

# A Experiência Administrativa e o Seminário de Estambul

MANOEL ADOLPHO WANDERLEY

PARA os que buscam as condições de maior produtividade na gestão dos serviços públicos, situar os fatores locais numa perspectiva mundial representa, sem dúvida, método mais objetivo de defini-las. A extensão acrescida, o consenso geral como que reforçam a verdade de uma experiência.

Seria justificado, porém, ou seria vão, procurar a evidência de normas de ação plenamente universais num levantamento comparativo das atividades estatais, na carta global, por assim dizer, dos seus problemas centrais e das medidas tendentes, sob variada coloração política, a sanar-lhes as dificuldades? A tanto não autoriza, em todo caso, o "Documento de trabalho" ora traduzido e para cujo alcance tentaremos chamar a atenção dos estudiosos, instrumento útil que foi para as discussões realizadas há quase um ano, em Estambul, por ocasião do Seminário de Administração Pública das Nações Unidas.

Pelo contrário, se da farta cópia de fórmulas e soluções ali examinadas, algum preceito de caráter geral pudesse extrair-se, ainda uma vez seria o de que rareiam os de validade ilimitada onde fatos administrativos se acham envolvidos. O confronto do que oferecem êstes de individual há de ser, contudo, favorável à pesquisa, e às reformas por ela informadas, como sempre o foram para as ciências sociais o conhecimento de padrões culturais distintos e o estudo de ideais históricos sucessivos. Passam as sociedades a introduzir, no modo por que se colocam diante dos seus destinos, um sentido mais agudo do que contêm de relativo as atitudes por elas assumidas.

Não surpreende, portanto, que na aplicação das técnicas do Estado não haja certezas absolutas e estáticas, nem prescrição de regras infalíveis para atingi-las. Tanto mais seguro, aliás, é apoiar-se na experiência, que não coincide, por vezes, com a soma de generalizações nela fundadas, quanto maior fôr o número de variáveis de que dependem as questões administrativas. Ora, se algo ressalta das análises que serviram de tema ao Seminário não será porventura a percepção clara, em cada tópico, da multiplicidade de fatores concomitantes e a atenção sempre dispensada aos que só a realidade concreta pode fornecer? Não se preconiza dedução apriorística a partir de categorias e conceitos abstratos, mas adaptação ime-

diata ao real, em que se inscreva êste com a sua incessante diversidade.

Daí, porém, a concluir não haja lugar, na esfera administrativa, para a aplicação de critérios lógicos que sirvam de base a ação coerente e eficaz, é que medeia grande distância. Desde a análise das operações em seus elementos até, eventualmente, a sua tradução quantitativa mais exata, os recursos clássicos são mais ou menos aptos para reduzi-los a esquemas racionais.

Por que não triunfaria aqui da complexidade dos problemas o mesmo "obstinado rigor", a mesma vontade de clareza que tornou imprescindível, em tôda parte, a adoção do método científico? Não viriam a perder-se no vácuo, também nessa ordem de fatos, os mais pacientes esforços, se não os tornassem duráveis certas relações constantes em que se apoiam? Acresce que a própria diversidade em que se ocultam estas é menos ampla do que o faz crer o grande número de fronteiras existentes. Os fatores determinantes regionais não definem tipos irreduzíveis de experiência administrativa.

E como conceber um congresso se não houvesse interpenetração possível de seus componentes, se crescente similitude de condições não os induzisse a discutirem e enfrentarem coletivamente um conjunto de situações cada vez mais aproximadas? Porque o ritmo vivo no intercâmbio das idéias, a velocidade acelerada na propagação dos modos de pensar e agir forçaram até certo ponto, ao conhecimento e compreensão recíprocos, linhas de evolução a princípio divergentes. Não há limites para o moderno.

Neste sentido é que oferece o texto ora traduzido, uma síntese de surpreendente atualidade. Tão marcada aparece, por vezes, a coincidência das situações discutidas, com as que, não raro, fazem o noticiário da nossa imprensa contemporânea, que a custo fugiremos à tentação de nelas descobrir alusões diretas a circunstâncias que nos são familiares.

