

Problema do Executivo (1)

L. F. MESQUITA

I — INTRODUÇÃO — 1. A função de administrar. 2. A hierarquização das responsabilidades. 3. Descentralização e contrôle.

II — OS PROBLEMAS — 1. O Presidente e suas relações com a administração no regime presidencialista. 2. Os Ministros de Estado; os departamentos gerais e suas chefias. 3. Os regimentos dos serviços; os regulamentos e as leis. 4. O pessoal e sua distribuição. 5. A organização. 6. O problema das equipes especializadas.

I — INTRODUÇÃO

1. A FUNÇÃO DE ADMINISTRAR

E' no Poder Executivo que reside a função de administrar. Administrar, quando em relação à administração pública, é pôr em execução a política traçada pelo Governo e dirigir os serviços públicos criados para esse fim. Se bem que legislar seja uma função difícil — pois antes de mais nada é preciso conhecer as necessidades sobre as quais se vai legislar — administrar é muito mais, uma vez que importa, inclusive, em legislar subsidiariamente. E legislar subsidiariamente não é pequena tarefa para quem tenha perfeita noção da distância que medeia entre a lei e os fatos que esta última pretende disciplinar ou reger, ou, ainda, das dificuldades que assaltam o administrador para distinguir a "zona proibida"; isto é, aquela que é da exclusiva competência do legislador.

Para que alguém venha a exercer, portanto, a função de administrar, é indispensável que reúna qualidades em certo sentido excepcionais. A sua inteligência deve ser arguta e ágil. A sua vontade precisa ser determinada, embora deva ser, também, bastante plástica para saber como atuar ante o imprevisível, ou ante as falhas decorrentes de um planejamento deficiente.

2. A HIERARQUIZAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES

Executar uma determinada política que a lei prevê, bem como conduzir coordenadamente a marcha dos respectivos serviços, é tarefa que só

poderá ser bem sucedida se planejada segundo uma perfeita hierarquização das responsabilidades nos diversos escalões. Esta hierarquização, todavia, há de ser necessariamente, e apenas, de grau, visto que a autoridade — e suas conseqüentes atribuições e responsabilidades — nos escalões inferiores, não poderá ser muito diversa daquela que concerne aos escalões superiores. E' como se se afirmasse que, a definição de autoridade, no sentido funcional, devesse variar, em relação a cada escalão, apenas quanto a atribuição de fiscalizar e, conseqüentemente, de poder destituir o responsável pela ação administrativa, no caso dêste não a exercer seguramente.

Vejamos um exemplo: a autoridade de um general comandante de divisão e, por conseguinte, as suas atribuições e responsabilidades, dizem respeito a uma divisão. As do tenente comandante de pelotão concernem ao pelotão. Em grau, a do general é imensa se comparada com a do tenente. Mas, a dêste último, se comparada com a daquele, dela não se diferencia substancialmente, pois que é a mesma no âmbito de ação da unidade sob seu comando. Os que conhecem a organização militar sabem que é assim, e não desconhecem porque é assim. De maneira contrária seria sobrecarregar a autoridade de escalão mais elevado, anulando a ação dos seguintes, ou levando-os a não existirem na prática.

A administração civil, embora objetive propósitos diversos, não pode fugir muito à semelhante estrutura da autoridade. E' que a função de administrar é indivisa e idêntica quanto aos seus princípios, não obstante possa ser dividida e graduada quanto às pessoas que a encarnem e os serviços que a representem.

Se assim não se der — e é isso que vem acontecendo na administração civil brasileira, conforme adiante veremos — administrar passa a ser um problema com o qual muitos têm a ver e, todavia, ninguém tem a ver; já porque a capacidade de decidir foi fracionada entre muitos; já porque as iniciativas de caráter específico passaram a ser, também, da competência dos que devem lidar, apenas, com as diretrizes.

A função do Executivo, do ponto de vista da responsabilidade administrativa, escalonada de cima para baixo, poderá ser representada segundo a seguinte gradação: responsabilidade de diretrizes; responsabilidade de coordenação; responsabilidade de direção; responsabilidade de execução de grau superior; responsabilidade de execução. Esta

(1) Todos os conceitos e definições do presente trabalho têm por fundamento o ponto de vista da administração, ou melhor ainda, os princípios da ciência que a rege.

gradação, contudo, não implica — tanto no que tange às atividades específicas como às gerais — no afrouxamento da *responsabilidade total* de determinada autoridade no âmbito de sua jurisdição, o que, em outras palavras, corresponde a dizer-se que a competência envolve ou comporta tôdas as formas de responsabilidade no setor em que ela é válida. E' como se se afirmasse que, enquanto a centralização da autoridade, necessariamente, conduz à irresponsabilidade das partes; a descentralização acentua a responsabilidade destas, de vez que a cada uma infunde o princípio diretor relativo ao todo, levando-os, conjuntamente, a se sentirem função ativa daquele, e não simples aparelhamento destinado a executar-lhe a vontade.

3. DESCENTRALIZAÇÃO E CONTRÔLE

Discordam dessa orientação os que confundem autonomia de execução com ausência de contrôle, quando aquela — e sua conseqüente responsabilidade nos demais aspectos da responsabilidade administrativa — nunca importou em ausência, que dirá proibição, de contrôle.

O contrôle — e mais forte, ainda, a fiscalização — é função normal de escalão para escalão. Ele é tanto mais forte, e com maior autoridade pode ser exercido, quanto mais elevado fôr o escalão; não se podendo, a seu respeito, estabelecer jurisdições especiais, quando exercido de cima para baixo. E' como se se dissesse: o poder de contrôle, ou o poder fiscal (tôdas essas afirmações têm em vista, apenas, o Poder Executivo em suas relações administrativas internas) reside na autoridade suprema. As demais peças são peças do poder supremo, e que só em seu nome atuam; podendo, por conseguinte, se necessário, ser afastadas. Em última análise isto quer dizer que — quanto ao contrôle ou fiscalização — cessa a autoridade do responsável por um determinado setor, se agente controlador de órgão superior chega à sua sede, onde mesmo se encontra na área sob sua jurisdição, para o fim especial de controlar ou fiscalizar a sua ação em determinado período.

