

“Introdução à Administração Pública” ()*

35.071

BENEDICTO SILVA

Ausência de literatura sobre administração na América Latina

O ensino de administração na América Latina tropeça em muitos óbices, o mais evidente dos quais talvez seja a deficiência de fontes de leitura. A maioria dos textos disponíveis sobre a moderna administração e seus ramos especializados compõe-se de trabalhos em língua estrangeira, escritos principalmente por autores americanos, não traduzidos ou quase intraduzíveis para o português.

Essa deficiência óbvia — ingratamente familiar aos estudiosos, tantas vezes indigitada por professores e sentida por alunos — adquiriu evidência maior a partir de agosto de 1955, com o advento do Relatório Blandford sobre a administração pública na América Latina. Como sabem os interessados no assunto, o Conselho Econômico e Social Interamericano, da Organização dos Estados Americanos, resolveu, em 1953, mandar estudar as condições e perspectivas da administração pública neste continente. Designada em 1954 para incumbir-se do estudo, a Missão Blandford partiu de Washington D. C. em julho daquele ano e durante sete meses visitou os países latino-americanos, sem exceção de um só.

Entre presidentes, ministros, professores universitários, governadores, magistrados, servidores públicos categorizados, jornalistas, cidadãos, homens do povo e estudantes, a Missão entrevistou 779 pessoas. O Relatório Blandford baseia-se no acervo de informações e impressões assim recolhidas. A respeito do ensino de administração pública na América Latina, vale destacar a seguinte passagem do documento em apêço:

(*) Nota da Redação:

A Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas acaba de publicar a versão portuguesa do volume I da Obra “Introdução à Administração Pública”, de PEDRO MUÑOZ AMATO, Diretor da Escola de Ciências Sociais da Universidade de Porto Rico. O presente trabalho é uma parte, especialmente adaptada para esta Revista, da introdução escrita para a versão portuguesa pelo inspirador e tradutor da obra, BENEDICTO SILVA, Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública.

No momento em que os interesses de várias universidades brasileiras se voltam afinal para o ensino de administração, é oportuno divulgar trabalhos como este, cujos conceitos atualizados ajudam o leitor a iniciar-se na leitura e interpretação dos textos sobre a matéria, traduzidos e originais, que começam a aparecer em português.

“Aonde quer que fôsse, a Missão ouviu comentários das autoridades, professores e interessados na administração pública, sobre a insuficiência dos textos disponíveis. E’ tão novo o campo da administração pública na América Latina que, até agora, os professores universitários produziram apenas alguns textos utilizáveis no ensino da matéria. A maioria dos livros adotados consta de traduções de compêndios americanos e de outras origens, mas mesmo esses não são suficientes. Os professores, freqüentemente, manifestaram-se interessados em adotar, desde que os exemplos e ilustrações fossem colhidos na experiência latino-americana, o “método do caso” (case method) desenvolvido nos Estados Unidos para o ensino e a pesquisa no campo da administração pública. Seja dito, entretanto, que várias entidades, especialmente as escolas de administração pública do Rio (EBAP) e de São José (ESAPAC), estão produzindo novos materiais de leitura”.

“Um compêndio fundamental de administração pública em espanhol, baseado em subsídios latino-americanos, foi recentemente elaborado sob os auspícios das Nações Unidas na Universidade de Porto Rico” (1)

“Conquanto não seja uma das repúblicas americanas, Porto Rico é, no momento, talvez, a mais copiosa fonte de escritos em espanhol sobre administração pública, a literatura administrativa está igualmente bastante avançada no Brasil, provavelmente em consequência da atividade publicitária do DASP nestes últimos 15 anos. A *Revista do Serviço Público* (DASP — Brasil), cuja coleção contém fartos subsídios especializados, é a única revista de administração pública existente na América Latina”.

“Em que pese a essas exceções, pode-se afirmar que, de modo geral, a literatura latino-americana sobre a administração se caracteriza por um excesso de confiança em traduções: nota-se, por um lado, a freqüente adoção, pura e simples, de critérios e concepções metodológicas da literatura de outras regiões sobre administração pública; e, por outro lado, a contínua e pesada ênfase no critério tradicional do direito administrativo; sobretudo, uma grande escassez de estudos empíricos das práticas administrativas correntes. Em alguns países não há, a bem dizer, estudos dessa natureza”. (2)

LATINIZAÇÃO DA EXPERIÊNCIA ADMINISTRATIVA AMERICANA

Não há que negar: em matéria de administração, os países latino-americanos têm muito que aprender com os Estados Unidos. Os próprios europeus hoje reconhecem — e alguns deles proclamam (3) — que os america-

(1) Refere-se precisamente ao livro que deu origem ao presente artigo: “Introdução à Administração Pública, de PEDRO MUÑOZ AMATO.

(2) Blandford, Jr., John, *Public Administration in Latin America*, (Pan American Union, Washington D. C. 1955) p. 49.

