

ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO

BENEDITO SILVA

Nosso intuito, no presente trabalho, é reunir e sistematizar material disperso — doutrinário e fatural — sobre os conceitos de *Estado*, *Governo* e *Administração*.

Tôdas as ciências circulam através de conceitos próprios, isto é, a comunicação científica entre o autor e o leitor, entre o professor e o aluno, realiza-se por meio de termos adequados, constituídos em sistemas de linguagem.

O emprêgo de conceitos convencionados, em lugar de descrições ou enumerações de conjuntos de fatos ou elementos, racionaliza o comércio científico e simplifica a elaboração da ciência. O emprêgo, por exemplo, do rótulo *água mineral* substitui uma descrição analítica, geralmente complexa, dos respectivos elementos constituintes.

Ao passarmos em revista as vicissitudes das ciências sociais, incluímos, entre os fatores responsáveis, a carência de uma terminologia sistemática (1). Ao passo que, no trato das ciências exatas, os termos conduzem os mesmos significados e despertam as mesmas representações nos diferentes indivíduos, no das ciências sociais os vocábulos veiculam e transmitem noções e sentidos diferentes, entendidos ao sabor do arbítrio de cada interpretador.

É isso precisamente que ocorre com a chamada Ciência Política. “Diferente das ciências naturais, a ciência política tem como característica a falta de uma nomenclatura precisa e geralmente aceita. Vocábulos como “estado”, “governo”, “política”, “administração”, “nação”, “nacionalidade”, “liberdade”, “democracia”, “oligarquia”, “povo”, e muitos outros, são empregados em acepções diferentes e conduzem a diferentes significados para diferentes pessoas. Frequentemente êsses vocábulos têm um sentido técnico ou científico e um sentido popular, distintos entre si, embora empregados sem discriminação” (2).

Estado é um conceito fundamental da Ciência Política. Se tentarmos decompô-lo miudamente, veremos que êle inclui tôda a vida social. Quando ouvimos, lemos, pronunciamos ou escrevemos a palavra *Estado*, para designar uma sociedade política, interpretamos ou fazemos uso de um símbolo que sintetiza numerosos atributos. A

(1) BENEDICTO SILVA, “As Ciências do Espírito e as Ciências da Natureza”, “Revista do Serviço Público”, fevereiro, 1944.

(2) JAMES GERNER, *Political Science and Government*, New York, 1935.

descrição analítica do Estado seria, pois, longuíssima e praticamente intratável.

Porque a teoria política seja a ciência do Estado, cuja origem, natureza e forma investiga e discute, Estado é o seu conceito mais importante. E, como todos os conceitos das ciências sociais, não têm um sentido pacífico, incontroverso, susceptível de conduzir a mesma noção para tôdas as pessoas.

A instituição social que hoje chamamos Estado surgiu e desenvolveu-se antes de ser inventada a arte da escrita; era conhecida por "nomes diversos no passado e a êsses nomes não se deve atribuir correspondência exata com o-moderno" (3). A sua origem e os principais estágios de sua evolução perdem-se no nevoeiro da pré-história. Trata-se, ao que parece, de uma das instituições historicamente mais remotas de quantas o homem haja criado. O termo *Estado*, porém, apareceu muito mais recentemente do que seria de se supor. (4).

Segundo KRANEMBURG, cientista político e professor da Universidade de Leiden (Holanda), a palavra *Estado* foi usada pela primeira vez nas informações dadas pelos embaixadores das Repúblicas Italianas do século XV, para designar, originariamente, a totalidade das funções permanentes de determinado govêrno. Já então, o termo tinha mais de um sentido. No seu significado secundário, nomeava a personalidade dos encarregados das funções governamentais, isto é, nomeava os governantes com os seus seguidores e agregados. A força de designar, ora a totalidade das funções permanentes do govêrno, ora as autoridades que as exerciam (*Stato dei Medici*), ora as duas coisas ao mesmo tempo, o termo *Estado* passou por fim a designar também o território do govêrno (*Stato di Firenze*), a unidade territorial, o país ou, em linguagem moderna, a área administrativa sôbre a qual os governantes exerciam as respectivas jurisdições (5).

