

O ENSINO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

BENEDITO SILVA

NOS últimos tempos, quando desempenho a tarefa de escrever ou falar sobre o ensino das técnicas administrativas, me assalta certa sensação de desconforto psicológico. À força de repetir as mesmas idéias e conceitos, sinto vagamente que estou me transformando numa espécie de realejo patético. Reconheço e proclamo a monotonia do estribilho. Tenho-o repetido com a tenacidade de um cruzado, oralmente e por escrito, em centenas de ocasiões, no Brasil e no estrangeiro. É certo que muitos de meus leitores de hoje não terão dificuldade em identificar, nas presentes considerações idéias e opiniões emitidas por mim em outras oportunidades.

Que venho eu repetindo, especialmente desde 1939, em trabalhos assinados e não assinados, discursos, memoranda, aulas, cartas e conferências, sobre o ensino de administração pública?

Tenho repetido que o crescimento das funções do Estado — em número, extensão e complexidade — implica aumento paralelo das responsabilidades sociais da administração pública.

Tenho repetido que o governo, foco central para onde convergem e onde repercutem, cedo ou tarde, todos os movimentos e ecos das tendências, anseios e desajustamentos sociais, não pode fugir ao imperativo de se afeiçoar às condições cambiantes do mundo.

Tenho repetido que é necessário aumentar, consideravelmente, a capacidade de ação dos serviços públicos, a fim de que estes possam enfrentar, com probabilidade de êxito, o crescimento espetacular dos encargos do Estado.

Tenho repetido, finalmente, que, entre os meios de ação do Estado, o elemento humano — o pessoal — desempenha papel tão importante que seria ocioso encarecer.

O simples enunciado dessas teses indica, por si só, a necessidade de preparar homens e mulheres para servir o Estado como funcionários públicos.

Mas é quando se constata as funções relativamente simples do Estado antigo com as responsabilidades esmagadoras do Estado Moderno, que a importância da formação sistemática de certos tipos de competências administrativas para o serviço público resalta em tôda a sua plenitude. (1).

(1) Vide Benedito Silva — *O processus do Estado Moderno*, na *Revista do Serviço Público*", fevereiro de 1942, pág. 30.

Antigamente, quando vigorava a doutrina de que o Estado tinha competência apenas para promover instrução, distribuir justiça, policiar os transviados e zelar pela sua própria segurança e soberania, o desenvolvimento das forças econômicas era uma espécie de tarefa espontânea do capital e do trabalho. Prescindindo de profissionais, o Estado empregava apenas representantes das atividades mais antigas, algumas imemoriais: a arte militar, o magistério, a magistratura. Ao tempo da Florença de Machiavelli, o único especialista cujos serviços o Estado utilizava era o diplomata.

Hoje, neste comêço desassossegado da sexta década do século, quando se compara a situação atual com o passado recente, quase não se crê na existência do Estado antigo — tão remoto êle nos parece. No Estado de antanho, as classes liberais viviam por conta própria: pouco esperavam do govêrno. Os raros técnicos e especialistas que havia, estavam a serviço da indústria que, por sua vez, mal ensaiava relações com o Estado. O comércio, o artesanato e certas atividades urbanas de prestação de serviços pessoais se incumbiam de dar ganha-pão aos profissionais e trabalhadores não utilizados pela indústria nascente. A agricultura, no seu primitivismo, dependia somente da terra e dos fenômenos meteorológicos. É certo que a questão social existia, porque é tão velha quanto a humanidade, mas jazia imperceptível, latente, ainda demasiado informe para comparecer perante o Estado e reclamar providências e remédios. À margem da vida econômica e até impedido, pela doutrina, de nela se imiscuir, o Estado tinha obrigações simples, definidas e mais ou menos fixas; não era difícil exercer as poucas funções tradicionais que lhe estavam a cargo. Um cidadão pacato, pai de família, cheio de virtudes cívicas e morais, era o tipo ideal de candidato para ocupar as chefias executivas.

Lancemos agora um rápido golpe de vista sôbre o mundo de nossos dias. O quadro é desconcertantemente diferente. Vê-se o Estado moderno entre as tenazes das solicitações e exigências de tôdas as classes e de tôdas as forças vivas. A questão social surgiu com o ímpeto amedrontador de energia acumulada durante séculos e séculos. Tudo isso exige, clama que o Estado exerça atividades nunca sonhadas e que, para dominar essa tremenda sublevação de interêsses antagônicos, descubra e ponha em prática formas originais de ação, métodos insuspeitados de trabalho, combinações novas e híbridas de teorias e doutrinas. Eis por que o Estado moderno está sendo forçado a fazer uma larga mobilização de profissionais, técnicos e especialistas, desde o simples tipógrafo até o radiologista, desde o “chauffeur” até o psicologista, desde o capataz de campo até o geo-físico, o geneticista, o entomólogo, o especialista de tráfego, etc. Por que? Porque o Estado hodierno é usina, é laboratório, é universidade, é estação experimental, é em-

prêsa de prospecções e sondagens, é fábrica, é emprêsa editora, é agência de publicidade, é construtor de represas, é estação de rádio, — que é, em suma, que o Estado moderno não é?