(3) V., por exemplo, as seguintes opiniões, ambas de autor inglês:

“No country has in recent years devoted so much attention to, or published so much material on, public administration as has the United States. The Federal Departments in Washington are generous in distributing official publications and press

nos do norte conseguiram aperfeiçoar técnicas e métodos administrativos conducentes ao aumento da eficiência do trabalhador e à melhoria das relações humanas no seio das empresas.

Os ensinamentos contidos na maioria dos compêndios americanos sobre temas administrativos não são, entretanto, suscetíveis de aplicação nos países subdesenvolvidos. Embora recheados de casos e exemplos práticos, e escritos por especialistas idôneos, muitos compêndios americanos sobre administração não satisfazem aos objetivos do estudo dessa disciplina nos países latinos, porque refletem condições e situações peculiares aos Estados Unidos. Como textos de leitura, são por vezes perplexionantes, e vão ao extremo de parecer obras de ficção nos países subdesenvolvidos. Causam frustrações por igual ao professor e ao estudante; não raro, chegam a ser contraproducentes. Estão saturados de tal maneira do ambiente institucional americano, que dificilmente poderiam ser úteis nos outros países do Continente.

O virtuosismo administrativo americano, rico e variado, somente se tornará transplantável para os países latino-americanos, se passar pelo filtro crítico da adaptação. O manual de administração de pessoal da Tennessee Valley Authority, por exemplo, não poderia servir de modelo para a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, nem para a Companhia Hidrelétrica de São Francisco, nem para a Companhia do Vale do Rio Doce. Em outras palavras: a eficiência administrativa americana só servirá de modelo nos países deste Continente, se for *latinizada*.

O primeiro volume da obra de PEDRO MUÑOZ AMATO, *Introdução à Administração Pública*, além de conter material ilustrativo colhido no Brasil, em Porto Rico e em outros países, apresenta concepções mais amplas, — certamente muito menos localistas — do que a maior parte dos livros, folhetos e artigos até agora escritos por tratadistas americanos sobre o mesmo tema. É verdade que o autor bebeu longamente em fontes americanas e lastreia a sua obra com citações abundantes de textos americanos. Mas os autores cuja influência se faz sentir mais perceptivelmente em sua orientação — RAUL APPLEBY, DWIGHT WALDO e MARSHALL DIMOCK, por exemplo — estão entre os que se esforçam por adotar critérios universalísticos.

Nas generalidades, MUÑOZ AMATO filia-se ao grupo que estuda a administração à luz do conceito cultural. Comunga do universalismo pragmático de LEPAWSKI (4) e aceita, até certo ponto, o revisionismo quase matemático

statements about their work. Yet how many British civil servants are aware of american methods of dealing administratively with the social problems confronting a vast modern State?"

Warner, Richard, *The Principles of Public Administration — A Study in the Mechanics of Social Action*, (London, Sir Isaac Pitman & Sons, Ltda. 1947), p. 56.

"Even in the United States, where popular recognition of the importance of the subject of management is wider and deeper than in Great Britain ..."

URWICK, L. "Foreword" in *General and Industrial Management*. Tradução inglesa da obra de HENRI FAYOL, *Administration industrielle et générale*, (London, Sir Isaac Pitman & Sons, Ltda. 1949) p. 16.

(4) Lepawski, Alfred, *Administration — The Art and Science of Organization and Management* (Nova Iorque, 1949)

de HERBERT SIMON. (5) Complementarmente, perfilha a escola das Relações Humanas, termo de sentido ainda incerto em português. Sustenta, em suma, que a administração de cada país é uma expressão da cultura autóctone e, como arte, deve ser praticada em harmonia com os postulados das Relações Humanas. A obra do Prof. MUÑOZ AMATO apresenta, não há dúvida, uma contribuição apreciável para a América Latina. Apreciável *per se*, e apreciável pelo exemplo pioneiro. O maior valor dessa contribuição talvez seja a tentativa de interpretação, em termos inteligíveis nos países latinos, das principais técnicas administrativas criadas ou refinadas nos Estados Unidos. Tendo por cenário cultural as normas e práticas gerenciais americanas, tais como têm sido *latinizadas* em Porto Rico, constitui um esforço para traduzir em termos latinos, acessíveis ao nosso entendimento, aspectos do fenômeno a que JAMES BURNHAM chamou de *mana gerial revotion*.

Por estar integrado na American Commonwealth há cerca de 60 anos, Porto Rico é um laboratório ideal para o analista que queira observar, em país de tradições latinas, o comportamento das técnicas administrativas americanas. A circunstância de haver Porto Rico conquistado recentemente a categoria *sui generis* de Estado Livre Associado torna ainda mais válido o resultado da observação.

O livro de MUÑOZ AMATO reflete a experiência administrativa americana com adaptações decorrentes do evidente *processo de latinização*, por que passa em Porto Rico.

