidades por meio dos processos educativos e do desenvolvimento da teoria, senão também porque injeta muitas falhas na própria prática. O empirismo é rotineiro e errático; diante de situações novas, manifesta sua esterilidade; perde a perspectiva e incorre em distorções, subordinando as considerações principais às da minúcia processual. Fácilmente chega ao preconceito e ao dogmatismo. Impede a análise racional e a comunicação tolerante, desperdiçando as oportunidades de educação cooperativa, que a administração constantemente oferece.

Em face das delicadas questões da educação, tais sintomas têm conseqüências fatais. Vejamos como DWIGHT WALDO resume a situação norte-americana no que se relaciona com os

programas de treinamento prático para o serviço público:

“É necessário dizer que esta literatura (sobre os programas de treinamento), com algumas exceções notáveis e em sua maioria recentes, não é de qualidade muito impressionante, a despeito do grau de favorabilidade de nossa opinião sobre o êxito dos próprios programas. As razões a favor do treinamento para o serviço público e as considerações sobre os seus problemas foram elaboradas com uma grande dose de ignorância ou indiferença para com a história de 25 séculos de pensamento sobre a educação. Apesar de serem inseparáveis a filosofia da educação e a filosofia política, poucos esforços conscientes têm sido feitos nestes círculos até agora, para considerar, seja a relação da filosofia política com as teorias e práticas pedagógicas, seja a relação de cada uma destas com as técnicas da sociedade moderna e os instrumentos disponíveis. Em conseqüência, há confusão. Distinções importantes são obscurecidas. De acôrdo com a opinião de um comentarista, é impossível descobrir nesta literatura o que é exatamente a administração pública, quem deve

ensiná-la, quem deve aprendê-la e por que motivos. Felizmente, é possível que esta situação seja logo remediada: várias publicações recentes — apesar de não coincidirem em suas opiniões — fizeram consideráveis progressos na definição de objetivos, consideração de meios e apreciação de resultados” (93).

Esta advertência sôbre os Estados Unidos deve aproveitar a outros países — os da América Latina, por exemplo — onde se estão iniciando agora programas de educação para o serviço público. Nos períodos de reforma administrativa, é natural que haja entusiasmo pela prática e impaciência com as formulações teóricas. Mas a sabedoria prática sômente se alcança com a superação do empirismo ingênuo, com a interpretação da experiência, que deve ser realista, mas nem por isso deixar de ser teoria. Quando se trata de ensi-

nar administração pública, esta verdade evidente é indispensável.

Do ponto de vista da educação para o serviço público, o realismo acaba de conseguir uma de suas melhores conquistas nos Estados Unidos. Com o propósito de apresentar problemas administrativos, tal como existem na prática, e ensinar os processos da administração pública em sua realidade viva, um comitê integrado por professores de várias universidades publicou em 1952 um livro de *casos* intitulado *Public Administration and Policy Development* (94). Em sua introdução e na apresentação dos casos, os autores revelam uma sólida base teórica e metodológica: o estudo de tôdas as fases da administração pública e suas relações, incluindo o aspecto político; a compreensão da dinâmica dos processos administrativos; a consideração de valores éticos; a utilização dos cri-

---

(93) WALDO, *op. cit.*, págs. 30-31.

(94) HAROLD STEIN (ed.), *Public Administration and Policy Development* (Nova York: Harcourt Brace & Co., 1952). Vejamos: KENNETH C. DAVIS e JOSEPH P. HARRIS, “Reflections of a Law Professor on Instruction and Research in Public Administration; An Exchange”; *American Political Science Review*, XLVIII (março, 1954), pág. 174; KENNETH C. DAVIS, “Reflections of a Law Professor on Instruction and Research in Public Administration”, *American Political Science Review*, XLVII (setembro, 1953), pág. 728.

térios das ciências sociais; a aplicação dos conhecimentos e métodos na solução de problemas práticos; e a revisão rigorosa das generalizações à luz dos fatos observados e anotados com maior exatidão. Esta é a atitude eclética e realista, sem ingenuidade teórica, que no ensino da administração pública está abrindo caminho, rapidamente, nos Estados Unidos. Ainda que este não seja o momento para apreciar os méritos pedagógicos dessa atitude, antecipamos aqui suas características principais, porque constituem uma das melhores ilustrações da atitude prática.

#### **D — Resumo das advertências metodológicas**

O exame crítico que acabamos de fazer das principais tendências contemporâneas na sistematização da administração pública é indispensável para desenvolvimento do assunto. A alguns leitores, que fazem sua primeira incursão na disciplina por meio deste Caderno, as referidas considerações metodológicas poderão parecer moldes vazios, elaborações puramente formais, sem conteúdo concreto. É que eles precisam conhecer antes os fatos,

os problemas, as hipóteses propostas como soluções, para depois formar juízos sobre os métodos. Mas, também é certo que lhes cumpre adquirir consciência de tais questões, orientar sua perspectiva, aguçar seu entendimento e afinar sua sensibilidade para extrair melhor significado das situações concretas que hão de estudar posteriormente. Estas considerações metodológicas devem ser tomadas como advertências preliminares e provisórias — pontos de partida.