Segundo GARNER, a palavra *Estado* (*Stato*) foi introduzida na moderna literatura da ciência política por MACCHIAVELLI, que, no seu famoso livro *il Principe* (1523), observou introdutôriamente que "todos os poderes que têm tido e têm autoridade sôbre os homens

(3) ORLANDO M. CARVALHO, Resumos de Teoria Geral do Estado, Belo Horizonte, 1941, vol. I, pág. 16.

(4) "Dernière remarque enfin. État, italien Stato, espagnol Estado, allemand Staat, anglais State: si incomplete soit-elle, cette revue de vocables suffit à vous montrer qu'il s'agit là d'un mot qu'a des dates relativement récentes, ils se sont transmis de pays à pays. Un mot voyageur, véhiculant une notion que s'emprunte une de ces notions que, ne restant pas la propriété d'un petit groupe d'hommes retranchés dans leur particularisme, se rendent comunes à un nombre plus ou moins grand de nations solidaires". — LUCIEN FEBVRE, De l'État historique à l'État vivant, in "Encyclopedie Française".

(5) Teoria Política, trad. esp. México, 1941, pág. 75.

têm sido e são ou Repúblicas ou Monarquias” (6). *Tutti li Stati, tutti à dominii che hanno avuto et hanno imperio sopra li uomini, sono stati e sono o republiche o principati*” eis, na íntegra, tal como aparece no original, o primeiro período de *Il Principe*. A definição de Macchiavelli faz de Estado *gênero* e de República e Monarquia *espécies*. Etimologicamente, república (*res publica*) quer dizer coisa pública, govêrno do povo; e monarquia, govêrno de um, govêrno do rei. Data dêsse período o uso convencional do têrmo genérico Estado. “No curso dos séculos XVI e XVII apareceram as palavras *State, État e Staat*, respectivamente na literatura inglêsa, francesa e alemã. (7).

Seja como fôr, “o conceito de Estado, como entendemos hoje, só começa a precisar-se com MACCHIAVELLI no *Príncipe*” (8).

A origem do Estado constitui um dos grandes enigmas da ciência política. “Antropólogos e sociólogos mais de uma vez têm aventurado conjecturas sôbre êsse ponto; historiadores têm tentado remontar seu material ao passado remoto; pensadores políticos têm apresentado várias hipóteses; mas todos êsses esforços não resistem ao teste da verdade científica” (9).

Dentre as várias teorias engendradas e hipóteses formuladas sôbre a origem do Estado, apenas três ou quatro lograram notoriedade e longa aceitação na literatura respectiva. Citemos: teoria do direito divino, segundo a qual o Estado é um ato da vontade de Deus, diretamente revelado aos governantes; a teoria do contrato social, que vê no Estado uma criação deliberada dos homens, mediante consentimento coletivo; a teoria natural — talvez a mais antiga de tôdas, pois remonta a *Aristóteles* — a qual sustenta que o homem, animal político por predestinação, não tem existência fora do Estado e, assim, é a própria natureza do homem que dá origem àquele; a teoria da fôrça, que deriva a origem do Estado da sujeição do fraco pelo forte, mediante o emprêgo da violência.

“Sòmente em tempos recentes, com a expansão do conhecimento histórico, o aperfeiçoamento da crítica e a aceitação dos princípios da evolução, se conseguiu uma teoria satisfatória sôbre a origem do Estado. Ainda assim, o nosso conhecimento sôbre os primeiros períodos é incompleto e, em muitos aspectos, bastante discutível. Em têrmos gerais, pode dizer-se, contudo, que a teoria moderna da evolução condena, por igual, tanto a suposição de que o Estado seja uma criação divina, como a de que seja o resultado da conquista, ou

(6) JAMES GARNER, op. cit., pág. 2.