Cometeria injustiça flagrante, porém, quem o classificasse entre os escritores paroquialistas. Cumpre reconhecer-lhe, sem reservas, o esforço honesto que faz para elevar a alça de mira, abarcar horizontes mais largos e incluir, em sua teorização, algo do pensamento e da experiência de outros povos.

Política e Administração

O exame a que submete a velha controvérsia sobre política e administração constitui um avanço da posição teórica a que chegara o assunto, até o advento de sua obra. Sente-se que o Professor MUÑOZ AMATO assimilou a substância haurida nos autores, meditou sobre os diferentes pontos de vista adotados pelos que o precederam, e conseguiu estabelecer relações mais nítidas, e talvez ampliar os horizontes daquilo a que ele chama *teoria geral de administração pública*.

Ninguém havia postulado, tão ardorosamente quanto ele, a indivisibilidade política e da administração na dinâmica do governo. Vários autores, entre eles MARSHALL DIMOCK e PAUL APPLEBY, já haviam indigitado o artificialismo da pretendida diferença entre política e administração, mas coube a MUÑOZ AMATO estabelecer o caráter monolítico do processo político-administrativo que começa nas retortas da opinião pública, reflete-se na ação dos

(5) Simon, Herbert A., *Administrative Behavior; a Study of Decision-making Processes in Administrative Organization* (Nova Iorque, 1947).

Simon, Herbert A., *et al.*, *Public Administration* (Nova Iorque, 1950).

partidos políticos, adquire, pela legislação, o *status* de norma, e termina com a execução administrativa. Trata-se, pois, de uma atividade única, entrelaçada e contínua, que abrange consecutivamente e às vezes simultaneamente as normas gerais, as diretrizes básicas, e vai especializando-se, vai tornando-se mais limitada e específica, à medida que se avizinha dos níveis inferiores do Poder Executivo. Nesse trasladar de normas legislativas em ações executivas, o processo sofre a influência do coeficiente de discrição pessoal do administrador. Na implementação das diretrizes que recebe dos superiores, cada funcionário dispõe de certa margem de arbítrio. Em vez de designar A para executar determinada tarefa, designa C; em vez de fazer a designação hoje, pode adiá-la para amanhã; em vez de utilizar determinado material de construção ou determinado equipamento de escritório, pode optar por outros; em vez de aplicar este método de trabalho, aplica aqueloutro; e assim por diante. Ao decidir, dessa maneira, por arbítrio próprio, sobre a distribuição das tarefas, a escolha dos auxiliares, do momento de agir, do material a ser utilizado, do método de trabalho a ser aplicado, o funcionário executivo é conduzido por sua própria escala de valores morais e profissionais. Esta série de decisões administrativas, que fica a seu cargo, reflete-se na coisa executada — seja uma estrada, um hospital, uma campanha de alfabetização de adultos, ou a arrecadação de impostos.

Embora MUÑOZ AMATO não o admita expressamente, a doutrina que esposava deixa subentendido que, em determinadas circunstâncias, o entrosamento lógico entre legislação e execução pode ser desvirtuado pelo coeficiente de arbítrio do executor.

Entendida como desígnio ou propósito expresso na lei, a política torna-se estática e estéril, nos casos, aliás freqüentes, em que não é canalizada para a ação. Quando isso acontece, o processo se interrompe na fase pós-legislativa, e então a política se fossiliza em fórmula jurídica vazia. Por outro lado, o coeficiente de arbítrio pessoal, fator importante nas atividades administrativas, está sujeito a condicionamento político. De fato, ao cumprir as atribuições de seu cargo, o funcionário executivo pode ser levado por injunções morais, por compromissos sentimentais, por preferências geográficas, por padrões profissionais, mas também por motivos políticos e até partidários. A recíproca é verdadeira: as ações administrativas igualmente repercutem na política. A melhor prova disso, alega MUÑOZ AMATO, está na influência que o Poder Executivo exerce nas decisões dos órgãos legislativos, e, principalmente, no inegável predomínio de que goza nos governos contemporâneos. Amiúde, os êxitos e fracassos do Poder Executivo decidem da sorte de um grupo ou partido político, que pode empolgar o governo, permanecer no governo, ou ser arrojado ao ostracismo.

O tratamento dado por MUÑOZ AMATO a essa questão teórica reforça o ponto de vista de que legislação e execução, inseparáveis uma da outra, são elementos complementares.

Em resumo, a famosa dicotomia política e administração carece de conteúdo prático. Vista em perspectiva, perde a dualidade, funde-se num processo uno. Decomposta em seus elementos constituintes, aparece como uma cadeia de decisões que marcham do geral para o particular, nascendo como

anseios na opinião pública, articulando-se como diretrizes de ação na fase legislativa, e tornando-se, daí por diante, mais limitadas e específicas, à medida que se aproximam do momento e do local de execução.