De modo geral, a administração pública ainda não adquiriu capacidade suficiente de introspecção para esclarecer seus difíceis problemas de método. A história de seu desenvolvimento ainda não foi escrita; os textos quase nunca revelam explicitamente suas preferências metodológicas; por tôdas as partes ainda é mister insistir na consideração da metodologia. Estas razões justificam a inclusão de tais advertências preliminares no presente trabalho.

#### **1. A utilidade dos métodos das ciências naturais**

Cada disciplina deve adaptar seus métodos às peculiaridades

dos problemas que constituem o objeto de seu estudo. E' o que ocorre, por exemplo, nas distintas ciências naturais. As classificações da biologia, as generalizações da física, as predições da astronomia, as aplicações práticas da medicina, representam adaptações do método científico às diversas manifestações da realidade natural. Os estudos sociais têm que ser encarados e formulados exatamente como o são as questões metodológicas.

Ao passo que as ciências naturais se ocupam com descrever os fenômenos do mundo material, os estudos sociais enfrentam o problema da vida humana em sociedade, que exige não apenas fórmulas descritivas, mas também juízos normativos. Mesmo no plano da interpretação analítica ou descritiva a tarefa torna-se difícil, porque o homem é, antes de tudo, um ser espiritual, livre, em busca de propósitos. Não obstante, vejamos mais de perto como podem aproveitar-se, nos estudos sociais, as grandes conquistas metodológicas das ciências naturais.

Uma vez afeiçoados devidamente às peculiaridades dos problemas humanos, os métodos das

ciências naturais podem ser de grande proveito para as ciências sociais, pelas seguintes razões:

1) As ciências naturais desenvolveram técnicas muito eficientes para o conhecimento dos fatos. Sua insistência na objetividade das observações e na percepção exata da realidade deve servir de exemplo para os estudos sociais, em que tanto abunda a fantasia.

É certo que em nosso campo de estudo há dificuldades especiais.

O observador é parte da realidade que estuda; está condicionado por ela; será afetado por suas próprias interpretações. Seleciona e interpreta os fatos de acôrdo com suas experiências anteriores; e esta subjetividade do conhecimento é mais intensa quando se trata de fatos humanos. Mas ainda assim, não há dúvida de que existem enormes possibilidades de aumentar a objetividade nos estudos sociais. Com métodos adequados a condição de observador-participante pode converter-se em vantagem, pois permite uma percepção interna que está vedada a quem estuda a natureza.

Os fenômenos sociais exigem meios de observação aplicáveis à

sua condição especial. Não vale a pena contar o número de palavras de uma constituição, embora seja importante excluir dela tudo o que não tenha caráter fundamental. Pela mesma razão, resulta inútil observar a regularidade de uma prática administrativa, para predizer sua repetição, quando estamos convencidos de que deva ser suspensa, por não conduzir a resultados convenientes. A necessidade de adaptar o critério à natureza do problema é comezinho para os físicos e demais cientistas da natureza, mas não para os que estudam as relações humanas na sociedade. No entanto, o rigor dos historiadores contemporâneos com o método da documentação, as observações cuidadosas dos sociólogos e antropólogos e a exatidão das estatísticas econômicas são amostras do que se pode conseguir nas ciências sociais, inclusive na administração pública (95).

2) As ciências naturais desenvolveram sua conceituação e terminologia de modo que torna

possível a comunicação das observações e interpretações com suficiente segurança. A exatidão na comunicação é indispensável para o progresso de qualquer disciplina. Sem ela, cada estudioso tem que começar do princípio; não pode confiar nas contribuições de seus colegas — ainda supondo que as observações e interpretações hajam sido feitas com rigor. Nas ciências sociais e, especificamente, na administração pública, é difícil encontrar conceitos e termos com significação bem definida. A experiência das ciências naturais é aproveitável neste sentido.

3) A sistematização lógica das ciências naturais constitui outro exemplo que deve aproveitar aos estudos sociais. Quanto a isto, a administração pública tem muito que aprender com suas irmãs — a economia e a teoria do direito. A utilização das mensurações, relações quantitativas e elaborações matemáticas pode ser proveitosa, se feita com a devida cautela. É ostensiva a cegueira freqüente de me-

---

(95) Vejamos, como excelentes exemplos da aplicação dos métodos estatísticos na ciência política: V. O. KEY JR., *A Primer of Statistics for Political Scientists* (Nova York: Crowell, 1954), e *Politics, Parties and Pressure Groups* (3.<sup>a</sup> ed., Nova York: Crowell, 1952).

dir coisas sem importância, ignorando as verdadeiramente significativas, por não se prestarem ao cômputo matemático. Contam-se por dezenas os estudos sociológicos que pertencem a esta classe. Com referência ao planejamento, a obsessão pelas estatísticas conduz ao armazenamento de cifras e mais cifras, sem qualquer referência ao problema da formulação de pautas de conduta. Notamos também que a fobia contra a individualização das decisões é produzida pela mania da generalização, pelo anseio de fazer regras de aplicação geral para tudo.

