

RSP Revisitada

Política e Administração

A. Fonseca Pimentel

Subchefe do Gabinete Civil da Presidência da República

Publicado originalmente em 1970, o artigo a seguir explora os termos “política” e “administração”. Primeiramente é feita uma análise sob uma perspectiva etimológica para em seguida explorar de que maneira os dois conceitos explicam a ação estatal e como se relacionam. O autor apresenta quais tipos de decisão são próprios da política e quais são próprios da administração e oferece um comparativo entre os três poderes ou funções clássicas do Estado no que se refere à predominância de política ou administração. Em tempos de uma acentuada proliferação de construtos para a representação de fenômenos organizacionais é necessária uma clara depuração e precisa definição terminológica, por exemplo, com o uso da análise conceitual. O artigo a seguir oferece um primeiro esforço nesse sentido e levanta algumas questões sobre como ocorrem as tomadas de decisão no âmbito da administração pública.

Num estudo, como êste, em que se busca precìpuaamente analisar e definir o papel da política e da administração no processo do desenvolvimento, importa, antes de tudo, entendermo-nos sobre o preciso significado que terão aqui os tēmos “política” e “administração”, pois, como se verá adiante, a sua compreensão ou interpretação nem sempre se revela clara, pacífica e indisputável, inclusive nos próprios círculos especializados na matéria.

É a essa tarefa, por assim dizer, definitória, que nos dedicaremos nos parágrafos abaixo, adotando o seguinte esquema de estudo:

1. Dificuldades do problema.
2. O que nos ensina a etimologia.
3. O que é política e o que é administração.

1. Dificuldades do Problema

Iniciando êste tópic, a primeira observação que gostaríamos de fazer é que, numa linguagem ideal, como um grande lingüista o externou, cada coisa, idéia ou conceito deveria ser expresso por um só vocábulo e, inversamente, cada vocábulo deveria exprimir somente uma coisa, idéia ou conceito.¹

Na prática, porém, assim não é (pelo menos desde o episódio da Torre de Babel). E muitas coisas, idéias ou conceitos, em qualquer idioma, são expressos freqüentemente por mais de um vocábulo; por outro lado, um grande número, senão a maioria, dos vocábulos possuem mais de um sentido.

Quanto mais ampla ou geral pareça ser a coisa, idéia ou conceito, tanto mais isso é verdadeiro.

No campo das ciências sociais, inclusive em seus ramos político e administrativo, que são os que nos interessam aqui, a observação é particularmente exata no que concerne a generalidades do tipo das que são expressas por tēmos tais como “Estado”, “govêrno”, “sociedade”, “poder”, “política” e “administração”.

Jacques Maritain exprimiu isso muito bem com as seguintes palavras:

“Não há tarefa mais ingrata do que procurar racionalmente distinguir ou definir, numa palavra, elevar a um nível científico ou filosófico, noções ou conceitos gerais que se originam das necessidades contingentes e práticas da história da humanidade e estão imbuídos de conotações sociais, culturais e históricas, apesar de conterem um núcleo de significação inteligível.

¹ ALBERT DAUZAT, *La philosophie du langage*, p. 23, Ernest Flammarlon, Paris, 1912.

“Tais noções ou conceitos são fluidos e não fixos, mutáveis e inconstantes. Às vezes, são empregados como sinônimos, às vezes como antônimos. Todos se sentem mais à vontade usando êsses conceitos na medida em que o seu sentido preciso é obscuro. Mas, quando se procura defini-los e distingui-los, surgem numerosos problemas e dificuldades. Podemos meter-nos pela vereda errada na tentativa de revelar a verdade e de analisar e pôr em ordem as lições de uma experiência confusa da vida concreta.

