



CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A literatura sobre a moderna administração pública e seus ramos especializados compõe-se, na quase totalidade, de trabalhos estrangeiros, principalmente de autores americanos, não traduzidos ou intraduzíveis para o português.

A Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) sente, todos os dias, os efeitos esterilizantes da falta de literatura apropriada, necessária ao desenvolvimento de suas atividades. Cumpre-lhe resolver o problema de elaborar e publicar o material de leitura e consulta de que carece. Não se trata do problema, comum a todas as escolas, de estimular e ensinar o aparecimento de obras, tratados, compêndios, monografias, ensaios, artigos e relatórios sobre as pesquisas feitas e as matérias ensinadas. O problema aqui é específico e mais premente, uma vez que não existe nos idiomas maternos de seus estudantes — português e espanhol — um montante suficiente de trabalhos sobre administração pública, que possam ser adotados como guias para os alunos. É forçoso, assim, que a Escola prepare e publique os manuais, compêndios e demais fontes de conhecimento de que necessita, para documentar e expandir suas funções ordinárias de ensino e pesquisa.

Até a presente data, a falta de literatura específica em português sobre as várias disciplinas ministradas em seus cursos tem sido suprida pela Escola mediante a produção e distribuição de uma literatura *ad hoc* — escrita, mimeografada e distribuída sob o signo da interinidade e a forma de apostilas.

Por um entendimento tácito entre os professores, estudantes e a direção da Escola, as apostilas até agora publicadas são tidas como uma espécie de sementeira, de que surgirão com o tempo as obras menos efêmeras, os livros de texto de que a Escola carece para transmitir, através da palavra escrita, os ensinamentos da moderna administração pública.

Com efeito, vários dos cursos dados pelos professores da EBAP e distribuídos sob a forma de apostilas estão sendo revistos e serão enfeixados em livros. Deverão aparecer a partir de 1954, entre outros, os seguintes livros, em que serão transformadas as apostilas originariamente escritas para os alunos da Escola: *Curso de Administração de Pessoal*, pelo Prof. HENRY REINING JR.; *Curso de Organização e Métodos*, pelo Prof. HARRY MILLER; *Administração Pública*, pelo Prof. PEDRO MUÑOZ AMATO; *Curso de Cultura Brasileira Contemporânea*, série de conferências pronunciadas por 30 brasileiros ilustres.

Na hierarquia das obras didáticas, a Escola reservou uma faixa entre os tratados exaustivos, os compêndios eruditos e os artigos de revistas, para um tipo de publicação menos ambicioso, nem por isso menos útil, como fonte de estudo e consulta: o ensaio, a monografia. Decidiu, assim, a Escola lançar uma série de ensaios e monografias sob a denominação genérica de "CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA", de que este é um dos primeiros a aparecer.

O uso deste modesto tipo de publicação — o caderno — como veículo de idéias e informações data da Revolução Francesa. Foi em 1789 que se generalizaram os famosos *cahiers de doléances*, espécie de registros de queixas e reclamações, preparados pelas assembleias populares para orientação dos deputados aos Estados Gerais. Em seguida e ainda durante a fase criadora da Revolução, estiveram em voga os *cahiers des États Generaux*, que continham o conjunto de solicitações apresentadas aos deputados por seus constituintes. Tais cadernos, redigidos pelos delegados incumbidos de escolher os deputados à Assembléia dos Estados Gerais, exprimiam os votos, as queixas, as propostas, as advertências, as críticas e as esperanças formuladas pelo povo em cada cidade e em cada vila. Eram, por assim dizer, os *terms of reference* dos deputados naquela fase exaltada da história política e social do Ocidente.

Desde então, os franceses têm empregado constantemente os *cahiers* como instrumentos de difusão cultural. Das várias séries de *cahiers* que desempenharam papel importante nas letras fran-

cesas, destacam-se os *Cahiers de la Quinzaine*, dirigidos por CHARLES PEGUY, de 1900 a 1914, e nos quais se publicou uma enquete de âmbito internacional sobre o rumoroso caso Dreyfus. Os *Discursos*, de ANATOLE FRANCE, e o romance-rio *Jean Cristophe*, de ROMAIN ROLLAND, foram divulgados nos *Cahiers de la Quinzaine*.

Conhecida a função de multiplicador da cultura, desempenhada pelos *cahiers* franceses, não têm faltado iniciativas para o lançamento de séries de cadernos similares em outros países, sobretudo latinos, conforme demonstram os exemplos indicados a seguir:

ESPAÑA: O Instituto de Cultura Hispânica de Madrid começou a publicar, em 1948, os *Cuadernos Hispanoamericanos*, revista que se propõe a integrar *al mundo hispánico en la cultura de nuestro tiempo*.

MÉXICO: Os *Cuadernos Americanos*, que JESUS SILVA HERZOG publicou de 1942 a 1947, num total de 36 volumes, representam uma das mais interessantes aventuras do pensamento de que se tem notícia na América Latina. Os títulos das quatro seções permanentes, em que se dividem os *Cuadernos Americanos*, a saber: "Nuestro Tiempo", "Aventura del Pensamiento", "Presencia del Pasado" e "Dimensión Imaginaria", indicam o grau de penetração e altitude intelectuais daquela série, a qual somente o adjetivo inglês *sophisticated*, tal como empregado pelos americanos, pode qualificar.

ECUADOR: A Casa de Cultura Equatoriana de Guayaquil lançou, em 1951, a série dos *Cuadernos de Historia y Arqueología*, que estão concorrendo para o refinamento do movimento cultural da América Espanhola.

CUBA: Papel igualmente importante na difusão de idéias e fatos sobre a vida municipal nas Américas é desempenhado em Cuba pelos *Cuadernos del Instituto Interamericano de Historia Municipal e Institucional*.

BRASIL: Os *Cadernos de Cultura*, do Ministério da Educação, dos quais já foram publicadas 72 unidades até a presente

data, são outros tantos instrumentos de difusão de idéias, elaboração de doutrinas, fixação de reflexões, opiniões e fatos sobre a literatura, a poesia, a arte e outros aspectos da cultura brasileira. E' um documentário amplo e um temário rico daquilo a que poderemos chamar a história intelectual do Brasil.

Bem examinados os fatos, chega-se à conclusão de que os *cadernos* têm contribuído, quase tanto quanto os tomos volumosos, para a formação do fundo de conhecimentos a que CRANE BRINTON chamou *our slender stock of cumulative knowledge in the social sciences*.

Os *Cadernos de Administração Pública*, idealizados e lançados pela EBAP, destinam-se a remediar, em parte, a falta de literatura especializada, com que se vêem a braços, nos países da América Latina, os estudantes de administração pública.

Ao lançar a série de *Cadernos de Administração Pública*, a EBAP alimenta a esperança de chegar em breve ao número 100 e, assim, contribuir qualitativa e quantitativamente para a difusão organizada de idéias, doutrinas, teorias e práticas modernas sobre a ciência e arte da administração.

Rio de Janeiro, 3 de abril de 1954.

PREFÁCIO

Escrevi o presente trabalho como quem está a serviço do principiante da ciência política, notadamente do estudante dos cursos de administração pública — e também dos cursos de administração de empresas — que começam a surgir no Brasil e outros países latino-americanos.

No propósito de contribuir para o esclarecimento de certos aspectos de uma das matérias básicas desses cursos, exumei, espanei e atualizei velhos escritos meus; reuni notas de leitura, antigas e recentes; revi e completei minhas próprias observações diretas. Com esse material em mãos, lancei-me à tarefa de tentar uma comparação documentada da administração particular com a administração pública.

Em teoria, o confronto parecia fácil, quase banal. As analogias estariam implícitas no termo administração; as diferenças, explícitas nos qualificativos pública e particular. A tarefa consistiria em identificar umas a outras. Com isso, teria o analista encontrado e pôsto em evidência a linha divisória que se supõe existir entre a administração pública e a particular.

Na prática, porém, a tarefa é muito menos simples do que parece. As modernas condições do mundo estão rasoirando, por assim dizer, as diferenças e acentuando as analogias, de modo que a suposta linha divisória se vai tornando difusa, indistinta e movediça.

Não obstante essa circunstância, diligenciei por enumerar e caracterizar, uma a uma, as diferenças e analogias que perduram — e certamente perdurarão ainda por muito tempo — entre a

administração pública e a administração privada. O resultado de meus esforços, exponho-o singelamente nas páginas seguintes. Dar-me-ia por satisfeito se conseguisse despertar, por intermédio delas, alguma curiosidade menos efêmera pela análise sistemática da administração pública.

Os que se interessarem sèriamente pela matéria poderão aprofundar seus estudos e arredondar suas informações mediante consulta às fontes bibliográficas indicadas no fim dêste folheto.

Rio, setembro, 1954.

BENEDICTO SILVA

INDICE

I — GENERALIDADES	3
Introdução	3
O método comparativo	4
Falácias	6
Assemelhação da administração particular com a pública	9
II — DIFERENÇAS	12
A administração pública é mais regulamentada do que a particular	12
Lucro comercial <i>versus</i> benefício social	14
Sensibilidade das empresas particulares às depressões econômicas	14
Critérios para a fixação de preços dos serviços	15
Critérios para a extensão de serviços a novos consumidores	16
O Estado “tem as costas largas”	17
Participação voluntária nas empresas privadas	19
Métodos de financiamento	21
Métodos contábeis	21
O segredo é a alma do negócio	22
Relações com os empregados	25
Imperiosidade dos serviços públicos	26
Caráter monopolístico	27
Imparcialidade do servidor público	28
Anonimato do servidor público	28
Efeitos das eleições	29
III — ANALOGIAS	32
Subordinação aos mesmos princípios gerais	32
Nepotismo e favoritismo	33
Desonestidade dos empregados	33
Busca de eficiência	34
Administração de pessoal	35
Obrigação de informar	36
IV — SUMÁRIO	37
INDICAÇÕES BIBLIOGRAFICAS	40

CONFRONTO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ADMINISTRAÇÃO PARTICULAR

I — GENERALIDADES

Introdução

Todo problema cuja resolução o governo empreende é submetido a um processo de análise, do qual resulta uma lei, isto é, uma política, um comando amplo, uma decisão genérica, dirigida, *in abstracto*, a um número indefinido de situações similares — atuais e futuras.

Daí por diante, cabe à administração promover os meios para que a idéia corporificada na lei se efetive, ou por outra, cabe à administração dar conteúdo prático à política estabelecida.