4) Os estudos sociais podem haurir grande proveito dos modos empregados pelas ciências naturais para traçar os nexos de causa e efeito. É certo que a complexidade e variabilidade das situações humanas dificultam a tarefa de isolar os fatores e determinar suas conexões causais. Mas, apesar destas limitações, pode obter-se muito mais do que se tem obtido até agora. Por exemplo, a psicologia proporciona explicações da conduta humana que os administradores não podem ignorar. Dentro do âmbito das interpretações descritivas, é possível melhorar muito a se-

leção dos meios administrativos conducentes a efeitos determinados, a avaliação da efetividade de tais meios para produzir os fins desejados e o descobrimento de novas alternativas mais eficientes. Nestas formas, o estudo analítico é uma base indispensável para as decisões normativas.

Devemos tomar cuidado a fim de não incorreremos no mecanicismo ingênuo que, diante dos problemas da conduta humana, quer encontrar uma explicação causal para tudo. Temos ouvido tantas vezes justificarem a corrupção no governo como produto de *causas sociais*, que determinam inexoravelmente as ações dos governantes! A podridão do governo é, sem dúvida, um reflexo das condições sociais, mas não se trata, em casos como êste, de atribuir inevitabilidade mecânica a tais fenômenos para contemplarmos com resignação sua regularidade ou dedicarmos-nos à dura e longa tarefa de eliminar, uma por uma, as supostas *causas sociais*, para que eventualmente se produza o efeito desejado. Há outra forma, bem mais realista, de encarar o problema, qual seja a de reconhecer que a natureza humana é teleológica, conta com capacidade ra-

cional e tem vontade livre. O caminho certo para a reforma é orientar e educar a conduta de governantes e governados em direção aos valores éticos de honestidade. As considerações mecanicistas têm importância, mas somente em plano subordinado à questão moral.

5) As generalizações descritivas das ciências naturais, sobretudo as da física, são objeto de admiração por parte dos estudiosos da realidade social. Devemos notar aqui que as formas e graus de generalização variam entre as ciências da natureza, não somente pela etapa de desenvolvimento em que cada uma se encontra, senão também pelas exigências dos respectivos objetos de estudo. Assim, a biologia e a anatomia diferem da física e da astronomia. O que calibra a adequação de uma ciência não é o seu grau de generalização, e sim a sua exatidão descritiva.

Devemos também lembrar que nas ciências físicas foi necessário rever, recentemente, à luz das novas teorias da relatividade, todo o sistema teórico, que por tanto tempo fôra considerado in-

falível. Neste campo já não se concebem as fórmulas como *seguras*, mas somente como *altamente prováveis*.

Cumprido reconhecer, além disso, que a realidade física, quando comparada com a enorme complexidade e variabilidade da vida humana, caracteriza-se pelo pequeno número de fatores dominantes, a simplicidade das relações entre estes fatores e o alto grau de continuidade nos fenômenos (96).

Vistas à luz da unidade sistemática da física, as ciências sociais e, em particular, a administração pública, apresentam poucas generalizações de aplicabilidade razoável. Admitindo mesmo que haja margem muito ampla para superar o presente estado de desenvolvimento, devemos manter-nos sempre atentos à natureza peculiar dos fenômenos que queremos entender. Nossas fórmulas descritivas devem constituir-se e postular-se com cautela, como hipóteses. Sua aplicação a situações concretas deverá sempre ser condicional, em consequência das eventualidades que surgem dos fatores e das re-

---

(96) FELIX KAUFMANN, *La Metodología de las Ciencias Sociales* (México: Fondo de Cultura Económica, 1946), págs. 190-196.

lações variáveis e, sobretudo, da capacidade criadora do homem.

Não podemos deixar que o efeito deslumbrante das construções teóricas nos impeça de descobrir seus defeitos de exatidão empírica ou adequação teleológica. Relembremos a experiência da economia clássica que, no processo de construir um arcabouço teórico de admirável consistência lógica, negligenciou a necessidade de verificar suas premissas descritivas e suas finalidades éticas. Teve que modificar seus postulados para atender às refutações da realidade. O mesmo ocorre com as elaborações lógico-positivas da escola analítica do direito, que assinalamos anteriormente.

Os *princípios* de administração pública de que hoje dispomos nada mais são do que hipóteses, guias, que se devem adaptar cuidadosamente às condições culturais e psicológicas das relações humanas e aos propósitos da atividade administrativa. Qualquer tentativa de atribuir-lhes validade absoluta carecerá de base e terá conseqüências prejudiciais.

6) Frequentemente se acredita que, nos estudos sociais, não é possível o método experimen-

tal, que tanto tem servido às ciências naturais para verificar suas hipóteses. Esta crença ignora o fato de que, em alguns campos — a astronomia, por exemplo —, as investigações sobre a natureza se processam sem experimentos controlados. Por outro lado, a experimentação é útil e indispensável nas questões sociais. Apesar de os homens, por sua dignidade e liberdade essenciais, não poderem ser manipulados para fins de experimentos controlados, como se fossem meros elementos químicos ou cobaias, é possível submeter à prova hipóteses descritivas ou normativas, desde que se proceda com as devidas precauções. A vida humana é uma aventura constante. Diariamente, em todos os setores de atividade põem-se em prática novas formas de conduta, variações diversas, relações diferentes. O que falta é a observação sistemática dessas experiências. Esta percepção das conexões entre os fenômenos ocorridos, isolando os fatores relevantes, descobrindo os resultados significativos, é que constitui a essência do método experimental, independentemente de haver sido, ou não, planejada e controlada a situação dos estu-

dados. Antes de tudo, o que se requer é a disposição para verificar as hipóteses — prospectiva ou retrospectivamente — e confrontá-las com a realidade empírica (97).