“Essas observações aplicam-se, de maneira particularmente adequada, aos conceitos de Nação, Sociedade Política (ou Corpo Político) e Estado. Entretanto, nada é mais necessário para uma sadia filosofia política do que tratar de caracterizar essas três noções e claramente identificar o autêntico sentido de cada uma.”²

Hans Kelsen esbarra com as mesmas dificuldades ao procurar definir a Teoria Geral do Estado e o próprio Estado e assim se externa:

“A palavra que designa o objeto da Teoria Geral do Estado serviu de exemplo a um engenhoso escritor para pôr em evidência o fato de que o nome substantivo de uma ciência é sempre uma palavra a que se extraiu previamente todo conteúdo próprio; um substantivo costuma ser tanto mais aproveitável quanto mais vazio fôr; e de uma cabaça se pode fazer uma garrafa, esvaziando-a de seu conteúdo natural (MAUTHNER). Não importa em incorrer em contradição com êsse paradoxo, ao afirmar (do ponto de vista da própria especialidade) que, em vez de a escassez de significados facilitar a linguagem, sucede, antes, que a superabundância de sentidos dificulte e torne quase impossível o uso da palavra Estado. Se a situação da teoria científica do Estado está longe de ser satisfatória, deve-se, sem dúvida, entre outras razões, à multiplicidade de significados que nos oferece a palavra, se bem que freqüentemente se procure substituir a formação científica de conceitos por uma noção insegura, vacilante e vulgar, com o propósito de fugir à dificuldade.”³

E Kelsen acrescenta:

“Mas, não é só em sua relação com o conceito de sociedade que o Estado se mostra de tão variados significados. Mesmo dentro da Teoria Geral do Estado, como disciplina especial limitada a um fenômeno parcial das ciências sociais, o sentido da palavra oscila de um extremo a outro. Ora se pretende expressar por “Estado” a totalidade do objeto — que se diz, impropriamente, composto de elementos — em contraposição às suas partes e, ao mesmo tempo, se identifica a palavra com cada um desses elementos: designa-se como Estado o poder específico que possuem determinadas coletividades; ou se fala de Estado e se pensa num povo; ou ainda se confunde Estado com um determinado território.

² The Man & the State, p. 1, Hollis & Carter, London, 1954. (Tradução inglesa).

³ Teoria General dei Estado, p. 3. Editôra Nacional, S.A., México, DP., 1951 (Tradução espanhola).

“E assim, como de um lado, o Estado significa o conjunto de todos os seus órgãos, por outro se aplica a mesma expressão somente para designar um ou outro de tais órgãos (por exemplo, para designar o chamado Govêrno).”⁴

Em poucas palavras, os vocábulos de que nos estamos ocupando aqui, juntamente com os vultos conspícuos de Jacques Maritain e Hans Kelsen, são, em seu uso vulgar, imprecisos e evasivos, tendendo a dar a impressão de vagamente significarem apenas uma coisa. Todavia, quando os consideramos em sua função exata ou científica, vemos que êles comportam uma grande variedade de interpretações, as quais devem ser identificadas e precisadas, se queremos fazer progressos em nosso estudo e comunicar a terceiros os nossos pensamentos.

É o que pretendemos fazer agora com os têrmos “política” e “administração”, começando por perscrutar a sua etimologia, pois, como muito bem observa Jellinek:

“A história da terminologia de uma ciência está estreitamente ligada à história da própria ciência em si, porque existe sempre uma correlação entre a palavra e o sentido que ela encerra. Não raro, foi a palavra que traçou o caminho da ciência num povo ou numa época.”⁵

2. O Que nos Ensina a Etimologia

O vocábulo “política” procede do grego **politikê**, que significava a ciência das matérias do Estado, e **tà politiká**, que indicava os próprios negócios públicos. Ambas as expressões, por sua vez, como é sabido, provinham de **pólis**, cidade. Originariamente, portanto, a política era a arte de conduzir uma cidade ou de tratar dos assuntos de interêsse público de uma cidade, visto como o Estado, na Grécia antiga, era usualmente a cidade Estado ou o Estado-cidade.⁶

⁴ Op. cit., p. 4. Os mesmos conceitos, por outras palavras, são expressos pelo tratadista mexicano Francisco Porrua Pérez. (Teoría dei Estado, p. 12, Editorial Porrua, S.A., México, DF, 1954).

