

Panorama da Administração Pública Brasileira (1)

Introdução Geral (2)

LUCIANO F. MESQUITA

1. O reconhecimento da crise. 2. O desinteresse do homem público brasileiro pelo fator administração. 3. O medo à responsabilidade. 4. O formalismo e o processo como conseqüências próximas. 5. O que se fez e precisa ser prosseguido. 6. A responsabilidade da elite.

1. O RECONHECIMENTO DA CRISE

A ADMINISTRAÇÃO pública brasileira está passando por uma hora de crise. É claro que essa crise pode ser entendida como sendo um dos aspectos, ou um simples reflexo, da crise geral; daquela que, afinal, em todos os quadrantes do mundo, estamos vivendo. Crise que, no dizer de muitos, já não é econômica e, muito menos política; pois é humana e de civilização, tal como se o homem, e o seu mundo atual, estejam a passar por um cadinho sem precedentes na história; achando-se o primeiro na iminência, ou de assumir uma "nova atitude" diante da vida, ou de não a assumindo, soçobrar ante os escombros de sua indiferença e de seu medo.

* * *

Mas, a colocação do problema da administração pública em termos tão amplos nos levaria a considerações diversas daquelas a que este trabalho se propõe. O impacto das alterações sociais, de natureza revolucionária, sobre a *estrutura* e o *processus administrativo do Estado*, não é fator que possamos ladear ou obscurecer facilmente, e não é bem esta a posição que tomamos. O nosso propósito, ao passarmos por cima do problema

(1) Este trabalho se refere à Administração Federal no Brasil. O seu autor, entretanto, acredita que, de um modo geral, tudo quanto nêle se diz, também se aplica aos demais níveis administrativos, sendo êste o motivo porque preferiu o título genérico.

(2) A este trabalho seguir-se-ão: II — O Problema do Executivo; III — O Problema do Legislativo; IV — O Problema do Judiciário e, finalmente, V — A Reforma que necessitamos.

geral, é o de não perdermos de vista o objeto de nossas atenções.

A administração é contínua. Não se fraciona e nem morre. Parar perante a agudeza de seus problemas é mostrar desconhecê-la. Administrar é agir, e agir orientadamente. Por isso mesmo, o fato consumado na administração — seja pública ou privada — é a sua *dor de cabeça*. Mas, nem por isso, face às conseqüências daquele, compete ao administrador estacar. Ao contrário. Mais do que nunca é aí que o verdadeiro administrador se revela, pois administrar — ou ser administrador — é, antes de mais nada, saber decidir com a realidade, por um lado, resolvendo-lhe os casos emergentes e, por outro, nunca perdendo de vista o propósito de transmudar a realidade, fazendo-a melhor, mais cômoda e mais adequada ao desenvolvimento humano.

* * *

Muitos são os fatores que nos parecem básicos à compreensão da crise brasileira em relação à administração pública. Alguns dêles, para serem afastados, ou eliminados, exigiriam por certo um conjunto de ações que fogem à órbita administrativa propriamente dita, muito embora, simultaneamente, tais ações tivessem que se refletir, também, no seio da administração. Outros há que são, por assim dizer, de sua estrita competência, somente à própria administração cabendo orientar os processos ou os meios pelos quais as dificuldades poderão ser afastadas permitindo a correção de seu funcionamento.

É mais do que importante, é fundamental, portanto, que a administração, através de seus dirigentes, reconheça a existência de tais fatores, e tenha até como provável que muitos dos aspectos da crise geral poderão desaparecer, mediante a simples eliminação daqueles. E não se diga que nesse passo exageramos. A administração pública assumiu, hoje em dia, papel tão decisivo na vida das nações, que a sua causa deixou de ser uma causa do Estado ou de governos, para ser também uma exigência popular, coletiva, nacional. De sua eficiência, sob muitos aspectos, estão a depender a sorte política dos povos e a capacidade dêstes de se elevarem economicamente, ou de não su-

cumbirem ante a pobreza e a miséria. Mesmo entre os que não dependem tanto da ação governamental, dado o seu poderio econômico, a importância da administração pública não é menor, pois dela não esperam e nem exigem menos os seus cidadãos.

2. O DESINTERESSE DO HOMEM PÚBLICO (3) BRASILEIRO PELO FATOR ADMINISTRAÇÃO

Um dos fatores a apontar entre nós como responsável pelo agravamento dos problemas nacionais de toda sorte, é o da terrível indiferença de nossos homens públicos pelas questões administrativas — ou melhor — pelo *aspecto administrativo* dos problemas por solucionar, pouquíssimas sendo as exceções à regra.

