Simplificação da Organização dos Ministérios

ARNOLD BRECHT

(Trad. de Dulcy Melgaço Filgueiras)

NUMA contribuição a "Public Policy", 1941, Arnold Brecht sugeriu que os órgãos executivos federais fôssem "separados" dos Ministérios em que se encontram atualmente. Tendo em vista o interesse de tal sugestão, os editores de *Public Administration Review* pediram-lhe que explanasse mais detalhadamente suas conclusões.

O presente artigo desenvolve este tema.

(Nota do editor da revista *Public Administration Review* na qual foi publicada o presente artigo).

* * *

O prodigioso tamanho dos Ministérios, em Washington, tem sido criticado ou justificado como o resultado inevitável da expansão das atividades governamentais. Tem sido defendido ou atacado, detalhadamente, nas discussões da proposta orçamentária e examinado do ponto de vista da divisão ideal do trabalho entre os funcionários de "staff" e os de "linha", e entre as agências centrais e locais. Contudo, o problema de se conseguir manter a organização ministerial dentro de certos limites, a despeito dessa expansão de atividades, não tem quase prendido a atenção. Esse aspecto, em nossa opinião, deveria, também, ser cuidadosamente examinado.

O admirável estudo sobre o Ministério da Agricultura de John Gaus e Leon Wolcott (1) é particularmente útil às discussões em torno da possibilidade de se reduzir a extensão dos Ministérios, isto porque esses autores descrevem, com grande precisão e abundância de detalhes, o crescimento e a situação, em 1940, do mais dinâmico de todos os Ministérios. Ao mesmo tempo, sua penetrante análise das funções chamadas de "staff" e das relações entre as atividades de "linha" e "staff" traz o assunto ao verdadeiro clímax de noso problema.

Mesmo os leitores não iniciados concluirão da leitura do livro de Gaus-Wolcott, na Seção "O Secretariado" (pág. 304) que as promoções decorrentes da alegação do mais forte dos 4 assis-

tentes do Ministro, Paul Appleby, ao posto de Subministro, e a substituição dos outros, alteraram completamente a relativa importância desses postos.

Teria sido numa sábia antecipação de tais dinâmicas modificações que os autores usaram o tempo passado em toda a extensão do seu livro, até mesmo para descrever o "status" existente à época em que o escreveram?

Essa instabilidade e insegurança dos órgãos ministeriais centrais estão aqui muito bem ilustradas.

Somente os que ocuparam de fato posições de responsabilidade num Ministério poderiam ser considerados juizes competentes dos méritos ou defeitos das várias formas de organização. Os que estão de fora, contudo, podem contribuir para este julgamento, pela análise objetiva das questões e pela apresentação de material comparativo.

De início, um cotejo de números servirá para ilustrar a significação do fator "tamanho" no estudo das estruturas ministeriais. Excetuando os Ministério Militares, o do Exterior e o dos Correios, os quais apresentam problemas específicos, restam seis regulares Ministérios. Em 1940, três deles tinham, em Washington, mais de 10.000 empregados cada um; os outros três entre 2.000 e 5.000 cada.

O Tesouro com quase 19.000 e o Ministério da Agricultura com mais de 13.000 ocupavam o cimo do grupo e o Ministério do Trabalho, com pouco mais de 2.000, a base (2). Comparados com esses números, os Ministérios alemães da Monarquia e da República de Weimar constituem, à primeira vista, o mais surpreendente contraste. Lá, a despeito do enorme crescimento das atividades federais, dois Ministérios (Justiça e Agricultura) tinham, no fim do período de-

(2) O "57th Annual Report, Civil Service Commission (1941)", pág. 136 dá o número exato de servidores no Distrito de Columbia, em 1940, assim distribuídos: Tesouro, 18.937; Agricultura, 13.200; Comércio, 10.724; Interior, 4.432; Justiça, 3.532; Trabalho, 2.156. Somente o do Exterior possuía um número menor (1.100).

Dos órgãos quase-ministeriais a Agência de Trabalhos Federais possuía, em Washington, 11.120 servidores; a Agência Federal de Segurança, 7.877 e a Agência Federal de Empréstimos, 4.562.