Pensemos, por um momento, nos programas internacionais para melhorar a administração pública em certos países aos quais levam práticas administrativas que em outros lugares se consideram boas. Se prevalecesse, sempre, nestes esforços, a atitude experimental, de constante verificação empírica, em lugar das pretensões dogmáticas ou pseudocientíficas, estaríamos em vésperas de grandes contribuições para a felicidade humana. É isto porque analisaríamos o contexto de experiências em que se desenvolveram as hipóteses, trataríamos de identificar os fatores que entraram em sua formação e estaríamos dispostos a sondar cuidadosamente as condições culturais no processo de novas aplicações.

7) No que toca às predições, as ciências naturais observam e descrevem os acontecimentos em termos de maior ou menor grau

de regularidade ou variabilidade. Em muitos casos, as predições estão condicionadas pela continuidade ou igualdade das circunstâncias, supondo-se a não intervenção de variantes. Eis por que, em face de situações concretas, a meteorologia e a medicina, por exemplo, somente podem falar de probabilidades muito relativas, ao passo que a astronomia, por estudar condições mais estáveis, consegue um grau mais alto de probabilidade.

Nas situações humanas as condições variáveis são muitas. Além disso, as predições têm um efeito sugestivo capaz de gerar sua própria comprovação ou refutação, conforme o caso. O homem é, antes de tudo, um ser racional e livre, que constantemente altera o curso dos acontecimentos com sua capacidade criadora, toma novos rumos, e destrói as predições dos cientistas.

Na maior parte das vezes, a forma eficaz por excelência de *previser* a conduta humana consiste em orientá-la na direção desejada, ao invés de se observar seu curso, como espectador

---

(97) KAUFMANN, *op. cit.*, pág. 198.

passivo, à procura de regularidades que não existem. Então, o problema interessante e difícil será o de traçar o rumo e selecionar os meios de orientação. Por mais úteis que possam ser as predições descritivas para a solução dos problemas humanos, estarão sempre subordinadas à natureza normativa do homem.

Em síntese, os métodos das ciências naturais podem contribuir muito para o desenvolvimento dos estudos sociais e, em particular, da administração pública, se amoldados às peculiaridades dos problemas humanos, sem imitações ingênuas nem pretensões excessivas.

## 2. O problema dos valores éticos

Diante dos problemas da vida humana em sociedade, costuma-se definir o termo *ciência* como aplicação dos métodos descritivos, positivos que caracterizam as ciências naturais, embora não alcancem, quando adaptados às peculiaridades da realidade social, grau de adequação comparável ao dos estudos da natureza.

É certo que, algumas vezes, o vocábulo *ciência* serve para de-

signar sistemas de pensamento e prática que incluem não somente proposições descritivas sobre o que *é*, como também proposições normativas sobre o que *deve ser*. É o caso das expressões *ciência política*, *ciências humanísticas*, ou *ciências sociais*, quando elas envolvem considerações éticas sobre os fins da vida humana.

Independentemente do uso dos vocábulos e de suas acepções mais ou menos imprecisas, o que nos interessa aqui é compreender a essência do método *descritivo* e suas limitações em face dos problemas humanos. Primeiramente, é necessário realçar a premissa, tantas vezes esquecida, de que nenhuma interpretação do que *é* pode responder a questões sobre o que *deve ser*. Por mais exata que seja, uma proposição descritiva não nos habilita a deduzir diretamente conclusões normativas. O problema das ciências naturais somente exige entendimento de como funciona a natureza, ao passo que o problema dos estudos humanísticos e, dentre eles, os sociais, requer análise, não somente de como *é* a conduta humana, mas também de como *deve ser*.

Tão logo passam da mera descrição de fatos para as recomendações sobre as práticas existentes, os estudos administrativos adquirem imediatamente conotações normativas. Em administração de pessoal, organização e métodos, finanças, enfim, em qualquer setor da administração pública, as recomendações sobre o que se deve ou não fazer baseiam-se, em última instância, em preferências éticas. Estes juízos de valor permanecem geralmente inarticulados, como pressuposições que não se discutem. Mas sempre estão aí para dar sentido às interpretações descritivas. Sem eles, os mais exatos descobrimentos de fatos seriam completamente neutros diante do problema do que fazer.

Isto significa que as fórmulas puramente descritivas podem servir indistintamente à honestidade ou à corrupção, ao interesse geral ou ao egoísmo de um grupo, à liberdade ou ao autoritarismo, à justiça ou à injustiça. Diante das situações concretas da realidade, essas fórmulas necessitam do complemento dos juízos valorativos. A prática da administração pública é uma série contínua de decisões deste tipo — explícitas ou implícitas;

em alguns casos, por simples inconsciência ou omissão.

