

## A Reforma Administrativa

**Q**UALQUER proposta de reexame da estrutura ou dos métodos da administração excita as resistências e hostilidades das forças do conservantismo cômodo, da inércia e da ignorância, não raro senhoras de feudos nas várias unidades da organização departamental de onde arraigados mas falsos direitos adquiridos ao exercício de influências político-administrativas podem ser, com as mudanças projetadas, irremediavelmente abolidos. Não obstante o vulto da tarefa, a precariedade dos resultados, a onda de oposição às idéias renovadoras e o poder de resistência dos grupos de interesses, verdade é que a máquina de governo deve sofrer e realmente sofre uma contínua adaptação ao meio e às circunstâncias cujo processo evolutivo, de ininterrupto dinamismo, exige que se aperfeiçoem os instrumentos e métodos de ação do poder público para que possa dar cabal cumprimento a novos e complexos deveres. Estes são oriundos da metamorfose por que passa a própria comunidade humana em função do aprimoramento técnico e científico que modifica dia a dia as condições de vida social e até mesmo os conceitos de bem-estar, segurança, direitos e obrigações, quando não altera também as convenções, a moral, os costumes, a ordem jurídica e os próprios fundamentos ideológicos do regime.

Um instrumento de trabalho, adequado para satisfazer as exigências de produção de uma era histórica caracterizada pelo primitivismo dos recursos e das utilidades indispensáveis à existência, não será útil num período em que a força do braço foi substituída, na razão de 1 por 1.000 em termos de rendimento, pela força da máquina. A analogia, em se tratando da administração, é procedente e justa. Não será possível pretender-se cumprir, em toda a sua amplitude, uma política adequada à época e ao homem moderno com um aparelhamento executivo cuja caducidade é manifesta e cujos constantes recondicionamentos e readaptações, tendo em vista reparar lacunas, não só de forma mas também de substância, resultam num terrível caos de peças que nem sempre se coordenam ou se articulam quando não provocam atritos, acidentes e emperramentos irreparáveis.

E' por esse motivo que as tentativas de reorganização administrativa se sucedem em todo o mundo, revolucionárias umas, superficiais ou assistemáticas outras, visando todas elas, porém, a facilitar, por meio de um melhor equipamento do governo, a execução dos programas que, no interesse do bem comum, são formulados pelas entidades representativas dos interesses e anseios do povo.

Na França, a história da reforma do mecanismo governamental teve início em 1922. Suas expressões máximas foram as obras e as teses da "Commission des Administrations Publiques", a campanha reformista de 1938 e, mais tarde, a criação do "Institut Technique des Administrations Publiques", e as inovações dela resultantes, isto para não nos determos nas formas simplificadoras do sistema burocrático proposto e em parte praticadas, em 1946, sob os auspícios de De Gaulle e nas várias modificações sofridas pela composição ministerial e pela situação interna das várias secretarias de Estado no correr dos últimos cinco lustros.

Na América, a idéia de reorganização do executivo, defendida com perseverança e energia, desde os últimos decênios do século dezenove, desenvolveu-se, principalmente, em 1907, com os planos elaborados sob a orientação de Frederick H. Blevland, pelo "Bureau of Municipal Research" e mais tarde com os estudos do "President's Committee Economy and Efficiency" e se concretizou no "Budget and Accounting Act, de 1922". Persistiu, desde então, o movimento de renovação que culminou, em 1929, com a proposta do Presidente Herbert Hoover, em 1933, com o grande plano de Roosevelt, no âmbito do "New Deal" e, em 1939, com a célebre mensagem em que o grande estadista propôs ao Congresso radical mudança da estrutura da Presidência sob a forma de conversão de vários órgãos dispersos pelo setor executivo em departamentos de administração juntos à Casa Branca. Não se retraiu aí, porém, a evidente tendência revisionista da administração norte-americana. Surgiu, em 1949, o relatório da "Commission on Organization of the Executive Branch of the Government" que contém a mais ampla proposta de reforma governamental já conhecida na América, seguida de perto pelas atuais perspectivas de novas e mais drásticas providências que visam a reestruturação dos departamentos federais dos Estados Unidos, providências essas prometidas pelo presidente eleito, General Dwight Eisenhower.