(1) John M. Gaus e Leon O. Wolcott, *Public Administration and the United States Department of Agriculture* (Public Administration Service, 1940).

mocrático, menos de 200 servidores cada um, o do Interior e dos Transportes, cerca de 300 e o da Economia e do Trabalho, menos de 400 e 500, respectivamente. Mesmo o "indevidamente desenvolvido" Ministério das Finanças, na Alemanha, tinha muito menos de 1.000. Estes números abrangem todos os empregados desde os Subsecretários de Estado, até mensageiros e mulheres diaristas. Cerca de 2/3 dos funcionários em cada Ministério seriam permanentes; já uma percentagem ficaria ora como requisitados de órgãos subordinados, ou como "estagiários" ou assistentes, em casos de emergência. O restante, inclusive estenógrafas e mulheres diaristas representam empregados admitidos de acordo com a legislação trabalhista (3).

Embora a amplificação totalitária e a união dos Ministérios federais e prussianos tenham alterado grandemente a situação a partir de 1933, os Ministérios alemães continuam sendo pequenos, em comparação com os americanos.

O PLANO DE CONTRAÇÃO

Este contraste não pode, sem dúvida, ser explicado, nem pela diferença de população que, quando muito, justificaria uma proporção de um para dois, nem pelo fato de ser a administração alemã mais econômica. A explicação, na realidade, reside na adoção de um simples plano de organização que, embora largamente aplicado na Alemanha, só é usado, de maneira rudimentar, nos E.U.A. Este plano consiste, principalmente, em se retirar, dos Ministérios, os órgãos executivos. Qualquer unidade bem caracterizada da administração central que, em razão de suas funções de linha tenha que aumentar muito o número de seus funcionários, é considerada uma praga no Ministério alemão. Torna-se necessário, então, organizá-la como uma unidade à parte que, conquanto ligada ao Ministério e recebendo deste instruções, constitui, para todos os objetivos práticos da rotina diária, uma unidade separada, isto é, de situação semelhante à das grandes unidades colocadas fora da capital. Este plano, ao mesmo tempo que lega à repartição uma certa soma de autonomia executiva, ajuda o Ministro a obter uma coordenação maior de todos os órgãos e de sua política essencial.

Todos os grandes Serviços que operam no campo da estatística, estabelecimento de padrões, patentes, pesquisas geológicas, gravação, impressão,

(3) Os seguintes números, compilados do orçamento para 1932 indicam o total de servidores, em cada Ministério alemão; os três números entre parênteses indicam, respectivamente, permanentes, requisitados e assalariados, como se segue: Justiça, 123 (79, 16 e 28); Alimentação e Agricultura, 183 (115, 6 e 62); Interior, 282 (173, 19 e 90); Transportes, 306 (219, 12 e 75); o da Economia, 389 (163, 67 e 159); o do Trabalho, 489 (285, 35 e 169); o das Finanças, 845 (446, 140 e 259). A proporção relativamente alta de requisitados e assalariados nos 3 últimos Ministérios demonstra o recente desenvolvimento dos mesmos.

publicações e construções de edifícios têm sido organizados desta maneira. O mesmo se verifica em relação às repartições que realizam pesquisas ou inspeções nos campos da física, química, biologia, saúde e agricultura; em relação às que tratam de pensões aos aposentados; às que coletam ou preservam documentos; às que realizam observações meteorológicas, ou executam serviços de segurança social (4). Mesmo o julgamento de crimes que envolvam o bem-estar público é feito, não pelo Ministério da Justiça, mas por um procurador que, embora sob a direção do Ministério, dêste não faz parte.

Como nem todo pequeno serviço executivo constitui, necessariamente, uma unidade isolada, aquêles que mantêm relações estreitas entre si, provavelmente serão combinados numa só agência para assegurar uma ótima utilização de suas possibilidades (5). Tendo em vista este fator, mesmo atividades não relacionadas podem ser combinadas. Por outro lado, serviços que, por sua natureza, tanto podiam estar dentro como fora dos Ministérios, têm sido conservados dentro dos mesmos.