Tais efeitos óticos, tais espelhamentos — forçoso é reconhecê-lo — decorrem de ações e reações confluentes. Não passam as emprêsas pública, por exemplo, a assemelhar sua estrutura e dinamismo, em escala crescente, aos das emprê-

sas privadas, ainda naquelas nações onde a compartimentagem dessas atividades era a princípio estanque? A mesma necessidade de incorporar, de alguma sorte, mecanismos diretamente aferidores da produtividade, como o lucro, leva-as a perfilar o que já era comprovada técnica em outros países. Nestes, porém, como naqueles, o motor decisivo é sempre a importância acrescida das atividades econômicas, tendência assinalável em tôdas as latitudes.

Mas os problemas administrativos não se podem colocar apenas em termos de eficiência. Corresponde-lhes, por força, uma ordenação jurídica. Eis por que, ali mesmo onde a codificação menos restritiva foi o aspecto concomitante — senão a causa — do maior rendimento, as exigências de um arcabouço formal se fazem por fim sentir. E de novo se oferecem à elaboração do direito administrativo, as etapas inevitáveis alhures superadas.

---

O capítulo relativo às *funções da administração* comprova, à saciedade, as considerações precedentes. A lei genérica é, no que lhes diz respeito, a de que o estado moderno, em face dos estímulos econômicos cada vez mais imperiosos, e da natureza fatalmente mais rica das relações sociais que se entrelaçam ou superpõem àqueles, não cessa de dilatar a esfera de sua atuação.

Não o faz, porém, de modo uniforme em tôdas as conjunturas. Se a função de planificação tende a hipertrofiar-se um pouco por tôda parte, as razões que ditam a sua existência, matizam-lhe simultaneamente a operação, impõem-lhe contornos típicos, conferindo aos programas o que se pode chamar de "côr local".

À pressão inflacionista opõem-se os expedientes tradicionais. Mas não há inflação, há inflações, seríamos tentado a dizê-lo, e o seu prognóstico afigura-se menos sombrio quando, numa economia em crescimento exacerbado, não ultrapassar determinadas margens.

Da mesma forma, depende de múltiplos fatores a escolha de níveis adequados de emprêgo, pleno emprêgo e estabilidade financeira frequentemente se contrapondo. Entre os dados decisivos avultam os que decorrem de estruturas sociais diversas, do predomínio, por exemplo, do setor agrícola sôbre o industrial, ou da superpopulação.

Não menos relativa é a política da taxaço, porque se cruzam nos seus problemas, e lhes definem em cada caso a soluço, tanto mais urgente, aliás, quanto mais custosos os planos, por um lado as ordenadas que exprimem o valor social do impôsto — o direto impõe-se, nesse sentido, enquanto distribui o ônus proporcionalmente às rendas — e, por outro, as que correspondem ao aspecto da eficácia e simplicidade — a evasão é menor no impôsto indireto e o contrôle, facilitado.

Quanto ao investimento dos bens assim levantados, mormente quando beneficia áreas como a da energia e a das comunicações, onde os interesses coletivos não raro colidem com os do capital privado, a previsão mais atilada deve antecipá-lo. Tais considerações prevalecem, com maior razão, pelas delicadas repercussões políticas internas e externas, no contrôle dos investimentos estrangeiros.

Note-se, porém, que, não obstante a urgência específica de cada uma das tarefas a que aludimos, não há tratá-las isoladamente se visa o Estado à sua plena realização. Ainda mais: as análises do Seminário de Estambul fazem salientar, porque atentas sempre aos tons cambiantes do real, como os limites dos fatos econômicos são oscilantes, como se fundem êstes aos que lhes são conexos, como os programas que se lhes referem hão de cobrir, para que se colham os resultados antevisitos, algo das regiões fronteiriças, onde se situam, por exemplo, os problemas da população, dos serviços sociais e da educação.

Também se apresenta pois, como objeto de indagação científica rigorosa, a questão da densidade humana, da sua distribuição e ritmo de crescimento ideais, ou a do impacto do excesso demográfico sôbre a planificação administrativa. Não há que investigar, outrossim, em que sentido a prestação de serviços sociais por parte do Estado, a natureza e o custo dos mesmos reagem sôbre os empreendimentos projetados? Quanto à educação, finalmente, importa integrá-la, onde possível, no esquema total, quer ajustando a orientação técnico-profissional às imposições presentes, quer expandindo a alfabetização e os níveis primário e secundário do ensino, se se favorecem as considerações imediatas, ou o nível superior, se se lhes acrescentam perspectivas mais remotas. Tais, pelo menos, algumas das correlações sócio-econômicas que às reformas consistentes não é lícito subestimar.