Autorizada e ao mesmo tempo compelida por aquela decisão ampla e geral, cumpre à administração tomar decisões específicas e singulares em face de cada situação, atual ou emergente, que fa-

ça parte do grupo a que a política é dirigida.

A fim de desempenhar essa tarefa de executora da lei ou vontade coletiva, a administração tem o poder de usar, segundo normas igualmente determinadas, o patrimônio coletivo.

O objetivo final da administração pública é produzir, com um *minimum* de dispêndio dos recursos sociais ou do Estado, um *maximum* de resultados benéficos contemplados pela lei.

Quando a administração pública realiza, mediante o dispêndio de um mínimo de recursos, um máximo de resultados benéficos à comunidade, pode e deve ser justamente considerada eficiente.

Assim conceituados, os fins da administração pública apresen-

tam certos traços de semelhança com os da administração particular, a qual, tendo por móvel final o lucro, conseqüentemente tem por objetivo imediato a eficiência. Essa semelhança, em verdade mais aparente do que real, impressionando muitos observadores superficiais, os leva a proclamar que o melhor remédio contra a ineficiência supostamente crônica e geral do serviço público está na adoção dos princípios e práticas que têm produzido bons resultados nas empresas particulares. Com efeito, a tese de que a colocação de homens de negócios e capitães de indústria à frente dos postos administrativos governamentais importaria em vantagem para o serviço público, tem muitos apologistas. E' inegável que certos administradores particulares podem ser excelentes administradores públicos, assim como há, nos serviços governamentais, muitos diretores que seriam capazes de administrar exemplarmente as mais arrojadas empresas particulares. Um Eliseo Evangelista de Souza, um Couto de Magalhães, um Oswaldo Cruz, um Pandiá Calógeras, um Saturnino de Brito, qualquer destes e outros da mes-

ma estirpe seriam inevitavelmente bons administradores, no governo ou fora dêle, onde quer que exercessem a função administrativa. Mas não é a circunstância de estar familiarizado com as práticas correntes na administração particular que torna um homem apto para ocupar pôsto de chefia no serviço público. Couto de Magalhães e Pandiá Calógeras foram, por igual, grandes administradores nas esferas pública e particular, porque, antes de tudo, haviam nascido para *fazer coisas acontecer*. Eram líderes natos.

O método comparativo

Entre os vários métodos de trabalho de que os cientistas políticos se utilizam, um dos mais largamente explorados é o comparativo. Instrumento de pesquisa, dútil e penetrante, o método comparativo, quando magistralmente utilizado, pode iluminar a área e dilatar as fronteiras do conhecimento nos domínios das ciências sociais. Em última análise, o método comparativo não é mais do que uma expansão do método histórico.

Debruçando-se sobre o passado, perscrutando retrospecti-

vamente os horizontes da humanidade, o cientista político tenta explicar, pelo método histórico, a biologia das instituições políticas: como surgiram, de que maneira se desenvolveram e se transformaram, que tendências revelam, o que são no presente, o que provavelmente virão a ser no futuro. O método comparativo é um instrumento de investigação das regularidades gerais existentes, podendo levar a conclusões, ou confirmar conclusões de outrem, tiradas da análise dos estados antigos e contemporâneos. Selecionando, comparando e eliminando, isto é, aplicando o método comparativo, o cientista político pode identificar leis, isolar tendências centrais, elaborar teorias, distender e apurar, enfim, a soma de seus conhecimentos sobre o passado, o presente, as vicissitudes, as fases de crescimento, de estabilidade e de declínio das instituições políticas.

Para ser fecunda, porém, a utilização do método comparativo exige a observância de certos preceitos. Cumpre que o pesquisador se acautele contra o perigo de comparar fatos não comparáveis, ou de se deixar iludir por falsas analogias e falsas

dessemelhanças. Quando os fatos não são inteiramente comparáveis, é preciso pesar e apreciar, separadamente, as circunstâncias diversas, isolando estas, fazendo o desconto correspondente àquelas, conforme o caso.

Tanto se tem dado curso à falácia de que a escola dos administradores públicos deve ser a empresa particular, que se torna aconselhável uma revista comparativa das diferenças e analogias existentes entre a administração pública e o mundo dos negócios privados. Não há o menor resquício de originalidade nesse procedimento. Ao tratar da natureza e fins da administração pública, quase todos os autores são naturalmente levados a compará-la com a administração particular (1). É intuitivo que se aprende muito mais pela via da comparação do que pela via da definição. Não hesitamos, pois, em recorrer ao auxílio do método comparativo.

Abstenhamo-nos, entretanto, de tentar uma excursão pelos conceitos do bem e do mal. Cada um de nós possui a sua particular escala de valores morais, mediante cuja aplicação julga distinguir entre o "bem" e o

(1) Ver bibliografia no fim deste caderno.

“mal”. Mas, quando dizemos que a casa de fulano é “maior” do que a de sicrano, ou que o café de Goiás é “melhor” do que o de outras regiões, estamos afirmando com base numa comparação. Grande parte dos conhecimentos humanos, aliás, só adquire sentido lógico através da comparação. Que me adiantaria, por exemplo, saber que a população dos Estados Unidos, em 1950, compreendia 151 milhões de habitantes, se não conhecesse nem pudesse conhecer os quantitativos demográficos de outros países? Conhecimentos dêsse tipo, quando isolados, dificilmente se incorporam à cultura viva do indivíduo. Para que assumam significação na mente humana, é necessário que estejam ligados a conhecimentos complementares. Só encontramos sentido na informação relativa ao efetivo demográfico dos Estados Unidos, por exemplo, se sabemos que, no mesmo ano, a população do México somava 26 milhões, a do Brasil cerca de 52 milhões, a da Bolívia cerca de 2 milhões e 700 mil e etc. De posse de tôdas essas informações, podemos dizer que a população brasileira é *maior* do que a mexicana e *menor* do que

a americana. Eis aqui um caso típico de noções inferidas por meio de comparação. Como se vê, a comparação tem o poder de ampliar o nosso domínio intelectual, funcionando à maneira de base tácita de muitos dos nossos conhecimentos.

Falácias

Nesta tentativa de comparar a administração particular com a administração pública, começaremos por indagar até que ponto é fundamentada a crença corrente de que na administração particular há mais eficiência do que na administração pública. Ninguém desconhece a tendência geral, muito viva nos observadores epidérmicos, para subestimar a administração pública e, conversamente, superestimar a particular. E' comum a afirmativa de que nas empresas particulares a clientela é mais bem atendida, as providências mais eficazes, as soluções mais rápidas, os serviços mais eficientes. Para muita gente, o serviço público não passa de um viveiro de vícios, onde medram, lado a lado, imperturbadas, a negligência, a desordem, a irresponsabilidade, o desperdício e até

a desonestidade. Esses mesmos detratores das repartições públicas não regateiam louvores às empresas particulares. Quantas vezes não temos ouvido ataques ao serviço público, entremeados de elogios fumegantes à eficiência das grandes empresas particulares.

Nos Estados Unidos, especialmente, está muito arraigada a falsa noção de que "more business in government" é o caminho certo por onde a eficiência há de chegar ao serviço público.

Naquele, como no Brasil, como de resto em muitos outros países, corre mundo uma série de idéias erradas sobre o serviço público. Trata-se de falácias geralmente aceitas e transmitidas sem mais exame e que, nem por isto, deixam de constituir, para uma grande maioria, base da "certeza" de que a administração pública é intrinsecamente incapaz de competir, em eficiência, com a administração particular.

Em dezembro de 1933, o Conselho de Pesquisas de Ciência

Social (Social Science Research Council), entidade que sintetiza e representa sete associações profissionais americanas (2), todas cultoras das ciências sociais, constituiu uma comissão de especialistas para estudar certos aspectos e problemas do serviço público, notadamente na parte relativa a pessoal. Esse grupo de autoridades, oficialmente conhecido por *Commission of Inquiry on Public Service Personnel*, recorrendo à colaboração de dezenas de competências, inclusive professores de Administração Pública, levou a efeito um vasto inquérito, desdobrado em várias pesquisas, sobre os principais aspectos da administração de pessoal no serviço público. Os trabalhos resultantes desse famoso inquérito, compendiados em sete volumes, constituem inapreciável contribuição à literatura científica sobre Administração Pública. O relatório da Comissão, volume inicial da série, intitulado *Better Government Personnel* (3), contém matéria

(2) Associação Americana de Antropologia, Associação Americana de História, Associação Americana de Economia, Associação Americana de Ciência Política, Associação Americana de Psicologia, Sociedade Americana de Sociologia e Associação Americana de Estatística.

(3) Publicado em volume pela McGraw-Hill Company, Inc. (Nova York, 1935).

tão interessante e autorizada que foi logo incluído na bibliografia obrigatória dos cursos de Administração Pública de grau superior, ministrados por numerosas universidades americanas. Catalogando as idéias circulantes no país sobre o serviço público, a Comissão registra e refuta, fundamentalmente, a noção de que este “é sempre menos capaz, menos eficiente do que a empresa particular”.

Baseada em exaustiva documentação, que analisou detidamente, a Comissão afirma, com todo o peso de sua responsabilidade, que as melhores empresas particulares são, efetivamente, mais eficientes do que o comum das repartições públicas; mas que, por outro lado, os melhores órgãos governamentais são mais eficientes do que o comum das empresas particulares.

Cumprе аcentuar, desde logo, que o simples fato de haver organizações públicas que superam em eficiência a média das empresas particulares representa um argumento decisivo contra a falácia generalizada de que “o Estado é um grande incapaz”.

“Em muitas das audiências da Comissão” — diz o citado rela-

tório — “os depoentes expressaram a opinião de que a administração particular e a administração pública aparentemente se equivalem em eficiência. O que a primeira ganha através do afã do lucro e da flexibilidade, perde, em muitas instâncias, através da gerência hereditária, das perturbações trabalhistas e das interferências externas. Foi igualmente acentuado que, em regra, os poderes públicos, na América, só têm empreendido certos serviços depois de verificada a incapacidade e a insuficiência das empresas particulares para administrá-los. Que a administração pública, sob tais condições, consiga fazer alguma coisa, já é uma realização notável.

Nas empresas particulares, comerciais e industriais, bancárias e outras, também há falhas e vícios: nepotismo, favoritismo, insolvência e desagregação, além das dificuldades oriundas da concorrência injustificável. As críticas ao serviço público provêm mais da distância que há entre este e os altos padrões de eficiência que esperamos e temos o direito de exigir de nossos governos, do que do seu confronto

com a ilusória superioridade da administração particular”.