Assim, as duas Divisões de Rendas e Tarifas Internas do Ministério das Finanças, da Alemanha, dirigem e supervisionam o trabalho das agências regionais e locais de finanças. Esta atividade coordenadora poderia, compreensivelmente, ser transferida a algumas agências nacionais, de rendas, colocadas fora do Ministério, embora a este subordinadas, de modo a limitar a ação do mesmo aos problemas políticos e administrativos e a outras funções de "staff". Isto não foi feito, contudo, e o acúmulo de trabalho resultante contribuiu para tornar o Ministério das Finanças consideravelmente maior que os outros (6). Do mesmo modo, o Ministério do Trabalho preferiu deixar consigo a coordenação da administração dos veteranos de guerra a transferi-la a um órgão do Serviço Nacional dos Veteranos de Guerra, embora os órgãos locais que lidam com velhos e pagamento de pensões aos inativos, com serviços de empregos, com seguros de desemprego (na Alemanha ramos da administração nacional) fôssem, na verdade, coordenadas por órgãos na-

(4) Meu artigo *Three Topics in Comparative Administration, Public Policy* (Harvard, 1941), pág. 289, contém uma lista sistemática dessas repartições, comparadas com suas similares dos E.U.A. Note-se que em 1932 poucos órgãos quase-independentes havia na Alemanha, com exceção do Tribunal de Monopólios (Court of Cartels); todos os outros órgãos estavam, administrativamente, ligados a um dos Ministérios.

(5) Assim, na Prússia, uma espécie de repartição encarregada de executar tudo aquilo para o que não haja órgão próprio (Bau-und, Finanzdirektion, subordinado ao Ministério das Finanças) trata de pensões aos aposentados, construção de edifícios em Berlim e diversos outros assuntos de menor importância.

(6) Na Grã-Bretanha, onde o sistema de órgãos isolados-subordinados não está tão claramente desenvolvido, as taxas e tarifas são cobradas por duas Comissões Especiais, ficando o Tesouro muito menor que seu similar alemão. Um Ministério Especial cuida das pensões.

cionais colocados fora dos Ministérios. Em consequência, o trabalho com os veteranos aumentou, irregularmente, o registro do pessoal do Ministério.

Outras atividades de linha foram conservadas dentro do Ministério, em virtude de seu pequeno escopo e de sua natureza transitória. Estas poucas exceções, contudo, não enfraquecerão, seriamente, esse princípio básico de organização.

Que a aplicação deste princípio resultaria numa considerável contração dos Ministérios americanos pode ser de pronto observada.

Para exemplificar, transformar-se-iam em isolados, embora subordinados, 7 órgãos do Ministério do Trabalho (Serviço de Censura, Serviço de Padrões, Departamento de Patentes, Serviço de Inspeção de Marinha e Navegação, Pesquisas Geodésicas e de Costa, Escritório do Administrador da Aeronáutica Civil e Comissão de Aeronáutica Civil), representando mais de 101.493.909 dólares da verba total de 104.901.272 dólares destinada ao Ministério, em 1941. Com tal medida ficaria o Ministério reduzido a um pequeno organismo com um orçamento de 3.500.000 dólares.

No Ministério da Agricultura, 17 órgãos, perfeitamente caracterizados por Gaus e Wolcott (pág. 288) como "órgãos de linha", distintos dos órgãos de "staff" e "serviços auxiliares", podiam ser separados do órgão central (Serviço de Conservação do Solo, Serviço Florestal, Serviço de Entomologia e Plantas de Quarentena, Serviço de Indústria Animal, Serviço de Indústria Vegetal e Serviço de Laticínios, Serviço de Química e Engenharia Agrícolas, Administração do Acôrdio Agrícola, Serviço de Mercado, Serviço Suplementar de Mercado, Divisão do Açúcar, Serviço de Economia Doméstica, Administração do Crédito Fazendário, Corporação do Crédito de Utilidades, Corporação de Segurança da Colheita Federal, Administração da Segurança de Fazenda). Representam eles cerca de 1.000.000.000 de dólares da verba total destinada ao Ministério para 1941, ficando somente 28.000.000 para o Ministério propriamente dito (após o plano de contração).

Mais de 20.000.000 deste saldo seriam para o Serviço de Expansão e para o Escritório de Estações Experimentais os quais podiam também ser objeto de cogitações para a separação do órgão central. E', contudo, a redução do número de servidores que se tem mais em vista do que propriamente a redução dos itens do orçamento. A distribuição de concessões a Estados ou organizações, desde que não requeira nenhuma maquinaria administrativa complexa, ainda que envolvendo decisões políticas elevadas, de caso para caso, pode perfeitamente ser conservada dentro do Ministério.