⁵ GEORG JELLINEK, Teoria General dei Estado, p. 95, Editorial Albatrós, Buenos Aires, 1954.

⁶ Os gregos, pelo menos até os inícios do chamado período macedônlo de sua história, não conheceram Estado com população superior a 70.000 habs., e superfície superior a 10.000 km². Essas eram, em verdade, a população e a superfície aproximadas de Esparta, a maior de tôdas as cidades-Estado gregas, no auge do seu desenvolvimento. (Emil Nack e Wilhelm Waegner, Grécia, trad. espanhola, p. 126, Editorial Labor S .A ., Barcelona, 1960). Mas, usualmente, como moderno erudito o indica, as cidades gregas apareceriam, aos nossos olhos, como verdadeiras vilas. (T .R . Glover, The Ancient World, p. 93, Penguin Books, London, 1944). Para Platão (República, o número de cidadãos num Estado perfeito deveria variar entre 1.000 e 5.040 (Leis, 737, c-d), ao passo que Aristóteles (Política, IV, 4), sem fornecer uma cifra precisa, afirma que o número de cidadãos de uma cidade (excluídos os escravos e demais não-cidadãos) devia ser tal que “cada um conhecesse os outros pessoalmente”. É preciso, porém, não esquecer que nas antigas cidades gregas o número de cidadãos era, não raro, excedido, de muito pelo número de escravos (douloi), estrangeiros (bárbaroi) e metecos (métolkoi), espécie de estrangeiros residentes ou estrangeiros com alguns direitos. (Fustel de Coulanges La cité antique, Hachette & Cie Paris 1893).

O que fica acima explica por que a idéia fundamental, subjacente na palavra “política”, é conduzir, dirigir, levar.

Básicamente, ocorreu coisa semelhante com o termo “govêrno”, que veio do latim **gubernatio, gubernare**. Essas palavras, assim como o substantivo **gubernaculum**, leme, provieram de uma grande família grega de vocábulos correspondentes, dos quais os mais importantes eram **kubernâô**, originariamente pilotar, no sentido literal da expressão, e daí, dirigir, conduzir, governar; **kubernêtes**, piloto, timoneiro; e **kubémesis**, pilotagem, arte do timoneiro. Por outro lado, é altamente provável que tôdas essas palavras procedam do sânscrito **kubara**, que significava varal do carro ou carroça.

Isso explicaria por que o govêrno, em várias línguas modernas, é, algumas vezes, comparado figurativamente a uma nave ou carro, que devem ser conduzidos, como, por exemplo, na conhecida expressão “a nau do Estado”.

Do que fica acima se pode também fâcilmente concluir que as palavras “política” e “govêrno” são de origem, por assim dizer, nobres, implicando, ambas, a idéia básica de comando ou direção.

O têrmo “administração” (do latim **administratio**, praticamente sem alteração ortográfica), por outro lado, tem origem muito humilde. Provém, com efeito, de **administrare**, composto de **ad**, a, para, e **ministrare**, ajudar, auxiliar. Originariamente, pois, “administrar” era assistir ou atender alguém no desempenho de uma tarefa, usualmente de natureza manual ou doméstica. Pois o verbo **ministrare** estava, obviamente, ligado aos substantivos **minister** (masc.) e **ministra** (fem.), que, a princípio, significavam servente, empregado doméstico, e também a **ministerium**, que designava as tarefas ou deveres de um servente ou empregado doméstico, como se pode ver nas obras, entre outros, de Cícero, Vírgílio, Ovídio, Sêneca, Tito-Lívio.⁷

No que concerne às origens mais remotas dos vocábulos **minister**, **ministra** e **ministerium**, alguns etimologistas relacionaram-nos, no passado, com **manus**, mão, mas hoje a sua derivação de **minus**, menos, parece firmemente estabelecida. Em qualquer dos casos, porém, aquelas palavras — de acôrdo com a etimologia — sempre tiveram uma evidente conotação de inferioridade, sendo de data relativamente recente o sentido e a importância que elas apresentam em nossos dias.