---

O Estado moderno, acabamos de vê-lo, mostra-se cada vez mais cioso de atrair para o próprio âmbito, relações que, a princípio, escapavam à sua alçada. A sobrecarga de tais atribuições, reflete-a também a *organização administrativa* e, nesta, a crescente complexidade de estruturas. Ora, a unidade de objetivos, subjacente a qualquer ordem, não cessa de exigir que se assimilem ao sistema estatal os encargos que se vão subtraindo à órbita privada. Daí, uma série de problemas básicos e de tensões a que está submetida qualquer gestão pública e de que, acertadamente, se ocupou o Seminário de Estambul.

De que modo passam as funções, paulatina ou bruscamente assumidas pelo Governo, a agrupar-se em tórno do organismo que permanece como o legado de sua história? Como coordená-las ao conjunto e onde situar o centro de tal planificação? Que limites impor à concentração? A resposta é aqui, como sempre, tão matizada quan-

to o são os diversos modos de ser nacionais, as escalas tradicionais de valores e o grau de flexibilidade das instituições existentes.

Observa-se, com freqüência, a formação de uma gama de órgãos mais ou menos autônomos em resposta aos novos estímulos. Dum lado, temos o ideal da mínima interferência no livre jôgo dos automatismos, principalmente dos econômicos, realizado pelo tipo de empresa governamental em que o Estado figura apenas como principal acionista e que é, pela extrema adaptabilidade, tão munida para o triunfo na concorrência, como as sociedades privadas. Do outro, a necessidade de coerência no definir por lei as atribuições estatais pode, onde margem mais ampla de formalismo constituir a garantia final contra o arbítrio, implicar na assimilação das novas funções ao regime ministerial clássico, ou, se a rigidez dêste último não permitir tal redistribuição, na criação de órgãos como os paraestatais. Não há, numa palavra, soluções uniformes, onde, cumpre acrescentar, a própria análise não prescreve de antemão, como universalmente válido no serviço público, o modêlo da organização de trabalho ditada pelo maior lucro.

Quanto aos órgãos de planificação e coordenação, nota-se, ao mais leve exame, que a sua situação ideal, fadado como se acha o sistema racionalizador a ramificar relações por todo o conjunto administrativo, depende análogamente de fatores que só a experiência concreta pode discriminar. A alternativa estabelece-se, de modo geral, entre um máximo de eficiência, com o risco de poderes excessivos quando se tende para a condição de superministério, e a falta de realismo que debilita a ação das entidades meramente consultivas, se destituídas de efetiva autoridade.

Nem seria de esperar fórmula unívoca para resolver a última das questões e, de certa forma, aquela que as precedentes pressupõem, porque na raiz de qualquer política administrativa se acha definido o nível de centralização julgado ótimo para a sua eficácia.

Aos governos que atravessam fases críticas de crescimento, tenta-os a via da concentração, com o contróle cioso das operações periféricas e a sua ilimitada submissão à administração por vêzes tentacular; aos que consolidaram os vínculos internos a ponto de permitirem, pela confiança democrática, jôgo mais livre dos vários setores que o integram, ou aos que são compelidos ao mesmo resultado por defeituoso sistema de comunicações, tenta-os a delegação de autoridade, porque apta a afastar a ameaça sempre virtual do gigantismo burocrático. Nos primeiros, como que se força ao esquema administrativo uno, a inevitável variedade na trama de relações com o público múltiplo, repartido, como se acha êle, em diversas clientelas; nos segundos, são as diretrizes do sistema que se amoldam de preferência, à realidade social diferenciada e ao cortejo de peculiaridades que a exprimem no tempo e no espaço.

Eis por que os canais abertos à delegação de autoridade seguem não sômente o traçado, local ou regional, das entidades que integram o organismo mais amplo, mas também o das áreas específicas da operação, ali onde o princípio de divisão fôr funcional. Numa palavra: repartição racional das tarefas entre o Estado e as coletividades componentes, mais ou menos livres e auto-financiadas segundo os casos, aliada à distribuição produtiva dos serviços em obediência à sua natureza e finalidade.