Assemelhação da administração particular com a pública

A perspectiva mundial contemporânea revela um processo de avizinhamiento da administração particular com a administração pública; outrora separadas por barreiras inequívocas, hoje se aproximam uma da outra, como se estivessem em vias de fusão completa.

Cumprе destacar, dentre os fatores mais influentes nesse processo sociológico, a evolução das filosofias sociais. O conceito moderno de administração pública e de administração privada está passando por longa e profunda revisão. Lenta mas incessantemente, as novas condições do mundo vão apagando as diferenças e realçando as analogias que existem entre esta e aquela.

Na maioria dos países civilizados, as empresas particulares, sobretudo as grandes, não só são consideradas, senão também tratadas como entidades sociais de utilidade pública. Mais do que isso: muitas empresas particulares são vistas *de fato* senão *de*

direito como organizações de interesse público, ou, como dizem os americanos, “affected with the public interest”.

Aliás, os próprios diretores e gerentes de grandes empresas privadas já não hesitam em reconhecer e proclamar lisamente a sua responsabilidade social. Haja vista, por exemplo, a seguinte declaração do americano MORRIS SAYRE, presidente da *Corn Products Refining Company*:

“Uma consciência social ativa... e o reconhecimento individual das responsabilidades sociais levar-nos-ão (a nós, gerentes de empresas) a testar toda e qualquer prática administrativa e a medir toda política com um único metro. Não com o metro do “que representa isso para mim?”. Mas, ao contrário, com o do “que representa isso para os meus operários como pessoas humanas, para os meus fregueses, para os meus fornecedores, para os meus acionistas, para a comunidade em que minha empresa está localizada, para o meu governo, para a indústria de que faço parte, para a economia total do país?” (4).

(4) Citado por MARQUIS W. CHILDS e DOUGLAS CATER in *Ethics in a business society* (Nova York, 1954), pág. 98.

Recentemente tivemos oportunidade de encontrar esta mesma idéia claramente expressa em editorial do *TIME*, de que re-produzimos o seguinte trecho: "..... a filosofia cambiante da administração de negócios tem sobrecarregado a direção das empresas com novas responsabilidades. Hoje em dia, para que se considere uma empresa bem administrada, cumpre-lhe produzir lucro e, além disso, cultivar boas relações com os trabalhadores, clientes, acionistas e com a comunidade em que tem fábricas ou filiais" (5).

Por outro lado, os atos administrativos praticados nas empresas particulares estão a pouco e pouco sendo sujeitos à crítica, ao controle e à revisão por parte dos poderes públicos e, assim, já não se enquadram no conceito clássico de atos privados.

Aprofundando a análise, o observador logo identifica, nesse processo de assemelhação das empresas particulares com as empresas públicas, duas causas mais diretas: primeira, o advento de empresas particulares de pro-

porções gigantescas, que muitas vezes se transformam em verdadeiros monopólios — com o estrangulamento sistemático dos competidores —, o que torna necessária e legítima a intervenção dos poderes públicos nos atos de sua economia interna; segunda, a proliferação das sociedades anônimas, em que a direção se dissocia da propriedade, tornando impossível saber até que ponto os interesses dos corpos dirigentes coincidem com os dos acionistas e com os do público.

Ambas essas circunstâncias devem merecer-nos particular atenção, porque põem em relevo a necessidade da profissionalização dos administradores, públicos e particulares. Cumpre que as funções de comando administrativo sejam invariavelmente exercidas por administradores profissionais, policiados por um código de conduta, uma ética de grupo, em suma, pelo freio da responsabilidade social, que os coaja a colocar os interesses da coletividade acima dos interesses individuais.

(5) *Good Management*, publicado in *TIME*, Latin American edition, de 20 de setembro de 1954, pág. 66.

A assemelhação das empresas particulares com as empresas públicas procede por dois movimentos convergentes, como passamos a demonstrar:

Ao passo que as empresas privadas cada vez mais se assemelham às repartições públicas no tamanho e na repercussão de suas atividades, as organizações governamentais cada vez mais se assemelham às empresas particulares no que diz respeito à organização e aos métodos de trabalho.

Muitas práticas modernas, desenvolvidas pelas empresas particulares com o objetivo de aumentar a eficiência, têm sido ou estão sendo adotadas pelos serviços públicos. Podemos citar, por exemplo, a centralização de compras, as análises de tempo e movimento nos escritórios e oficinas, o sistema de pagamento em prestações, etc. Por sua vez, os serviços públicos têm sido os pioneiros no desenvolvimento e aperfeiçoamento de muitos métodos administrativos, que as empresas particulares não tardaram em adotar. Como exemplos, podemos citar o sistema de tabulação mecânica por meio de cartões perfurados, os concursos de

provas, a criação dos serviços de estado maior civil para assistir os administradores, etc.

As semelhanças existentes em muitos problemas de administração indicam que as possibilidades de permuta de métodos e técnicas entre as repartições públicas e as empresas particulares são muitas e permanecem praticamente inexploradas.

Todavia, conforme ficou dito no prefácio, numerosas diferenças perduram entre a administração pública e a administração particular. Tais diferenças serão mais acentuadas em um país do que noutro; em um nível de governo mais do que noutro. Mas ainda são suscetíveis de identificação.

Uma compreensão clara dessas diferenças e também das analogias facilitam ao estudante de administração pública a penetração nos princípios e doutrinas que constituem os fundamentos desta emergente ciência social.

Com essas considerações em mente, podemos revistar e comentar as principais diferenças e algumas analogias que existem entre a administração pública e a administração particular.

II — DIFERENÇAS

A administração pública é mais regulamentada do que a particular

Cumpre não perder de vista, antes, pelo contrário, levar na devida conta, a circunstância de que, em geral, a ação dos órgãos públicos é incomparavelmente mais contingenciada por leis e regulamentos do que a dos particulares. Resta saber se as casas comerciais, as fábricas e demais empresas particulares, que exploram qualquer ramo de negócio, alcançariam a sua decantada eficiência se fôsem submetidas a peias regulamentares idênticas às que controlam, retardam e, muitas vezes, até obstruem o trabalho das repartições oficiais.

As empresas particulares insurgem-se contra a regulamentação de suas atividades. Mesmo as leis que visam à justiça social, como a do salário mínimo,

a da limitação das horas de trabalho, a da proibição do trabalho de menores, a da licença remunerada às operárias gestantes, não são universalmente bem recebidas pelo mundo dos negócios. Entretanto, as atividades do governo se processam, em regra, de acôrdo com a regulamentação mais restrita.

No domínio da administração pública, todo ato praticado, seja pela mais alta autoridade, seja pelo mais modesto agente, decorre de algum dispositivo legal preexistente que, necessariamente, o determina, condiciona e limita, ao passo que, no domínio particular, os atos podem ser, e muitas vezes o são, praticados em consequência de resoluções momentâneas, inspiradas “na hora” por situações não previstas. Basta isso para demonstrar quanto a faculdade de agir, de tomar decisões em face de circunstâncias emergentes, é mais

ampla na administração privada que na pública.

O diretor de uma companhia particular detém o poder de determinar, mediante simples ordem verbal, que seja imediatamente entregue a um empregado a importância necessária para cobrir — digamos — as despesas de uma viagem repentina, imposta pelos interesses da empresa. Essa capacidade de rapidez de ação, com a qual os administradores públicos mal chegam a sonhar, permite que, nas empresas particulares, os casos urgentes, que demandem providências excepcionais, mesmo fora das horas do expediente normal, sejam prontamente atendidos, evitando-se demoras prejudiciais.

Pôsto em face de situação semelhante, o administrador público, ainda que seja capaz de encontrar imediatamente a solução ideal para o caso, nada pode fazer senão iniciar um “processo” e esperar que se cumpram, uma a uma, tôdas as formalidades previstas na espécie. Já se vê que essa forma de proceder, ainda no caso de ser acelerada a marcha do “processo” sob a pressão de ordens diretas e da nota *urgentíssimo* a

lápiz vermelho, como é de praxe, jamais adquire flexibilidade bastante para produzir o efeito de, imaginemos, pôr imediatamente a caminho — no trem, no automóvel, no navio ou no avião — o agente designado para desempenhar, fora da sede, missão imprevista e urgente. Cumpre-lhe, ao administrador público, na grande maioria dos casos, sujeitar a sua ação às etapas predefinidas em lei.

Se se trata, por exemplo, de enviar um funcionário em missão urgente a algum lugar, a repartição pública — pouco importa a relevância da missão — é obrigada a agir de acôrdo com normas regulamentares mais ou menos rígidas, as quais prevêem certos procedimentos burocráticos, tais como verificação de verba, autorização, requisição, registro, etc. Em suma: a ação administrativa desenvolve-se ao longo dos chamados canais competentes, nem sempre isentos de barreiras inúteis. E qualquer mudança no procedimento administrativo, ainda que inteiramente aconselhada pela experiência, só poderá ser feita depois de mudada a lei, o que depende do Congresso, ou depois de alterada a regulamentação, o que

pode depender de uma autoridade distante.

Pelo exposto, parece evidente que, se as atividades privadas fôsem objeto de regulamentação e fiscalização rigorosas, como são as atividades públicas, somente as empresas realmente bem organizadas teriam “chance” de sobreviver.

Lucro comercial versus benefício social

Essas e outras diferenças que há, entre a administração pública e a administração particular, são explicadas pela natureza de ambas e, especialmente, pelos fins que movem uma e outra.

A grande força, o motivo último, constante e imutável, que dá origem às empresas particulares e impele as suas atividades, é o *lucro* — o desejo incoercível de majorar indefinidamente o patrimônio material dos respectivos proprietários, sócios ou acionistas.

A administração pública — sobretudo a *nova* administração pública — tem por fim o lucro social, isto é, a prestação de serviços à comunidade, a solução de problemas gerais, a satisfação de necessidades coletivas.

Alheia ao afã do lucro, a administração pública raramente despede empregados e diminui vencimentos e salários em virtude de decréscimo ou insuficiência de rendas. Ilustração cabal deste fato nos é dada pelo que ocorreu, durante o decênio 1929-1938, na administração federal do Brasil. A partir daquele ano, em que se generalizou no mundo inteiro a última grande crise econômica, o orçamento geral da República, não obstante o considerável aumento das rendas federais, tem apresentado deficits constantes, ano após ano — fato aliás hoje comum à administração financeira de todos os países do mundo. Entretanto, o funcionalismo federal não sofreu qualquer redução de vencimentos, mas até, pelo contrário, foi beneficiado, com abono ou majoração de vencimentos, nada menos de 5 vezes, a saber: em 1936, 1945, 1946, 1948 e 1952.