Mas, emergindo do mundo sepulto da etimologia para os domínios da moderna semântica e, em particular, das ciências política e administrativa, o que realmente significam política e administração?

⁷ LEMOS, por exemplo, em Sêneca: “Servos non ministeriis aestimabo, sed moribus, ou seja, “Não estimarei os escravos por seus serviços, mas por seus costumes”; ou em Tito-Lívio: “Quod ministerium fuerat, ars haberi coepit, isto é, “O que era trabalho de um servo tornou-se uma arte”.

3. O Que é Política e o que é Administração

Se consultamos os dicionários, verificamos que os termos política e administração possuem grande variedade de significados.

Política, por exemplo, pode ter, entre outras, as seguintes acepções:

- a. a arte ou ciência do govêrno;
- b. a prática ou as atividades políticas;
- c. o processo de adoção de diretrizes (**policy-making**, segundo a terminologia anglo-saxônica) dentro do govêrno, ou a formulação do direito público positivo;
- d. os negócios políticos, a vida política;
- e. os princípios, convicções, opiniões ou simpatias políticas de uma pessoa, partido ou outro corpo coletivo;
- f. a direção de negócios privados, ou política administrativa ou gerencial.

Administração, por sua vez, entre outros sentidos, pode ser entendida como:

- a. a arte ou ciência da gerência;
- b. o ato ou processo de administrar;
- c. a execução das tarefas diretoras de uma instituição, empresa ou outra organização;
- d. a atividade do Estado no exercício de seus poderes, ou, mais estreitamente, a atividade dos poderes executivo e judiciário, ou mais estreitamente ainda, a atividade do poder executivo na condução do govêrno;
- e. as pessoas às quais se confere, coletivamente, a tarefa da execução das leis;
- f. o termo durante o qual uma autoridade ou corpo administrativo desempenha as suas atividades.

Básicamente, o sentido que as palavras “política” e “ administração” encerram no título deste ensaio é aquele a que se referem as letras **c** acima, ou seja, respectivamente, o de adoção de diretrizes (**policy-making**) e o de execução de diretrizes (**policy-execution**).

Emprestando a Woodrow Wilson as suas conhecidas palavras, poderíamos, em verdade, dizer aqui:

“A administração pública é a pormenorizada e sistemática execução do direito público. Toda aplicação particular de lei geral é um ato de administração. O lançamento e a cobrança de impostos, por exemplo, o enforcamento de um criminoso, o transporte e a entrega das malas postais, o equipamento e o recrutamento do exército e da marinha etc. são todos, evidentemente, atos de administração; mas

as leis gerais que determinam que essas coisas sejam feitas estão obviamente fora e acima da administração. Os planos gerais de ação governamental não são administrativos, mas a sua execução particularizada constitui a administração”.⁸

Ainda nos Estados Unidos, o mesmo pensamento seria muito bem expresso, um pouco mais tarde, por Goodnow, que escreveu ser a política a formulação da vontade do Estado e a administração, a execução dessa vontade.⁹

A mesma coisa afirmou Leonard D. White quando escreveu que a “administração pública consiste de tôdas aquelas operações que têm por finalidade a execução ou o cumprimento de diretrizes governamentais (**public policy**)”.¹⁰

Por nossa vez, procurando penetrar no âmago dessas definições ou conceitos clássicos ou encarando-os por outro prisma, poderíamos dizer que a política e a administração são processos básicos que o Estado utiliza para atingir os seus fins. A primeira, porém, está relacionada principalmente com os próprios **fin**s do Estado, enquanto a última tem a ver, sobretudo, com os **meios** usados para atingir tais fins.¹¹

Em outras palavras, basicamente a escolha dos objetivos a serem atingidos é o campo específico da política, ao passo que a prestação de serviços para atingir tais objetivos é a área própria da administração. E já que o Estado, como mencionamos atrás, tem sido freqüentemente comparado a uma nave ou embarcação, ilustremos concretamente através dessa comparação a diferença fundamental entre o processo político e o processo administrativo. Para conduzir corretamente uma nave ou embarcação, devemos: em primeiro lugar, determinar o pôrto ou lugar a ser atingido; em segundo lugar, estabelecer o roteiro a ser seguido; e, em terceiro lugar, levar a efeito, concretamente, a viagem planejada.