(7) JAMES GARNER, op. cit., loc. cit.

(8) ORLANDO M. CARVALHO, op. cit., loc., pág. 15.

(9) HARVEY WALKER, *Public Administration*, New York, 1937, págs.

do acôrdo entre os homens. A luz desta teoria, considera-se o Estado como o produto de um desenvolvimento gradual, como a consequência natural das necessidades dos homens, que exigem e requerem uma sociedade ordenada” (10).

A teoria histórica ou evolucionária procura conciliar os diferentes fatores que atuaram na formação e desenvolvimento institucional do Estado. É satisfatória na medida em que consegue essa conciliação.

Mas se explica, por um lado, a evolução do Estado, deixa, por outro, o mistério de sua origem envolto na mesma profunda obscuridade. Parece que a teoria da fôrça ainda é a mais verossímil de quantas foram até agora aventadas sôbre a origem do Estado. Há numerosas opiniões, notadamente de pensadores germânicos, em apoio dessa teoria.

“O Estado, distinto da organização tribal, começa com a conquista de uma raça por outra” diz NIETZSCHE. Sim, “a violência é o agente que cria o Estado”, confirma OPPENHEIMER. “O Estado é o resultado da conquista, o estabelecimento dos vitoriosos, como casta dominante, sôbre os vencidos” intervém RATZENHOFER. “O Estado é o produto da fôrça e subsiste pela fôrça” conclui GUMLOWICZ. “O aforismo de VOLTAIRE — *o primeiro rei foi um guerreiro afortunado* — é uma forma concisa e cheia de sabor para expressar a mesma idéia” (11).

Ainda recentemente, o historiador e filósofo americano WILL DURANT, no tomo I da sua *História da Civilização*, indica a seguinte origem do Estado: “Um rebanho de louros animais de prêsa, uma raça de conquistadores e senhores que com tôda a sua organização guerreira, e todo o seu poder crava as suas terríveis unhas sôbre uma população tremendamente superior em número mas sem forma — tal é a origem do Estado”.

Por ser a mais importante, a mais presente de tôdas as instituições sociais, o Estado tem sido definido de cem maneiras diversas, partindo os definidores de princípios e pontos de vista distintos. Entre o Estado confundido com a comunidade politicamente organizada e o Estado considerado como peça do mecanismo governamental de uma comunidade, mas claramente distinta da mesma, entre êsses dois extremos estão situados, conforme observa COLE (12), numerosos pontos de vista, a que correspondem outras tantas definições. Não nos será difícil entremostrear a riqueza e variedade

(10) RAYMOND GERTELL, *História de las Ideas Políticas*, trad. esp., Barcelona, 1937, vol. I, págs. 38-9.

(11) KRANEMBURG, op. cit., pág. 19.

(12) G.D.H. COLE, *Guia de la Política Moderna*, trad. chilena, Santiago, 1937, pág. 460.

das opiniões sobre o Estado, emitidas em diferentes épocas por pensadores, filósofos, sociólogos, juristas, políticos e cientistas sociais.

“O Estado é uma união de famílias e de comunas, bastante a si mesma, não apenas para viver, mas para viver bem feliz. O fim do Estado é a prosperidade da vida”, segundo ARISTÓTELES. “Estado, eis como se denomina o mais frio de todos os monstros!” — exclama NIETZSCHE. Para BASTIAT, “o Estado é uma grande ficção, através da qual cada um se esforça por viver à custa de todos os outros”. Para HEGEL, o “Estado é a idéia divina tal como existe sobre a terra”. Para SPENGLER, “o Estado é a história em repouso e a história é o Estado em movimento”, definição engenhosa mas carente de espírito científico. Para HANS KELSEN, “o Estado é uma ordem da conduta humana”. Para ORTEGA Y GASSET, “el Estado es ante todo productor de seguridad”. Já LÉON DUGUIT vê no Estado — “uma cooperativa dos serviços públicos, organizados e controlados pelos governantes”.