Sensibilidade das empresas particulares às depressões econômicas

Quando uma empresa particular encerra o balanço anual com prejuízo, ou simplesmente com lucro decepcionante, os pa-

trões se agarram pressurosos a esse pretexto para reduzir salários, procedimento até certo ponto natural, uma vez que, como bem sabemos, o móvel da empresa particular, a que ela se mantém irredutivelmente fiel, é o *lucro*.

Ao primeiro sinal de depressão econômica, as empresas particulares, alarmadas pela perspectiva de perdas, ou simplesmente de diminuição e cessação de lucros, tratam logo de comprimir as folhas de pagamento, reduzir os quadros, baixar os salários e ordenados do pessoal.

A própria legislação trabalhista brasileira, evidentemente influenciada no caso pela pressão dos grupos patronais, faculta às empresas particulares reduzirem de 25% os salários nos períodos em que sofram prejuízo (art. 503 da Consolidação das Leis do Trabalho).

Como essa é a tendência geralmente seguida, sempre que há crise econômica, por tôdas as empresas particulares, industriais, comerciais e outras, acontece que os problemas e as responsabilidades do governo aumentam consideravelmente nos anos de vacas magras: há mais desempregados, há mais tensão

social, há mais necessidades humanas para satisfazer, há mais pressão por parte dos grupos econômicos, sem falar no decréscimo inevitável das rendas públicas.

Critérios para a fixação de preços dos serviços

A tarifa de preços dos serviços prestados pela empresa pública é geralmente baseada no custo real das operações. Mesmo que se desenvolva, em determinada ocasião, uma demanda extraordinária, sempre crescente, dos serviços prestados por qualquer empresa pública, o governo não procura tirar partido das circunstâncias: não eleva os preços, nem regateia a prestação dos serviços. Se, argumentando por absurdo, os brasileiros alfabetizados fôssem colhidos coletivamente pela volúpia de escrever cartas, generalizando-se em todo o território nacional uma verdadeira "epistolografomania", de tal maneira que se decuplicasse a utilização dos serviços postais, nem por isso o Governo Federal exploraria comercialmente a situação, é dizer: aumentaria o porte da correspondência. E, se o fizesse, não

seria certamente levado pela idéia de auferir lucro, senão pela de melhorar, correspondentemente, os padrões de serviço, revertendo, assim, em benefício do povo a majoração das taxas.

Mediante o exercício do poder de gravar pessoas e coisas, o Estado força aqueles que dispõem de mais recursos a contribuir para o financiamento dos problemas de interesse coletivo. Conseqüentemente, a auferição de lucro por parte das corporações governamentais, que prestam determinados serviços diretamente ao público, tais como os departamentos de águas e esgotos, os correios e telégrafos, as estradas de ferro, as usinas geradoras de energia elétricas, etc., não teria sentido. A obtenção de lucros através da prestação de tais serviços importaria em onerar injustamente pequenas minorias em benefício da maioria dos contribuintes, grupo de que aquelas fazem parte compulsória.

Os preços dos serviços prestados pelas empresas particulares incluem normalmente, além do custo, uma percentagem variável, correspondente aos lucros desejados. Quando a procura dos serviços aumenta, sobretudo

quando aumenta desusadamente, a empresa particular, sempre sensível ao aceno do lucro, não perde a oportunidade de tirar partido da circunstância: tende a majorar os preços indefinidamente, até esgotar, se possível, a capacidade aquisitiva do mercado.

Crítérios para a extensão de serviços a novos consumidores

A extensão do serviço de uma empresa particular invariavelmente se faz à custa do novo consumidor. O aluguel mensal de um aparelho telefônico na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, custa hoje Cr\$ 103,50 ao assinante antigo. Mas o novo assinante terá que pagar, no primeiro mês, adiantadamente, além do aluguel mensal, uma taxa de instalação de cerca de Cr\$ 600,00. Isto, se a residência do novo assinante estiver situada em bairro já servido pela rede telefônica. Se se tratar, porém, de bairro novo, as despesas de instalação podem elevar-se a importâncias muito superiores.

Per contra, os serviços prestados por empresas públicas geralmente são distendidos a novos

interessados ou consumidores em condições muito mais convidativas. A construção e instalação de uma agência de correio em bairro novo não implica, para os moradores, em qualquer majoração inicial no porte da correspondência. É tão liberal a administração pública, na fixação do preço dos serviços que presta, que muitas empresas industriais de propriedade do Governo vivem em regime *deliberado* de *deficit* orçamentário.

Com o intuito de proporcionar à população carioca os benefícios de um importante melhoramento urbano, o Governo Imperial concedeu, em 1857, privilégio a certa empresa particular para construir e explorar uma rede de esgotos no Distrito Federal (6). Os concessionários obtiveram, mais tarde, que o Governo lhes pagasse uma taxa fixa anual de 4£ e 15 s. por "economia esgotada", com o que simplificaram extraordinariamente, em seu benefício, o processo de arrecadação e os contatos com o público. Em virtude da valorização da libra, o governo federal pagava à em-

presa, anualmente, em 1942, 380 cruzeiros por prédio esgotado. Mas ao particular o serviço custava apenas 56 cruzeiros, que era o montante da taxa média de esgoto então cobrada pelo governo. É desnecessário lembrar que nenhuma empresa particular, exceto as raras fundações filantrópicas, celebraria contrato dessa natureza.

Hoje o serviço de esgoto está a cargo da Divisão de Águas e Esgotos da Prefeitura do D.F. e continua a ser realizado com um *deficit* crônico anual, estimado em 3 milhões de cruzeiros.

O Estado "tem as costas largas"

Tão disseminada é a idéia de que os empreendimentos onerosos, ainda que altamente benéficos à coletividade, devem caber ao governo, que as utilidades públicas, tais como as estradas de ferro, os serviços de transportes urbanos, as usinas de força e luz, etc., quando entram em regime deficitário crônico, procuram transferir o seu acervo

(6) Ver Consolidação dos Contratos, Leis, Decretos e Decisões do Governo, relativos ao Serviço de Esgotos da Capital Federal (Imprensa Nacional, 1941), 368 págs.

para o Estado, ou, então, pleiteiam dêste todos os favores possíveis, desde a isenção de impostos até a subvenção periódica.

Há cerca de quinze anos, por exemplo, duas grandes empresas particulares, a *Leopoldina Railway* e a *Great Western*, pediram ao governo da União que as salvasse da bancarrota. Alegaram e provaram que se encontravam a braços com uma situação financeira insustentável. Estavam na iminência de interromper os serviços. Atendendo à circunstância de que se tratava de duas utilidades públicas, o governo federal correu em seu auxílio, abrindo-lhes facilidades financeiras em termos tão liberais, que as importâncias concedidas, se bem que a título de empréstimo, constituíam puros donativos. Basta dizer que, de acordo com o texto da lei, a "restituição" dêsses empréstimos, de 30 a 40 milhões de cruzeiros respectivamente, seria feita em prestações, com os recursos do tráfego, devendo a Companhia

beneficiária recolher, em cada exercício, ao Tesouro Nacional, "a importância da renda líquida apurada no exercício anterior que excedesse de 6% do correspondente capital".

Isso já era suficiente para tornar impraticável a restituição. Mas a liberalidade do Governo foi mais longe: "Entende-se como renda líquida — dizia um parágrafo da lei — o excesso da renda bruta sobre as despesas ordinária e extraordinária de custeio e renovação, serviços de juros, e amortização de debêntures e de capital" (7).

Como se vê, a restituição dos empréstimos estava na dependência de uma série de impossíveis e, em face do agravamento da situação financeira de ambas as empresas, o governo acabou por encampá-las, em 1950, como é sabido (8).

Detendo o poder, ilimitado em teoria, de obter recursos por meio de tributação, ou por meio de saques contra as gerações futuras, o Estado pode fazer face às despesas das empresas pú-

(7) Decretos-leis ns. 1.474 (*Leopoldina*) e 1.475 (*Great Western*), de 31 de agosto de 1939.

(8) Leis n.º 1.154, de 5-7-50 (*Great Western*), e n.º 1.288, de 20-12-50 (*Leopoldina*).

blicas deficitárias, já atomizando os ônus e impondo-os, em pequenas parcelas, a todos os contribuintes, já os custeando com o produto de empréstimos. A amortização lenta ou remota dos empréstimos públicos diminui consideravelmente os gastos atuais, o que, por sua vez, alivia o peso dos impostos sobre as gerações presentes.

Participação voluntária nas empresas privadas

A participação de qualquer pessoa numa empresa particular, na qualidade de sócio, proprietário, acionista, consumidor ou cliente, é inteiramente voluntária. Defrontamos aqui uma das mais nítidas diferenças que há entre a administração pública e a administração particular. O cidadão goza da liberdade de investir o seu capital no empreendimento que lhe aprouver e, enquanto não se afastar da empresa, por transferência ou liquidação do investimento, é co-proprietário ou acionista da mesma — na justa correspondência do capital aplicado. Há sempre um vínculo de propriedade entre a empresa particular e os respectivos sócios, acionistas ou deben-

turistas. Quem possua, por exemplo, cinco ações de mil cruzeiros de uma companhia cujo capital seja um milhão de cruzeiros é proprietário de meio por cento do ativo nominal da mesma. Em outras palavras, o investimento de capitais numa empresa particular aumenta o patrimônio da mesma sem diminuir o do investidor.

Já o caráter de qualquer serviço público é eminentemente involuntário. “O Estado constitui a mais importante organização de que o homem é membro involuntário” — assevera um sagaz pensador contemporâneo. Os tributos pagos ao fisco podem aumentar o patrimônio público, é verdade, mas são *impostos*, isto é, são compulsórios e diminuem, necessariamente, o patrimônio dos contribuintes, uma vez que não criam nenhum vínculo de propriedade individual entre a empresa pública e os seus financiadores. Ninguém pode alegar direitos de propriedade contra o Estado simplesmente por ser contribuinte. Como observa BERTRAND RUSSELL, um encorajado é propriedade pública. Ai daquele, porém, que tentar, com esse fundamento, exercer os direitos de propriedade

sobre um vaso de guerra! Não é difícil imaginar em que lugar será pôsto (9).

É a conveniência própria que leva o cidadão, por exemplo, a mandar instalar telefone em casa — não a lei. Uma vez que não utiliza o serviço de uma empresa particular, o consumidor não está sujeito, para com a mesma, a nenhum ônus ou retribuição direta. No caso da empresa pública, porém, a participação é compulsória, haja ou não conveniência para o participante.