A análise descritiva tem, no entanto, enorme utilidade para as decisões normativas. É muito fácil provocar resultados opostos a nossos propósitos por não entendermos a realidade. O primeiro passo para prevenir isso é o conhecimento exato dos fatos e de suas inter-relações. Assim poderemos começar a compreender os problemas e a perceber as alternativas exequíveis para solucioná-los.

Por mais altruístas que sejam nossas intenções, não poderemos tornar a distribuição econômica mais equitativa se não conhecermos como funciona o mercado de bens e serviços. Similarmente, de nada vale a convicção em favor da eficiência no serviço público, se não soubermos quais são os meios que conduzem a esse objetivo. A ignorância da realidade pode levar-nos inclusive a exigir dos homens mais do que são capazes; ou a propor ingenuamente remédios superficiais para seus problemas. Daí a grande utilidade da atitude científica, a qual busca o conhecimento necessário para diagnosticar as situações; traça as ramificações dos problemas; escl-

rece as conexões entre meios e fins; descobre novas alternativas para relacioná-los; indica as conseqüências das hipóteses; demarca os limites da capacidade normativa dos homens e proporciona, sob outras formas, as bases para as decisões. Sem êstes elementos de juízo, as considerações normativas carecem de fundamento na realidade, não somente no que se refere à sua aplicabilidade prática, mas, também, em sua própria validade ética. Afinal de contas a seleção de fins consiste, em grande parte, em enaltecer a qualidade humana até o máximo possível, dentro das alternativas impostas pela realidade.

Daí a respeitabilidade da posição metodológica que preconiza a análise dos fatos sociais, deixando a outras matérias a tarefa normativa. Há tanto por fazer no esclarecimento analítico das relações humanas, e será tão útil nessa tarefa para cimentar as decisões valorativas, que se justifica tal divisão de trabalho. Mas de qualquer modo cumpre construir a ponte entre a ciência e a filosofia social, a fim de que as aplicações práticas sejam bem orientadas. E esta exigência conduz-nos à conclusão de que a

administração pública é essencialmente uma disciplina prática.

### 3. O objetivo final — teoria e prática

No estudo da administração pública, o objetivo final é melhorar as *práticas* administrativas do governo, para, assim, melhor servir aos interesses públicos, aos ideais e às necessidades do povo.

Como já vimos, por ser uma disciplina prática, a administração pública exige a síntese das interpretações descritivas e normativas para a solução de seus problemas concretos. Toda decisão administrativa tem que levar em conta e harmonizar elementos de ambas as classes.

Aqui surge o problema da comunicação entre a teoria e a prática. Os práticos sem teoria não conseguem interpretar suas próprias experiências, nem, tampouco, explicá-las àqueles que cultivam a sistematização teórica. Inversamente, há estudiosos que não conhecem as experiências práticas e, por esta razão, suas teorias carecem de base empírica.

Impõe-se, pois, nos programas de educação para o serviço púb-

blico, nas investigações, a necessidade de unir, mediante esforços especiais, estes elementos complementares na atividade quotidiana da administração. É requisito indispensável capacitar os administradores para que possam analisar e orientar racionalmente sua conduta, e contribuir assim para a educação de seus colaboradores, interpretando para eles a significação de suas experiências. Os estudiosos, por sua vez, devem estar dispostos a assumir a posição de participantes, com plena responsabilidade, para que possam afinar sua sensibilidade prática.

Há, no entanto, certas experiências que não se prestam à sistematização teórica. Neste sentido, a administração não é ciência aplicada, senão arte. Sem negar que a linha divisória pode mover-se, ampliando o setor das formulações teóricas, é necessário destacar a proeminência do ingrediente artístico. Quando se ignora o fator artístico, o estudo, a aprendizagem e a prática da administração se reduzem a mero exercício mecânico de regras. Mas, se está presente a concepção de que o trabalho administrativo é também arte, então se cultivam

as sensibilidades e habilidades; estimula-se a devoção aos propósitos; aviva-se a simpatia humana, que facilita a colaboração; e inspira-se a capacidade criadora do homem.

Conseqüentemente, a simplificação em que incorrem alguns entusiastas defensores da sistematização administrativa, ao proclamar a administração pública como *ciência*, constitui êrro grave. Cumpre advertir que esta disciplina, à margem de suas insuficiências analíticas atuais, apresenta-se como ciência *aplicada* em certas manifestações, e como arte, em outras. O conjuro da palavra mágica — *ciência* — não é o melhor meio, neste caso, para fazer o milagre.

#### 4. A unificação dos estudos sociais

Por diversos caminhos chegamos à conclusão de que os problemas da vida humana em sociedade não se amoldam à departamentalização que lhes têm querido impor os estudiosos. O entrelaçamento de suas distintas fases é tão complexo, que a focalização analítica de qualquer delas somente nos pode dar interpretações fiéis, quando revela

o seu enredamento com as demais. É por isso que, atualmente, as tendências no sentido da unificação, convergindo de todos os setores dos estudos sociais, são tão fortes.

Se no século XIX predominou o empenho de criar *ciências* sociais autônomas, cada qual com sua província bem delimitada, e com unidade interna, o século XX apresenta uma trajetória que conduz à integração das interpretações sócio-filosóficas. Por tôdas as partes aumenta o ímpeto da tendência unificadora: — no realismo; nas escolas sócio-filosóficas da teoria do direito; nas aspirações da antropologia como conceito integrador da cultura; nas investigações da psicologia-social e da sociologia; e até nas recentes concepções da economia.