Combinada a descentralização dos serviços com um "sistema de contrôle" — em o qual seja possível à autoridade superior sustar, tanto a execução daqueles, como a autoridade de quem os executa de forma irregular — não há razão para que se venha a temer a descentralização ou resulte esta última em desobediência a padrões gerais previamente estabelecidos para o funcionamento dos serviços. O que não é possível é que esse "sistema" funcione *no decorrer da execução*, em cada caso, e para todos os casos, assim como se a ninguém fôsse dada autoridade bastante para providenciar qualquer medida, sem o *nihil obstat* de quem tem a ver apenas com as diretrizes, e o contrôle de seus resultados, durante e após a execução.

A propósito, aliás, de errada aplicação dos princípios do contrôle e da fiscalização entre nós, temos como exemplo típico o Tribunal de Contas

da União. Abstraindo-se a sua condição de organismo constitucionalmente ligado ao Poder Legislativo — que para os efeitos dêsse trabalho não interesse, pois nossas análises se referem, apenas, ao ponto de vista administrativo — aquêle que concerne aos métodos e técnicas adotados para a execução de determinadas tarefas (no caso, contrôle de contas) — verificamos que o seu trabalho foi organizado como se fôsse possível, a um corpo de onze juizes, dar prévia legalidade a todos os atos da administração, fazendo-se *tábua rasa* da legalidade anterior que a todos êsses atos informa; legalidade esta expressa, seja através das leis de autorização próprias e anteriores, seja mediante a minuciosa regulação processual exigível, e em pleno vigor, para a consecução de cada ato administrativo; seja, afinal, através a competência legal de quem o ato emanou.

Como lógica conseqüência de tão absurda e literal aplicação dos princípios do "contrôle e da fiscalização", vemos, por um lado, um tribunal assoberbado de ninharias e adstrito aos aspectos formais daquilo para o que foi instituído e; por outro, uma administração retardada pelo que, de modo geral, à foi atendido, faltando, apenas, para sua integral realização, a solene e formalíssima declaração de que o órgão em aprêço reconheceu achar-se tudo em ordem. E quando tal declaração é negativa, quase sempre sob fundamentos meramente processuais, vem o Congresso e *supra a legalidade* do ato impugnado... Mas, enquanto isso... a administração permaneceu paralisada (na prática, quase sempre, os atos impugnados prosseguem e se consomem, e a sua legalização por ato do Congresso vale, apenas, como uma *extrema-unção*...) não havendo o Tribunal e nem o Congresso, fiscalizado ou controlado coisa alguma...

Mas, não é aqui o lugar próprio para se examinar essa questão. A ela nos referimos para evidenciar que qualquer "sistema de contrôle e fiscalização" só será operante e, portanto, vivo, quando fôr capaz de atuar *in loco*, de sustar, por ato de seu agente, a ação do responsável pelo erro ou irregularidade (o que não importa, de maneira nenhuma, em negação de recursos ao atingido pelo agente fiscal de controlá-la, e posterior decisão do órgão central incumbido de tal contrôle ou fiscalização).

Um sistema assim há de funcionar por amostragem, evidentemente. Não atua em todos os casos e para cada caso. A sua força reside antes na possibilidade de sua ação a qualquer momento. E' preventivo por excelência, pois insensivelmente leva aos que se encontrem sob sua alçada a se conduzirem segundo as regras vigentes. A sua ação repressiva, entretanto, quando apurada a irregularidade deve ser de tal ordem que não incentive os descuidados ou aos aventureiros, pois do contrário, a sua ação seria, na prática, tão inócua, ou tanto mais inoperante, quanto a dos sistemas de contrôle e fiscalização em vigor, seja no que concerne a pessoal, como a material, obras públicas, orçamento, projetos, arrecadações e despesas.

A função do Executivo, portanto, vista sob o ângulo da administração, deve ser exercida segundo uma solidária transposição quanto aos detalhes, (2) permitindo que a responsabilidade de cada autoridade seja medida em termos execução; direção; coordenação e diretrizes, dispondo a autoridade suprema de órgão controlador suficientemente aparelhado para, sempre que necessário, afastar, sem maiores delongas, os responsáveis pelos erros de omissões. Chamamos a transposição de *solidária* considerando o princípio de que a execução não exime o executor de participar do espírito das diretrizes, e nem o responsável por estas últimas dos possíveis fracassos, ou funestos resultados da aplicação daquelas. Esse aspecto, todavia, só poderá ser melhor analisado em estudo que trate das relações entre a política e a administração, e que vise demonstrar o quanto a primeira participa da segunda e vice-versa.

II — OS PROBLEMAS

1. O PRESIDENTE E SUAS RELAÇÕES COM A ADMINISTRAÇÃO NO REGIME PRESIDENCIALISTA

O Presidente é incontestavelmente o chefe supremo da administração nos regimes presidencialistas, sejam estes mais ou menos fortes. Essa sua posição, todavia, não é de molde a justificar venha a sua autoridade — no que tange à função administrativa — a ser exercida como se ele fôsse um “chefe de serviço”.

O Presidente não é um gerente. Ele é o chefe supremo da administração. A sua atribuição é a de ditar as diretrizes, controlando-as por intermédio dos órgãos superiores da administração, a fim de que a “política governamental” (fruto e resultado da luta partidária; da ação do Congresso; da orientação do Chefe do Poder Executivo), seja executada, e alcançados os seus objetivos básicos.

A sua posição em relação ao aparelhamento administração há de assemelhar-se a de um diretor-geral que antes decida segundo *critérios políticos* que administrativos propriamente ditos. Daí não parecer indicado ao bom senso, venha o Presidente a ocupar-se com questões pertinentes — já não dizemos de um *diretor-geral-administrativo* — mas a um chefe de serviço.

Mesmo porque, se a essa condição o Presidente fôr reduzido, fatalmente perderá a “noção do geral”. O geral será transformado em centenas de milhares de partículas. Cada partícula passará a ter a importância do geral. O geral deixará de existir como tal. O chefe do núcleo agropecuário

(2) No Brasil — e o *Diário Oficial* todos os dias pública — o Presidente da República toma conhecimento e dá prévia aprovação a providências como tais: projetos para abastecimento d'água na Colônia Lourenço Magalhães, em Sergipe; projeto (plantas, especificações e orçamento) para a execução de obras na Escola de Iniciação Agrícola Gustavo Dutra, em Cuiabá, Mato Grosso; projeto (plantas, especificações e orçamento) para a construção de uma cocheira para 24 animais no Serviço Físio-Patológico de Reprodução e Inseminação Artificial do Instituto de Zootecnia, no Ministério da Agricultura.

de Niquelândia, por exemplo, não será, em verdade, o chefe do núcleo em aprêço; o Presidente quase está reduzido às suas funções, não o estando de todo porque, concomitante e simultaneamente, o Presidente é também, o chefe de tôdas as agências administrativas federais.