Em vez de se estudar a contração dos Ministérios, mediante a retirada destes, de seus órgãos executivos, estaria mais de acôrdio com a prática já estabelecida manter a denominação "Ministério" para o organismo total sob o controle do Ministro e então se falar, simplesmente,

na separação do "organismo central" ou "staff geral", dos órgãos executivos. Os leitores que não se sintam satisfeitos com o uso do termo Ministério em sentido restrito podem conservar em mente esta alternativa terminológica. Penso, contudo, que os problemas podem ser mais claramente apresentados pela maneira adotada aqui, principalmente quando explica a existência de um "assistente especializado" no órgão central do Ministério. Uma vez que a essência do plano tenha sido compreendida não importam quais sejam os termos usados.

Para se fazer uma idéia do exato significado de uma transformação organizacional (7), uma análise mais cerrada faz-se necessária. A primeira vista qualquer pessoa pode ser inclinada a pensar que, se as repartições permanecem inteiramente subordinadas ao Ministro nos dois sistemas, estes são essencialmente idênticos e a distinção entre Repartições isoladas e integrantes torna-se um mero jôgo de palavras. Por outro lado, se essa diferença é mais do que verbal, é importante conhecê-la exatamente. Quais as conclusões que dela se pode tirar. Para esclarecer os vários aspectos do assunto é aconselhável examiná-los ponto por ponto.

SUBORDINAÇÃO INALTERÁVEL

Deve ser entendido, antes de tudo, que não há, na verdade, nenhuma diferença entre os dois sistemas no que diz respeito à inteira subordinação dos órgãos executivos ao Ministro.

Cabe a este, em ambos os casos, o completo comando e responsabilidade dos serviços; esta responsabilidade, no sentido constitucional, é a mesma, quer se trate das Repartições isoladas, quer das Divisões do Ministério; abrange aspectos políticos, financeiros e técnicos e é complementada por um correspondente poder de comando. As ordens às repartições podem ser tão gerais ou particulares quanto o Ministro julgar conveniente. Ele próprio pode resolver qualquer assunto individual, embora segundo a boa prática administrativa só excepcionalmente o faça e, assim mesmo, em combinação com o Chefe do Serviço.

Dentro dos limites da lei e dos recursos orçamentários, pode o Ministro destacar empregados das Repartições isoladas para trabalhar no órgão central do Ministério e mesmo ordenar uma alteração na estrutura daquelas ou na distribuição das funções entre seus empregados. A esse respeito, bem como a muitos outros não há diferença entre uma repartição colocada dentro e outra fora do Ministério.

Por outro lado, a mesma flexibilidade existe no que concerne às restrições legislativas ao poder quase absoluto do Ministro. O Legislativo, dentro

(7) A localização das repartições, sem dúvida, não necessita ser afetada. Sua proximidade é geralmente vantajosa, a não ser para os problemas de estacionamento dos carros.

dos limites constitucionais, pode dar qualquer soma de poder quase-legislativo ou quase-judicial a um órgão subministerial. A supervisão e autoridade do Ministro seriam então correspondentemente restringidas. Muitas agências na Alemanha eram independentes quanto a suas funções judiciais embora estivessem administrativamente subordinadas a um dos Ministérios, como por exemplo, o Departamento de Patentes e o Tribunal de Cartéis; as agências de seguro social não eram subordinadas ao Ministro do Trabalho e sim meramente por este "supervisionadas" (8).

QUESTÕES ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS

Não há, outrossim, nenhuma diferença quanto às questões orçamentárias e financeiras. Estas são, na Alemanha, executadas pelas repartições subministeriais da mesma maneira pela qual os Ministérios americanos as exercem por intermédio de suas Repartições integradas. Isto é, os orçamentos não são elaborados por meio de negociações independentes entre o Serviço de Orçamento e as Repartições isoladas. Em cada uma destas há um empregado encarregado dos assuntos financeiros; as instruções, por este preparadas e aprovadas pelo Chefe, são enviadas ao órgão ministerial central. Neste, emendadas conforme se faça necessário, são reunidas às instruções para o Ministério, sob o título geral da "jurisdição" ou "área" (Geschäftsbereich).