Para custear as escolas públicas, por exemplo, certos Estados brasileiros cobram de todos os seus habitantes maiores uma taxa escolar *per capita*. Aquêles que, por qualquer motivo, não se beneficiam da assistência escolar dada pelo governo nem por isto estão isentos do tributo. São obrigados a pagá-lo, exatamente como os pais de família que têm filhos recebendo instrução nas escolas públicas. E se o ensino primário fôsse, de fato, obrigatório, os pais ou responsáveis por crianças em idade escolar, ainda que se opusessem terminantemente a matriculá-las, seriam coagidos a fa-

zê-lo. Vemos, assim, que o cidadão não pode escapar dos empenhimentos públicos, quer participando compulsoriamente dos ônus respectivos, em determinados casos, quer sendo o mesmo obrigado a receber o serviço que eles prestam, em outros.

A participação compulsória no financiamento dos serviços públicos de um país às vezes se estende, indiscriminadamente, aos cidadãos de outros países. Um turista estrangeiro, por exemplo, que ponha os pés em qualquer ponto do território brasileiro e aí realize qualquer recebimento de dinheiro mediante recibo, terá que pagar a nossa taxa de educação, embora jamais venha a utilizar qualquer dos serviços custeados com o produto daquela taxa. Compreende-se que o turista pague impostos indiretos — o de consumo, por exemplo — nos países que visita. O produto desses impostos destina-se a custear os serviços públicos em geral, inclusive aquêles de cujo gozo o turista participa, ainda que passageiramente, como os de segurança pública, higiene, limpeza, etc. Mas uma taxa de aplicação

(9) BERTRAND RUSSELL: *Power — A New Social Analysis* (Nova York, 1938), págs. 211 e 288.

especial, como a de educação, o turista paga apenas porque não tem outro remédio. Este exemplo comprova a inexorabilidade da participação nos encargos da administração pública.

Métodos de financiamento

Também quanto aos métodos de financiamento, a administração pública difere agudamente da administração particular.

A empresa particular, ao organizar-se, assim como ao expandir-se, obtém capital mediante um processo de majoração de suas obrigações: levantando empréstimos ou emitindo ações, é dizer, ficando, em qualquer caso, responsável pelas importâncias integrais levantadas e mais os juros respectivos. A administração pública é financiada com o produto de impostos e taxas. Usando seu poder de criar e cobrar tributos sobre pessoas e coisas, o Estado obtém os recursos financeiros de que necessita para financiar os serviços públicos. Todos os bens das empresas particulares recebem um valor monetário e assim figuram perpétuamente no balanço das mesmas. Ainda quando a aplicação de determinada parte do ca-

pital redunde em prejuízo, o fato figura no balanço, presente e influente na síntese da conta de Lucros e Perdas. As corporações públicas têm, no seu ativo, muitos elementos a que não podem atribuir valor monetário ou de troca, mesmo porque, em regra, não são suscetíveis de alienação, tais como os museus, as pontes, os logradouros públicos, os canais, os melhoramentos portuários, as barragens, as estradas de rodagem, os parques florestais, os embelezamentos urbanos, etc.

Métodos contábeis

Esta é a razão por que os métodos de contabilidade mercantil não são aplicáveis, senão em parte, aos negócios públicos. A contabilidade mercantil, além de demonstrar, pelo registro sistemático das transações, o histórico e o estado atual de qualquer conta, ainda consegue mensurar matematicamente a eficiência da empresa. A contabilidade pública, ao contrário, ainda não desenvolveu métodos satisfatórios para determinar a eficiência dos empreendimentos oficiais. O governo está sujeito a muitos gastos que dificilmente

poderão ser apreciados, no balanço geral, em termos de eficiência ou em termos de lucro.

Quando é chamada a mitigar os efeitos de calamidades sociais e proteger pessoas humanas contra a fome, o desabrigo, as epidemias, a invasão estrangeira, a administração pública não poderia perder tempo em buscar os meios menos onerosos. Em caso de desgraça pública, a preocupação da eficiência seria descabida e até imoral. Quando se trata de socorrer populações flageladas por enchentes, maremotos, terremotos, sêcas, epidemias, ou dizimadas pela guerra, os poderes públicos têm o dever de agir o mais prontamente que lhes for possível, sem consideração pelo custo unitário das operações. O governante que tardasse a sua ação em casos de calamidade pública, alegando o alto custo das operações de socorro e mitigamento, estaria negando a própria finalidade do Estado.

O segredo é a alma do negócio

“O segredo é a alma do negócio” — diz o ditado popular. Aqui temos outra diferença nítida a mencionar. A adminis-

tração pública é exposta, por definição. Os planos de Governo, o montante da arrecadação, o volume das despesas, os vencimentos dos empregados e, muitas vêzes, até os métodos de trabalho são fixados por lei, constam de documentos públicos — o que quer dizer que se tornam conhecidos antecipadamente. Não raro acontece que o público ou parte dêste tem conhecimento das leis antes dos próprios funcionários que vão executá-las.

Uma lenda imemorial sôbre a Atlântida, continente que teria sido submergido pelo Oceano Atlântico, fala no “templo de paredes transparentes”, de um certos Cronos. Os serviços públicos, que não devem ter segredos, salvo nas exceções admitidas, igualmente deveriam ser instalados em edifícios de paredes transparentes, para que o eleitor, o cidadão e o contribuinte pudessem ver a qualquer hora o que vai pelas repartições públicas.

Ao passo que os salários e ordenados, na empresa particular, constituem ordinariamente “assunto reservado”, do qual apenas os interessados diretos têm ciência, os vencimentos dos em-

pregados do Governo são matéria do domínio público.

A administração particular cultiva ciosamente o segredo. Protegendo-se, por um lado, contra a concorrência e diligenciando, por outro, para pagar o mínimo de impostos possível, a administração particular teme a publicidade de certos informes — como sejam os que podem revelar fielmente os lucros obtidos, os preços de custo, o enderêço da clientela — como “o diabo teme a cruz”, para nos servirmos de outra expressão popular.

A nova legislação social brasileira permite que pelo menos os agentes do Governo conheçam os ordenados e salários dos empregados das empresas particulares mas, a não ser em casos de concordatas, falências, demandas e violações da lei, as informações colhidas pelas autoridades sobre a situação de qualquer empresa são absolutamente confidenciais. O comércio e a indústria, os bancos — numa palavra, todas as empresas particulares — são sabidamente ciosas do “sigilo comercial”. Levam êsse culto do segredo ao ponto de se recusarem a fornecer dados estatísticos solicitados pelas repartições técnicas oficiais. E,

quando obrigadas por lei a atender a tais solicitações, não raro as falseiam deliberadamente.

Um dos grandes obstáculos com que os órgãos censitários lutam, em todos os países, para realizar censos e inquéritos econômicos, é justamente essa preocupação excessiva da empresa particular em conservar fechados ao público quaisquer informes relativos ao montante de suas transações e dos capitais aplicados, ao volume da produção, aos lucros auferidos, aos dividendos distribuídos. Eis aqui uma flagrante ilustração: para vencer, ou, pelo menos, diminuir a aversão crônica das empresas particulares ao fornecimento de dados, o Serviço Nacional de Recenseamento teve que concentrar as baterias de sua divisão de publicidade nessa tecla: *o sigilo das informações*.

“Todas as informações” — diz o art. 4.º do Decreto-lei n.º 2.141, de 15 de abril de 1940, que regulamentou a execução do Recenseamento Geral de 1940 — “que forem prestadas para qualquer dos censos ou dos inquéritos complementares, quer diretamente nos instrumentos de coleta, quer após o preenchimento dos mesmos, *se destinam es-*

trita e exclusivamente à elaboração estatística pelo Serviço Nacional de Recenseamento. As informações censitárias, indistintamente:

- a) *terão caráter confidencial inviolável, não podendo ser objeto de divulgação que as individualize, nem constituir prova contra o informante, salvo nos casos em que forem prestadas de má-fé;*
- b) *não poderão ser vistas e consultadas senão pelos empregados compromissados do Serviço Nacional de Recenseamento;*
- c) *não serão franqueadas ao conhecimento ou simples exame de nenhuma outra repartição pública ou organização particular, nem poderão servir a propósitos fiscais e policiais;*
- d) *serão utilizadas exclusivamente no preparo de dados e indicadores estatísticos sobre a população, os recursos e as atividades econômicas e sociais do país.*

O ato de aceitar designação para, ou admissão aos, serviços censitários implicará, por parte do designado ou admitido, qual-

quer que seja a sua categoria, em compromisso moral indeclinável de servir com zelo, lealdade e escrúpulo, cumprindo rigorosamente os seus deveres regulamentares, inclusive, e principalmente, o de guardar absoluto sigilo sobre as informações censitárias.

Os empregados do Serviço Nacional de Recenseamento que violarem ou tentarem violar o sigilo das ditas informações, não importa o motivo por que o façam, serão punidos com demissão sumária e sujeitos a processo criminal, na forma da lei”.

Além de divulgar profusamente êsses dispositivos legais, o Serviço Nacional de Recenseamento ainda fez imprimir e distribuir aos estabelecimentos comerciais, industriais, bancários e outros, centenas de milhares de cartões postais coloridos, em cujos versos se liam declarações como esta:

“Para fazer o Censo Comercial, o Serviço Nacional de Recenseamento colhe, em todo o país, por intermédio de milhares de recenseadores, as informações de que necessita. Essas informações passam, depois, através de uma série de processos técnicos

de apuração, condensando-se, afinal, em dados estatísticos. Durante essa elaboração, as informações referentes a qualquer estabelecimento se *diluem no conjunto geral, fundindo-se em grandes totais e tornando-se MUDAS em tudo quanto diz respeito à identidade do informante*”.

Receamos que a ilustração, assim alongada pelas transcrições e avivada pelos grifos, haja adquirido o defeito da demasia. É possível. Não há negar, porém, que ela reflete, na ênfase quase convulsiva dada à questão do sigilo das informações, a reserva quase invencível das empresas particulares sobre tudo quanto diz respeito aos seus negócios.

É bem certo que nenhuma lei provocaria maior descontentamento e mais numerosos protestos por parte das empresas particulares do que a que as obrigasse a prestar informes públicos sobre os lucros auferidos anualmente. Tentativas feitas nos Estados Unidos levantaram a mais violenta repulsa por parte dos bancos, do comércio, da indústria, de tôdas as organizações privadas que visam lucros.