Após registrar o grosso dos problemas referentes à gênese e estrutura dos serviços públicos, a pauta de trabalhos do Seminário, e estas considerações que a acompanham, levam, por transição natural, ao exame do *processo administrativo*, em que aquêles se concretizam. Ainda uma vez, a lei típica do Estado moderno, a do crescimento incessante de sua competência, fornece-nos o fio para interpretar a tendência aí dominante, ou seja, a simplificação da pragmática, com que se acelera a atividade governamental e se promove o seu melhor ajustamento aos fins colimados.

No caso presente interessa-nos sobretudo o momento em que a administração reage à sobrecarga de funções pela maior eficácia. Para tanto, urge não mais recaia sôbre o público o preço dos morosos e intrincados ritos impostos ao processo, com os quais se procurava, ou simulava, a infalibilidade, único atributo julgado compatível com a dignidade quase sagrada do poder.

A freqüência das transações modernas não admite nenhuma delonga introduzida por formalidades infundáveis, ainda que sejam estas segregadas pela administração como recurso de auto-defesa e para extremar o rigor de suas decisões. E' que, em face do que há de problemático no cenário atual, mais segura política parece ser a do risco calculado. Os erros possíveis, compensa-os a rapidez nas resoluções, assim como triunfa fatalmente da prudência demasiado lenta a agilidade maior de adaptação.

Que se abandonem, pois, aquelas práticas processuais que têm sido tachadas de artificiais, já que certo formalismo "natural" representa não só a garantia da liberdade individual contra o arbítrio do funcionário, mas também a automatização, por economia, de praxes cristalizadas. Donde a diversidade do processo, correspondente, como sempre, às diferenças de tradições, as quais se impõem à análise, não obstante o comporem-se com a tendência geral para a racionalização.

Talvez mais evidente ainda seja o impacto do brusco desenvolvimento do aparelho administrativo, causado pelo surto industrial, sôbre as técnicas de contrôle e planejamento, como se depreende do grupo de problemas tratados no capítulo relativo ao *orçamento e contabilidade pública*.

No estilo de vida hoje predominante gravitam para o econômico todos os conteúdos culturais. Daí coexistir a qualquer ordem de atividades um reverso, uma contraparte financeira. Sem chegarmos ao limite de postular o maior rendimento como objetivo válido por si próprio, é nêlo que se positiva, cada vez mais, a noção de êxito na gestão dos negócios em geral, cujos métodos vão tendendo, pela dialética que os rege internamente, a superar, a pouco e pouco, as diferenças regionais.

Como as demais, a administração pública está condenada a exprimir por cifras mesmo os programas aparentemente destituídos de significação monetária. Dá-lhe, assim, o orçamento, como plano de trabalho e mediante a dosagem dos valores que empenha e a estimativa dos que antevê, a faculdade de agir de maneira eficaz no seu próprio desenvolvimento e de inserir a sua ação na política econômica global. Porque a essa missão se acha ela destinada na medida, por exemplo, em que participa da distribuição da renda nacional pelo setor privado, em que acresce os investimentos ou adota determinada diretriz tributária.

No entanto, não é sòmente através dessa fase de orçamento e do sentido por êle assumido para o planejamento, que a lógica financeira do ato administrativo abre a êste possibilidades mais rigorosas de ação. Também dela se beneficia o Estado, no momento da execução dos projetos, pelo contrôle do resultado e apuração da eficácia dos métodos.

Intricados como são os problemas relativos a êsse setor da gestão dos serviços públicos, não cabe, a quem os considera sumariamente, acompanhá-los na riqueza da sua textura, tal como o reflete, embora sintético, o "documento de trabalho" do Seminário. A simples exposição de alguns dos temas tratados é, contudo, suficiente para dar-nos uma idéia do seu alcance.

Quanto ao aspecto sócio-econômico do orçamento, as várias modalidades dêste são ali correlacionadas à natureza da política financeira, a estrutural, com os investimentos a longo prazo, refletindo-se no orçamento dos capitais, e, no das despesas correntes, a que corresponde à periodicidade anual dos empreendimentos. Ajustando-se às flutuações mais amplas ou inopinadas, a política da conjuntura encontra nos orçamentos extraordinários e nos cíclicos, ou à falta dêstes, na consignação de despesas imprevistas, um instrumento mais suscetível de prevenir, por assim dizer, o inesperado.