O termo *Estado*, na linguagem política, jornalística e administrativa da atualidade, é freqüentemente empregado como sinônimo de nação, sociedade, país, governo, potência. Não raro, é empregado também para expressar a idéia da ação coletiva da sociedade, em contraposição à ação individual, como quando falamos da fiscalização da indústria pelo Estado, da educação ministrada pelo Estado, etc. “A família é constituída pelo casamento de vínculo indissolúvel, e terá direito à proteção especial do Estado” (13). “A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual.” (14) O artigo 90 da Constituição Federal de 1946 preceitua: “O presidente da República é auxiliado pelos Ministros de Estado”. Estes três textos constitucionais ilustram o emprego da palavra *Estado* para designar a ação coletiva da sociedade”.

Nos países de estrutura federal, como os Estados Unidos, Canadá, Brasil e Austrália, a palavra *Estado* é empregada indiferentemente para indicar o todo, isto é, a federação, e cada uma das partes, ou sejam os componentes federados. “O Brasil é um *Estado Federal*, constituído pela união indissolúvel dos *Estados*, do Distrito Federal e dos Territórios”, diz o art. 3.º da Constituição Federal de 1937.

Como se vê, o conceito de Estado enleia-se num emaranhado de idéias contraditórias, que o tornam um dos mais perplexionantes da ciência política.

Abandonemos, pois, qualquer veleidade de tentar transmitir o conceito de Estado por meio de definições. Vejamos quais são os

(13) Constituição Federal de 1946, art. 163.

(14) Constituição Federal de 1937, art. 135.

seus elementos constituintes. De acôrdo com os mais modernos e autorizados cientistas políticos, como GARNER, GETTEL, MAC-IVER, WILLOUGHBY e muitos outros, cinco atributos concorrem para integrar o Estado, a saber: 1 — território; 2 — população; 3 — govêrno; 4 — soberania; 5 — permanência.

Mais explicitamente: o Estado pressupõe, em primeiro lugar, uma base física, isto é, um território claramente definido; pressupõe, ao mesmo tempo, uma população politicamente organizada; pressupõe um conjunto de órgãos de expressão e realização dos desígnios coletivos, ou sejam um govêrno constituído sob êste ou aquêle princípio; pressupõe ainda que êste govêrno, ao deliberar sôbre as questões de economia doméstica, o faça livre e soberanamente, a cavaleiro de qualquer interferência coativa externa e que disponha da faculdade de tratar, de igual para igual, com outros governos, entretendo, assim, relações exteriores; pressupõe, finalmente, existência contínua e perfeita, isto é, permanência no tempo e estabilidade no espaço.

É fato que os atributos do Estado estão sujeitos a modificações, exceto, talvez, a *soberania*, que é abstrata. A população, sua composição, o território e a forma de govêrno são susceptíveis de mudanças. O conceito de Estado não é, por conseguinte, um conceito fixo; é um conceito volante, que se modifica freqüentemente. Seja como fôr, porém, é um conceito fundamental da ciência política, indispensável ao seu trato e desenvolvimento.

“Reconhecendo tais limitações e restrições, podemos definir o Estado, em têrmos gerais, como uma organização política permanente, suprema dentro de determinado território e independente de fiscalização legal externa” (15).

“Como conceito da Ciência Política e do Direito Público, o Estado é uma comunidade mais ou menos numerosa de pessoas, independentes ou quase independente de contrôle externo, ocupando permanentemente uma porção definida de território e possuindo um govêrno organizado, ao qual a grande massa de habitantes presta obediência habitual” (16).

Finalmente, podemos dizer com GERTRUDE ANN JACOBSEN e MIRIAN LIPMANN que “*um Estado é uma parte da sociedade, legalmente independente de contrôle externo e que ocupe, em caráter permanente, um território definido, dentro do qual mantenha govêrno adequado*” (17).

(15) HAINES & HAINES, *Principles and Problems of Government*, New York, 1934, pág. 49.