Não se pode compreender que o chefe do Serviço Físio-Patológico da Reprodução e Inseminação Artificial do Instituto de Zootecnia do Ministério da Agricultura (3) elabore uma proposta orçamentária para a dependência sob sua direção; submeta-a ao chefe superior; veja-a revista e ajustada pelos órgãos competentes do Ministério; discutida e fixada pelo D.A.S.P., órgão central do orçamento; encaminhada ao Congresso Nacional pelo Presidente, após os prévios entendimentos com o Ministro da Fazenda ou o da pasta sob cuja direção está o serviço; votada por aquêle; sancionada (já sob a forma de lei) pelo Presidente — ainda tenha que, depois de aprovados, no início do exercício, os planos ou programas de aplicação e economia (elaborados pelos ministros por determinação do Presidente) — ainda tenha que preparar um “expediente” solicitando a aprovação de um projeto (possivelmente pequena parte de seu programa de trabalho para o exercício) de construção de uma cachoeira destinada a acolher vinte e quatro animais!

Expediente êste que até chegar ao Presidente demanda uma série de audiências; que praticamente inutiliza e transforma em “letra morta” todos os atos anteriores, assim como se o *ritual* entre nós não tivesse significado, ou tenha alcançado uma significação tal que, em verdade, já não importa saber para que serve e a quem se dirige. (4)

(3) Ver nota anterior.

(4) A propósito do exagêro burocrático reinante entre nós, exagêro êste que já sobe às raias do ridículo vale a pena transcrever o seguinte tópicos publicado em *Última Hora*: Ser animal de raça, semovente, gado vacum ou cavalari, suino ou muar, é sensação realmente inacessível aos seres humanos. Pode-se, entretanto aquilatar, em parte, pelo tratamento que lhes é dispensado em certas ocasiões. Sem que se fale ou se mencione os reprodutores dos haras, vamos nos avistar agora com o caso de uma égua, que se chamava “Faisca” e que era propriedade do Ministério da Justiça, servindo à Colônia Agrícola do Distrito Federal.

“Faisca” morreu, com seis anos de idade, era de pêlo castanho e havia sido registrada sob o n.º 1.163, pelo valor de dois mil cruzeiros. No dia 12 de setembro próximo passado. “Faisca” cerrou seus bondosos olhos, e, num último suspiro e cheio de maldades cavalares. Se fôsse numa fazenda de criação, a baixa no ativo dos semoventes teria sido uma cerimônia mais simples do que o entêro. Mas na Colônia Agrícola do Distrito Federal, foi preciso que se lavrasse um termo de contrato do Departamento de Administração, da Divisão do Material, da Seção de Aplicação e Recuperação, autorizado pelo Diretor da Divisão, nos termos do art. 47, § 2.º, combinado com o item VIII do artigo 25 do Regimento. Isso tomou o nome de “Termo de Baixa n.º 19” e foi lavrado em cinco vias, e assinado pelos Srs. Geraldo Mariano de Menezes Autran e João Goulart Coimbra, diretores respectivamente da D.M. e da C.A.D.F. Agora o processo seguirá os trâmites para se redigir num epitácio para “Faisca”, o que custou pouco para viver e muito para morrer.

Burocracia! Burocracia! Teu nome é mulher!

De que valeu então todo o processo anterior de seleção? Que representaram, aí, os pareceres de todos os órgãos competentes do ministério e da agência central de orçamento? Que significou a Proposta Orçamentária do Presidente? Que significou a votação da mesma pelo Congresso? Que significaram os “programas de aplicação dos recursos orçamentários” elaborados pelos ministros a pedido do Presidente e por êste aprovados? Onde, aí, a responsabilidade dos que opinaram não só sobre a necessidade de sua construção como em relação ao custo do serviço?

Depois, que significado tem a aprovação do Presidente à plantas, especificações e orçamento de uma cocheira? Êle entende do assunto? Pode se responsabilizar pelo mesmo? Algum de seus assessôres ou oficial de gabinete, entende do assunto? Se entende, de que valeu então o exame realizado pela Divisão de Obras do M. A. e pela Divisão competente do D. A. S. P.? Positivamente êsse é assunto que, de acôrdo com o bom senso, não deve ultrapassar a órbita do ministério competente.

O Presidente só falta conceder férias e licença para tratamento de saúde; lembre-se mesmo que, se se tratar de férias para ser gozada fora do país, é indispensável a sua autorização. Êle nomeia e demite. Êle transfere e remove na maioria dos casos. Êle assina decretos de naturalização. Êle assina decretos contando tempo de serviço de militares que passam para a reserva. Êle agrega e desagrega militares de quadro para quadro. Êle nomeia os titulares de todos os comandos. Êle autoriza o contrato de um especialista em “iconografia”, com 3.600 cruzeiros mensais, para a Biblioteca Nacional. Êle praticamente toma conhecimento da “vida funcional” de todos os maquinistas e agentes de estrada de ferro dêsse país. Por outro lado, aprova planos de execução da despesa e continua dando a sua aprovação a cada despesa em particular. Êle autoriza pessoas a pesquisarem minerais. Concede autorização para funcionamento de emissoras. Autoriza a aquisição de caminhões para os diversos serviços públicos, e assim por diante, não se falando, aqui, nas suas enormes atribuições constitucionais, de Chefe de Estado e Chefe do Govêno.

Dêsse modo, o Presidente, que deveria dedicar parte de seu tempo à direção superior dos negócios administrativos do Estado, funcionando à maneira de presidente de um “board”, fica reduzido à mesquinha e, por paradoxo, ainda assim cíclica, função de chefe pessoal de centenas de milhares de agências administrativas de níveis os mais diversos, auxiliado por uma centena de estados maiores que não se coordenam para simplificar a sua ação, pois, dos chefes das agências não recebem êsses estados-maiores as informações ne-

cessárias sobre o andamento dos serviços, visto que os chefes de tais agências, por sua vez, para tomarem providências sobre os serviços que lhes são atribuídos, dependem de autorizações vindas de cima.