O substrato da doutrina de MUÑOZ AMATO encontra-se no seguinte trecho: "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 qualidades 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". (6)

Administração e Cultura

Na parte em que discute as relações entre a administração pública e a cultural, MUÑOZ AMATO filia-se à escola sociológica, de que MAX WEBER é um dos paladinos mais citados.

Sabe-se que os meios administrativos de que o homem dispõe para realizar os desígnios governamentais são limitados em número e inelásticos em espécie. Diremos melhor: limitados, fixos e invariáveis. Em todos os países, em tôdas as circunstâncias, em tôdas as latitudes, em todos os momentos históricos, sob tôdas as ideologias, em todos os níveis da escala de desenvolvimento econômico, os meios administrativos conhecidos são basicamente os mesmos.

As escalas de valores morais e sociais, os padrões estéticos, os estilos de vida, as preferências e intolerâncias coletivas, as leis, as superstições e até as tradições mudam no seio de uma sociedade politicamente organizada. Cada mudança afeta o modo de utilizar os meios administrativos. O volume desses meios varia — diminui, cresce; a qualidade também varia — piora, melhora, pode chegar à perfeição — mas as espécies não mudam jamais.

O professor MUÑOZ AMATO percebe e caracteriza a subordinação dos meios administrativos à cultura de cada povo. Aquêlê processo, que nasce no fermento da opinião pública, cristaliza-se na lei e caminha para a ação através do Poder Executivo, — o processo político-administrativo — nada mais é, em cada país, do que um reflexo de estilo de vida da respectiva sociedade.

Uma compreensão nítida dêsse ponto de vista constitui elemento de primeira ordem no equipamento intelectual do estudante de administração pública. Serve para habilitá-lo a compreender a intransplantabilidade de idéias, padrões e métodos administrativos, à revelia dos estágios culturais.

Se o ambiente de um país não oferece, por exemplo, condições favoráveis para que o govêrno seja honesto e eficiente, tornam-se inúteis a reforma

(6) AMATO, PEDRO MUÑOZ, *Introdução à Administração Pública* (EBAP, Rio de Janeiro, 1958) p. 24.

da estrutura formal e a substituição de métodos de trabalho no poder executivo, especialmente quando as modificações abarcam apenas os aspectos mais especializados da administração pública. Se o pistolão político e o nepotismo campeiam, para que servirá uma escala de apuração de merecimento dos funcionários? Se a administração é corrupta, que adianta adotar um bom esquema de classificação de cargos? Se é incompetente, que adianta uma reestruturação dos serviços?

Nos países ou entidades de governo, em que se pratica impunemente o suborno, em que os cidadãos e contribuintes empregam despachantes ou intermediários para tratar com as repartições públicas, em que a malversação de fundos e outras modalidades de corrupção administrativa são comuns, uma de duas: ou não existe ainda, ou já não existe, entre os governados, um sentimento de desaprovação suficientemente articulado para pôr fim a tais abusos e desvios. Pode acontecer até que a atitude dos cidadãos e os líderes em relação ao governo e à coisa pública seja de cinismo impenitente. A fórmula *rouba mas faz*, com que certos grupos justificam o mandato de políticos desonestos, exprime essa atitude. Nessa fase da evolução política e democrática de um povo, o governo é considerado simplesmente um móvel da luta pelo poder: cada competidor tem por principal objetivo satisfazer as próprias ambições egoísticas. O sistema político ainda não é visto como instrumento para promover o enriquecimento do patrimônio coletivo e distribuir os respectivos benefícios à população, por meio do progresso material e espiritual. A fabulosa potencialidade de servir, inerente ao governo, tampouco é percebida. Muito ao contrário: o governo é concebido e utilizado como fonte de opressão e instrumento de procrastinação do bem-estar social.

Para situações como a que acabamos de bosquejar, seria ingênuo e perigoso buscar remédio aos órgãos de planejamento, nos organogramas e fluxogramas, nos estudos de tempo e movimento, nos manuais de serviço, nos métodos de trabalho e na institucionalização da chefia executiva.

Diz MUÑOZ AMATO que o problema parece então insolúvel, porque suas raízes penetram até às entranhas da cultura, descem até aos mais recônditos elementos da personalidade. A solução há de vir por meio de mudanças radicais.

Entretanto, o fato de se entender a administração como expressão da cultura de um povo não mata na alma do leitor a esperança de dias melhores para o governo dos países subdesenvolvidos.

Embora as reformas administrativas não operem por si sós o milagre de transfigurar governos corruptos em governos puros, nem políticos e administradores inescrupulosos em vestais, podem apresentar um passo para a frente no rumo certo, e funcionar à maneira de foco de inquirição.

O autor atribui grande valor à qualidade dos programas de reforma. Modificar o pano de fundo da cultura de um povo é, evidentemente, processo lento, que se desenvolve através de décadas e até de gerações. Não se chega, por atalhos, à culturação de novas formas de convivência social: faz-se necessário perflustrar o caminho do cultivo prolongado. Mas se é

boa a qualidade dos programas de reforma, a transformação tende a adquirir impulso e produzir resultados encorajadores dentro de períodos relativamente curtos.