Esse nosso comportamento, ou atitude, há de ter raízes bem profundas, cujo levantamento e análise deixamos aos sociólogos brasileiros. Mas, de plano, podemos afirmar, importa a sua sobrevivência em um acentuado — e quase procurado — distanciamento do homem público da realidade brasileira. Distanciamento este que o leva a considerar os “problemas” de seu país como se fossem questões acadêmicas, a respeito das quais não lhe compete propor soluções efetivas, mas, apenas, dissertar em tese, assim como quem não participa, ou o faz por mera curiosidade intelectual.

Daí as soluções administrativas para o caso brasileiro pouco corresponderem — quando inteiramente não desprezam — a realidade viva, aquela que sabemos ser a nossa, a especificamente nossa — não obstante o seu possível enquadramento em padrões mais ou menos universais, ou peculiares a determinados povos.

Somos um país unitário e, ainda assim, federativo. Alguns estudiosos das questões brasileiras acusam a federação de todos os erros. Outros a tendência unitária, o centrifugismo nacional. Os primeiros procuram fundamentos históricos para defenderem as suas idéias e, dizem que, historicamente, o Brasil sempre foi unitário, e altamente centralizada a ação de seus governantes. Os segundos buscam apoio para as suas convicções na idéia mesma da federação, e exemplificam com outros povos.

Nem por longe pretendemos discutir, aqui, as duas posições, mesmo porque, parece-nos, *do ponto de vista administrativo da União, ou seja, da organização de seus serviços*, o debate carece de sentido. Com ou sem federação, com maior ou menor *centralização de poderes*, estamos entre os que

(3) A expressão “homem público”, tal como é empregada neste trabalho, engloba todo aquele que detenha parcela de poder político, administrativo ou político-administrativo. Sabemos que este uso não corresponde à sua conceituação ortodoxa, mas, à falta de outra que pudesse ser indistintamente aplicada a todos, a adotamos para traduzir a posição dos que diretamente têm a ver com a vida do Estado e seus institutos.

acreditam ser impossível administrar-se o país da capital da República, nesta concentrando-se toda a autoridade administrativa federal, seja essa concernente a diretrizes, a coordenação, a direção, a fiscalização e controle e, até mesmo, a execução.

Nos trabalhos a seguir aclararemos essas idéias. Por enquanto diremos, apenas, que, para nós, a autoridade federal diz respeito à sua competência, pouco importando a sua localização geográfica. O que a diferencia das outras é a sua direta subordinação ao poder central, ou a atribuição deste de controlá-la na medida das necessidades, de fiscalizá-la e destituí-la de acordo com as normas administrativas para esse fim adotadas.

É verdade que ninguém discorda que assim seja, e nem poderia discordar. Mas, na prática, a tendência é a de esquecermos que assim seja, tanto que o princípio dominante de nossa organização, no campo federal, é o de acumular nos órgãos de estado-maior funções típicas dos de linha; seja exigindo a audiência dos primeiros sobre detalhes que aos últimos competiria decidir; seja, como lógica consequência, retirando dos segundos a autonomia de execução de que necessitariam, para agir com presteza e perfeita noção de responsabilidade.

* * *

Mas, não nos desviemos. Assinalamos esses pontos a título de documentário para debate ulterior, dada a ligação dos mesmos com o aspecto geral ao qual nos referíamos, o do distanciamento entre as soluções administrativas e a realidade nacional. Dizíamos que, ao examinar esta última, o brasileiro assume uma “atitude acadêmica”, resultando daí a pouca ou nenhuma relação entre a mesma como tal e o tratamento que sugerimos para os casos concretos. É como se, face aos problemas, procurássemos a todo transe pairar por cima deles, assim como quem, no íntimo, teme a pressão resultante de suas exigências. É como se pensássemos que — dar alguém solução a alguma coisa, cujos pressupostos teóricos já foram assentados — fôsse questão de somenos, e não vissemos que a aplicação de princípios, na ordem prática, muita vez importa na queda irremissível de toda uma teoria em favor de outra e, até, daquela que lhe é oposta.

Temos a impressão de que esse nosso comportamento se assenta sobre dois pontos básicos. Por um lado, ainda não descobrimos que administrar é, hoje em dia, atribuição de homens poderosos pelo seu valor e energia pessoais. Por outro, movidos por falso orgulho, ainda desconhecemos a função altamente política (4) da administração pública, pois continuamos a considerá-la como aspecto secundário da função de governo, tanto que, no exercício desta última, salvo raras exceções, quase sempre nos enfatiamos ante os seus problemas.