A flexibilidade da administração é, dêsse modo, anulada. Anuladas, praticamente, são as autoridades abaixo do Presidente. Quase nenhum é o contrôle efetivo dêste último sobre os programas pròpriamente ditos, da Administração, pois que sua atenção se divide entre os “casos”, o que fatalmente o conduz a decidir automaticamente — não em virtude da precisa regulação da vida administrativa — mas como consequência do grande número daqueles.

2. OS MINISTROS DE ESTADO, OS DEPARTAMENTOS GERAIS E SUAS CHEFIAS

O princípio da integração dos serviços públicos, de acôrdo com as suas finalidades gerais e específicas, tem sido sistematicamente frustrado entre nós. Se dizemos sistematicamente, é tendo em vista que, não obstante tôdas as reformas que temos empreendido em matéria de organização dos serviços públicos, procurando distinguir as atividades específicas das gerais, integrando-as em grandes departamentos, tais atividades ainda se encontram dispersas e oferecem resistência a todos esforços no sentido da aglutinação. Ou porque inúmeras unidades específicas se tenham destacado do órgão central sem razões plausíveis — muitas vêzes, só para atender a vaidades pessoais (subordinação direta ao Ministro de Estado) — ou porque as funções gerais, venham sofrendo o impacto da falta de articulação entre as diversas unidades do sistema existente no serviço público federal.

Seja qual fôr o motivo pelo qual até hoje não conseguimos hierarquizar os serviços, a fim de situá-los em lugar próprio, o fato é, que, por essa razão, não pequenas são as dificuldades em que se vêem os ministros de Estado para conduzirem os negócios pertinentes às suas pastas.

A falta de completa integração das atividades lhes impõe demasiados contatos, perturbando-lhes, por outro lado, a visão de conjunto das mesmas. Assuntos que poderiam, normalmente, ser tratados concomitante e simultaneamente, dada a correlação das matérias constantes de seus diversos itens, são estudados e decididos esparsamente, sem que lhes seja possível concenar as proposições para a formulação de um plano ou programa geral, capaz de ser levado a bom têrmo, através do seu contrôle pessoal. Contrôle que, para ser eficientemente exercido, exigiria, apenas, contassem os ministros com um pequeno grupo de especialistas diretamente subordinado a seu gabinete.

Esta falta de coordenação panorâmica é tanto mais notável por ocasião da elaboração orçamentária, visto que as diversas propostas dos diversos serviços são estudadas e examinadas separada-

mente pelos titulares dos Ministérios, resultando desse procedimento a ausência de programas de trabalhos definidos para o ministério em geral. É evidente que, se a organização fôsse diferente, não teriam os ministros que tomar conhecimento de despesas de material, pequenas obras de manutenção ou desenvolvimento de uma estação experimental em si mesma. As suas decisões teriam caráter mais genérico e, por conseguinte, mais adequado à posição de autoridade incumbida de traçar ou seguir políticas de âmbito nacional, ou destinadas a solucionar problemas regionais ou inter-regionais. Através de informações dos órgãos próprios, valendo-se de seus conhecimentos pessoais sobre as matérias concernentes aos setores do Ministério, ou do conhecimento dos especialistas da seção de estudos (5), poderiam os ministros formularem um plano anual de trabalho submetendo-o ao Presidente, que o estudaria por intermédio do órgão central do orçamento, sem que daí ficasse proibido a este último, caso julgasse necessário, modificar qualquer das partes do programa desde que as modificações não alterassem qualitativamente os programas, só o fazendo quanto à grandeza e ao custo financeiro.

Mas, esta é matéria para um estudo a parte, tal a sua importância no conjunto das atividades governamentais. A referência que à mesma aqui fazemos, tem o significado de um alerta contra a permanência de um "processo" de elaboração inteiramente absurdo. Não se compreende decida o órgão central em cada caso, sem a prévia visão do conjunto, — visão esta que há de corresponder, necessariamente, ao programa ministerial por ser desenvolvido no exercício futuro. Não se compreende também não formulem os ministros as suas propostas gerais. Não alinhando números, verbas, consignações, subconsignações, alíneas e itens, mas explicando os programas propostos, justificando-os parte por parte.

Só assim, aliás, seria possível, não só aos ministros reajustarem as suas propostas dentro dos limites financeiros admitidos pelo órgão central do Orçamento, como a este fixar os quantitativos tendo em vista serviços a realizar, e não números, quantias, tal como presentemente acontece.

Mas, passemos adiante. Falávamos do excessivo número de contatos dos titulares das diversas pastas. Isso decorre da defeituosa hierarquização dos órgãos ou repartições, em virtude da não integração de funções similares e correlatas.

Esses contatos muito se aproximam, por sua natureza, dos relativos ao Presidente. Isto é, os

(5) Assessoria funcional, composta de pessoas intelectualmente preparadas e conhecedoras da administração em sentido prático, objetivo, capazes, portanto, não só de orientarem as soluções para os grandes problemas, realizando os inquéritos e levantamentos necessários, como também de despacharem os casos comuns, sem que se faça indispensável a audiência dos ministros.

ministros de Estado, tal como o último, despacham sobre processos, com a desvantagem, em relação a aquêle, de não o fazerem, a não ser por exceção, de forma definitiva. Sob esse aspecto, a função de ministro de Estado não tem sentido, pois que poucos são os atos de sua estrita competência. Os ministros funcionam como instâncias de natureza política, visto que as exposições de motivos que submetem à aprovação do Presidente nada acrescentam aos pronunciamentos anteriores dos órgãos administrativos que lhes são subordinados. Os gabinetes ministeriais são, nesse passo, meros funis administrativos, já que a filtragem que executam tem por fundamento, apenas, o critério da seleção burocrática, formal, onde não pesa o conhecimento de fatores tais como: plano ou programa de trabalho aprovado; diretrizes que presidem a sua execução; estado atual da execução do programa; recursos dispendidos e disponíveis; dificuldades funcionais do órgão ou órgãos encarregados de executá-lo.

Os ministros de Estado, portanto, para bem desempenharem as suas funções, deveriam descentralizar os serviços que lhes são subordinados, passando eles mesmos a funcionarem como superintendentes administrativos dos negócios àquelas referentes.