O primeiro passo da série de ações indicada é, geralmente, adotado pelo dono da nave ou embarcação, seja êle um indivíduo ou uma organização. Já o segundo passo é da responsabilidade principal do comandante da nave ou embarcação, com a eventual assistência do respectivo corpo de oficiais. Finalmente, o terceiro passo é executado por toda a tripulação da nave ou embarcação, sob a supervisão e responsabilidade suprema do comandante.

⁸ “The Study of Administration” in *Political Science Quarterly*, v. II, p. 212, Ginn and Company, New York, 1887.

⁹ Frank J. Goodnow, *Politics and Administration*, p. 22, The MacMillan Co New York, 1900 (Apud Dwight Waldo, *Teoria Política de la Administración Pública* versão espanhola da obra *The Administrative State*, p. 166. Editorial Tecnos S.A., Madrid 1961).

¹⁰ *Introduction to the Study of Public Administration*, p. 3, 3rd. ed., The MacMillan Company, New York, 1948.

¹¹ Chamamos a política e a administração de processos de ação estatal, para distingui-las das funções do Estado (legislativa, executiva, judiciária) e das atividades do Estado (militares, econômicas, sociais etc.). É óbvio que se trata de uma distinção arbitrária que pode inclusive, ser questionada, mas que é preferível ao emprêgo indiscriminado de tais expressões, sem nenhuma ordem ou sistemática, como é feito, não raro, por autores diversos, mesmo eminentes.

Se examinamos mais de perto os diversos passos indicados, verificaremos que eles não são da mesma natureza e pelo contrário, apresentam características próprias e facilmente distinguíveis, a saber: o primeiro envolve **decisão** quanto ao **fim** ou **objeto** da viagem; o segundo envolve também **decisão**, mas somente em relação ao **roteiro** a ser seguido para a execução da viagem; e o terceiro envolve apenas **execução** e **não decisão**, ou, se alguma decisão existe, é sobre pontos tão secundários ou menores que ela tem pouco ou nenhum efeito sobre o processo global de que nos estamos ocupando aqui.

Na nave ou embarcação chamada Estado, as coisas se desenvolvem mais ou menos da mesma maneira. Assim, podemos sintetizar as nossas considerações dizendo que:

- 1) a **política**, ou condução dos negócios públicos, envolve fundamentalmente **decisões** concernentes aos **fins** ou **objetivos** do govêrno, que é o Estado em ação;
- 2) a **administração**, ou prestação dos serviços públicos, envolve fundamentalmente a **execução** das atividades necessárias à colimação dos **fins** ou **objetivos** do govêrno.¹²

Mas, o que dizer da zona intermediária de decisão concernente ao roteiro isto é, aos **meios**, mencionada em nossa comparação de uma nave ou embarcação com o Estado?

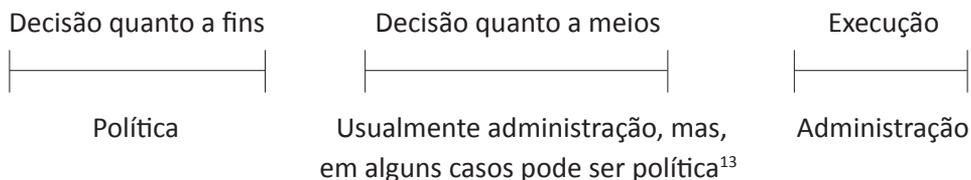
Diríamos que essa zona — uma zona cinzenta entre a zona branca da política e a zona preta da administração ou vice-versa — é predominantemente administrativa. Mas, se a escolha dos meios afetar substancialmente a consecução dos objetivos, a decisão concernente aos meios pode tornar-se uma questão política e, às vezes, uma questão política da mais alta importância.