Administrar, para nós, mesmo em sua aceção mais ampla, a que diga respeito às adminis-

(4) Política no sentido científico.

trações específicas — da saúde, da educação, do trabalho e da previdência social, dos transportes, da economia e das finanças — é atribuição de funcionário no sentido estritamente burocrático. Carregamos a convicção orgulhosa de que um homem de real estatura política — ou mesmo administrativa, quando chefe da administração superior do país — não vai, e nem deve, perder seu tempo no detido exame de questões de natureza administrativa, ou como dizem, burocrática. . . Quando assediados para tanto, comportamo-nos como teóricos no mau sentido. Desenvolvemos algumas idéias, quase sempre tomando por papalvos os que nos escutam e, com ares superiores, em duas ou três penadas, “matamos” o assunto, muito embora a realidade dos fatos se encarregue de nos desmentir adiante, criando novas dificuldades e, por conseguinte, mais “processos” para a exaltação e glória de nossa “sabedoria”.

E, assim, por êsse processo sutil de abandono e desprezo, foi que as questões administrativas dêsse país terminaram por cair nas mãos dos escriturários de tôdas as espécies, homens nem sempre destituídos de cultura e inteligência, mas indiscutivelmente apegados à rotina, a ponto de não compreenderem, sinceramente, que o que sempre foi feito assim, possa vir a ser de modo diferente. E, daí, a exaustão na qual nos debatemos, repetindo os erros dos erros, ou os acumulando tal como se desconhecêssemos as lições da experiência, ou como se esta, afinal, não nos tenha levado a parte alguma.

Aprendemos mal a lição espanhola, quando afirma: “las cosas hay que hacerlas, aun que malas”. Convencemo-nos de que as temos que fazer más, quando o espírito da afirmação castelhana encerra, apenas, uma severa crítica contra a tendência latina de deixar para amanhã o que pode, e tem que ser feito hoje; ou ainda, fazer apressadamente aquilo que tem que ser feito com convicção e madureza. *Las cosas hay que hacerlas, aun que malas*, corresponde a um dramático apêlo, de um homem objetivo, contra o subjetivismo latino, ou melhor ainda — já que o subjetivismo latino é de natureza poética e não filosófica — contra o seu idealismo no sentido romântico, cujo poder criador e construtivo entra em choque com a realidade objetiva, esta que, afinal, constitui a massa, o material dos criadores de riqueza.

Se estamos convencidos de que algo está errado e precisa ser corrigido, dificilmente nos decidimos a eliminar as causas profundas do erro. A nossa ação se limita à erradicação das causas secundárias, não obstante saibamos, muitas vezes, que daí nada resultará de positivo, e capaz de se firmar como sendo a solução adequada, a que os fatos apontavam e exigiam. E porque é assim, sucessivas são as medidas ou as reformas de fachada que intentamos, procedimento êsse que, como é natural, não nos conduz ao aprofundamento das questões que são atribuídas aos serviços, resultando, na prática, na instabilidade dêstes como órgãos destinados à consecução de determinadas tarefas em caráter permanente.

3. O MÊDO À RESPONSABILIDADE

Não fôsse tôda a organização de nosso serviço público tender para a incaracterização das responsabilidades, evidentemente as coisas se passariam de modo diverso. Os serviços corresponderiam a tarefas perfeitamente definidas e delimitadas. Isto é, as atribuições de cada um não poderiam vir a ser confundidas com as de outro, dada a linguagem genérica — seria melhor dizer-se: esgarçada — em que são as mesmas realizadas na lei. Por outro lado, as autoridades competentes, seriam competentes para determinados fins e não para fins em geral, como sói acontecer em virtude da redação dos dispositivos concernentes às atribuições dos serviços que dirigem.

A observação dos fatos tais como se passam em nossa administração leva-nos a concluir que, por um lado, sempre tememos dar autoridade a alguém, fazendo-o, por conseguinte, responsável e, por outro, sempre tememos, também, receber autoridade no sentido de ser realmente responsável.

Dêsse modo tratamos de conduzir a administração de maneira a fracioná-la entre muitos, dando aos cargos uma função quase decorativa, contentando-nos em exercê-los nessa qualidade.