Ao mesmo fim visa, de certa forma, o reduzir a discriminação de despesas, com que se corta a rêde de minúsculos laços que tolhem a flexibilidade imprescindível à iniciativa do administrador capaz.

Adaptação eficaz ao real, eis, numa palavra, o que se busca por todos os meios. Promove-a, particularmente, o orçamento chamado de "performance", substituindo o cálculo das despesas

pela estimativa dos custos correspondentes às diversas tarefas e alicerçando-se sôbre o princípio funcional.

Cumprê acrescentar — e isto nos leva ao aspecto jurídico e estrutural — que o administrador encontra neste sistema um instrumento cômodo de contrôle, tanto menos dispensável quanto mais amplamente fôr adotado o princípio da delegação de responsabilidade. Aos níveis inferiores desta e às unidades que os representam, correspondem os "orçamentos de divisão interna", elaborados a partir dos padrões de custo, que a análise financeira estabelece para as incumbências que sôbre elas recaem. Tais custos acham-se inscritos, a seu turno, no débito dos órgãos que se valem daqueles serviços básicos, o que, ao menos do ponto de vista quantitativo, permite aferir-lhes prontamente a adequação aos que prestam êstes últimos.

São os mesmos princípios que conduzem, por outro lado, à identificação progressiva dos métodos da contabilidade pública e da privada. A escrituração por partidas dobradas triunfa, por exemplo, na medida mesma em que facilita o contrôle interno das contas e em que se amolda ao cálculo dos custos.

E aqui chegamos à fase final da atividade orçamentária, ao balanço das operações e dos resultados. Segundo o momento da sua realização, qual a verificação ideal, a anterior ou a posterior? Qual, segundo a procedência, a interna ou a externa? Deve-se exercê-la sôbre os documentos ou *in loco*?

Se se tende a confinar ao interior da administração o chamado contrôle *a priori*, elemento "lógico, mas custoso" da delegação de responsabilidades, se, por outro lado, a descentralização leva de preferência ao exame *in loco*, a verificação *a posteriori* — observa-o o "documento de trabalho" do Seminário — vem-se impondo, por parte dos Tribunais de Contas, e do Legislativo em geral, como meio externo de fiscalização, por não interferir com a situação concreta e a liberdade que ela requer.

Tal é o quadro sumário da atividade financeira do Estado. Nesse plano, mais do que nos precedentes, falam os métodos uma linguagem racional, tão certo é, como acentuamos, que, de preferência aos fatores extrínsecos, se subordinam os empreendimentos de caráter econômico, à coerência interna das relações numéricas que os fundam.

Abre-se, portanto, nessa área — é ela cada vez mais vasta — margem maior para o jôgo das leis quantitativas, o rigor na medida da produtividade constituindo como que a pedra angular de qualquer programa administrativo viável.

Claro é, porém, que não se procura infirmar, em favor das condições empíricas e mensuráveis, aquelas que, em última análise, decidem da au-

tencidade da ação governamental, porque são os seus esteios éticos. O conceito de rendimento não exclui o de dever ou de responsabilidade.

Não há negar, com efeito, que a medida final da função pública, fornece-a o própria administrador, enquanto se liga solidariamente aos valores morais encarnados no grupo a que serve. Ao participar do destino comum, cabe à sua espontaneidade, aliada à coletiva, recriar — e não aceitar passivamente — os dados da situação, se resistirem êstes à ordem ideal em que se projeta, a cada instante, a consciência profunda da nação.

Não obstante, ainda no considerar o agente mesmo da gestão dos negócios estatais, afigura-se-nos avisado o ponto de vista do Congresso de Estambul quando, evitando discussões especulativas ou utópicas, fere de preferência, nos problemas atinentes ao pessoal, aquêles pontos positivos e concretos, em que se possa firmar ação conseqüente.

Tudo se passa como se na experiência administrativa, tal como na moral, não se pretendesse, desde logo, formular o modelo eterno, categórico, suscetível de ser extraído do seu conteúdo, mas antes, sendo ela ação que se inscreve em determinados meios, se tentasse definir-lhe a configuração ao contato dêstes últimos, de modo a subordiná-los aos fins eleitos.