Em face das presentes condições do mundo, o Estado, assim sobrecarregado de responsabilidades novas e renovadas, tem o direito e mesmo o dever de contar, em seus serviços, com a experiência, a capacidade e os conhecimentos técnicos dos mais experimentados, dos mais capazes e dos mais especializados de todos os seus cidadãos.

É lógico que, estando afetos aos poderes públicos os problemas mais difíceis, o Estado trate de atrair para o seu serviço as maiores competências existentes em todos os ramos de atividade.

Aos predicados morais de decência, honradez e modéstia, sempre indispensáveis no serviço do Estado, o funcionalismo público de hoje deve aliar uma combinação de qualidades excepcionais, o comando das mais variadas técnicas e a posse de refinadas habilidades administrativas.

A formação dos servidores públicos constitui, pois, um dos problemas ingentes da sociedade contemporânea. Ao lado de recursos financeiros inauditos e de equipamento variado; ao lado de competências profissionais capazes de resolver os complexos problemas técnicos relacionados com a saúde pública, a educação, os transportes, agricultura, o banco, o comércio, as relações públicas, deve o Estado dispor de competências tão grandes ou maiores em matérias puramente administrativas.

E é no setor da formação de pessoal especializado para o exercício das funções que requerem competência administrativa e profissional que reside a maior debilidade do Estado moderno. Com efeito, ao voltarmos as vistas para essa questão, não podemos deixar de perceber um paradoxo fácil de ser patenteado aos olhos de quantos queiram ver. Henry Fayol, justamente chamado o pai da Teoria Administrativa, nos proporciona os meios para isso. Na exposição de sua teoria, hoje tão vulgarizada, Fayol começa por afirmar que o conjunto de operações ocorrentes em qualquer emprêsa, simples ou complexa, pequena ou grande, pública ou privada, divide-se em seis grupos distintos. Os cinco primeiros compreendem funções ou operações evidentes bem caracterizadas e bem conhecidas, isto é:

1.º — operações técnicas, ou sejam, a produção, a fabricação, a transformação de matérias primas em produtos acabados, utilidades e serviços;

2.º — operações comerciais, isto é, a compra, a venda e as trocas;

3.º — operações financeiras, que se desdobram em procura e movimentação de capitais;

4.º — operações de segurança, destinadas à proteção dos bens da empresa e das pessoas que nela trabalham;

5.º — operações contábeis: o registro, o inventário, o balanço, a contabilidade de custo e os levantamentos estatísticos.

Vejamos agora em que consiste o sexto grupo: ao lado das operações técnicas, comerciais, financeiras, de segurança e contábeis, que coexistem em todas as empresas e cuja materialidade é palpável, por assim dizer, a todos os observadores, Fayol identificou e caracterizou certas operações menos visíveis, mais gerais e menos conhecidas, que envolvem, permeiam e, por força da hierarquia, dominam as demais, a saber: a previsão, o planejamento, a organização, a direção, a coordenação e o controle. A este grupo, Fayol chamou operações administrativas. É evidente que, sem executá-las bem, não há organização que possa realizar os seus objetivos.

Essas operações importantíssimas, das quais depende o êxito ou a falência das empresas, não figuram em nenhum dos cinco primeiros grupos definidos por Fayol. De fato, prever os acontecimentos, elaborar os planos de ação, recrutar e selecionar os empregados, constituir o corpo social e construir o corpo material da empresa, estruturar as suas divisões e serviços, dirigir o pessoal, coordenar os esforços e controlar os resultados constituem uma função à parte, distinta, que habitualmente cabe à chefia central. É evidente que o exercício dessa função especial requer preparação tão completa ou mais do que o exercício de qualquer das funções correspondentes aos cinco primeiros grupos.

A simples análise da classificação "fayoliana" põe de manifesto o paradoxo a que nos referimos. Com efeito, ao passo que os sistemas educacionais existentes promovem, há séculos, a preparação de operários e profissionais para o exercício das funções técnicas, comerciais, financeiras, de segurança e contábeis, as iniciativas conducentes ao preparo formal de pessoas para o desempenho das funções administrativas, até agora têm sido escassas, hesitantes e fragmentárias. Senão vejamos: para o ensino dos que se destinam a exercer as numerosas funções técnicas, existem as escolas industriais; para o daqueles que exercem as funções comerciais, financeiras e contábeis, existem as escolas e academias de comércio; para o daqueles a que competem as funções de segurança, igualmente múltiplas, embora nem sempre fáceis de caracterizar, existem as escolas de direito, as academias militares, as escolas de polícia, as escolas de medicina, etc. Entretanto, exceto em dois ou três países, não existem estabelecimentos de ensino que cuidem de preparar indivíduos para o exercício das funções administrativas. Fora dos Estados Unidos, só muito recentemente é que têm surgido algumas tentativas claras, como os Cursos de Admi-

nistração do DASP, no Brasil, instituídos em 1941, a Escola de Administração Pública de Pôrto Rico, criada em 1943, a "Ecole Nationale d'Administration", de Paris, criada em 1945 e o "Administrative Staff College", surgido na Inglaterra, em 1948.