(16) JAMES GARNER, *op. cit.*, pág. 52.

(17) *An Outline of Political Science*, New York, 1937, pág. 23.

É intuitivo que, dentre os cinco mencionados atributos do Estado, aquêles que oferece mais interesse ao estudante de administração pública é o **governo**.

GOVERNO

Já vimos que a instrumentalidade política, o conjunto de órgão de expressão e realização da vontade coletiva no Estado recebe o nome de *governo*. E aqui também deparamos um conceito difícil da ciência política, instável como o primeiro e igualmente formulado de diferentes maneiras. “O governo é a soberania nacional em atividade pelos seus órgãos” — definiu belamente RUI BARBOSA. “O governo é a reação universal necessária — espontânea a princípio e regularizada por fim — do conjunto sobre as partes”, segundo a famosa definição de AUGUSTO COMTE.

“Os três ramos do poder público, o legislativo, o executivo e o judiciário; os ministérios, as comissões, os serviços, as juntas; os dirigentes e os empregados — tudo isso forma o governo. O governo é mais específico do que o Estado e compreende mais definidamente aquêles que são considerados, ou antes, que constituem a autoridade pública” (18).

“O Governo consiste no quadro fundamental de leis, na organização e no procedimento por meio dos quais se dá efeito aos desejos da população e daqueles que agem em nome dela. Também há um sentido mais genérico em que o termo *governo* pode ser usado. Assim, tanto se pode falar do governo das bibliotecas, como do governo das escolas ou de outras associações. Quando empregado neste sentido, o vocábulo governo significa a organização e a administração de uma empresa” (19).

Todo grupo humano, constituído para realizar um objetivo comum aos seus componentes, assume automaticamente a forma de organização. Com efeito, a primeira organização surgiu precisamente no momento em que se realizou a primeira associação de esforços entre dois seres humanos, para a consecução de um fim comum a ambos — fôsse catar alimentos, fôsse capturar animais perigosos.

Dessa primitiva e remotíssima fusão de esforços ao governo hodierno, que é a mais complexa organização até agora criada, o desenvolvimento da capacidade dos homens, para se associarem em busca de objetivos comuns, praticamente se confunde com o progresso da humanidade. A complexidade e a envergadura da organização governamental contemporânea nada mais representam do

(18) HAINES & HAINES, op. cit., loc. cit.

(19) MARSHALL E. DIMOCK, *Modern Politics and Administration*, N. Y., 1937, pag. 19.

que uma expansão, em escala vertiginosa, da rudimentaríssima associação de esforços dos homens bestiais das cavernas.

O que hoje chamamos govêrno é, conceitual e praticamente, uma organização como outra qualquer, sujeita às mesmas leis de divisão e integração do trabalho, que condicionam as demais emprêsas humanas. Embora subordinada a essas leis fundamentais, a organização governamental é susceptível de assumir várias formas em vários graus de densidade, qualquer que seja a sua estrutura.

A observação ordinária basta para convencer de que, quanto mais cresce a organização governamental em densidade, tanto mais patente se torna a unidade irreduzível da instituição que denominamos govêrno. Daí o descrédito em que caiu a clássica doutrina tripartida, que secciona o govêrno em três poderes distintos. Daí, também, a fortuna da nova concepção, hoje aceita por tantos pensadores políticos, de que o govêrno, é, em essência, uma entidade orgânica e não um conjunto de organismos justapostos, um todo indivisível e não um grupo de poderes ou funções independentes — em suma, uma unidade e não uma trindade, ou pluralidade.

De acôrdo com êsse ponto de vista, os órgãos e serviços (ministérios, departamentos, secretarias de Estado, divisões, etc) que integram determinado govêrno, por numerosos e funcionalmente diferenciados que sejam, nada mais representam do que partes de *uma só e única organização*.