Ajustar os assuntos orçamentários das Repartições isoladas à política financeira do Ministério é dever do funcionário do Ministério encarregado dos assuntos financeiros. Este discute as alterações com os assistentes a cujo cargo estejam os assuntos relacionados com a matéria (ver abaixo); representa também o Ministério em todas as suas Repartições isoladas — embora subordinadas —, nas discussões com o Serviço de Orçamento e esclarece o Ministro nos pontos de conflito. Supõe-se que ele tenha em mente, em todas as discussões, os interesses das Repartições subordinadas; que delibere com os Chefes destas quando se faça necessário; que traduza os novos princípios em termos adequados às Repartições isoladas e transmita as ordens necessárias mediante a assinatura do Ministro ou do Subministro ou, em casos de menor importância, em seu próprio nome. Individualmente, contudo, não está ele acima das Repartições. Suas decisões só recaem sobre estas quando, graças a uma delegação geral ou especial de autoridade, ele fala ou escreve "por ordem do Ministro".

Esta organização corresponde, de maneira ampla, à situação que tem sido desenvolvida em muitos Ministérios americanos, como, por exemplo, no da Agricultura. Noutros, a divisão de funções é menos claramente definida. Não é recomendável às Repartições entrarem em contato com o

Serviço de Orçamento ou vice-versa, sem que seja por intermédio daqueles servidores encarregados dos assuntos financeiros. O primeiro caso conduziria o Serviço do Orçamento a incômodos desnecessários e o segundo sobrecarregaria o emprego ministerial de detalhes, levando-o, em consequência, a negligenciar os problemas principais (9).

QUESTÕES DE PESSOAL

O mesmo acontece no campo do pessoal. O funcionário do Ministério encarregado dos assuntos de pessoal é também o responsável pela instrução e supervisão da administração de pessoal das Repartições isoladas. Embora cada uma destas possua seu próprio servidor para este trabalho, este não participa da discussão interministerial de princípios — tais como os que são abordados pelo Conselho de Administração de Pessoal, de Washington. Quem nela toma parte, em nome de tais funcionários das Repartições isoladas é o representante do Ministério que pode, sem dúvida, pedir o comparecimento de um deles a fim de atendê-lo e assisti-lo em ocasiões particulares. O representante regular é, do mesmo modo, o único a traduzir os novos princípios em termos adequados às Repartições separadas; transmiti-los e zelar para que sejam obedecidos. Sua autoridade, porém, sobre as Repartições isoladas só se torna efetiva quando fala em nome do Ministro.

Isto corresponde, também, exatamente, à presente situação de muitos Ministérios, em Washington, como por exemplo à do Ministério da Agricultura. É bem verdade que há nos E. U. A. um número maior de funcionários cuidando de pessoal, onde na Alemanha só haveria uns poucos. Mas este fato resulta antes das diferentes maneiras pelas quais os funcionários públicos são selecionados e promovidos do que propriamente à separação de certas repartições. O serviço de carreira europeu, com sua educação sistemática, treinamento em serviço, rodízio de escritório e exames finais, torna a seleção do pessoal nos Ministérios e Repartições isoladas um assunto relativamente simples (10).

Via de regra, portanto, num Ministério dado haveria somente dois funcionários para tratar das questões de pessoal, um dos quais cuidaria dos funcionários "de categoria" e o outro dos de nível médio e mais baixo. Somente os Ministérios que mantêm um grande corpo de servidores regionais, corpo esse que não seja auxiliado por uma agência central subordinada, teriam um número considerável de funcionários encarregados das questões de pessoal. Isto acontece com o Mi-

(9) Ver Leonard D. White, *Introduction of the Study of Public Administration*, edição revista (Macmillan, 1939), pág. 99.

(10) Os detalhes até então não publicados nos E. U. A. são dados por Brecht *The Relevance of Foreign Experience*, na edição de F. M. Marx, *Public Management in the new Democracy*.

(8) Comparar neste problema também o *Report of Presiden's Committee on Administrative Management* (1937), pág. 41.

nistério das Finanças (ver abaixo) e com os Ministérios do Interior e da Justiça prussianos, atualmente combinados com os correspondentes Ministérios alemães.

Estabelecer os casos em que, dentro dos limites do estatuto dos servidores civis, as nomeações devam ser feitas pelo Ministro ou pelo Chefe da Repartição, é matéria política.

A regra de que o Ministro deve orientar o Chefe da Repartição não só quanto aos princípios a adotar mas também nos casos individuais quando julgasse necessário, é válida tanto neste campo como em qualquer outro. Mas além da possibilidade de instruções individuais seriam, sem dúvida, estabelecidos princípios gerais, a fim de se obter um procedimento uniforme. Somente as nomeações para os cargos mais importantes seriam reservadas ao Ministro; de modo geral poderiam mesmo ser feitas por proposta do chefe da Repartição (11).