Relações com os empregados

Nas relações com os empregados, o governo distingue-se igualmente da maioria das empresas particulares. O governo é o melhor dos empregadores: paga salários e vencimentos relativamente justos; exige menos horas de trabalho; provê a segurança econômica dos empregados através de planos de aposentadoria e pensões; assiste financeiramente o funcionário nos períodos longos de doença; proporciona um período de férias anuais. O governo federal brasileiro não se limita a conceder as férias periódicas com vencimentos integrais. Vai além: coage o empregado a gozá-las todos os anos.

Além disso, como acentua ERNEST GRIFFITH, os problemas com que o estado moderno tem de se ocupar são grandiosos e variados, suficientemente variados e grandiosos para desafiar e atrair as melhores inteligências de que uma nação disponha. Isso significa que o serviço público, em nossos dias, mais do que qualquer outro, pode proporcionar ao homem aquêlê sadio prazer inerente ao trabalho criativo.

Mesmo nas empresas particulares mais liberais, naquelas que

realmente se empenham em proporcionar satisfação humana aos empregados, não se encontram condições de trabalho, garantias e prerrogativas comparáveis às que os governos oferecem.

Imperiosidade dos serviços públicos

WILLIAM MOSHER, DONALD KINGSLEY e GLENN STAHL, enriquecendo, em seu tratado *Public Personnel Administration*, as observações de outros autores sobre as diferenças e analogias existentes entre a administração pública e a particular, afirmam que os serviços executados pelo Estado são *mais necessários* do que os executados pelas instituições privadas. “Em verdade” — dizem eles — “é com base nesse fato que freqüentemente o Estado chama a si a execução de certos serviços. O grau de necessidade está naturalmente relacionado com as condições de meio e de época. A inspeção de leite pode não ser necessária entre as populações agrícolas simples, mas se torna eminentemente imprescindível numa sociedade urbana. Essa imprescindibilidade influi tanto na organização da burocracia gover-

namental e na situação jurídica do funcionário civil, como, conseqüentemente, nos problemas de administração de pessoal. Ela torna necessária a *continuidade do serviço*, o que nem sempre acontece nas atividades privadas”.

Para tornar o ensinamento de MOSHER, KINGSLEY e STAHL mais vivo, corroboremo-lo com uma ilustração factuel. Ei-la: quem vai, a certas horas da madrugada, aos pontos de desembarque das estradas de ferro que ligam a capital do país aos Estados de Minas, Rio e São Paulo, notadamente às estações Alfredo Maia, Pedro II e Barão de Mauá, pode ver um grupo de médicos do Serviço de Fiscalização de Leite inspecionando, uma a uma, centenas de latas do precioso alimento. Cerca de 400.000 litros, destinados à população do Distrito Federal, são inspecionados diariamente. Trata-se de um serviço que não pode, em hipótese alguma, sofrer solução de continuidade. A sua interrupção, por um dia que fôsse, poderia ocasionar graves danos à população. A proteção da vida e da saúde de centenas de milhares de crianças, enfermos, convalescentes e, de um

modo geral, de todos os consumidores, depende de sua regularidade.

Não é difícil imaginar os riscos a que a população de uma grande cidade estaria exposta se se suspendessem certos serviços prestados pelos órgãos governamentais, como, por exemplo, o policiamento do trânsito de veículos e pedestres. Excetuadas as utilidades públicas, ou sejam os serviços telefônicos, os de transporte ferroviário e urbano, os de iluminação e o de abastecimento de água, que em muitos casos ainda são explorados por concessionários particulares, as atividades privadas não apresentam o mesmo caráter de necessidade imperiosa.

O fechamento de algumas dezenas de casas comerciais e fábricas situadas no Distrito Federal afetaria, sem dúvida, a situação de numerosas pessoas, especialmente a do pessoal assalariado. Mas essa hipótese, no caso de acontecer, está longe de constituir uma calamidade, não podendo ser equiparada, quanto aos malefícios que pode ocasionar, à interrupção ou suspensão — figuremos — do serviço de fiscalização de leite ou do policiamento do trânsito.

Caráter monopolístico

A imperiosidade dos serviços empreendidos pelo Estado lhes comunica, por outro lado, um caráter monopolístico ou semi-monopolístico, tornando-os, assim, em mais êste aspecto, diferentes dos serviços prestados por organizações particulares. Corre à conta dessa diferença a dificuldade de se apurar a eficiência da administração pública. Sendo imprescindível o serviço, cumpre ao Estado executá-lo, ainda que em condições manifestamente criticáveis do ponto de vista do rendimento. Para a empresa particular, geralmente sujeita a competição, a eficiência é uma questão de vida. A necessidade perpétua de saber a quantas anda para sobreviver, força a empresa privada a proceder a balanços mais ou menos rigorosos, semestral ou anualmente.

Não é apenas a imperiosidade que comunica a certos serviços públicos êsse caráter monopolístico. Também o dever, que cabe aos poderes públicos, de utilizar com sabedoria e parcimônia os recursos coletivos, concorre para criar os monopólios de Estado. Não seria compreensível, por exemplo, do ponto de vista da

boa administração, a duplicação de serviços de inspeção de leite na mesma cidade ou de fiscalização do exercício da medicina no mesmo país. E os casos raros de serviços de utilidade pública duplicados no perímetro de uma cidade, como na capital do México e na cidade de Pelotas (Rio Grande do Sul), onde havia duas companhias de telefone, servem apenas como exemplo de teratologia administrativa, que causa riso aos de fora e complica e encarece os serviços para os respectivos usuários.

Imparcialidade do servidor público

Na administração pública, os funcionários têm o dever legal de ser imparciais. Conforme a lição de GASTON JÈZE, todos os indivíduos que satisfazem certas condições fixadas de modo geral e impessoal pela lei orgânica de qualquer serviço público, estão legalmente habilitados a exigir a prestação do mesmo. Este é o princípio da igualdade dos indivíduos perante a administração pública. A obrigação de dispensar tratamento igual a todas as pessoas, indistintamente, exige do funcionário público

absoluta neutralidade em matéria de serviço. Muito menos livre do que o empregado da instituição particular, o funcionário público não deve tomar partido relativamente às questões que seccionam a população. Cumpre-lhe manter atitude de completa imparcialidade em face de tais questões.

Se considerarmos que, na administração particular, a imparcialidade dos empregados perante a clientela não é impositiva (embora seja desejável), teremos pôsto em evidência mais uma diferença entre o serviço público e o empreendimento privado.

Anonimato do servidor público

Sir WILLIAM BEVERIDGE sugeriu certa vez que “o funcionário público devia estar sujeito, como o franciscano, ao triplice voto de pobreza, anonimato e obediência”. Há algo de sedutor nesta romântica sugestão. Adiamos, porém, para outra oportunidade, os comentários que gostaríamos de fazer em torno dela. Contentamo-nos, por agora, em dizer que o funcionário público que cultiva algum

sentimento de vergonha jamais se enriquece à custa do Estado, assim como o que tem a noção do dever pratica dignamente a virtude da obediência. E como o número dos que, voando com as asas do próprio mérito, conseguem chegar às posições de relêvo é insignificante, pode afirmar-se que, regra geral, os funcionários públicos servem anonimamente. As suas relações com os ministros de Estado e com o chefe do Executivo lhes impõem silêncio, discrição e anonimato.

LOUIS BROWNLOW disse certa vez que uma das qualidades indispensáveis aos assessôres dos chefes executivos é uma "passion for anonymity".

Com efeito, os que exercem funções de conselheiros, assistentes, secretários e oficiais de gabinete dos ministros de Estado e chefes executivos devem agir com extrema discrição, evitar os focos de publicidade e permanecer tranqüilamente no anonimato, porque, conforme a doutrina bem aceita, os elementos de "staff" são os olhos e os ouvidos dos chefes executivos.

Referindo-me à missão do servidor público, já uma vez tive ocasião de dizer que "êsse trabalho humilde e lastreal, cujos autores ninguém conhece, ... deve permanecer ignorado, envolto nas penumbras tranqüilas do anonimato", pois "é aí que normalmente se cumpre o seu destino" (10).

Efeitos das eleições

Outro obstáculo com que a administração pública se vê a braços é a autoridade eletiva. Recebendo o mandato do eleito, o funcionário eletivo (presidente, governador, prefeito) supõe que lhe cumpre realizar na administração pública as suas idéias particulares, o que muitas vezes é fatal ao curso de serviços já organizados e programas em pleno andamento, que são inoportunamente interrompidos, mutilados ou modificados.

A autoridade administrativa, promotor de justiça, juiz, tesoureiro, comissário de educação etc., que é provida em cargo público por via de eleição — como acontece, por exemplo, nos Es-

(10) *A Cooperação Interadministrativa na Estatística Brasileira.*

tados Unidos, em que ainda há muitos cargos administrativos prováveis por votação popular (11) — em regra desconhece os problemas de Governo ou só os conhece pela rama, de maneira que passa a primeira metade do mandato a familiarizar-se com eles e a segunda a cuidar da reeleição. É por isso que se afirma que os méritos da democracia são negativos. Com efeito, o regime democrático não assegura ao povo bons governos, apenas previne certos males (12).

Conforme afirmam MARGUERITE, J. FISHER e DONALD BISHOP, “a eleição, por si mesma, falha notoriamente em produzir servidores públicos capazes. A habilidade de angariar votos e as qualidades de bom administrador nem sempre se encontram no mesmo indivíduo” (13).

Como processo de escolha de autoridades administrativas, por outro lado, a eleição não somente é falha quanto à apreciação da competência dos candidatos, mas ainda estimula a acolitagem

política, facilitando o ingresso no serviço público de indivíduos que, em muitos casos, têm por único título a maior ou menor soma de serviços à causa eleitoral de candidatos eleitos. Premiar a dedicação partidária de seus acólitos com cargos públicos, inclusive pastas ministeriais, é praxe geralmente seguida pelos candidatos que se transformam em governadores, presidentes e prefeitos.

Milhares de indivíduos têm feito e continuam a fazer carreira pública à custa de dedicação não ao estudo dos problemas de administração mas a candidaturas políticas. Trata-se, em muitos casos, de cultores da arte de farejar sóis nascentes, tão pródiga em empregos, comissões e honrarias. Pressentindo os sóis nascentes abaixo da linha do horizonte político, os cultores dessa arte cedo se inflamam por certas candidaturas. Se e quando estas vencem nos prêmios eleitorais, os “companheiros das primeiras horas” simplesmente se encontram na cômoda situa-

(11) PHILIP DORF: *American Government* (Nova York, 1940), pág. 72.