Vale a pena transcrever o trecho em que MUÑOZ AMATO ilustra, com o exemplo de Porto Rico, a influência imperiosa da cultura nos processos políticos e administrativos do povo:

“A esse respeito, as experiências de Porto 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 cabalmente o estilo de vida de um povo, desde as atitudes fundamentais para com os processos políticos, até as operações cotidianas das repartições governamentais.

Com quatro séculos de colonização, miséria, e a braços com o analfabetismo em sua herança cultural, o povo porto-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 democracia e otimismo criador. É interessante advertir que os protagonistas da revolução pacífica daquela década descrevem os acontecimentos como uma passagem da *operação-lamento* para a *operação-mãos à obra*.

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

Inicialmente, na administração pública, quase todo o interesse 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 *mechanicista* vai, a pouco e pouco, cedendo terreno ao de *relações humanas*. (7)

Já se vê que as advertências contidas na obra de MUÑOZ AMATO — úteis não apenas aos estudantes de administração pública, mas também aos políticos e legisladores — são divulgadas com oportunidade no Brasil. Desde 1952, está em curso no Congresso Brasileiro e tem sido discutido nos meios políticos, na imprensa, nas universidades e nos círculos oficiais em geral, um projeto de reforma administrativa. Se aprovado, tal como submetido à Câmara dos Deputados pelo então chefe do Poder Executivo, Presidente GETÚLIO VARGAS o projeto aumentaria de 10 para 16 o número de ministérios. O projeto prevê a criação, por desdobramento, dos Ministérios das Comuni-

(7) AMATO, PEDRO MUÑOZ, *op. cit.*, p. 32-3.

ções, da Indústria e Comércio, do Interior, das Minas e Energia, da Previdência Social, e dos Transportes, e também do Conselho de Planejamento e Coordenação, órgão de alto nível, presidido pelo Presidente da República e constituído de todos os Ministérios de Estado e Presidentes dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República. Nas disposições gerais, o projeto encerra verdadeira reforma dos preceitos legais e normas contábeis que presidem ao desembolso dos dinheiros públicos e à prestação de contas.

Em tôdas as sociedades humanas há indivíduos que evoluem, isoladamente, mais do que outros e chegam às culminâncias da civilização. O progresso de um povo, porém, é expresso pela média da mentalidade de todos os cidadãos, não pelos expoentes isolados. De certo modo, a reforma administrativa ora em andamento no Congresso Brasileiro representa o desejo de indivíduos altamente evoluídos, mas talvez distanciados da média do sentimento coletivo do povo brasileiro. Daí a probabilidade de a reforma administrativa, se votada pelo Congresso, tal como foi proposta, vir apenas modificar as estruturas formais e certos procedimentos técnicos.

Cremos não incorrer em afirmação ôca, se dissermos que, na sociedade brasileira, ainda não existe um caldo de cultura suficientemente apurado e definido para exigir um mecanismo administrativo *sofisticado*. A assimilação e meditação do que MUÑOZ AMATO nos ensina aproveita por igual aos legisladores e administradores do Brasil. Cumpre-nos engrenar as reformas administrativas aos estágios culturais. Cumpre-nos substituir o *critério mecanicista* pelo *critério sociológico*.

Administração e pragmatismo

Na parte intitulada "A Sistematização da Administração Pública", a obra de MUÑOZ AMATO proporciona outro contingente apreciável. Aqui também o autor conseguiu dilatar as fronteiras da doutrina. Descrevendo as tendências atuais da administração pública, indica o caminho do estudante para a compreensão de um dos capítulos mais significativos dessa emergente disciplina, que tem probabilidades de vir a ser, segundo os augúrios do autor, "uma das mais valiosas contribuições do século XX para a felicidade humana". (8) A discussão das várias tendências não chega a ser exaustiva, mas certamente é bastante inclusiva para descortinar todo o panorama. Na seção intitulada "O critério antropológico", volta a elaborar, ampliando-os, os conceitos contidos na seção intitulada "Administração Pública e Cultura", do primeiro capítulo.

Entre as advertências metodológicas formuladas pelo autor, cabe salientar a de que, no estudo da administração pública, o objetivo final é pragmático: *melhorar as práticas administrativas do governo para assim melhor servir aos interesses públicos, aos ideais e às necessidades do povo*. Dir-se-ia: se êsse é o objetivo, por que devota o autor tantas páginas ao de-

(8) AMATO, PEDRO MUÑOZ, *op. cit.*, p. 88.

envolvimento de uma teoria geral de administração pública? Por que não preferir francamente os estudos descritivos das operações administrativas, tais como estas se desenvolvem no interior das repartições governamentais?