4. O FORMALISMO E O PROCESSO COMO CONSEQUÊNCIAS PRÓXIMAS

Já porque a direção dos negócios públicos seja altamente centralizada (mas sem que essa centralização — contra-indicada em inúmeros casos — seja efetiva e poderosa, pois sua característica fundamental é a do formalismo puro e simples); já porque as altas esferas do serviço público intervenham ou tanjam as questões que lhes são submetidas *pro forma* (a maioria absoluta dos despachos são da ordem dos protelatórios e interlocutórios); já porque as instâncias se sucedam, não obstante a aparente centralização; já porque a burocracia brasileira venha crescendo em extensão e não em profundidade; já porque em nosso país as “questiúnculas jurídicas” mereçam atenção digna de estudo (atenção que nem sempre traduz amor à justiça ou à verdade) o fato é que o processo se transformou em peça tão importante na vida administrativa do país, que já não importa até mesmo saber o que se quer com êle. O que é preciso é fazê-lo. Tocam então todos a dizer a mesma coisa, em dez, vinte linhas, quando não só despachando: de acôrdo; à consideração superior; baixe para informar, até que um dia o processo é arquivado. Mas, para tanto, ainda vem o indefectível despacho: *Arquive-se*.

Não será exagêro, por conseguinte, atribuir parte substancial das dificuldades nacionais à organização e sistema de trabalho de nosso serviço público. A imprensa todos os dias aponta casos. No Congresso Nacional é o que se repete em cada discurso ou parecer. No seio do Poder Executivo — na administração, portanto — é a crítica que diàriamente se ouve, não sendo poucas

as vezes que, oficialmente, em documentos públicos tais como — exposições de motivos, relatórios, informações, pareceres, consultas e mensagens — se vem repetindo a urgente necessidade de que sejam alteradas as leis relativas à execução dos serviços públicos e, por conseqüência, modificados os processos e praxes em vigor.

Assuntos há que até já se transformaram em lugares-comuns detestáveis, como seja o relativo à contabilização das contas públicas e sua fiscalização. Nenhum chefe graduado da administração federal desconhece os percalços do sistema vigente. Todos são solidários na opinião de que é preciso substituí-lo. Todos se irritam. Mas, ao que parece, nenhum verdadeiramente o quer mudar. Irritados a princípio, amansados por fim, todos continuam tal como: despachando processos e esbarrando nas mil pedras do caminho, as que sabem ser imprescindível afastar para que algo de proveitoso seja realizado. E, quando por ventura nos resolvemos a agir, ainda o fazemos para amarrar ou “continuar amarrando”, pois a cada lei que surge, ou cada regulamento expedido, sente-se ser a preocupação central de tais atos a de criar embaraços, por um lado, à livre iniciativa e, por outro, à fixação de responsabilidades. As informações são sucessivas e repetidas, até que venha o despacho final (quase sempre do próprio Presidente da República), mediante o qual, como que as possíveis responsabilidades de alguns respiram, liberadas das prováveis culpas ou omissões, de vez que êle (o despacho presidencial) constitui, em muitos casos, a simples sacramentação de atos consumados, valendo, assim, por uma espécie de perfeita e acabada declaração de indulgências plenárias...

Dêse modo, o formalismo tem precedência sobre o substancial, e o “processo”, que deveria ser um instrumento para as providências e soluções requeridas por aquêle, passa à condição de categoria. O administrador brasileiro, nesse caso, comporta-se, diante dos problemas que lhe são afetos, de maneira idêntica aos que se julgam com direito ao céu porque, diàriamente, cumprem o ritual da fé. Note-se que, aqui, não nos mostramos contrários ao ritual como tal. Não. Todos os atos humanos — e os atos administrativos são atos humanos, por excelência — não o seriam se desprezassem a liturgia. A liturgia, em seu sentido amplo, é, por assim dizer, a humanização do obscuro, do dionisiaco, do anárquico ou tumultuoso. Sem ela — e na administração a liturgia está na lei e nos processos de ação — o homem dificilmente teria ultrapassado o bárbaro.

Mas, quando o homem tende, por sua vez, a exagerar o litúrgico, ou melhor ainda, a dar-lhe existência própria, independente da substância para a qual ela foi criada e regulada, pressentimos a barbarização, a estagnação das fontes da vida, barbarização esta que fundamentalmente difere e se distancia da outra, cujos impulsos e procedimentos são frutos do excesso de vida.

Não advogamos, por conseguinte, o abandono da liturgia, ou o pragmatismo levado a extremos,

mas insistimos na necessidade de sobrepormos o essencial ao acessório, em se tratando de práticas administrativas.