Para dar uma ilustração muito atual, diremos que a declaração de guerra é um ato tipicamente político e que a condução da guerra em si é de natureza administrativa, interessando basicamente à administração militar dos países envolvidos no conflito. Mas a decisão de usar armas nucleares, pelo menos nas atuais condições do mundo, é uma decisão de grande transcendência política (não obstante ser um dos **meios** da guerra) pelas implicações que poderia ter em toda a situação política internacional.

Resumindo as nossas considerações, poderemos dizer, de maneira sucinta, que, dentro do Estado ou govêrno, assim como de uma organização privada, as decisões concernentes a fins são pura política ou adoção de diretrizes (**policy-making**); a execução ou prestação de serviços para atingir fins é pura administração ou cumprimento de diretrizes (**policy-execution**); as decisões concernentes a meios são, usualmente, o campo da administração, mas, se afetam substancialmente, a colimação dos fins, podem converter-se em matéria política.

¹² Mutatis mutandis, êsses conceitos se aplicam igualmente à administração privada.

Por outro lado, se quisermos visualizar de maneira concreta os conceitos expostos e representar gràficamente o que é política e o que é administração, poderíamos, a **grosso modo**, compor o seguinte diagrama:



Isto talvez nos torne claras algumas coisas, antes obscuras.

A primeira é que existe, intrínseca e inelutavelmente, um maior ou menor grau de subordinação da administração à política. Daí resulta, a nosso ver, que é vão e ilusório falar, como o fazia W. F. Willoughby, da criação de um quarto poder ou função do Estado, a saber, o poder administrativo.¹⁴ Ainda que seja bom e conveniente separar, em teoria, os processos político e administrativo a fim de distingui-los e conhecê-los melhor, a verdade é que, na prática, política e administração são inseparáveis e, como acentuava Wilson, é difícil, senão impossível, traçar uma linha de demarcação entre elas.¹⁵

A segunda conclusão que poderemos tirar das considerações feitas é que as modernas idéias de alguns autores norteamericanos, muito em voga nos dias que correm, sôbre **law-making, policy-making, decision-making** etc., não são tão modernas como poderiam parecer à primeira vista e já se acham contidas, ainda que em germe, na clássica distinção entre política e administração feita por Wilson e no reconhecimento da impossibilidade de separá-las na prática. Política e administração, em verdade, são processos que se difundem por tôda a organização estatal e existem em todos os podêres ou funções do Estado, ainda que, como é natural, em maior grau nuns do que noutros.

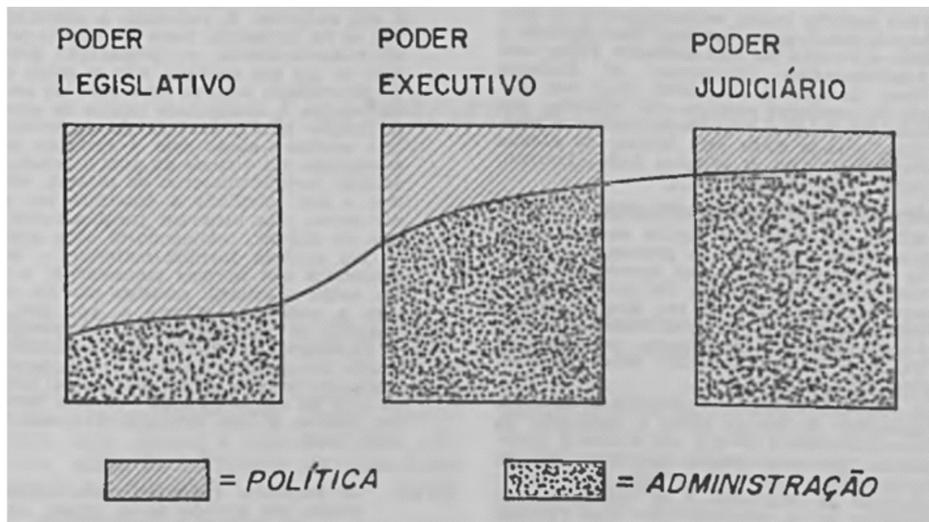
Em verdade, a não ser por uma supersimplificação, nunca se pretendeu sèriamente que a política fôsse a atividade própria e exclusiva de um poder e a administração de outro.