A política de recrutamento a longo termo e a promoção encontrariam seu guardião no encarregado das questões do pessoal do Ministério.

Poderia o governo dos E.U.A. supervisionar esses detalhes se adotasse um sistema de rodízio dos funcionários novos em várias funções.

O ASSISTENTE ESPECIALIZADO

O que foi dito revela que pouca ou nenhuma diferença existe entre os 2 sistemas de organização, no que se refere a subordinação das Repartições aos Ministros e a questões financeiras e de pessoal. A diferença principal surge quando nos voltamos para as funções substanciais dos vários Ministérios.

A retirada de uma Repartição qualquer de um Ministério americano abriria neste uma lacuna no que diz respeito aos assuntos principais tratados pela referida Repartição. A não ser que os Chefes de Seção e seus Assistentes possuíssem, acidentalmente, conhecimentos especializados sobre os mesmos, lá não permaneceria ninguém, para tratar dos papéis, propostas, ou reclamações referentes àqueles assuntos e para conduzir as discussões interministeriais. Sem dúvida, alguém precisa então cuidar desse estado de coisas e preencher a lacuna. Destas considerações surge o "Assistente Especializado" (subject-matter-aide)

(11) Na prática alemã, tôdas as nomeações para os chamados "altos postos", eram, apenas "pro. forma", assinadas pelo Chefe de Estado, isto é, a princípio pelo Monarca e mais tarde pelo Presidente da República, referendadas pelo Ministro, quer fôssem elas para dentro do Ministério, para a Repartição isolada ou para órgãos fora da Capital. As nomeações para os médios e os mais baixos cargos eram assinadas pelo Ministro quando se tratava de cargos dentro do Ministério, propriamente dito, e pelos Chefes das repartições isoladas, quando eram para estas.

(12) que absorve, ao mesmo tempo, muitas das funções presentemente desenvolvidas pelos funcionários de "staff", nos Ministérios americanos. Este "Assistente Especializado" é quem vai marcar, com sua presença, a principal diferença entre os dois sistemas.

Os assuntos a serem tratados num Ministério podem ser distribuídos por 30 a 50 setores, cada um dos quais bastante considerável — mesmo após a remoção dos órgãos executivos — para manterem ocupado um especialista. Um Assistente é colocado a cargo de cada setor, na suposição de que todo papel imaginável ou toda ocorrência ligada ao Ministério se enquadrará, pelo menos num deles; cada um destes setores ou unidades poderá ou não conter todos os assuntos tratados pelas repartições isoladas. Se isto acontecer, o Assistente Especializado a cargo dessa unidade também tratará de todos os assuntos, do órgão ministerial central, ligados à respectiva repartição. Os relatórios, questões, reclamações referentes a esta serão encaminhados ao Assistente Especializado que se manterá em constante contato com ela; elaborará e cuidará das respostas às questões que não podem ser simplesmente encaminhadas, sem a competente revisão; preparará as instruções, regulamentos e memorandos para o Ministro. Se aconselhável redigirá até mesmo as leis e tratará das relações necessárias, referentes a tôdas estas questões com os respectivos assistentes, nos outros Ministérios, ou no seu próprio, ou mesmo com o Legislativo. Ele pode, sem dúvida, chamar um Chefe de Serviço para acompanhá-lo nas discussões interministeriais ou indicar para fazê-lo, um funcionário experimentado do Serviço.

A matéria da competência de um Assistente será, contudo, em geral, mais ampla do que a abrangida por um simples Serviço. Seu campo de ação poderia compreender, por exemplo, o assunto "circulação da moeda"; como a Casa da Moeda é um órgão que lida com uma pequena, se não uma complicada parte deste assunto, poderia também lhe ser entregue, digamos, o Serviço de Gravação e Impressão. Suas relações com esses órgãos seriam, então, apenas uma menor parcela de suas funções constituindo a maior tarefa as considerações sobre o problema da circulação da moeda.

