

Há anos o Instituto de Documentação vem trabalhando no preparo de um dicionário de ciências sociais, em colaboração com a Unesco, que já havia patrocinado obras do mesmo gênero em inglês, depois em espanhol. Hoje podemos informar que o trabalho do INDOC já se acha em fase final, devendo os originais entrar em composição gráfica até o final deste ano.

O *Dicionário de ciências sociais* FGV/Unesco terá cerca de 1.500 verbetes, escritos por mais de 400 especialistas, dos quais cerca de 60 são brasileiros, e será a primeira obra do gênero a ser publicada para o mundo de língua portuguesa.

Para que os leitores tenham uma idéia do que será esse dicionário, publicamos nesta edição o verbete Administração (Administration), de Wilfrid Harrison, assim como publicaremos outros verbetes similares nas próximas edições deste periódico.

Administração (Administration)

A.1 *Administração* é termo usado para certos casos especiais de ação em que uma coisa é servida por uma pessoa a outra; por exemplo, a administração de um sacramento, ou de um medicamento, ou da lei (ou justiça) (ver Slessor, H. *The Administration of the law*. London, Hutchinsons's Univ. Library, 1948; e a ref. na p. 8 dessa obra a "administração da justiça").

A.2 É usado também para significar gestão.

a) Uma variante especial utilizada no uso jurídico do termo indica a gestão e disposição por um executor ou administrador dos bens de uma pessoa falecida (envolvendo "mandato de administração").

b) Em contextos sociais e políticos, o termo é usado de maneira geral mais para designar a atividade de gestão ou direção (no sentido amplo, em oposição ao sentido mais estrito de gerência, i.e., mais amplo do que a gerência concebida como gestão industrial, comercial ou de negócios pessoais; é usado também em sentido mais restrito para indicar funções especiais de planejamento e supervisão em níveis mais elevados — por exemplo, as funções da classe administrativa do serviço público britânico).

A.3 Um terceiro uso (na Inglaterra e nos EUA) refere-se ao governo em exercício ou à parte dele que constitui o Ministério ou a Presidência, normalmente acompanhado

do nome do primeiro-ministro ou do presidente (por exemplo, Hearn, W. *The Government of England*. 2. ed. London, Longmans, Green, 1887. p. 219): "... a administração de Lord North dificilmente pode ser chamada de Ministério como agora entendemos o termo". A primeira seção do cap. VIII do livro de Hearn é intitulada Descrição das administrações modernas. Esse uso é raro hoje.

A.4 Nos EUA, outra acepção do termo se refere à totalidade dos funcionários administrativos governamentais; por exemplo: "Os indivíduos (...) estão de tal modo à mercê dos funcionários administrativos (...) que alguma forma de proteção deve ser oferecida (...) A administração muitas vezes mantém com determinados cidadãos relações que são forçosamente hostis" (Goodnow, F. J. *The Principles of the administrative law of the United States*. New York, G. P. Putnam's Sons, 1905. liv. VI, p. 368).

B. O uso corrente do termo centraliza-se nos dois primeiros sentidos de A.2 (b), i.e., indicando principalmente as atividades concernentes à ação cooperativa dentro de uma organização que se destina a atender a certos fins que não são forçosamente os dos participantes cooperadores e que é organizada hierarquicamente para essa finalidade, podendo não só desfrutar de autoridade, mas também estar sob autoridade.

B.1 Desse modo, as áreas às quais o termo se poderia referir são muito amplas, incluindo num extremo os "negócios" de uma unidade domiciliar e no outro os negócios do Estado. Em geral, porém, o termo não é usado em relação a organizações menores e mais informais, como as famílias, mas tende a limitar-se a organizações maiores e formais. Isso incluiria tanto empresas públicas quanto particulares, como hospitais, igrejas e universidades.

B.2 A definição tomada literalmente também não exclui a administração dos ramos legislativos e dos tribunais no que concerne a suas atividades internas. No entanto, o termo administração não é normalmente usado em relação aos negócios internos de tais entidades; tampouco parece ser frequentemente empregado em relação aos negócios internos dos partidos políticos ou dos grupos de pressão. Todas essas entidades podem evidentemente ser descritas como relacionadas com a administração. Mas isso normalmente quer dizer que elas participam de, ou que têm contato com, alguma forma de administração que ocorre fora delas.

Esse uso restritivo convencional é artificial; excluir por definição "administração judicial", por exemplo, inclusive os registros e audiências dos casos, designação de juizes, disposição dos distritos judiciais é, "no sentido rigoroso da palavra, arbitrário" (Stein, H. *Public administration and policy development*. New York, Harcourt, Brace, 1952. p. x).

a) Uma razão para essa limitação "arbitrária" é talvez o fato de se considerar que os tipos de entidades formais mencionados nos dois parágrafos anteriores têm como atividade fundamental *outra coisa que não a administração*; por exemplo, julga-se que o corpo legislativo existe para legislar; supõe-se que a atividade fundamental de um tribunal é determinar a aplicação da lei em casos específicos. Além disso, há talvez a concepção de que a relação entre a administração e sua clientela é diferente daquela existente entre essas outras entidades e suas clientelas. As ações dentro da administração procedem sempre da formulação de planos gerais para fornecimento de instruções, prestação de serviços, etc., a determinadas pessoas, enquanto os corpos legislativo e judiciário, os partidos políticos e os grupos de pressão têm aparentemente um relacionamento mais geral e às vezes mais impessoal com os indivíduos. (Contudo, pelo menos no caso dos partidos políticos, a prática de angariar votos indica que essa idéia é inexata.)