Para que não deixem de exercer severo controle sobre a execução propriamente dita dos serviços, bastaria que o sistema de relatórios funcionasse entre nós tal como deve. Não nos referimos a relatórios anuais, na maioria dos casos imaginosos. Referimo-nos a relatórios mensais de execução de programas, os quais deverão ser objetivos até o exagêro, assinalando pontos como tais; despesa mensal efetuada; receita arrecadada; equipamentos encomendados; equipamentos recebidos; material encomendado; material recebido; material consumido; pessoal movimentado; observações resumidas quanto às necessidades do serviço para execução normal ou excepcional dos programas autorizados para o exercício.

Armados desses elementos seria possível, então, aos ministros de Estado, por um lado, imprimir diretrizes seguras aos diversos setores e, por outro, assistirem ao Presidente na coordenação e direção da política administrativa geral adotada pelo Governo, especialmente através do Orçamento.

Os diretores dos departamentos gerais não só carecem da necessária autoridade legal sobre os órgãos que lhes são subordinados, como também exercem a que dispõem à base de despachos sobre processos. Raros são os que adotam a saudável prática das reuniões conjuntas para exame e debate dos problemas concernentes às atribuições de seu departamento. E, dada a nossa formação pouco objetiva, a par da falta de precisa regulamentação a respeito, as citadas reuniões, quando realizadas, descambam quase sempre para o terreno das generalidades, dando como resultado o seguinte:

— o não conhecimento, por parte de todos os membros da reunião, da situação real do departamento, de um modo geral;

— o não conhecimento, por parte dos mesmos, da situação real, particular, de cada setor;

— a falta de diretrizes — quais as que ficaram finalmente assentadas — em virtude da reunião;

— o conseqüente agravamento do ceticismo reinante, dado o fracasso da reunião, na ordem prática;

— a não insistência em promover outras;

— e finalmente, a permanência dos erros, visto que não se chegou a conclusões de como demovê-los.

Em face disso, os diretores gerais, por sua vez, raramente se acham em condições de assistir aos respectivos ministros na medida das necessidades, constituindo sempre um problema para ambos apurar em que pé se acham as providências em curso. Quando por acaso — nunca regularmente — os ministros solicitam de um de seus diretores gerais, ou de todos em conjunto, dados a respeito de como a administração se vai desenvolvendo, é sempre um corre-corre para atender a tal pedido. Corre-corre êste que sempre resulta em levantamento apressados e, na maioria dos casos, carecentes de elementos objetivos de informação e, por conseguinte, suscetíveis de serem transformados em ordens para as agências de nível inferior.

Já as relações entre os diretores gerais e as diversas chefias de serviço, seção ou divisão, são melhor orientadas. Estas relações, aliás, não obstante os defeitos que poderão ser observados — quase todos conseqüências dos verificados nos níveis superiores — são as únicas que, na administração federal, se fazem segundo princípios racionais. As atribuições das diversas chefias são, de um modo geral, bem reguladas. O exercício das mesmas, na medida das possibilidades, não se resente de falhas graves. Os chefes são, na maioria dos casos, pessoas da confiança da direção geral, fator êste de suma importância para o prestígio da função. Intensos e regulares são os contatos entre a direção e os mesmos, podendo-se, apenas, assinalar que reduzido é o contato entre as diversas chefias para a solução dos problemas comuns a tôdas, ou mesmo para a fixação das diretrizes gerais destinadas à execução dos programas departamentais aprovados. Mas, êsse defeito, como dissemos, é antes decorrência do processo de relações entre as diretorias gerais e os níveis superiores da administração. Aquelas dispendo, conforme assinalamos, de pequena autoridade legal em relação aos problemas específicos do departamento que dirigem, assentam o seu trabalho no *despacho de papéis*, quase sempre destinados à decisão de outros órgãos. Isto significa que a direção geral, vendo-se atarefado em cumprir a parte que lhe toca nos "processos em andamento" — muitos dos quais

poderia dar por findos e encerrados, se competência para tanto não lhe faltasse — insensivelmente se desvia dos assuntos matrizes do departamento, pulverizando a sua ação também entre os "casos" com pequena oportunidade de sentir o serviço em conjunto.

3. OS REGIMENTOS DOS SERVIÇOS, OS REGULAMENTOS E AS LEIS

O título acima — *os regimentos dos serviços, os regulamentos e as leis* — foi pôsto nesta ordem de caso pensado. Partindo do princípio de que os regimentos e os regulamentos são da competência, por assim dizer, legislativa do Poder Executivo — ou mais precisamente, alçada do poder regulamentar a êste último deferido pela Constituição — e, por outro lado, considerando que as leis, em si mesmas, devem disciplinar a vida social em geral; gerais, por conseguinte, devendo ser os princípios e as normas que nelas se contenham — preferimos analisar a matéria indo do particular para o geral, ou mais precisamente, dos atos que dispõem sobre o funcionamento e a execução dos serviços, para os que êstes criam.

Os regimentos em vigor — exceção dos padronizados para a administração geral, o caso dos Departamentos de Administração dos Ministérios Civis — ressentem-se de unidade estrutural, ao mesmo tempo que são excessivamente minuciosos quanto às atribuições das unidades internas do órgão ao qual se referem. A falta de unidade estrutural é, muitas vèzes, conseqüência da irracional organização formal do órgão ou repartição, mas, em outras, é fruto de nossa tendência para dar ênfase ao acessório. Já o *desejamento* das atribuições das unidades internas — tal como se as mesmas estivessem sendo (e de um modo geral, isso é verdadeiro) encaradas sob o prisma do *tailorismo* (em suas aplicações industriais, no que concerne a funções), importa não só na especificação do que, do ponto de vista objetivo, não deveria ser especificado (pois, a especificação à *outrance* nos conduz sempre à burocratização excessiva) como também no exagero formal dessas mesmas atribuições. Não é por outra razão, aliás, que, com certo humorismo, se diz que o chefe da *Seção do Orçamento Geral*, da Divisão de Orçamento do D.A.S.P., se confunde com o Ministro da Fazenda. Pois, segundo a letra do regimento do D.A.S.P., as suas atribuições são de tal ordem que, positivamente, iguais só as possui o próprio gestor das finanças federais.