A organização governamental, isto é, o govêrno, vem a ser, pois, um conjunto de órgãos, o instrumento político-administrativo, a emprêsa, enfim, por intermédio da qual a coletividade politicamente organizada formula, adota, executa e controla a sua vontade em relação aos interêsses gerais. É por meio do govêrno que o agregado humano enfrenta e resolve, ou tenta resolver, os problemas que, por sua complexidade, envergadura e custo transcendem a capacidade de realização e as posses dos indivíduos e das pessoas jurídicas de direito privado.

O govêrno têm por fim formular e fixar a vontade coletiva em diplomas legislativos, em leis, e dinamizá-los depois em operações administrativas.

Como instrumentalidade, por meio da qual o corpo político, constituído em autoridade superior, formula a sua vontade e executa os seus desígnios, o govêrno exerce duas espécies de atos, poderes ou funções: a *política*, que é a formulação da vontade do estado e a *administração*, que é a execução dessa vontade.

Com efeito, quando intimamente analisado, todo e qualquer ato de uma autoridade ou agente governamental, seja êle o próprio chefe do Estado, ou um senador, ou um juiz, ou um oficial de justiça, ou um amanuense, ou um marinheiro, há de ser necessariamente um ato político ou um ato administrativo. É político quando, como no

caso do deputado que discute a lei, do especialista que esclarece determinadas condições técnicas de especificação necessária no corpo de uma lei ou regulamento, do magistrado que interpreta a lei ou a declara inconstitucional, contribui para a fixação da vontade do Estado. É administrativo, quando, como no caso do juiz que aplica a lei a uma situação concreta, do funcionário público que emite um parecer em um processo de pagamento, de um coletor que lança os contribuintes e arrecada os impostos, faz parte da execução da vontade do Estado.

Nem é outra, aliás, a lição do Professor MARSHALL DIMOCK, já citado. Diz êle: "Há dois processos fundamentais de govêrno: a formulação da política e elaboração do programa e a sua execução. Govêrno é política e administração. Como veremos em seguida, está longe de haver uma linha divisória entre essas duas funções. Uma das tarefas importantes do cientista político é exatamente mostrar como a política e a administração se acham interrelacionadas e interdependentes" (20).

ADMINISTRAÇÃO

No Estado democrático moderno, pelo menos teòricamente, a lei é uma "objetivação da vontade coletiva". Mas, nem por se transformar em lei, a vontade coletiva têm o dom de se realizar por si mesma. É indispensável algo que lhe dê conteúdo prático. Promover a aplicação da lei, isto é, torná-la efetiva, eis aí o fim específico da administração.

A êsse propósito, podemos recorrer, mais uma vez, à opinião do Professor DIMOCK, que se exprime da seguinte maneira: "Depois que o público instrui os seus representantes e êstes transformam as políticas em leis, surge em seguida o problema de realizar o programa e de executar a lei. Tôda lei cria, assim, um problema de administração." "A administração pública é, pois, a organização governamental, o pessoal e os procedimentos envolvidos na execução das leis. A administração pública é o Estado em ação, é o govêrno em atividade. Os serviços administrativos transformam planos em realizações." (21).

A administração pública é a execução detalhada e sistemática da lei pública. Tôda e cada aplicação da lei geral é um ato de administração. O lançamento e a coleta de impostos, por exemplo, o enforcamento de um criminoso, o transporte de malas postais e a distribuição de correspondência, o equipamento do exêrcito e

(20) op. cit., loc. cit.

(21) Op. cit., págs. 29-30.

da marinha, o recrutamento militar, etc., são todos obviamente atos de administração (22).

Em ciência política, o termo *administração* pode ser empregado em dois sentidos. No sentido mais lato, o termo denota o trabalho envolvido na conduta dos negócios públicos, irrespectivamente dêste ou daquele particular ramo de govêrno. Assim, tanto é próprio falar-se na administração dos negócios do ramo administrativo, ou na conduta dos negócios de govêrno em geral. Em seu sentido mais restrito, o termo refere-se exclusivamente às operações do ramo administrativo (23).