(12) BERTRAND RUSSELL, *op. cit.*, pág. 274.

(13) *Municipal and other Local Governments* (Nova York, 1953), pág. 35.

ção de “aceitar” um lugar no governo.

Dentre todos os políticos que têm ocupado cargos de ministro e de secretário de Estado, quantos não haverá que foram *premiados* por serem companheiros de luta, e não *escolhidos* por serem administradores competentes!

A arte de farejar sóis nascentes tem feito mais ministros, se-

cretários e diretores gerais do que todos os tratados de ciência política. Se bem que alguns desses males já não sejam comuns às organizações governamentais de todos os países, ainda persistem em muitos deles, ao passo que a administração particular jamais sofreu ou sofre as consequências do sufrágio universal, inerente ao regime democrático representativo.

III — ANALOGIAS

Subordinação aos mesmos princípios gerais

O termo “administração”, no sentido fayoliano, ou seja, no sentido modernamente aceito, abrange não só o serviço público, mas também as empresas de todo vulto e tipo, de toda forma e finalidade, por isso que, segundo a doutrina incontestada de FAYOL, todos os empreendimentos exigem planejamento, organização, comando, coordenação e controle e, para que possam funcionar adequadamente, devem obedecer aos mesmos princípios gerais.

Também no que diz respeito aos meios tangíveis e intangíveis de ação administrativa, vamos encontrar analogia perfeita entre as repartições públicas e as empresas particulares. Tanto nestas como naquelas, os meios tangíveis são o homem, o dinheiro, o material, o equipamento, a documentação e as instala-

ções. É tanto para organizar quanto para fazer funcionar os serviços através dos quais se processa a utilização desses meios, as repartições públicas e as empresas particulares valem-se dos mesmos métodos e das mesmas práticas. Em suma, a administração pública e a particular procedem de acordo com os mesmos princípios gerais em tudo quanto diz respeito à obtenção e utilização dos meios de ação.

Apesar de que na administração particular não haja propriamente legislação, todos os atos praticados em qualquer empresa pertencem a uma de duas classes: ou são atos políticos, ou são atos administrativos. Na administração particular, como na pública, a função de governar se desdobra em duas fases: primeiro se decide o que se vai fazer, isto é: se fixam os princípios, se opta por uma política; e depois

se executa a política escolhida. Vemos que, quanto a essa circunstância, a administração particular não difere da pública.

Nepotismo e favoritismo

Como o elemento *pessoal* é comum às organizações governamentais e às empresas particulares, ambas estão sujeitas às contingências, às fraquezas, aos altos e baixos e às incoerências da natureza humana. Assim é que também na administração particular, especialmente nas grandes empresas, há uma tendência muito acentuada para o nepotismo e o favoritismo. Nem sempre o genro de um diretor, ou o filho de um sócio de empresa particular entra para o quadro da mesma, investido em funções de responsabilidade, porque seja realmente indicado para o lugar. Além disso, na administração particular, freqüentemente os cargos de comando são herdados ou monopolizados pelos membros da mesma família, independentemente das habilitações que possuam para exercê-los.

E' inegável que o sistema do mérito tende a prevalecer nas empresas particulares, onde os

melhores elementos, aquêles que produzem mais, isto é, os que contribuem mais eficientemente para aumentar o lucro, têm melhores oportunidades de fazer carreira. Mas essa prática, imposta pela própria finalidade da empresa particular, que é sempre obter lucro, está sujeita a repetidas exceções, as quais se verificam toda vez que um parente, filho ou protegido de qualquer dos membros diretores da empresa, necessita de emprego, caso em que o merecimento pessoal é fator de somenos importância.

Desonestidade dos empregados

Outra vulnerabilidade comum à administração pública e à administração particular é a tendência mais ou menos freqüente, neste ou naquele empregado, para tirar proveito pessoal de informações obtidas em virtude do cargo. Em alguns casos, o proveito é auferido através da "venda" de informações a particulares interessados; em outros, decorre de associação com pessoas de fora, negociações nas bolsas, compra e venda de títulos e ações, fornecimento de material

e outros meios semelhantes que, em virtude de informações prévias, colhidas na intimidade do serviço, podem ser lucrativamente explorados no momento mais oportuno.

As “gratificações”, os presentes caros e até as gorjetas tentam os elementos inescrupulosos onde quer que eles se encontrem — no serviço público ou no particular. A velha imoralidade de receber gratificações para o fim de abreviar a marcha de papéis, ou de conseguir a resolução de determinado assunto de acordo com os interesses da parte, são tão freqüentes na administração governamental, como nas grandes empresas particulares.

Busca de eficiência

Quanto aos objetivos imediatos, também há analogia entre a administração pública e a administração particular. Qualquer empresa — seja um grande ministério nacional, a tesouraria de um pequeno município, uma grande fábrica de calçados ou uma loja de ferragens — tem sempre presente, como roteiro a seguir, a busca da eficiência. A eficiência é, como disse LUTHER GULICK, “o bem funda-

mental da ciência da administração”. Essa busca universal de eficiência explica o aparecimento, nas empresas particulares, de métodos de trabalho que podem ser, e às vezes são, aplicados proveitosamente na administração pública. Foi depois que TAYLOR tornou vitoriosa a idéia do “scientific management”, que surgiu nos Estados Unidos, para substituir o prefeito político, eleito pelos munícipes, o *administrador profissional*, o “city manager”, que tanto tem contribuído para a melhoria dos serviços municipais norte-americanos. A administração científica parte do pressuposto lógico de que há o *melhor* meio de executar qualquer operação. Isso quer dizer que a administração científica tem por objetivos imediatos a eliminação do desperdício, a padronização dos processos, o aperfeiçoamento da técnica e o melhor ajustamento do trabalhador ao trabalho. Quanto mais consegue realizar esses objetivos, tanto mais eficiente se torna a administração. Na empresa particular, a eficiência converte-se em *lucro*; na pública, em menor *tributação* ou em *mais serviços*.

Administração de pessoal

A moderna administração de pessoal compreende toda uma série de atividades. Dentre essas destacam-se as seguintes: recrutamento (chamamento de candidatos), concursos, seleção e lotação, treinamento em serviço, classificação de cargos e funções, estabelecimento de escalas de vencimento e administração de salários, programas de saúde e assistência aos empregados, sistemas de pensões e aposentadorias e relações humanas no trabalho.

Com pequenas adaptações, todos os métodos conhecidos para tratar de qualquer fase da administração de pessoal são comuns à administração pública e à administração particular.

Quem conhece as técnicas de seleção, pode empregá-las indistintamente na empresa particular como no serviço público. E assim por diante.

O sistema de compras centralizadas, outro fator de eficiência, igualmente surgiu e se generalizou primeiro na administração particular, penetrando, depois de

comprovadas suas vantagens, nos domínios do governo.

Reciprocamente, na administração pública se desenvolvem métodos de trabalho que as empresas particulares se apressam em assimilar, sempre que isso implique em aumento de eficiência.

Todavia, a administração pública tem-se revelado menos diligente em adotar as idéias e os métodos do "scientific management" do que as empresas industriais mais progressivas — conforme observa WHITE (14). É que os governos ordinariamente não estão empenhados na produção em massa de artigos padronizados, faltando-lhes, assim, o *clima* ideal da administração científica. Quem estuda o panorama da tecnologia moderna, verifica facilmente que é nos processos de produção em massa que a administração científica tem realizado seus feitos mais espetaculares. Muitas empresas públicas agem em escala tão restrita que lhes é impossível introduzir, nas operações respectivas, qualquer refinamento técnico de maior significação.

(14) *Public Administration, in Encyclopaedia of the Social Sciences.*

Não obstante êsse fato, os exemplos citados — corroborando a afirmativa de que tanto os órgãos governamentais como as empresas privadas buscam, desenvolvem e permutam entre si métodos novos de trabalho conducentes à eficiência — evidenciam a similitude que existe, neste particular, entre o serviço público e a administração privada.

Obrigações de informar

Outra analogia existente entre a administração particular e a administração pública é a obrigação de informar. Ou aos acio-

nistas, ou aos portadores de debêntures, ou aos próprios sócios, a empresa particular presta sempre informações sobre a marcha e os resultados das transações.

Essa mesma prática, *mutatis mutandis*, nós a encontramos universalmente generalizada na administração pública. Também os dirigentes das repartições públicas reúnem e sistematizam documentação; também eles elaboram periodicamente, até mesmo por imposição legal, relatórios administrativos e relatórios públicos, os primeiros destinados aos órgãos superiores e os últimos à coletividade interessada.

IV — S U M A R I O

A administração pública e a administração particular apresentam pontos de contato e de divergência, que o método comparativo — instrumento de pesquisa dútil e penetrante — põe em evidência. O paralelo que acabamos de tentar é útil para desfazer muitas falácias em curso, as quais apresentam a administração pública como inferior e menos eficiente do que a administração particular.

Contra essa concepção — simbolizada pelo *slogan* "more business in government" — surgiu nos EE. UU. uma reação iniciada em 1933 pela *Commission of Inquiry on Public Service Personnel* que, após exaustiva pesquisa sobre o assunto, chegou à conclusão de que as melhores empresas particulares são, efetivamente, mais eficientes do que o comum das repartições, mas que, por outro lado, os melhores órgãos governamentais são mais eficientes do

que o comum das empresas particulares.

Na verdade o observador honesto não pode deixar de assinalar a moderna tendência aproximativa que leva ambas as administrações — pública e privada — a se dirigir para um ponto comum. A nítida separação de ontem já hoje se confunde através de um avizinhamento íntimo, de fronteiras esmaecidas. Tudo leva à crença em um *processus* que culminaria com a total fusão dos dois ramos, *processus* que tem por principais fatores determinantes: a) o incremento dos estudos das ciências sociais, provocando o reexame das estruturas administrativas; b) o caráter intervencionista do estado moderno, restringindo cada vez mais o arbítrio do empreendedor privado. O aprofundamento da análise nos leva a assinalar, como causas mais diretas do fenômeno: a) o advento de um tipo de em-

prêsa particular de proporções gigantescas, influyendo perturbadoramente na formação dos preços de mercado e, assim, provocando uma reação intervencionista, por parte do Estado, no sentido de manter o equilíbrio econômico; *b*) a prolificação da *sociedade anônima*, categoria em que a direção executiva tende a se dissociar da figura do acionista, prejudicando a harmonização dos interesses do proprietário com os do administrador. De passagem, é interessante observar como tais circunstâncias realçam a necessidade da formação de uma classe de *administradores profissionais* polarizada por uma ideologia de grupo, que a leva a atuar no sentido do interesse social. A tendência se processa através de dois movimentos convergentes, como sejam: 1.^o — as empresas privadas tendem a se acercar do modelo público no que diz respeito à envergadura e à repercussão de suas atividades; 2.^o — as organizações governamentais tendem a se enquadrar dentro dos padrões privados no que se refere à organização administrativa e aos métodos de trabalho.