¹³ Paul Appleby tratou extensivamente do problema relativo às decisões concernentes a fins e a meios, no seu excelente *Policy and Administration* (Unlversity of Alabama Press, Unlverslty, Ala., 1949). Para um amplo e exaustivo estudo da matéria, em suas implicações filosóficas, sociais e políticas, veja-se *Ends and Means*, de Aldous Huxley (Chatto & Windus Ltda., London 1937).

¹⁴ Apud Dwight Waldo, *Op. cit.*, págs. 172 e segs.

¹⁵ Wilson foi dado por alguns autores como pretendendo separar na prática a política da administração. Parece haver um equívoco nisso, pois Wilson foi muito claro e explícito a respeito no seu famoso ensaio. Veja-se, ademais, *Ideas and Issues in Public Administration* organizado por Dwight Waldo, p 72, Mc Graw-Hill Book Co., Inc., New York, 1953.

Para concluir as nossas considerações, diríamos que a distribuição da política e da administração entre os três Podêres ou funções clássicas do Estado seria, a **grosso modo** e esquematizando muito as coisas para fazê-las representáveis graficamente, mais ou menos a seguinte:



É claro que, de acordo com essa concepção, a função judiciária seria considerada uma função também eminentemente administrativa — a administração da justiça — com poder de discricção mais limitado do que o da administração propriamente dita.¹⁶

¹⁶ A respeito, é muito ilustrativa a seguinte passagem de Kelsen sobre a separação da administração e do que ele chama a jurisdição: “As constituições modernas não só estão submetidas ao princípio de uma separação da legislação e da execução, mas também ao da separação das duas funções que compõem, por igual, a última: a administração e o poder judiciário, designado por jurisdição ou justiça. Não é fácil justificar o último princípio como postulado de política do Direito, pois é falso (ou só em parte verdadeiro) o suposto evidente do postulado separatista, que pretende encomendar tais funções a órgãos distintos: a hipótese segundo a qual se trata de duas funções essencialmente diferentes, cuja união em um mesmo órgão seria prejudicial em virtude de sua diversidade. Como queira que, atendendo ao conteúdo da função, a administração é jurisdição no mesmo sentido que a justiça, não se concebe que se possam separar essas funções, considerando a sua natureza. E, enquanto a administração só foi jurisdição nesse sentido (a saber, de estabelecimento ou preparação processual de um ato coativo), não se falou nem de diversidade nem de separação de ambas as funções. A necessidade teórica de separar a função administrativa da jurisdicional não apareceu senão com a evolução antes assinalada, em virtude da qual o Estado, no sentido jurídico-material da palavra, estendeu a sua atividade a domínios em que, até então, não atuavam juridicamente senão os súditos, realizando-se atos estatais — em sentido jurídico-material — como conteúdos das normas secundárias; a não ser então o critério decisivo não foi visto com a suficiente clareza e, por isso, no conceito de uma administração contraposta à jurisdição se incluíram atos jurídicos muito diversos. A linha divisória, arbitrariamente traçada, atravessou pela metade os atos da administração.” (Teoria General del Estado, p. 339, Editorial Nacional, México, 1959).

Nota: Os conceitos emitidos neste artigo já foram, em grande parte, objeto de estudo em dois trabalhos do autor aparecidos sob a forma mimeografada, a saber: Teoria del Estado y Administración Pública, 2 vols., San José, Costa Rica, 1964 (súmulas de aulas dadas no Instituto Centroamericano de Administración Pública); e Politics and Administration, Roma, 1966 (estudo em inglês preparado pelo autor para distribuição na FAO).