5. O QUE SE FÊZ E PRECISA SER PROSEGUIDO

Aos leitores desta Revista o estilo e processo de exposição do autor do presente trabalho há de parecer apaixonado. Sabemos que a frieza é qualidade de todo “expert”. A análise dos fatos concernentes ao seu trabalho deve ser sempre feita em estilo sêco e em termos de uma “circunspeção erudita”... A crítica, quando indispensável, deve ser sempre “construtiva”... Mas, aí é que indagamos o que se deva entender por “construtivo”. Não o será por certo a indiferença e nem a hipocrisia. E, muito menos, a contrafação e a impostura. Todos os que têm lutado em favor da racionalização de nosso serviço público, sabem que é verdadeiro tudo quanto até aqui se tem apontado. Todos têm conhecimento de quantas foram as dificuldades a vencer para se conseguir o que se conseguiu. Nenhum, de boa fé, é capaz de negar o quanto ainda está por se fazer e, nem mesmo, o quanto, do que foi feito, o foi em caráter experimental, estando, por conseguinte, a exigir séria revisão.

Todos sabem, por exemplo, que a reforma orçamentária brasileira estacionou, não só no que se refere à estrutura formal do documento orçamentário, como também em relação à implantação definitiva dos órgãos especializados, achando-se o central, bem como as demais peças componentes do sistema, desprovidos de recursos elementares — em pessoal, material, instalações, meios e processos de ação — para funcionarem como *agências de orçamento*, isto é, como unidades capacitadas a controlarem o orçamento público à base de programas de trabalho. Todos sabem que a reforma de pessoal não se completou. A classificação de cargos — medida básica — não foi tentada. A organização racional de inúmeros serviços públicos não chegou a ser efetuada. E a maioria das que se fizeram não atingiu às camadas profundas do trabalho. Isto quer dizer que, salvo em alguns órgãos da administração superior, com funções na maioria dos casos de “staff”, os métodos e processos de trabalho continuam a ser mais ou menos os mesmos de antes da luta em favor da racionalização. A formação e o aperfeiçoamento do servidor público — isso de um modo geral — não o capacitou a desenvolver-se no próprio trabalho; seja porque, êste último, em sua repartição, continuou a ser executado tal como êle o conheceu antes de aperfeiçoar-se; seja porque, o processo de aperfeiçoamento em si, antes foi de natureza teórica que prática — resultando daí o desajustamento do servidor em relação ao trabalho. Ou porque se tenha aquêle deixado cair no ceticismo, dada a nenhuma importância prática de seu aperfeiçoamento; ou porque, convencido de seu melhor nível intelectual, achou de jurar contra o serviço, o trabalho propriamente dito de sua repartição, passando a ser uma espécie de intelectual puro — vejamos bem, *puro* — do serviço civil brasileiro.

Todos sabem, também, que o chamado "sistema do material" não funcionou até hoje ou funcionou, apenas, quanto aos padrões, sem contudo determinar uma efetiva economia nas compras do Governo. As delegações regionais não foram criadas. Os parques de material não existem.

Muitos seriam os aspectos de outros setores da administração brasileira que poderiam ser alinhados como indicativos da fragmentação e imprecisão das soluções administrativas.

6. A RESPONSABILIDADE DA ELITE

Enfim, como criticar é fácil, centenas de exemplos poderiam ser apontados. Mas, como os objetivos últimos do presente trabalho são, precipuamente, os de animar e sugerir, não insistiremos. Desejamos, apenas, lembrar o quanto a elite administrativa do país é responsável por este estado de coisas. Se as questões relativas ao Estado não forem encaradas com seriedade; se os homens pú-

blicos não se compenetrarem de que, afinal, deles tudo depende, nada podemos esperar. A hora é de crise, como já acentuamos. Mas esta crise é de causas remotas, em que se destacam a indiferença pelos aspectos administrativos dos chamados problemas brasileiros, e conseqüente incaracterização das linhas de responsabilidade final da administração. Destarte, enquanto não se proceder a uma institucionalização realmente hierarquizada do serviço civil federal — descentralizando-se a responsabilidade de execução a ponto de cada chefia representar, de fato, aquilo que a lei lhe atribui, administrar nesse país poderá significar tudo menos orientar e conduzir a causa pública. A continuarem tôdas as vicissitudes que vimos de assinalar, não haverá grande Ministro de Estado em potencial que não fracasse na prática, pois não haverá espírito público, energia pessoal, capacidade de iniciativa e inteligência, que não venham a sucumbir ante esse "cabo de tormentas" que é a burocracia brasileira.