Na administração pública, a escola das relações humanas, a filosofia política e as melhores expressões do realismo prático representam, em conjunto, os mais prometedores intentos de unificação. Sem ignorar os elementos jurídicos e formais da administração governamental, tratam de compreender a dinâmica de seus processos, em tôda a sua complexidade, atentando

para as suas raízes psicológicas, sociológicas e antropológicas e orientando as aplicações práticas para a realização de normas éticas.

Embora a especialização seja muito útil, porque concentra a atenção em problemas específicos e permite assim maior dedicação a êles, às vêzes conduz ao superficialismo, faz perder a perspectiva e obscurece a significação do panorama geral. Os problemas práticos da administração pública exigem a síntese dos ensinamentos que os respectivos estudos sociais nos oferecem. O servidor público necessita de visão de conjunto. Não pode parar nas fronteiras dos departamentos analíticos, nem fugir às questões normativas.

Estas exigências, que reclamam a unificação dos estudos sociais, libertando-os dos excessos de cientificismo e especialização e projetando suas interpretações para a solução de problemas práticos, constituem a mais digna aspiração da disciplina. Ainda mais, é provável que, no fim de contas, esta venha a ser uma das mais valiosas contribuições do século XX para a felicidade humana.

## INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

### TRATADOS GERAIS DE CIÊNCIA POLÍTICA

- BURDEAU, G., *Traité de Science Politique*, 4 vols. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1949-52.
- FINER, Herman, *Theory and Practice of Modern Government*. Ed. rev. Nova York: Holt, 1949. 978 págs.
- FRIEDRICH, Carl J., *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática*. México: Fundo de Cultura Econômica, 1946. 650 págs.; tradução de *Constitutional Government and Democracy*. Boston: Little, Brown & Co., 1941, da qual há uma edição espanhola revista: Boston: Ginn & Co., 1950.
- GARCÍA Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Revista de Occidente, 1951. 572 págs.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*. Madrid: Editorial Labor, 1934. 433 págs., tradução de *Allgemeine Staatslehre*. Berlin: Springer, 1925.
- LINDSAY, H. D., *El Estado Democrático Moderno*, vol. I. México: Fundo de Cultura Econômica, 1945. 414 págs.; tradução de *The Modern Democratic State*. Londres: Oxford, 1943. 286 págs.
- SABINE, George H., *Historia de la Teoría Política*. México: Fundo de Cultura Econômica, 1945. 760 págs.; tradução de *History of Political Theory*. Nova York: Holt, 1937.
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, 4 vols. México: Fundo de Cultura Econômica, 1944; tradução de *Wirtschaft and Gesellschaft*. 4 vols., 1922. Vol. IV, 368 págs.

### TRATADOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- BARNARD, Chester I., *The Functions of the Executive*. Cambridge: Harvard University Press, 1938. 334 págs.
- CHARLESWORTH, James C., *Governmental Administration*. Nova York: Harper, 1951. 713 págs.

- DIMOCK, Marshall e Dimock, Gladys O., *Public Administration*. Nova York: Rinehart, 1953. 516 págs.
- DUBIN, Robert (ed.), *Human Relations in Administration* (antologia de leituras e casos). Nova York: Prentice-Hall, 1951. 573 págs.
- FAYOL, Henri, *Administración Industrial y General*. Buenos Aires: Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1942. 151 págs.; tradução de *Administration Industrielle et Générale*. Paris, Dunod, 1937.
- FINER, S. E., *A Primer of Public Administration*. Londres: Muller, 1950, 160 págs.
- GAUS, John M., *Reflections on Public Administration*. Tuscaloosa, Alabama: University of Alabama Press, 1947. 153 págs.
- GAUS, John M., White, Leonard D. e Dimock, Marshall E., *The Frontiers of Public Administration*. Chicago: University of Chicago Press, 1936. 146 págs.
- GLADDEN, E. N., *The Essentials of Public Administration*. Londres: Staples Press, 1953. 237 págs.
- GULICK, Luther H. e Urwick, L. (eds.), *Papers on the Science of Administration*. Nova York: Institute of Public Administration, 1937. 195 págs.
- HERRING, E. Pendleton, *Public Administration and the Public Interest*. Nova York: McGraw-Hill, 1936. 416 págs.
- LANDIS, James M., *El Poder Administrativo*. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1951. 171 págs.; tradução de *The Administrative Process*. New Haven: Yale University Press, 1941.
- LEPAWSKY, Albert (ed.), *Administration: The Art and Science of Organization and Management*. Nova York: Knopf, 1949. 699 páginas.
- MARX, Fritz Morstein (ed.), *Elements of Public Administration*. Nova York: Prentice-Hall, 1946. 637 págs.
- MILLET, John D., *Management in the Public Service*. Nova York: McGraw-Hill, 1954. 417 págs.
- SILVA, Benedicto, *Curso de Introdução à Administração Pública*. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública, 1953 (Mimeografado).