Os regulamentos (6) para a execução dos serviços públicos, por sua vez, quando existem (quase todos absoletos) exigem muita vez o que

(6) Mais do que regulamentos, estamos a necessitar de *Manuais de Serviço* que permitam a execução uniforme do serviço público. A uniformidade no que é passível de uniformização não só elimina uma série de esforços e providências inúteis, como também reduz a 50% as dificuldades da fiscalização e do contrôle.

a lei específica não o faz, tal a mentalidade burocratizante que presidiu a elaboração dos mesmos. À primeira vista, êsses excessos a muitos parecem frutos da *vontade* de controlar, ou de centralizar, quando não passam de natural resultado da atitude de se encarar as leis segundo o prisma administrativo, em sentido estrito, sem ter em vista o *propósito social e político da Administração pública*. E' como se se dissesse que os regulamentos em vigor refletem o espírito acanhado do funcionário subalterno, que teme ter iniciativa, pois teme a conseqüente responsabilidade.

Porque seja esta a base subjetivista dos regulamentos que regem o nosso serviço público, de sua leitura nos fica sempre o sabor do medo, já que os inspiraram os princípios da extrema precaução. Da precaução não no bom sentido: bom-senso, equilíbrio, cuidado legal. Mas, da precaução dos mediócrs e acanhados. Êsse aspecto é, aliás, significativo, de vez que a redação dos regulamentos não é tarefa geralmente confiada a funcionários subalternos.

A precaução da qual falamos é assim, vício das elites administrativas do país.

Corresponde ao oculto interêsse de complicar e amarrar a administração a fim de que os assuntos à mesma submetidos fiquem sempre na dependência do poder de empenho pessoal dos interessados junto aos serviços públicos. E' que tanto mais complicado fôr o processo para a execução das leis, mais dependentes ficarão todos entre si (público, povo, políticos, comércio, indústria, servidores da administração, etc...) das providências do órgão competente para o cumprimento daquilo que as leis prevêem ou autorizam e, conseqüentemente, dependentes da "boa vontade" do chefe de serviço.

Já no que concerne às leis propriamente ditas, o problema brasileiro resume-se em, por um lado, no excesso de diplomas legais, o que dificulta a ação do governo e a solução dos casos e, por outro, no pouco interêsse que vimos tendo em revêlas, atualizá-las, e consolidá-las de maneira objetiva, expungindo-as de tudo quanto a experiência demonstrou não se coadunar com a realidade social brasileira; seja porque elaboradas sob a pressão de princípios ideais (e, portanto, leis demagógicas) seja porque não formuladas à base de fundamentos seguros, de prévios levantamentos da situação a reger ou disciplinar.

Mas, êsse é problema antes do Legislativo que do Executivo, embora a êste último cumpra oferecer ao primeiro os elementos objetivos capazes de o ajudarem à compreensão da realidade tal como se apresente ao administrador.

O movimento em favor desta decantação na legislação brasileira não poderá demorar muito. A sua necessidade é tão evidente aos que de perto conhecem as dificuldades legais interpostas à execução dos serviços, e conseqüente solução dos pro-

blemas nacionais, que, estamos certos, haverá um momento em que, ou faremos essa decantação ou passaremos a todos nós um atestado de inépcia.

4. O PESSOAL E SUA DISTRIBUIÇÃO

Os problemas relativos a pessoal não são de assustar a uma administração segura, que saiba precisamente o que quer para a efetiva consecução dos objetivos governamentais. A instabilidade no que tange a propósitos é que afeta a parte de pessoal. Se sabemos que a repartição X foi criada para tais ou quais fins, e contamos com a segurança de que o Governo deseja, realmente, tratar dos problemas em pauta para aquela repartição; se sabemos, ainda, que o órgão — salvo exceção muito rara — tende naturalmente a consolidar-se e desenvolver-se, só há um rumo a se tomar em matéria de pessoal: estudar quais as funções que lhe são necessárias e criar os respectivos cargos, enquadrando-os em carreiras, num quadro próprio. As soluções provisórias a respeito de pessoal são as que concorrem para a instabilidade do serviço no que tange a rendimento, bem como para o agravamento da questão do pessoal em si, descontentamento dos servidores em virtude de disparidade de tratamento.

Acreditamos que já chegamos a um estágio, no Brasil, em que o serviço público constitui, de fato, um ponto de atração em matéria de trabalho. Não pelos motivos que os críticos apressados se referem: moleza no trabalho, facilidades, segurança, passividade, falta de espírito de iniciativa e luta, e assim por diante. Não. O serviço público é, hoje, ponto de atração em todo o mundo, no sentido, digamos, profissional. Os problemas entregues ao Estado são de tal ordem, e tamanha é a amplitude do número de serviços que se pode prestar à administração pública, que esta, por si mesma, é iniludivelmente o campo mais propício para a aplicação do conhecimento humano. Especialistas, técnicos, cientistas ou simples profissionais de qualquer tipo, têm no serviço público a oportunidade de, prestando serviços, desenvolverem o interêsse pelas matérias de suas respectivas profissões ou especialidades, aperfeiçoando os seus conhecimentos, aprofundando os seus estudos e pesquisas, e de seus trabalhos retirando os proventos necessários ao sustento de suas famílias.

Mas, para que êsse interêsse não se transforme no de "ter um emprego público", necessário se faz que a administração saiba o que quer, a fim de saber o que também quer, em matéria de pessoal. Quando a administração sabe o que quer a respeito de pessoal, ela nunca vacila em criar oportunidades atraentes para as pessoas de nível superior. Assim aconteceu no passado quando a administração quiz criar um corpo de especialistas em administração pública. Foi dessa sua vontade que nasceu a equipe de especialistas da qual hoje dispomos, embora limitada em relação ao número e não desenvolvida no sentido de servir à administração no seio mesmo dos órgãos de linha. Assim também aconteceu quando foi do

interêsse da administração criar um corpo de médicos especializados em saúde pública, bastando para tanto citar-se a equipe de sanitaristas oriunda da extinta Rockefeller e hoje desenvolvida pelo S.E.S.P.