Em passagem anterior do livro, adverte êle que, carecendo de sistematização, os práticos tropeçam nas maiores dificuldades, quando se lhes exige a articulação de sua experiência para fins teóricos ou educativos. Manifestam-se, então, de modo inequívoco, os efeitos prejudiciais do empirismo cego, o qual não só esteriliza possibilidades de difundir idéias e conhecimentos por meio do ensino e de refinamento teórico, senão também injeta muitas falhas na própria rotina.

Apesar de rotineiro e errático — e impotente em face de situações novas — o empirismo cego degenera facilmente em preconceito e dogmatismo. Existe, assim, o problema da ligação entre a teoria e a prática. Sem teoria, os práticos não conseguem interpretar suas próprias experiências, menos ainda comunicá-las àqueles que tentam as formulações teóricas. Per contra, os especuladores de cadeira de balanço, órfãos de experiências práticas, só por acaso conseguem elaborar teorias dignas deste nome. E' nesta parte do livro que MUÑOZ AMATO diligencia encerrar a velha controvérsia tantas vezes reacendida, sobre se a administração é ciência ou arte.

Por um lado, conclui êle, e uma vez que há certas experiências administrativas insusceptíveis de sistematização teórica, a administração nem chega a ser *ciência aplicada*, quanto mais *ciência*. Administração é *arte*. Por outro lado, em que pese às suas insuficiências analíticas atuais, a disciplina apresenta-se como *ciência aplicada* em certas manifestações. A magia da palavra *ciência* não basta para fazer o milagre de dar conteúdo científico à disciplina.

Generalistas versus especialistas

A advertência metodológica final aceita, e até preconiza, a unificação dos estudos sociais. E' preciso unificá-los, a fim de que o estudioso possa forjar as armas com que se habilitará a analisar e resolver os problemas da vida social. A corrente das relações humanas, a filosofia política e as melhores expressões do realismo prático representam, na administração pública, os mais prometedores instrumentos de unificação.

Hodiernamente seria temerário duvidar-se da utilidade da especialização. O processo de especialização leva o estudante a concentrar seus recursos intelectuais e interesses profissionais na análise de problemas específicos e limitados, o que permite um conhecimento funcional desses problemas.

A especialização pressupõe aprofundadamente estudo demorado e cuidadoso de casos pertencentes à mesma família, revisão constante de noções assimiladas, aferição rigorosa de conhecimentos, numa palavra, domínio do assunto. "A especialização", — diz URWICK, um europeu — "é a via do progresso nas organizações humanas". Por que? Êle próprio responde: "A especialização habilita-nos a pensar sobre um assunto ou grupo de assuntos

correlatos, com enorme economia de esforço mental. Conseqüentemente, fortalece o poder e aumenta o alcance dos conhecimentos do homem sobre a respectiva função". (9)

Mas, às vezes, a especialização empana a perspectiva, obscurece a significação do panorama geral e conduz ao superficialismo. O trato das realidades administrativas reclama a síntese dos recursos que as ciências sociais proporcionam.

Para progredir econômica e socialmente, a América Latina necessita de equipes de profissionais preparadas. Ninguém sabe, porém, que tipo de profissional seria mais útil aos países subdesenvolvidos do *Continente*. O generalista ou o especialista? Parece que ambos nos são indispensáveis. Tanto os que consideram os generalistas mais necessários, quanto os que consideram os especialistas, se baseiam em bons argumentos.

Na América Latina, o generalista é o homem culto, que pode discorrer sobre os mais variados assuntos: a Arte Moderna, as Cruzadas, o Budismo, Marcel Proust, Aristóteles, o Equilíbrio Molecular, Folclore, o Cinema, Shakespeare, Cícero, as Constelações Austrais, o Livre Arbítrio, Teodora de Bizâncio, etc. Os que são capazes de participar em debates que abrangem desde as catedrais góticas até a desintegração do átomo, freqüentemente pecam por superficialismo. Na maioria dos casos, não conseguem ir além dos rótulos das coisas discutidas.

Por outro lado, o especialista americano, com a tradicional estreiteza de seus horizontes, é visto com grandes reservas na América Latina. Por exemplo: o homem versado em patentes, que conhece tudo sobre patentes, — a história, a legislação comparada, os aspectos tecnológicos, a significação econômica, as fraudes, — muitas vezes ignora que a ilha de Porto Rico passou da soberania espanhola para a americana em fins do século dezenove, e que a língua oficial do Brasil é o português.