- SIMON, Herbert A., *Administrative Behaviour, A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations*. Nova York: Macmillan, 1947. 259 págs.
- SIMON, Herbert A., Smithburg, Donald W. e Thompson, Victor A., *Public Administration*. Nova York: Knopf, 1950. 582 págs.
- STEIN, Harold E. (ed.), *Public Administration and Policy Development*. Nova York: Harcourt, 1952. 860 págs.
- TAYLOR, Frederick W., *Principios de Administración Científica*. Buenos Aires: Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1944: tradução de *The Principles of Scientific Management*, Nova York: Harper, 1911. 287 págs.
- TEAD, Ordway, *The Art of Administration*. Nova York: McGraw-Hill, 1951. 223 págs.
- URWICK, L., *Elementos de Administración*. San Juan, Puerto Rico: Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, 1954. 157 págs. Tradução de *The Elements of Administration*. Nova York: Harper, 1943.
- WALDO, Dwight, *The Administrative State*. Nova York: Ronald, 1948. 227 págs.
- WALDO, Dwight (ed.), *Ideas and Issues in Public Administration* (antologia de leituras). Nova York: McGraw-Hill, 1953. 462 págs.
- WALKER, Harvey, *Curso de Introdução à Administração Pública*. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública, 1952 (Mimeografado).
- WARNER, Richard, *The Principles of Public Administration*. Londres: Pitman, 1947. 212 págs.
- WHITE, Leonard, D., *Introduction to the Study of Public Administration*. 3.<sup>a</sup> ed. Nova York: Macmillan, 1950. 612 págs.
- WILLOUGHBY, W. F., *Principles of Public Administration*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1927. 720 págs.

LIVROS E ARTIGOS SOBRE O ÂMBITO, A METODOLOGIA  
E OS FINS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- DAHL, Robert A., "The Science of Public Administration: Tree Problems". *Public Administration Review*, VII (inverno, 1947). 1-11.

- ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, "Rapport du Directeur de l'École a son Conseil d'Administration", 1945-1952. Paris: Imprimerie Nationale, 1952, 639 págs.
- GARCÍA DE ENTERRÍA Y CARANDE, E., "La Reunión de 1951 del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas", Revista de Administración Pública, vol. II (maio-agosto, 1951), n.º 5, págs. 355-360.
- GARRIDO FALLA, F., "La Administración y la Ley", Revista de Administración Pública, vol. II (setembro-dezembro, 1951), n.º 6, páginas 125-142.
- GAUDEMET, P. M., "La Enseñanza de las Ciencias Administrativas en Francia", Revista de Administración Pública, vol. II (janeiro-abril, 1951), n.º 4, págs. 321-337.
- GRODZINS, Morton, "Administração Pública e Ciência das Relações Humanas", Revista do Serviço Público, vol. I (fevereiro, 1952), n.º 2, pág. 24; traduzido de "Public Administration and the Science of Human Relations". Public Administration Review, XI (primavera, 1951), 88-102.
- INSTITUTO HOLANDÊS DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS, "O Estudo das Ciências Administrativas nos Países Baixos", informação apresentada ao Instituto Internacional de Ciências Administrativas, na Revista do Serviço Público, vol. II (maio, 1953), n.º 2, páginas 65-69.
- JORDANA DE POZAS, Luis, "El Problema de los Fines de la Actividad Administrativa", Revista de Administración Pública, vol. II (janeiro-abril, 1951), n.º 4, págs. 11-28.
- JORDANA DE POZAS, Luis, "Las Organizaciones Internacionales de Carácter Administrativo General", Revista de Administración Pública, vol. I (janeiro-abril, 1950), n.º 1, págs. 225-233.
- KAUFMANN, Felix, *La Metodología de las Ciencias Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1946. 428 págs.; tradução da edição alemã de 1936.
- MARTIN, Roscoe, "A Base Ecológica da Administração Pública", Revista do Serviço Público, ano XV, vol. I (fevereiro, 1952), n.º 2, páginas 13-23.
- MARTIN, Roscoe, "Estudo da Administração Pública Comparada", Revista do Serviço Público, ano XVI, vol. IV (outubro, 1953), n.º 1, págs. 27-33.