Posta, assim, a questão em seus devidos termos, cumpre

enumerar as principais diferenças e analogias entre a administração pública e a administração particular.

No que concerne às diferenças, podem elas assim se resumir: *a*) a administração pública é mais regulamentada do que a administração particular; *b*) aquela visa ao benefício social e esta objetiva o lucro comercial; *c*) a primeira é menos sensível às depressões econômicas do que a última; *d*) a administração particular costuma estender os seus serviços a novos consumidores à custa destes, ao passo que a administração pública o faz à própria custa; *e*) a participação naquela é voluntária e nesta, compulsória; *f*) a administração particular baseia-se precipuamente no segredo, como sendo a alma do negócio, e a administração pública tem por obrigação divulgar, o mais possível, suas atividades, prestando contas à coletividade interessada. Além dessas, outras diferenças poderiam ainda ser apontadas, no que diz respeito aos métodos contábeis e de financiamento, às relações com os empregados, ao caráter monopolístico do serviço público, etc.

Em relação às analogias que aproximam a administração pública e a administração particular, cabe assinalar as seguintes como as mais significativas: *a)* ambas se regem pelos mesmos princípios gerais; *b)* ambas são, em maior ou menor grau, freqüentemente corroídas pelo favoritismo e pelo nepotismo; *c)* ambas podem ser vítimas, de um modo ou de outro, da desonestidade e deslealdade de seus servidores ou empregados; *d)* ambas têm por obrigação informar: seja ao povo ou ao eleitorado, no caso das repartições governamentais, seja aos acionistas, sócios ou porta-

dores de debêntures, no caso das organizações privadas.

Como se vê, ainda há mais diferenças do que analogias entre a administração pública e a administração particular. Aplicar a uma os princípios e métodos de trabalho específicos da outra — sem os submeter ao crivo da crítica e aos moldes da adaptação — revela primarismo de julgamento. Por outro lado, o fato de se haver saído bem na direção de empresas particulares, só por si não constitui, para o administrador, garantia de êxito igual à frente de organizações públicas. É vice-versa.

INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- CHARLESWORTH, James C. — *Governmental Administration* (Nova York, 1951). Primeira parte.
- DIMOCK, Marshall E. — *Modern Politics and Administration* (Nova York, 1937), caps. I, II, III e IX e págs. 356-7.
- FAYOL, Henri — *Administration Industrielle et Générale* (Paris, 1931), Primeira parte.
- FAYOL, Henri — *The Administrative Theory in the State, in Papers on the Science of Administration* (Nova York, 1937), cap. IV.
- FRIEDRICH, Carl Joachim — *Separation of Powers, in Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. XIII.
- GRIFFITH, Ernest S. — *A Nova Administração Pública, in Revista do Serviço Público* (Rio de Janeiro), edição de fevereiro de 1940.
- THE INTERNATIONAL CITY MANAGER'S ASSOCIATION — *The Technique of Municipal Administration* (Chicago, 1947), págs. 17-18.
- JACOBSEN, Gertrude Ann, e LIPMAN, Miriam H. — *An outline of Political Science* (Nova York, 1937), Introdução, caps. II (pág. 15), XV (págs. 131 e 136).
- LEPAWSKY, Albert — *Administration* (Nova York, 1949), páginas 87 e 133.
- MERRIAM, Charles E. — *Public & Private Government* (New Hoven, 1945).
- MOSHER, William E., KINGSLEY, J. Donald, e STAHL, O. Glenn — *Public Personnel Administration* (Nova York, 1950), cap. I.
- PFIFFNER, John M. — *Public Administration* (Nova York, 1935), cap. I, págs. 9-20.
- PORTER, Kirk H. — *State Administration* (Nova York, 1938), cap. I, págs. 3, 5, 26-30.

- SIMON, Herbert A., SMITHBURG, Donald W., e THOMPSON, Victor A. — *Public Administration* (Nova York, 1950), cap. I.
- SPENGLER, Oswald — *O Homem e a Técnica* (trad. brasileira, 1941), págs. 90-94.
- TEAD, Ordway — *The Art of Administration* (Nova York, 1951), págs. 26-33.
- VIEG, John A. — *Administration — Public and Private, in Elements of Public Administration*, publicado sob a orientação de Fritz Morstein Marx (Nova York, 1949), págs. 3-9.
- WALDO, Dwight — *The Administration State* (Nova York, 1948), cap. III.
- WALDO, Dwight — *Ideas and Issues in Public Administration — A Book of Readings* (Nova York, 1953), cap. III: "How Do Private and Public Administration Differ?"
- WALKER, Harvey — *Public Administration in the United States* (Nova York, 1937), cap. I.
- WHITE, Leonard D. — *Introduction to the Study of Public Administration* (Nova York, 1926), cap. I, págs. 17-21.
- WHITE, Leonard D. — *Introduction to the Study of Public Administration*, edição revista (Nova York, 1939), cap. I.
- WHITE, Leonard D. — *Public Administration*, in *Encyclopaedia of the Social Sciences*.
- WHITE, Leonard D. — *Trends in Public Administration* (Nova York, 1933), cap. XXIII.
- WILLOUGHBY, W. F. — *Principles of Administration* (Washington, 1927), cap. I.
- Quanto aos comentários sôbre as ciências sociais:**
- EAST, Edward M. — *Biology of Human Affairs* (Nova York, 1931), cap. II.
- ENCICLOPAEDIA of the Social Sciences, vol. I.
- GULICK, Luther — *Papers on the Science of Administration* (Nova York, 1937), cap. XI.
- LYND, Robert S. — *Knowledge for What?* (Universidade de Princeton, 1939), caps. I, IV e V.

ANOTAÇÕES

000031189



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Entidade de caráter técnico-educativo, instituída em 20 de dezembro de 1944, como pessoa jurídica de direito privado, visando os problemas da organização racional do trabalho, especialmente nos seus aspectos administrativo e social, e a conformidade de seus métodos às condições do meio brasileiro, terá como objetivo: I — prover à formação, à especialização e ao aperfeiçoamento de pessoal para empreendimentos públicos ou privados; II — promover estudos e pesquisas nos domínios das atividades públicas ou privadas; III — constituir-se em centro de documentação para sistematizar e divulgar conhecimentos técnicos; IV — incumbir-se do planejamento e da organização de serviços ou empreendimentos, tomar o encargo e executá-los, ou prestar-lhes a assistência técnica necessária; V — concorrer para melhor compreensão dos problemas de administração, propiciando o seu estudo e debate

PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO

LUIZ SIMÕES LOPES

DIRETOR EXECUTIVO

RAFAEL DA SILVA XAVIER

CONSELHO DIRETOR

Presidente — LUIZ SIMÕES LOPES

Vice-Presidente — GUILHERME GUINLE

VOGAIS: Eugênio Gudim, João Carlos Vital e Mário Augusto Teixeira de Freitas
SUPLENTEs: Alberto Sá Souza de Brito Pereira, Jorge Oscar de Mello Flôres
e Rubens D'Almada Horta Porto

CONSELHO CURADOR

Presidente — Embaixador MAURÍCIO NABUCO

Vice-Presidente — ALBERTO PIRES AMARANTE

MEMBROS: Antônio Garcia de Miranda Neto, Antônio Ribeiro França Filho, Arthur de Souza Costa, Arthur Antunes Maciel, Brasília Machado Neto, Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto, Cezar Reis de Cantanhede e Almeida, Celso Timponi, Euvaldo Lodi, Francisco Montojos, Heitor Campelo Duarte, Henrique Blanc de Freitas, Henrique Domingos Ribeiro Barbosa, Joaquim Bertino de Moraes Carvalho, José Nazareth Teixeira Dias, Mário Paulo de Brito, Moacyr R. Alvaro, Odilon Braga, Paulo de Tarso Leal



Sede: Praia de Botafogo, 186

Caixa Postal: 4081 — Telefone: 46-4010

RIO DE JANEIRO, D. F. — BRASIL

CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ADMINISTRAÇÃO GERAL

PUBLICADOS

- 2 — Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos — ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS
8 — Confronto entre a administração pública e a administração particular — BENEDICTO SILVA
9 — Relações humanas na indústria — E. DAYA
11 — As corporações públicas na Grã-Bretanha — GUSTAVO LESSA

NO PRELO

O estudo da Administração — WOODROW WILSON

EM PREPARAÇÃO

Ensaio sobre a administração pública — ROSCOE MARTIN

Métodos e técnicas de controle da ação administrativa — H. O. DOVEY

Estrutura e funções do órgão executivo — BENEDICTO SILVA

A pesquisa na administração pública — JOSÉ RODRIGUES DE SENNA

Técnica de coordenação — BENEDICTO SILVA

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

PUBLICADOS

- 5 — Alguns aspectos do treinamento — A. FONSECA PIMENTEL
7 — Pequena bibliografia sobre treinamento — A. FONSECA PIMENTEL
12 — As funções dos órgãos de pessoal — HENRY REINING JR.

ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL

NO PRELO

A centralização das compras governamentais — J. R. SIMPSON

EM PREPARAÇÃO

O abastecimento de material para o governo — J. H. DE MANN e P. C. H. SCHOMPER

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

EM PREPARAÇÃO

Tentativa de teoria das funções municipais — BENEDICTO SILVA

ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

PUBLICADOS

- 4 — Teoria dos departamentos de clientela — BENEDICTO SILVA
10 — A departamentalização no nível ministerial — GUSTAVO LESSA

EM PREPARAÇÃO

Estrutura e funções das unidades de Organização e Métodos — TARRAS SALLFORS

Atividades de Organização e Métodos na administração britânica — J. R. SIMPSON

RELAÇÕES PÚBLICAS

PUBLICADOS

- 1 — Relações públicas, divulgação e propaganda — BENEDICTO SILVA
3 — Publicidade administrativa — BENEDICTO SILVA

ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS

PUBLICADO

- 6 — Os princípios orçamentários — SEBASTIÃO SANT'ANNA E SILVA

Preço: Cr\$ 15,00