MUÑOZ AMATO não preconiza o generalista que borboleteia na superfície dos assuntos, nem o especialista encerrado no casulo de sua *expertise*. Para ele, o administrador deve familiarizar-se com as ciências sociais, notadamente a antropologia cultural, a psicologia, a economia e a ciência política. Essa posição é prudente e arguta ao mesmo tempo. A duração média da vida não permite ao homem coevo dominar mais do que uma fração insignificante do atual patrimônio científico da humanidade. Hoje os Picos de Mirândolas seriam ridículos. O clima intelectual de nossos tempos asfixia qualquer veleidade enciclopedista. Mas o extremo oposto, isto é, o caso do especialista que conhece tudo, por exemplo, sobre o nervo ótico do olho esquerdo da salamandra, igualmente não merece respeito. NICHOLAS MURRAY BUTLER, antigo presidente da Universidade da Colúmbia, disse certa vez que o *expert* is one who knows more and more on less and less. Segue-se que o generalista é one who knows less and less on more and more. Mas há um perigo para ambos: o especialista pode conhecer mais e mais sobre menos e menos,

(9) URWICK, L., *The Elements of Administration* (Nova Iorque, 1943), p. 48.

até chegar ao ponto de conhecer tudo sobre nada; e o generalista pode correr o risco de conhecer menos e menos sobre mais e mais, até chegar a conhecer nada sobre tudo

Tal como concebido por MUÑOZ AMATO, o administrador situa-se equidistantemente entre o especialista estreito e o generalista superficial. Nem o generalista, que conhece algo sobre todas as ciências sociais, porém nada sobre classificação de cargos ou fluxogramas, nem o especialista, que conhece profundamente departamentalização e planejamento, porém nada sabe de ciência política. Poder-se-ia dizer que ele preconiza o generalista em ciências sociais, especializado em Administração.

O administrador público necessita de visão de conjunto. Cumpre-lhe não se deter, indeciso, nas fronteiras dos departamentos analíticos, tampouco fechar os olhos às questões normativas. Daí a desejabilidade da unificação dos estudos sociais. Essa unificação, segundo MUÑOZ AMATO, de certo modo coíbe os excessos de cientificismo e especialização e dirige as suas interpretações para a solução de problemas práticos, pelo que vem a ser a mais digna aspiração da disciplina.

Planejamento

O terceiro capítulo da obra trata dos aspectos teóricos e práticos do planejamento.

Conforme observamos alhures, o culto da eficiência e a busca incessante do bom êxito (*nothing succeeds more than success*) como que fizeram do americano do norte um povo de administradores (*managers*). Na verdade, a incansável preocupação com a economia de recursos e de tempo, e com a abolição de movimentos inúteis, que caracteriza a concepção americana do trabalho, valorizou de modo extraordinário nos Estados Unidos as técnicas administrativas e o papel do administrador. (10) Quem diz administrador, diz planejador.

Uma das técnicas administrativas mais prestigiosas naquele país é, por isso mesmo, o planejamento. Diz LEWIS MUMFORD que o planejamento implica a coordenação das atividades humanas no tempo e no espaço, à luz de dados conhecidos sobre o lugar, o trabalho e a população. (11)

Mas especificamente diremos que o planejamento é o "Abre-te Sésamo!" da eficiência. Seja-nos permitido reproduzir os seguintes conceitos sobre o planejamento:

"Indicando a ordem em que as operações parciais devem ser executadas, o planejamento orienta e estimula a ação executiva. Predeterminando o agente, o momento e o local de cada operação, o planejamento permite a coordenação geral dos trabalhos da empresa. Distribuindo as tarefas e fi-

(10) SILVA, BENEDICTO, *Vocabulário Administrativo*, "Introdução", no prelo.

(11) MUMFORD, LEWIS, *The Culture of Cities* (Nova Iorque, Harcourt, Brace and Co. 1938), pp. 371/374.

xando o ponto de partida, os pontos intermediários e o ponto de chegada para cada trabalhador, o planejamento facilita a verificação do trabalho feito e o controle do trabalho em andamento.

“Quando há bom planejamento, é sempre possível confrontar o executado com o planejado e corrigir os desvios, se for o caso; acelerar ou retardar o ritmo de ação de cada setor, se necessário; e assim controlar o conjunto geral de atividades da empresa. Pode conceber-se planejamento sem coordenação, assim como planejamento sem controle. A recíproca, porém, não é verdadeira. Onde não houver plano, a coordenação e o controle tornam-se impossíveis.

“Como fase administrativa de qualquer trabalho racionalmente concebido, o planejamento é único, no sentido de insubstituível. Não há inspiração genial que lhe possa fazer as vezes. Os grandes empreendimentos humanos pronto se transformam em torres de Babel, se carecem de planejamento. A ausência de planos gera a confusão, entroniza o desperdício, fomenta a anarquia, conduz ao caos.