- MARTIN, Roscoe, "Sobre la Naturaleza de la Administración Pública", Revista de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés, IV (janeiro, 1952), 74-92; tradução de "Sôbre a Natureza da Administração", Revista do Serviço Público, ano XIV, vol. IV (dezembro, 1951), n.º 3.
- MURILLO, F., "Administración y Política", Revista de Administración Pública, vol. II (setembro-dezembro, 1951), n.º 6, págs. 89-97.
- OLEA, Manuel Alonso, "La Reunión de 1952 del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas", Revista de Administración Pública, vol. IV (janeiro-abril, 1953), n.º 10, págs. 291-295.
- OLEA, Manuel Alonso, "El IX Congreso Internacional de Ciencias Administrativas", Revista de Administración Pública, vol. IV (setembro-dezembro, 1953), n.º 12, págs. 273-277.
- PUBLIC ADMINISTRATION CLEARING HOUSE, "Report of a Conference on Comparative Administration". Chicago: Public Administration Clearing House, 1952. 61 págs. (Mimeografado).
- ROYO VILANOVA, S., "La Administración y la Política", Revista de Administración Pública, vol. IV (janeiro-abril, 1953), n.º 10, págs. 11-24.
- ROYO VILANOVA, S., "La Formación de los Funcionarios Públicos", Revista de Administración Pública, vol. I (maio-agosto, 1950), n.º 2, págs. 11-34.
- SILVA, Benedicto, "A Necessidade de Terminologia Especializada de Administração Pública em Português e Espanhol", Revista do Serviço Público, ano XVI, vol. III (junho de 1953), n.º 3, páginas 21-26.
- SIMON, Herbert A., "A Comment on the Science of Public Administration", Public Administration Review, VII (verão, 1947), páginas 200-203.
- STJEPANOVIC, Nikola, "O Ensino do Direito Administrativo e das Ciências Administrativas na República Popular Federativa da Iugoslávia", Revista do Serviço Público, ano XVI, vol. II (junho, 1953), n.º 3, págs. 32-36.
- STREET, Henry e MacKenzie, W. J., "O Ensino do Direito e das Ciências Administrativas no Reino Unido", Revista do Serviço Público, ano XVI, vol. III (julho, 1953), n.º 1, págs. 33-36.

*APLICAÇÃO DE PRINCÍPIOS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA A SITUAÇÕES CONCRETAS DA AMÉRICA LATINA*

- CURRIE, Lauchlin (diretor), "Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia"; Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie. Bogotá: Imprenta Nacional, 1952, 448 págs.
- DIEZ DEL VALLE, Manuel, *La Administración Pública en Cuba*. La Habana: Editorial Ley, 1953. 102 págs.
- DIMOCK, Marshall, Muñoz Amato, Pedro, De Jesús, Roberto, *et al.* *La Reorganización de la Rama Ejecutiva*. Río Piedras, Puerto Rico: Escuela de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1951. 174 págs.
- KEENLEYSIDE, H. L. (diretor), "Informe de la Misión Keenleyside". La Paz, Bolivia: Universidad Mayor de San Andrés, 1952; 399 págs. (Tradução do inglês).
- MENDIETA Y NUÑEZ, L., *La Administración Pública en México*. México: Imprenta Universitaria, 1953. 346 págs.
- MUÑOZ AMATO, Pedro, *La Educación de los Servidores Públicos, Experiencias en Puerto Rico y su Significación para la América Latina*. San Juan: Escuela de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1952. 22 págs.
- PUBLIC ADMINISTRATION SERVICE, "Survey and Installation Projects", 1933-1950. Chicago: Public Administration Service, 1950. 19 págs.
- PUBLIC ADMINISTRATION SERVICE, "The Government of El Salvador". Chicago: Public Administration Service, 1950. 62 págs.
- PUERTO RICO, "Informe de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno". San Juan, 1949. 174 págs.
- SPECIAL COMMITTEE ON PUBLIC ADMINISTRATION PROBLEMS, "Standards and Techniques of Public Administration", with Special Reference to Technical Assistance for Underdeveloped Countries. Nova York: U. N. Technical Assistance Administration, document ST/Taa/M/2, 1951; 65 págs., traduzido para o português pela Escola Brasileira de Administração Pública (Apostilha n.º 1.03, 1952) (Mimeografado).

*BIBLIOGRAFIAS*

- DE GRAZIA, A., *Human Relations in Public Administration*. Chicago: Public Administration Clearing House, 1949. 52 págs.

- NACIONES UNIDAS, *Breve Bibliografía Internacional de Administración Pública*. Nova York: Nações Unidas, 1953. 20 págs.
- PAN AMERICAN UNION, *Selected References on Public Administration in Latin America*. Washington, D. C.: Institute of Inter American Affairs, 1953. 9 págs.
- SECKLER-HUDSON, C., *Bibliography on Public Administration Annotated*. Washington, D. C.: American University, 1953. 131 págs.

## REVISTAS

- AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW (trimestral). Publicada pela American Political Science Association, desde 1907. 48 vols.
- THE ANNALS (bi-mensual). Publicada pela American Academy of Political and Social Science, desde 1890. 293 vols.
- BOLETÍN DE GERENCIA ADMINISTRATIVA (mensal). Publicado pela "Oficina de Organización y Métodos del Gobierno de Puerto Rico", desde 1952. 2 anos, 26 números.
- JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION (semestral). Publicado pelo New Zealand Institute of Public Administration, desde 1938. 16 vols.
- PROGRESO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Boletín de Cooperación Técnica. Publicado pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas. Bruxelas, Bélgica, desde 1953. 4 números.
- PUBLIC ADMINISTRATION (trimestral). Publicado pelo Institute of Public Administration da Inglaterra, desde 1923. 32 vols.
- PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW (trimestral). Publicada pela American Society for Public Administration, desde 1940. 14 vols.
- REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (quadrimestral). Publicada pelo Instituto de Estudios Políticos, Madrid, desde 1950. 4 vols. 13 números.
- REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS (bimensal). Publicada pelo Instituto de Estudios Políticos de España, desde 1941. 74 números.
- REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO (mensal). Publicada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público do Brasil, Rio de Janeiro, desde 1937. 64 vols.
- REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES. Publicada pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas, Bruxelas, desde 1928.