Assim, na investigação das falhas do elemento humano — e não é o baixo rendimento uma delas? — antes mesmo de incriminarem-se responsabilidades pessoais a partir dos códigos e regras vigentes, compete remontar aos precedentes do sistema que as possibilitam. Depende, por exemplo, do grau efetivo de centralização que prevalece num tipo de organização, o que dentro dela assume a administração de pessoal. Daí certos defeitos de cooperação e integração serem irremovíveis se os serviços aparecerem em compartimentagem rigorosa. Traduz-se, na verdade, por incitamentos ou entraves ao desempenho ótimo das funções a questão, entre outras, de estabelecerem-se órgãos centrais, racionalizadores da política do pessoal. Ao superporem-se às unidades departamentais congêneres, que cessam de decidir localmente sobre temas de alcance geral, delegam-lhes tão-só as atividades de rotina. Ora, se se favorece assim a imparcialidade e se se incrementa a padronização, incorremos não raro, no vêzo de tolher, pela excessiva impersonalidade, as relações mais ajustadas que derivam da compreensão imediata e íntima, ao nível das partes.

Paralelamente, o recrutamento centralizado, pela difícil adequação ao que há de específico em certos casos, retira algo das inestimáveis vantagens que confere: a consistência de critérios e a permutabilidade ampla dos funcionários. Mas não se limitam a estas as repercussões da escolha do pessoal, e das suas possibilidades, sobre o mérito dos serviços prestados à coletividade. Sobre que qualidades, por exemplo, há que incidir a seleção para assegurar-se a desejada variedade de administradores? Quanto aos dotes intelectuais,

a cultura geral e a educação de tipo acadêmico vêm deixando de ser condição suficiente para o acesso à função pública, embora constituam sempre requisito necessário à ocupação dos postos que implicam iniciativa e decisão. No seu conteúdo, porém, assinalam-se sensíveis modificações, já não mais figurando como satisfatória, em todos os casos, a formação predominantemente jurídica, quando se faz mister, em escala crescente, o preenchimento de complexas hierarquias de cargos, que pressupõem antes o domínio pleno das técnicas de produção, do que do direito administrativo, antes a capacidade de empreender e organizar, do que a de interpretar textos legais.

Se nos voltarmos agora para a correspondência que se tende a firmar entre os valores ético-políticos hoje geralmente reclamados aos serviços públicos e os critérios propostos para supri-los de elemento humano, ressalta à vista que o concurso, sob as múltiplas formas que reveste, constitui por excelência, na esfera administrativa, o instrumento de seleção democrático e, como tal, à altura de nosso tempo. Consoante ao regime da soberania popular com efeito o é, enquanto, dirigindo-se ao maior número de candidatos e favorecendo a mobilidade social, consegue abolir os nepotismos vários e as hierarquias artificiais de privilégios, para instaurar, em seu lugar, a de talentos e capacidades. Fere-se menos, por seu meio, a equidade, não obstante a margem de erro inevitável em qualquer avaliação de realidades algo impoderáveis e subjetivas, como o são as qualidades que se intentam medir.

Outra das limitações habituais do concurso é, aliás, a que deriva das condições políticas que se fazem impor nas nomeações para os altos postos. A obediência à linha governamental aparece, em tais casos, como decisiva, porque indispensável à consistência dos planos. Onde, porém, estabelecer a linha divisória justa entre os dois tipos de seleção? Se não se contesta a conveniência do concurso para os escalões inferiores, as necessidades da descentralização e da delegação de autoridade tornam os graus intermediários desta não de todo alheios a considerações partidárias.

Sem insistirmos sobre as inúmeras questões que o recrutamento coloca, não há olvidar que a simples duração com que se deve processá-lo, a sua amplitude, por assim dizer, já é dotada de sentido para o andamento ideal dos serviços, ou melhor, para as reformas que cabe levar avante num dado momento. Como encontrar, na verdade, um quadro de pessoal amoldável às novas necessidades senão pelo preparo planejado por longo prazo?

Daí, também, a conveniência do treinamento, paralelo ou não, ao desempenho das funções, com o qual se aperfeiçoam os padrões presentes no sentido de conformá-los às exigências vindouras. Ao esforço de modernização chama-se, assim, a parte mais viva do funcionalismo não de todo identificável às rotinas superadas.