“Administração pública é a gerência de homens e materiais na realização dos propósitos do Estado” (24).

“Administração pública é a ciência e a arte de gerir aplicada aos negócios públicos” (25).

“O trabalho que o govêrno executa para dar efetividade à lei, é chamado *administração pública*” (26).

Além dessas definições, postas em circulação por cientistas políticos e tratadistas que têm autoridade para opinar sobre a matéria, a palavra *administração*, na linguagem corrente, como na linguagem técnica, figura com várias outras acepções.

Em sentido *formal*, por exemplo, indica o conjunto de poderes e obrigações concernentes à execução dos *desígnios* coletivos (políticos). Exemplos: “A *administração pública* é o conjunto de serviços públicos que têm por objetivos atender às necessidades e aos interesses coletivos” (27). “Na linguagem formal, dá-se o nome de *Administração* ao “conjunto de entidades e órgãos que integram a estrutura do Estado” (28). “A reorganização do Serviço de Alimentação da Previdência Social (S.A.P.S.) foi trabalho de invulgar importância, pelo seu valor e pelo vulto de suas repercussões, quer no âmbito da *Administração Pública*, quer também no seio das classes trabalhadoras” (29).

Em sentido *estrutural*, a palavra *administração* nomeia, igualmente, o conjunto de serviços públicos existentes em cada nível

(22) WOODROW WILSON, citado por White, Introduction to the Study of Public Administration, New York, 1939, pág. 4

(23) W. F. WILLOUGHBY, Principles of Public Administration, Washington, D.C., 1927, pág. 1.

(24) LEONARD D. WHITE, op. cit., pág. 6.

(25) LEONARD D. WHITE, Public Administration, in “Encyclopaedia of the Social Sciences”.

(26) HARVEY WALKER, op. cit., pág. 61.

(27) ALCIDES CRUZ, Direito Administrativo Brasileiro, Rio, 1914, 2.ª edição, pág. 19.

(28) MARCHI MONTERVERDE, Sintesis de la Administración Pública, Montevideo, 1936, pág. 25.

(29) Relatório do D.A.S.P. para 1941, Imprensa Nacional, 1942, pág. 41.

de governo, exemplo: "Assim, fala-se na *administração* nacional, na estadual e no local como significando o conjunto dos serviços que, em cada uma dessas jurisdições, se destinam a executar as diretrizes expostas pelas autoridades competentes" (30). "Tratar do processo administrativo em termos de *administração* municipal, *administração* estadual ou *administração* nacional é subentender uma distinção que realmente não existe" (31). "Este sistema não nos convinha, porque a França tem um regime centralizado e o Brasil, já no tempo do Império, era um ensaio de federação, pois, ao lado da *administração* geral e inteiramente independente desta, existia a provincial" (32).

Em sentido *funcional*, a palavra *administração* designa o exercício dos poderes criados e o cumprimento das obrigações distribuídas por lei aos órgãos públicos. Exemplos: "A *administração* pública é essencialmente o processo de efetivar a vontade pública, tal como expressa na lei" (33). À medida que suas funções de servir aumentam, o governo se torna mais e mais uma questão de *administração* e menos um objeto de manipulação política". (34).

O termo *administração* é também usado para significar o funcionalismo público ou o pessoal administrativo. Exemplos: "Nas condições complexas da atualidade, a *Administração Pública* perdeu um pouco seu caráter de "aparelho", "máquina" ou "instrumento", para afirmar-se pelo *conteúdo humano* de que se constitui" (35). "Uma *administração* fraca logo se perde na opinião pública; sem nenhuma força moral, suas ordens serão desrespeitadas; as leis não serão cumpridas" (36) "O legislador é a inteligência que formula a regra, ao passo que a *administração* é a força mecânica que a executa" (37).