Que explica êsse paradoxo? Se se preparam pessoas para o exercício de qualquer das atividades incluídas nos cinco primeiros grupos de operações classificados por Fayol, por que motivo haveriam de confiar-se as atribuições constituintes do sexto grupo, indubitavelmente mais importantes e mais influentes nos destinos das emprêsas, a amadores e curiosos, sem preparação específica e sem garantia de bom desempenho?

Se se preparam engenheiros para construir pontes e edifícios, que explica que não preparemos, também, planejadores para elaborar os planos administrativos? Se formamos juristas para estudar os aspectos legais dos problemas administrativos, que explica que não formemos organizadores para cuidar dos aspectos estruturais das emprêsas? Se há escolas e academias de comércio para formar contadores e contabilistas, que se incumbem das operações contábeis, por que não haver escolas que preparem pessoas para desempenhar as operações de coordenação e de contrôle?

Se há escolas, academias e universidades destinadas a preparar indivíduos para o exercício profissional das funções técnicas, comerciais, financeiras, de segurança e contábeis, razões mais ponderosas há que justificam e reclamam a existência de estabelecimentos destinados a difundir conhecimentos pertinentes ao exercício das operações administrativas. Se se exige treinamento prévio de operários que se incumbem das operações técnicas, não é lógico que, a *posteriori*, se exijam antecedentes de competência profissional daqueles a quem são confiadas as operações administrativas?

Dar-se-ia o fato de que a capacidade administrativa seja inata, como sustentam alguns opinantes, entre os quais Oswald Spengler. No caso de não ser inata, ocorrerá que essa capacidade somente seja adquirível mediante a prática dos negócios, como querem outros?

O desenvolvimento das técnicas administrativas verificado nestes últimos anos, especialmente nos EE. UU., revela, além de qualquer dúvida, que estas são susceptíveis de aprendizagem sistemática, mediante estágios de observação e treinamento e também de transmissão do autor ao leitor e do professor ao estudante, por intermédio da palavra escrita e da palavra falada.

A Escola Brasileira de Administração Pública, que a Fundação Getúlio Vargas inaugurou, sob os auspícios e em cooperação com as Nações Unidas, surge na América Latina como uma resposta sólida, ousada e oportuna a muitas dessas questões. Para que o

serviço público atinja, nos países latino-americanos, maior respeitabilidade, prestígio e eficiência, é necessário que se cuide a sério e sistematicamente da formação de administradores capazes de desempenhar as funções administrativas com o mesmo grau de segurança e competência com que outros profissionais — por exemplo, os médicos, os sanitaristas, os engenheiros, os advogados, os contadores — desempenham suas funções no serviço do Estado ou fora d'ele. O Boletim do Departamento de Assistência Técnica das Nações Unidas veicula a opinião que prevalece naquele Departamento sobre o projeto brasileiro de administração pública, que culminou no estabelecimento da nova escola. Referindo-se ao início dos Cursos Especiais, que a Fundação conduziu no Rio de Janeiro, de novembro de 1951 a março de 1952, igualmente em colaboração com as Nações Unidas, aquêlê Boletim disse o seguinte, em sua edição de outubro de 1951:

“O primeiro projeto internacional de grande escala, destinado a formar pessoal em administração pública, sob os auspícios das Nações Unidas, será lançado no Rio Janeiro, em 5 de novembro de 1951, pela Fundação Getúlio Vargas. A Fundação está preparando o estabelecimento de uma nova escola de administração pública em 1952, para formar pessoal para o govêrno do Brasil e de outros países. Como medida preparatória, o govêrno do Brasil solicitou às Nações Unidas que organizassem um programa piloto de treinamento e conduzissem um seminário internacional sobre Problemas de Administração Pública, no Rio de Janeiro, em fevereiro de 1952. A seguir, a Fundação Getúlio Vargas lançará a sua Escola de Administração Pública, que passará a funcionar na base da experiência elaborada durante as fases iniciais do projeto”.

Se se pode tomar a execução integral de planos bem articulados por índice de capacidade das instituições, é certo que a Fundação Vargas acaba de dar provas de alta eficiência, porque, ao instalar a Escola Brasileira de Administração Pública, vence a etapa final do plano que foi concebido e elaborado em cooperação com as Nações Unidas. Entre o plano, tal como registrado no papel, e a sua execução, não houve a menor discrepância. Tudo foi efeito e concluído nas datas fixadas e produziu os resultados previstos, o que torna possível prever uma nova fase de estudo e ensino da administração pública em nosso país.