Tecemos essas considerações antes de entrarmos na matéria dêste tópico, tendo em vista que, de modo geral, as dificuldades hoje vividas pela administração no que concerne a pessoal, provêm do seguinte :

a) à medida que os órgãos foram sendo criados não procuramos, concomitantemente, criar quadros profissionais;

b) demos demasiada ênfase ao extranumerário, tal como se o serviço público não fôsse permanente, ou inúmeros dos órgãos então criados fôssem, no dia seguinte, ser extintos;

c) remuneramos mal os especialistas;

d) não remuneramos as chefias à altura de suas responsabilidades, e descuramos da formação de chefes para o serviço público;

e) não criamos carreiras no sentido hierárquico, de ascensão de um círculo para outro (júnior, sênior);

f) não tratamos de desenvolver o funcionário menor no serviço (treinamento);

g) demos tratamento diverso àqueles que executam idêntico trabalho ou serviço, seja porque não classificamos os cargos de acôrdo com as suas atribuições, seja porque criamos, paralelamente aos quadros, as tabelas de extranumerários.

Por outro lado, confundimos a questão dos quadros únicos com as relativas a lotação e distribuição do pessoal. Os quadros únicos nos diversos ministérios representaram medida salutar. Mas, a organização dos mesmos deveria ter sido feita também segundo o critério de regiões, estabelecendo-se o escalonamento, por classes, dos cargos e das carreiras, de acôrdo com padrões regionais.

Essa providência não só teria evitado o engorgitamento do centro como teria tornado possível remunerar de acôrdo com o padrão de vida da região, sem que se ferisse o princípio da igualdade de vencimentos para cargos idênticos no mesmo lugar. (7)

5. A ORGANIZAÇÃO

Organizar, no sentido objetivo, é dispor os elementos a fim de ser possível agir especificamente no momento próprio. Organizar é, assim, quase que administrar, tamanha é a amplitude da ação de quem organiza. Quem organiza pode, naturalmente, administrar; enquanto quem administra nem sempre o pode. É que as duas atividades se distinguem por uma questão de invento. Ao administrador não se exige, normalmente, capacidade de criar, enquanto que o organizador, se não a

possuir, não será organizador. Quando muito será um entendido em organização. O grau que distancia o administrador do organizador é aquêlê que distancia, digamos, um mecânico profissional — o que lida com máquinas e motores e os conserta, pondo-os de novo a funcionar — daquêlê que traz dentro de si (mesmo que seja amador) o dom do invento, o dom de aperfeiçoar máquinas e motores ao vê-los funcionar.

A organização do ponto de vista administrativo há de ser encarada sempre tomando como princípio básico a necessidade de simplificar os aspectos estruturais do aparelho administrativo.

O princípio é o mesmo da mecânica. Um motor qualquer tende, naturalmente, a ser aperfeiçoado mediante a eliminação de inúmeras peças ou substituição de umas por outras mais adequadas. A princípio as máquinas e os motores surgem grosseiros e pesados. À medida que os inventores os aperfeiçoam, notamos o quanto se vão tornando delicados, simples e leves. A máquina que tender para o contrário não está sendo aperfeiçoada.

Do mesmo modo acontece com a administração em seus aspectos organizacionais. Se a administração, em vez de tender para o simples e definido, o fizer para o impreciso e complicado, temos então a burocracia triunfante e, por conseguinte, a regressão do aparelho administrativo. Na época atual é tanto mais evidente o paralelo entre o princípio da mecânica e o da administração (organização), quanto mais se exigir da última, presteza, capacidade, eficiência.

Daí nos ser possível estabelecer que ao organizador compete ser tão objetivo quanto fôr humanamente possível, sem que por isso venha êle a perder o sentido, o dom da criação ou inventiva.

Nós, no Brasil — como aliás já fizemos sentir em relação à administração como um todo (8) — por nos inclinarmos a dar ênfase ao acessório — em matéria de organização ou de orçamento, (9) de material e de pessoal, também nos apegamos ao acidental, desenvolvendo-o a ponto de, muitas vêzes, esquecermos o objetivo central dos problemas por resolver.

Extasiados ante a experiência norte-americana, esquecemo-nos de, valendo-nos desta última, criar "formas organizacionais" adaptáveis ao meio brasileiro. Desenvolvemos a parte operacional dos órgãos administrativos, tal como se estivéssemos face a elementos de ação, e instrumentos de trabalho, semelhantes àqueles que a grande nação norte-americana dispõe. Revelamo-nos assim, ingênuos em parte e, por outra, irrealistas quanto ao modo de ver o nosso país.

(8) Ver a primeira parte dêste trabalho.

(9) Sôbre a importância que demos ao acessório em matéria de orçamento ainda escreveremos um estudo especial. Por enquanto é bastante assinalar que, apesar da especificação ser um instrumento de compreensão geral, no Brasil, passou a atuar como causa principal do isoterismo orçamentário reinante.

(7) Não haveria o caso da União remunerar um "boy", no Piauí, ganhando mais que o promotor da justiça estadual.

Tecemos essas considerações especiais tendo por fundamento a afirmação de que o Executivo foi organizado — ou se veio organizando nestes últimos anos — tal como se, no Brasil, contássemos com um nível geral de conhecimentos acima daquele que realmente temos, bem como com equipes especializadas em número bastante para desenvolver e executar, niveladamente, em todos os setores, o trabalho da administração. Como tais elementos não existissem, aconteceu então aquilo a que antes nos referimos — as reformas não atingiram as camadas profundas do trabalho — e a racionalização, por causa disso, em muitos casos, não passou de uma superfetação.

A tendência foi muito mais para desdobrar, subdividir e desintegrar a administração, que para integrá-la. E o interessante é que a centralização foi tomada na conta de integração, resultando desta confusão a centralização daquilo que, efetivamente, estava desintegrado, ou tendia a desintegrar-se dado o sistema adotado. Provieram daí, aliás, as dificuldades sentidas pelo administrador em matéria de controle, pois que sendo este uma decorrência, inclusive, da integração, não foi possível controlá-la tão-somente se centralizando.

O problema do Executivo, portanto, no que tange à *organização*, está em tornar possível a existência de *forte controle interno* dos atos por ele (pela administração) praticados, sem que isso importe em excessiva centralização das providências. Estas precisam ser entregues àqueles que, diretamente, lidam com os problemas. As diretrizes e o respectivo controle da execução (do resultado da execução) continuarão a ser competência daqueles que governam, assistidos para tanto, por órgãos próprios de planejamento, de controle e de fiscalização gerais.