No Brasil, o pensamento renovador se revelou com a reforma constitucional de 1926, acentuou-se com a criação, após a Revolução de 1930, dos ministérios da Educação e Trabalho e atingiu seu ponto culminante com a Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936. Dêsse ano em diante, multiplicaram-se as tentativas de reajustamento da maquinaria executiva, verificando-se a partir de 1937 a instituição dos sistemas de material, pessoal e orçamento em todo o serviço público federal

e a tomada de várias medidas de descentralização administrativa no campo da assistência social e econômica como os institutos de previdência, as autarquias reguladoras da economia nacional e as empresas industriais de alcance e importância até então desconhecidos no governo do país.

Se atentarmos, porém, com cuidado para as nossas diretrizes reformadoras, verificaremos que há mais de vinte anos nos empenhamos em reparos parciais da estrutura dos órgãos públicos. Se, por outro lado, considerarmos esses reparos em conjunto, verificaremos que eles equivalem a uma reforma de base, embora sejamos obrigados a concluir que, por serem parciais, singulares e de adaptação do governo às imperiosas necessidades de prestar novos e inadiáveis serviços ao povo ou a seus importantes grupos, muitos deles constituem agora sérios entraves ao bom funcionamento da administração porque não raro representam o que chamaríamos de produto de uma expansão desordenada, não só em quantidade como em qualidade, das atividades dos ministérios e demais instituições. As entidades departamentais se ressentem, por isso, de uma balbúrdia estrutural, de uma hipertrofia que retarda seu movimento e reduz ao mínimo o índice de sua produtividade enquanto multiplica seus fins e congestiona seus centros de direção.

Há anos, pois, que se faz mister seguirmos o exemplo de outros países — Canadá, Estados Unidos, Itália, Alemanha, França, Nova Zelândia — que enfrentaram o problema da reorganização geral como única base sólida para o aumento da eficiência administrativa. A visão do estadista, a privilegiada consciência de verdadeiro administrador e o sentido justo da medida de que o Brasil necessita para debelar a crise que o perturba, levaram o Presidente da República a submeter aos partidos nacionais e, por seu intermédio, à opinião do país, a proposta da reforma do Executivo. Ela já fôra objeto de referência em mensagens e discursos presidenciais. Traduziu-se, finalmente, em termos categóricos de uma iniciativa de reorganização que se mostra, na realidade, inevitável. Cumpre, todavia, realçar, entre seus vários aspectos, o da restauração, em toda a plenitude, das funções do Chefe Executivo, cujas responsabilidades e autoridade estão ameaçadas pela pleora de suas incumbências que derivam desde aquelas de mais alta repercussão na ordem política e administrativa até as de despachos burocráticos de índole rotineira.

Na palavra de Franklin D. Roosevelt, pronunciada em 1937 “a estrutura do Poder Executivo está realmente obsoleta. Não sou o primeiro Presidente da República a afirmar ao Congresso que essa maquinaria antiquada constitui um obstáculo que se ergue diante de uma administração eficiente assim como do respectivo controle pelo Legislativo”. Na verdade, Teodoro Roosevelt, Taft, Wilson e Hoover fizeram, sem êxito, repetidas tentativas para solucionar o problema da organização governamental americana. “Nem o Presidente nem o Congresso” — afirmou Roosevelt — “podem exercer uma supervisão eficaz num tal caos de órgãos como também não podem evitar superposições, duplicações e diretrizes contraditórias”. Há vinte anos que se generalizou a crença de que o Chefe Executivo não pode cumprir adequadamente suas obrigações e nem assumir as responsabilidades do respectivo cargo porque está sobrecarregado de trabalho e manietado pelos desnecessários contatos hierárquicos que resultam de uma imperfeita organização do governo”. Roosevelt, no entanto, não foi mais feliz que seus antecessores. As forças da inércia o combateram tenazmente e, por isso, o governo continuou a ser aquêle “caos de órgãos, superposições e duplicações” de antes de 1937, conforme realfirmava, em 1945, Lindsay Warren, um dos grandes defensores do New Deal no Legislativo de Washington e o repetia a Comissão Hoover em 1949.

Na administração federal brasileira, o fenômeno é o mesmo. Faz-se mister melhorar a distribuição das tarefas e alcançar uma racional integração das atividades em departamentos instituídos à base de uma função principal, como também é necessário racionalizar o sistema hierárquico dos órgãos públicos, reduzindo-se de início o número de contatos diretos com o Chefe Executivo a fim de aliviar a direção superior de encargos de natureza secundária e unificar a supervisão político-administrativa.