Em sentido *especial*, o vocábulo *administração* nomeia uma ciência social, ramo da ciência política. Exemplos: "Ciência da Administração é a exposição metódica dos princípios e das teorias

(30) GUSTAVO LESSA, *A Administração Federal nos Estados Unidos*, São Paulo, 1942, pág. 272.

(31) LEONARD D. WHITE, *op. cit.*, pág. 7.

(32) SOUSA BANDEIRA, *Preleções de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, Rio, 1913, pág. 8.

(33) HARVEY WALKER, *op. cit.*, loc. cit.

(34) MARSHALL E. DIMOCK, *op. cit.*, pág. 257.

(35) Relatório do D.A.S.P. para 1941, Imprensa Nacional, 1942, p. 4.

(36) OLIVEIRA SANTOS, *Direito Administrativo e Ciência da Administração*, Rio, 1919, pág. 304.

(37) RIBAS, *Direito Administrativo*, Rio, pág. 66.

relativas à ação social, positiva e direta, do Estado” (38). “Tal é a competência assinalada a uma disciplina de criação recente, e que ainda não tem limites fixos e claros — a *Ciência da Administração*, cuja índole é manifestamente social” (39). “A *administração pública* é aquela parte da *Ciência da Administração* que diz respeito ao Governo e, por isso, concentra seu interesse primordial no ramo executivo, onde o trabalho do Governo é realizado. A *administração pública* é, pois, uma divisão da *Ciência Política* e uma das *ciências sociais*” (40). “A autoridade que se aventurasse a indagar se determinado pretendente a um cargo administrativo reunia, ao *pistolão político*, o título de conhecer bem pelo menos rudimentos da *Ciência da Administração*, certamente que se exporia à chacota e ao ridículo” (41). “É necessário observar que a ciência fundamental dos grandes chefes — a *Administração*, não tem absolutamente nada de comum com as matemáticas superiores” (42).

“Estão os tratadistas da *ciência da administração* acordes em que “as atividades de administração geral” devem ser conferidas a órgãos exclusiva e especialmente constituídos para êste fim” (43).

Em qualquer das acepções enumeradas e ilustradas, *Administração* — conjunto de órgãos e poderes, gestão, gerência, serviço, pessoal administrativo, ciência — relaciona-se estreitamente com a execução de coisas, diz respeito à realização ou cumprimento de objetivos definidos.

Entendida como ciência social, *Administração* vem a ser o sistema de conhecimentos pelo qual os homens, quando trabalham juntos em busca de um propósito comum, podem compreender as relações, prever os resultados de seu trabalho e influir nêles (44).

É no sentido de ciência que a palavra administração figura

(38) FERRARIS, citado por VIVEIROS DE CASTRO, *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, Rio, 2.^a edição, 1912, pág. 93.

(39) ALCIDES CRUZ, op. cit. pág. 25.

(40) LUTHER GULICK, *Papers on the Science of Administration*, New York, 1937, pág. 191.

(41) LUIZ SIMÕES LOPES, *A Receita Pública — Separata do “Relatório da Comissão de Orçamento” para 1942*, Imprensa Nacional, 1942 apresentação.

(42) HENRI FAYOL, *Administración Industrial y General*, trad. Argentina, Buenos Aires, 1940, pág. 132.

(43) BEATRIZ M. DE SOUZA WAHRLICH, *Administração Geral no Governo Brasileiro* in “*Revista do Serviço Público*”, janeiro de 1943, pág. 125.

(44) LUTHER GULICK, op. cit., loc. cit.

na expressão *Introdução à Administração Pública*, título de um dos cursos da E.B.A.P.

Ao cabo desta longa revista de opiniões e documentos sôbre o Estado, o Govêrno e a Administração, podemos concluir que:

O Estado é um modo de organizar a vida coletiva de uma dada sociedade (45).

O Govêrno é um instrumento do povo para a conduta de certas atividades públicas;

A Administração é o processo de executar a vontade coletiva, quando expressa em lei.

(45) H. LASKI, *El Estado en la teoría y en la practica*, trad. espanhola, pág. 21.