O planejamento é, assim, um imperativo categórico de todos os esforços que se associem para realizar grandes desígnios humanos. Indica a divisão do trabalho, orienta a execução das tarefas, permite a coordenação dos esforços, e facilita o controle dos resultados”. (12)

Transplantada para Porto Rico e ali propriamente adaptada, a técnica de planejar tem contribuído mais do que qualquer outra para o extraordinário surto de progresso econômico e social, verificado no país nestes últimos quinze anos, e acelerada nestes últimos cinco. Quem conhece, por exemplo, para citar apenas o caso mais recente, o plano regional para a área metropolitana de San Juan, (13) não poderá deixar de convir em que a técnica de planejar se tem desenvolvido de maneira consistente em Porto Rico, onde as suas aplicações práticas, dirigidas pela Junta de Planejamento, assumem a mais alta categoria e gozam de merecido prestígio. Talvez seja por isso que MUÑOZ AMATO, dispõdo de um observatório tão rico de experiências, pôde elaborar o capítulo sobre planejamento. Por outro lado, nele temos o exemplo documentado da aculturação, em ambiente latino, de uma técnica administrativa de alto prestígio, senão elaborada, pelo menos aperfeiçoada grandemente nos Estados Unidos.

Com efeito, no capítulo sobre planejamento, talvez o mais harmonioso da obra, MUÑOZ AMATO oferece novas contribuições positivas, não tanto pela originalidade, mas sobretudo pela revisão da doutrina. Aliás, a mais corajosa tentativa de articulação de uma teoria de planejamento, até agora publicada, ao que sabemos, é esta de MUÑOZ AMATO. Ninguém cotejou melhor do que ele os diferentes pontos de vista emitidos pelos autores; particularmente, ninguém

(12) SILVA, BENEDICTO, “Planejamento Governamental”, capítulo da obra em preparo *Teoria e Prática de Planejamento*.

(13) BARAÑANO, EDUARDO, *Plan Regional del Area Metropolitana de San Juan* (San Juan, Junta de Planejamento de Porto Rico, 1956).

se esforçou mais do que êle por construir, com os materiais disponíveis — esparsos, contraditórios, às vêzes confusos — *um esboço de doutrina* sobre o planejamento.

Orçamentos

O quarto e último capítulo do primeiro volume desenvolve uma interpretação pessoal, algo heterodoxa, das instituições orçamentárias tradicionais. Não se satisfaz o autor com respigar opiniões sobre os princípios orçamentários: procura ampliar as bases da matéria.

A contribuição mais estimável do autor, nesse capítulo, talvez haja sido o estabelecimento nítido, que faz, da conexão entre planejamento e orçamento. E' bem sabido que essa conexão existe. MUÑOZ AMATO, porém, indica-a e caracteriza-a magistralmente.

Que é a função de planejar? E' a formulação sistemática de um conjunto de decisões, devidamente integrado, que expressa os propósitos de uma empresa e condiciona os meios de alcançá-los. Em outras palavras: é a programação de trabalho. (14)

Em que consiste um plano? Consiste na definição de objetivos, na ordenação de recursos materiais e humanos, na determinação de métodos e formas de organização, no estabelecimento de medidas de tempo, quantidade e qualidade, na localização de atividades e em outras especificações necessárias para racionalizar os esforços de uma pessoa ou de um grupo.

Que é um orçamento? Um orçamento é, essencialmente, um plano de ação expresso em termos monetários. Assim concebido, torna-se claro que constitui uma etapa do planejamento.

Planejar e orçar são, pois, fases distintas do mesmo processo. Ao passo que o planejamento geralmente pode e deve abranger períodos longos, de vários anos, a elaboração orçamentária, segundo a prática universal, cobre apenas um exercício financeiro, isto é, um ano-calendário. Nada obstante, o orçamento é uma etapa adiantada do planejamento: a etapa pré-administrativa, em que os planos de trabalho, em vésperas de execução, se condicionam a um denominador comum — o custo expresso em termos de moeda.

Para caracterizar melhor as relações íntimas entre planejamento e elaboração orçamentária, o autor formula e comenta, num e noutro caso, os princípios essenciais pertinentes. No caso do planejamento, formula cinco princípios essenciais, praticamente os mesmos: o princípio do planejamento, o da universalidade, o da unidade, o da previsão e o da periodicidade.

Ensinando que o planejamento é uma fase vestibular da elaboração orçamentária, entende o autor que há comunidade de princípios entre aquêle e esta. Êsses princípios comuns regem todo o processo de elaborar os planos de trabalho e aprestar os meios de ação — homens, conhecimentos, instalações, equipamentos, materiais e serviços.

(14) AMATO, PEDRO MUÑOZ, *op. cit.*, p. 91.

MUÑOZ AMATO não se cinge a versar os princípios teóricos que presidem à tarefa de elaborar o orçamento: estuda, também, na parte em que trata de *Organização e Métodos*, os problemas da participação do Poder Legislativo, da execução orçamentária, da fiscalização interna e outros de menor categoria, como a localização do órgão de orçamento, a sua estrutura, etc. Ilustra a doutrina com os anexos integrantes do capítulo: um excerto do orçamento de Porto Rico é um modelo de conta consolidada.

Vaticinamos que a versão portuguesa do primeiro volume de *Introdução à Administração Pública* será bem recebida como fonte de consulta por parte dos que, no Brasil, ensinam, praticam e aferem os princípios pertinentes à disciplina.