6. O PROBLEMA DAS EQUIPES ESPECIALIZADAS

E' fato corrente que o Estado Moderno não ficará apto a desempenhar sua missão, especialmente no setor sócio-econômico, se não dispuser de quadros compatíveis. De seus governantes, dirigentes políticos, administradores, e funcionários em sentido restrito, exige-se hoje, um grau de conhecimentos que, se não é superior ao antigamente exigido, no mínimo é diferente. Já não importam tão-somente os conhecimentos de todo bom humanista. E as matérias jurídicas já não bastam para fazer de um governante, de um político dirigente, de um administrador público ou de um funcionário do Estado, um homem capacitado para encaminhar com segurança as questões pertinentes ao governo das nações.

O número de pensadores modernos que atribui as deficiências do Estado Moderno à incultura humanista, e mesmo jurídica, dos homens públicos, não é pequeno, e im procedentes não são os fundamentos de suas análises e idéias. Não obstante isso, não nos parece ser este o motivo central das dificuldades que neste ou naquele setor, nesta e

naquela atividade estatal podemos apontar. Ao contrário, o fulcro da discordância ou do desequilíbrio, parece residir justamente na inadequação cultural dos dirigentes às questões que têm sob suas vistas. Humanistas profundos ou apenas homens muitos, juristas eminentes ou apenas conhecedores dos princípios e normas do direito, faltalhes o necessário interesse pelas questões econômico-sociais em seus aspectos analíticos e positivos e, isto porque, genéricos são os seus conhecimentos das matérias sociais em si mesmas.

Eles desconhecem, ou ainda não refletiram bastante sobre o fato de que as pesquisas no campo social nos conduziram a técnicas cuja expressão positiva, de aplicação prática, transcende ao simples *saber fazer*, pois importa no conjugado esforço de muitos conhecimentos especializados, a fim de que as soluções propostas sejam viáveis na ordem objetiva. Seja por falta de reflexão ou de conhecimentos — ou ainda o que é mais verdadeiro, porque em relação a tais matérias e os problemas que abordam nutram (e façam questão de nutrir, muitas vezes) uma atitude reacionária no sentido de contária às tendências do mundo moderno — seja qual for a razão ou o fundamento, a verdade é que vem isso resultando no despreparo das elites para enfrentarem os problemas que hoje afligem o homem comum e as nações de um modo geral.

Estamos, aliás, vivendo em período de contradição, pois a par desta atitude vimos, por outro lado, reconhecendo a gravidade dos problemas, e insistindo pela necessidade de preparo por parte da administração. Mas isso o fazemos com reservas mentais. Daí o pequeno impulso que vimos dando à formação de equipes especializadas. Não fôssemos mesmo o esforço pessoal de muitos, ou a ajuda de alguns órgãos e instituições em favor do desenvolvimento e do aperfeiçoamento técnico das novas gerais, o nosso país, nesse setor, estaria ainda mais distante dos países pioneiros. E' que, quando se trata de criar verdadeiras oportunidades no serviço público, para os que se especializam nos conhecimentos e técnicas pertinentes às atividades do Estado hodierno, radicando-os em carreiras que ofereçam, as vantagens próprias a uma vida com dignidade (10), surgem então as dificuldades. Fala-se em equidade, como se fôssemos possível equidade em relação a trabalhos de graus diferentes. Fala-se em "falsa ciência" para se destruir, na fonte, as oportunidades daqueles que a vida dedicam ao estudo e à pesquisa dos problemas. Dêles exige-se a improvisação. E, quando disso não se mostram capazes, seja por pudor profissional, ou mesmo impossibilidade material de improvisar a respeito do que ainda precisa ser perquirido, examinado, analisado, é porque não estão querendo colaborar. Na hora de se concederem os meios, os instrumentos de trabalho, é a mesquinhez orçamentária que preside as soluções. Os níveis de

(10) Ninguém, de boa fé, pode esperar enriquecer a serviço do Estado.

vencimentos são irrisórios (11), o que resulta no desdobramento de esforços, e na pouca oportunidade de concentração para o estudo sério, seguro paulatino, por parte dos especialistas e técnicos. As equipes, por conseguinte, em vez de crescerem numericamente, apenas se estafam a serviço de comissões as mais diversas, já que impossível se tornou aos seus componentes viverem de "sub-empregos". (12)

O problema das equipes especializadas, portanto, resume-se em que o Governo, por um lado, resolva-se a criar quadros de especialistas nos setores que interessam à administração pública ou desenvolver os existentes e; por outro, tudo fazer no sentido de aglutinar os técnicos nos órgãos próprios, oferecendo-lhes os meios adequados de trabalho.

Se o governo não atentar com seriedade para esses aspectos, não se pode assegurar que venha êle perder a colaboração dos especialistas

(11) Agora mesmo o Conselho Nacional de Economia pretende recrutar "economistas" a cinco e seis mil cruzeiros mensais.

(12) A Conjuntura Econômica, em um de seus números, demonstrou o quanto vimos rebaixando os níveis de vencimentos das funções técnicas e de direção superior.

de nosso serviço público (13), mas certamente obterá cada vez menor rendimento por parte dos mesmos, em virtude do regime de trabalho a que se acham submetidos, obrigados como são a dar colaboração a inúmeros órgãos, a fim de suprirem as suas necessidades de manutenção. E não só por isso. O rendimento será menor dado também o regime de dispersão dos trabalhos em si, seja porque entregues a inúmeros órgãos; seja porque atendidos êstes últimos (os trabalhos), por pessoas que não lhes dão tudo quanto poderiam dar, o que aconteceria se contassem com a serenidade financeira necessária ao estudo sistemático, e cada vez mais aprofundado, das questões de interesse do governo e da administração.

Enfim, é como dissemos quando tratamos do problema do pessoal em geral. Se o Governo souber o que quer fazer, fácil lhe será planejar um quadro de funções adequadas a uma assessoria técnica completa, que atue junto aos departamentos gerais, junto aos gabinetes ministeriais e demais órgãos da administração superior.

(13) Não obstante alguns prevêem que isso aconteça mais tarde ou mais cedo, dado o mercado de trabalho crescente em relação a certas especializações, julgamos não ser plausível o abandono do serviço público pelos que nêles já se encontram não só em virtude da segurança de que desfrutam, como também porque a oferta ainda não alcançou a um grau capaz de a isso nos conduzir.