b) Outra razão para excluir essas outras entidades é a tendência a julgar que a administração não se interessa nem por polí-

tica (que é o interesse fundamental do corpo legislativo, dos partidos políticos e dos grupos de pressão), nem pela elaboração ou elucidação de normas legais. Considera-se que a administração se interessa mais pela execução de uma política recebida de fora, e que sua atuação tem de estar dentro dos limites estabelecidos por normas estipuladas e interpretadas também de fora. A doutrina inglesa da soberania da lei também apóia esse ponto de vista (ver Hearn, W. op cit. cap. IV; e Simon, H. A. *Recent advances in organization theory*. In: Bailey, S. K. et alii. *Research frontiers in politics and government*. Washington, Brookings Inst., 1955. p. 24: "A administração [era] o instrumento neutro da política, segundo essa doutrina").

Essa maneira de encarar a administração tem sido contestada cada vez mais à medida que se passou a dar atenção aos modos pelos quais a administração inevitavelmente produz suas normas e regulamentos internos e também muitas vezes contribui pelo menos com uma parte do conteúdo da política "sob" a qual ela funciona e das normas que "regem" sua externalidade.

c) Outra consideração vinculada ao exposto foi mais uma vez patenteada recentemente, i. e., enquanto a administração requer uma organização hierárquica formal, a compreensão do processo administrativo e das decisões que implica requer o exame da estrutura informal das entidades administrativas como organizações sociais em cujo interior ocorre mais do que a transmissão racional de uma política racionalmente planejada. Tais entidades administrativas podem também desempenhar pelo menos o papel de grupos de pressão e em alguns casos adquirir plena autoridade de direção.

Contudo, outras entidades administrativas também são obviamente dirigidas por pessoas ou entidades fora delas; daí se poder concluir que há justificativa para a manutenção da velha concepção de administração como aplicação de normas de ação, o que indica convenientemente a característica *fundamental* da administração (assim como determinada forma de elaboração de normas pode ser a característica fundamental de um Legislativo, da diretoria de uma empresa ou de um partido político).

C. Têm surgido divergências sobre se administração é "ciência" ou "arte", e se é possível e proveitoso procurar "princípios de administração". A última concepção é encaráda com ceticismo por H. A. Simon em *Administrative behavior* (New York, Macmillan, 1947. p. 20-44: *Comportamento administrativo*. Trad. port. Aluísio Loureiro Pinto. 3. ed. Rio de Janeiro, FGV, 1979). Os autores de livros antigos sobre o assunto

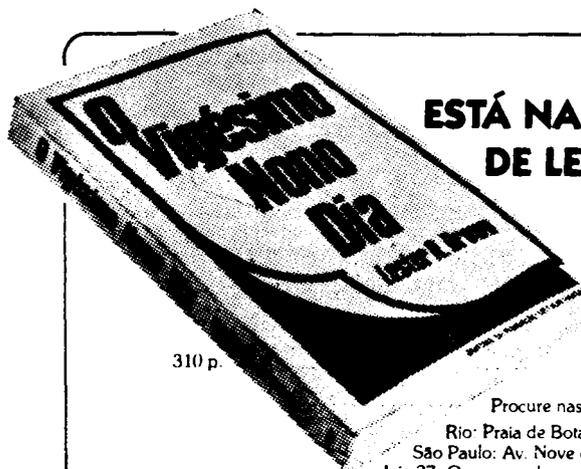
influenciaram a concepção de administração como ciência (cf. Mackenzie, W. J. M. The study of public administration in the United States. In: *Public administration*. 1951. p. 132) "(...) na primeira fase do estudo norte-americano [os teóricos] alegaram estar fundando uma 'ciência' de administração. (...) As doutrinas da 'administração científica' (...) predominavam (...)". Já a prática britânica tem pendido mais para considerar a administração como arte. Entretanto, alguns estudos recentes inclinam-se a admitir que é um pouco de ciência e um pouco de arte (ver Simon, H. A.; Smithburg, D. W. & Thompson, V. A. *Public administration*. New York, Knopf, 1950. p. 19 e segs.; Stein, H. op. cit. p. xvii-xix; Waldo, D. *The Administrative state: a study of the political theory of American public administration*. New York, Ronald Press, 1948;

— *The Study of public administration*. New York, Random House, 1955. p. 2-3).

Essa interpretação mais ampla tem sido acompanhada também da tendência a modificar a aspereza da reação inicial aos antigos conceitos formais de administração. Assim, H. A. Simon (Recent advances in organization theory. In: op. cit. p. 30, 36) afirma: "Chegamos a desconfiar (...) do comportamento racional ostensivo (...) mas grande parte do comportamento nas organizações é *comportamento intencionalmente racional*" e "a racionalidade pode ser introduzida por vontade da própria organização".

Wilfrid Harrison

Ver também: *ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; BUROCRACIA; POLÍTICA* (Administração); *PRESIDÊNCIA*.



310 p.

ESTÁ NA HORA DE LER: O 29º DIA

A ecologia do ponto de vista
econômico, político e social.
Uma obra fundamental para
quem se interessa pela sobrevivência.

Procure nas Livrarias da FGV:

Rio: Praia de Botafogo, 188

São Paulo: Av. Nove de Julho, 2029; Brasília: CLS 104, bloco A,
loja 37. Ou peça pelo reembolso postal.

À FGV/ Editora - Divisão de Vendas - Caixa Postal 9052 - CEP 20.000 - Rio de Janeiro - RJ