E aqui se insere, como possibilidade cada vez mais eminente, o adestramento para as posições futuras de chefia, na medida, é claro, em que tal formação possa acrescentar às aptidões naturais as vantagens de um preparo racional em matéria de direção.

Que o moral dos servidores finalmente se beneficia com a franca adoção dessas diretrizes, a experiência administrativa o tem demonstrado. E não são outras as razões que fizeram substituir, ou melhor, limitar, o princípio da antiguidade pelo do mérito, nas promoções.

O primado da eficiência na organização moderna traz como corolário que às maiores responsabilidades galguem os mais capazes e empreendedores, como também que, no aferir tais qualidades, se afinem e objetivem os critérios, sempre ameaçados, aqui como em relação ao concurso, por possíveis deformações de julgamento. Não obstante, trabalham por diminuir-lhes as deficiências, expedientes como a multiplicação dos pontos de vista e dos avaliadores, o uso do relatório, talvez mais fiel do que o formulário no refletir o mérito, a criação de um sistema de recursos que permitam o reparo das preterições e dos erros de apreciações.

Inacessíveis como sejam, por via de promoção, os postos finais que — já o vimos em relação ao recrutamento — envolvem responsabilidade política, não há negar que é a certeza de um horizonte sempre aberto à diligência do funcionário que lhe estimula a vontade de melhoria e, ao mesmo tempo, a produtividade.

Como, porém, tornar proveitosos à administração os sadios interesses individuais e fazê-los coincidir com a extrema diversidade de funções que a constituem? A classificação de cargos, que faculta a distribuição ótima do pessoal e o melhor emprêgo de suas habilitações, a fixação acurada de níveis adequados de remuneração, eis alguns dos recursos de que se tem ela valido para atingir o ideal colimado do maior rendimento. O setor público e o setor privado do trabalho acham-se em mútua dependência, de sorte que os padrões de salários respectivos agem sobre a produção final, ao condicionar a atração dos mais capazes num ou noutro sentido. Já o mero estabelecimento de retribuições ajustadas aos níveis reais de preços implica efeitos moralizadores a par de eficiência acrescida, na medida, por exemplo, em que torna

a corrupção menos provável ou reduz a dispersão das energias pessoais pelos empregos complementares com que, ao tentar o próprio equilíbrio orçamentário, o servidor mal pago compromete o ritmo de trabalho da administração. Numa palavra, a nova orientação, ao discriminar as funções com base na experiência e nos deveres efetivos, ao relacioná-los a determinados tetos de vencimentos, ao considerar a prestação objetiva de serviços e não apenas os títulos de que é portador o funcionário, adota algo da flexibilidade de critérios que beneficiou as emprêsas privadas, conquanto não lhe seja dado aspirar à extrema liberdade com que a concorrência, nestas últimas, atua como um dos elementos fixadores dos salários.

Registrados, assim, alguns dos problemas sobre que versa o "Documento de trabalho", apressamo-nos a confessar que, embora mais extensa do que prevista, a apresentação aqui terminada talvez tenha omitido algo que se devera incluir.

Não obstante, parece-nos que os temas indicados como dignos de mais detida consideração responderam todos ao duplo propósito que nos guiara, o de atentar para quanto lançasse, ainda que indiretamente, uma luz favorável à situação da nossa realidade na perspectiva mais ampla, mundial, e o de consignar o jôgo constante entre os dados concretos, que formam o terreno da ação administrativa, e os elementos que derivam da condição racional, e portanto universal, do agente desta.

Quanto à primeira ordem de idéias cabe reconhecer, enfim, que a tomar o "Documento" como uma espécie de estalão, e mau grado tantos projetos que carecem de acabamento ou de ampliação, o nível técnico a que atingiram os serviços públicos entre nós não os torna estranhos às soluções mais avançadas da moderna administração.

E já que Estambul serviu de cenário ao conclave, seja-nos permitido, arrematando a segunda linha de observações e acentuando-lhes o significado geral, aplicar à administração o que disse o eminente pensador turco, F. ZIYAEDHIN FAHRI, da sociologia, quando assinalou que deve esta "a realização de suas aspirações a uma experiência, na qual concordarão os elementos provenientes do mundo social e os que decorrem da razão construtiva".