Cada Assistente Especializado tem por obrigação manter-se informado sobre tudo em seu setor que possa ser considerado de "importância para o órgão ministerial central"; deverá ficar em estreito contato com os respectivos Assistentes nos outros Ministérios bem assim, com os mais experimentados especialistas de fora, e conservar-se a par da literatura genérica e dos documentos

(12) O termo alemão é "Referent" ou "Sachbearbeiter", significando o que trabalha na matéria. No livro *The art and Technique of Administration in German Ministries*, de A. Brecht e C. Glaser (Harvard University Press, 1940), apoiamo-nos no uso britânico, ao traduzi-la por "principal". No presente artigo preferiu-se empregar "subject-matter-aide". Para uma exata explicação ver a obra citada (pág. 179).

ministeriais. Quando uma linha geral de orientação tenha sido delineada pelo Ministro, o Assistente deve ser o intérprete consciencioso e solícito dessa orientação, não só para a Repartição isolada, mas também desta para o organismo ministerial central, em relação a quaisquer projetos que possam ser iniciados ou modificados no Ministério.

Segue-se que cada Assistente reúne as funções de "staff" geral às funções de linha as quais resultam do tratamento do assunto dentro do órgão central do Ministério. Noutras palavras, é êle, na matéria de sua competência, o principal Assistente de seus superiores, não só aconselhando-os sobre o que devem fazer, como tomando os passos iniciais necessários à execução do que tenha sido determinado. Além dessas amplas funções, seu setor pode, ainda, ser grandemente acrescido porque a execução das pesadas funções de linha, de um modo geral, é confiada aos órgãos subordinados.

AS DIVISÕES

Supõe-se que 30 a 50 Assistentes — em casos excepcionais, menos ou mais — encarregados de um igual número de setores do Ministério abrangendo determinado assunto, chegam a constituir um organismo conveniente. Geralmente, não necessitam êles senão do auxílio de um ou dois escriturários, cada um, e de uma Secretaria provida de serviço de estenografia e de arquivos. Contudo, 30 a 50 assistentes seriam um número bem grande para ser subordinado diretamente ao Ministro ou ao seu Subsecretário. As variações de talento, temperamento, compreensão política e, talvez mesmo, em casos excepcionais, a resistência passiva, podiam conduzir a desagradáveis desvios e desperdícios de esforços. Para sua coordenação necessitar-se-ia tomar grande parte do tempo de um membro do Gabinete ou de um seu principal representante. Nem poderiam, de outro modo, êstes funcionários, utilizar completamente o conhecimento e a energia de tão eficiente corpo de assistentes.

Para a perfeição do sistema exige-se, pois, que os assistentes sejam grupados numas poucas Divisões (10 ou 15 por Divisão). Haveria então 3 a 5 Diretores de Divisão em cada Ministério. A experiência tem demonstrado decisivamente que 3 é bem melhor do que 5 e que mais de 5 ou 6 torna-se prejudicial. O princípio para agrupá-las seria, sem dúvida, o de combinar, tão perfeitamente quanto possível, os assuntos que fôsem relacionados. Assim, o Ministério das Finanças alemão, em 1932, tinha somente 3 Divisões: uma tratando de despesas, correspondente ao Serviço do Orçamento aqui (E. U. A.) outra das rendas internas e a 3.^a das tarifas e do imposto de consumo. No Ministério do Interior, uma Divisão abrangia as áreas: constituição, administração pública e serviço civil, ao mesmo tempo que a manutenção da paz e da ordem; a segunda Divisão cuidava da saúde pública e da nacionalidade; a 3.^a, em razão da restrita jurisdição federal, cuida-

va da ciência e educação. No Ministério da Justiça, 3 Divisões cuidavam, respectivamente, das leis civil, criminal, ou comercial e pública. No Ministério do Trabalho, 4 Divisões tratam das questões administrativas gerais e dos veteranos de guerra; das questões gerais de trabalho, inclusive salários; da saúde e velhice e finalmente, mercado de trabalho, desemprego e habitação.

Os Diretores mantêm-se em constante contato com seus assistentes especializados a fim de zelar para que seus princípios e sua orientação estejam sendo compreendidos e interpretados igualmente por todos, e para que os altos padrões sejam mantidos. Decidem quais as cartas que devam ser assinadas pelos seus assistentes e quais por êles próprios, até que os regulamentos ou as circunstâncias não exijam a assinatura de um Subsecretário ou do Ministro. Os Diretores podem apreciar a capacidade, sinceridade, habilidade e experiência dos Assistentes, através da atenção que êstes dispensam aos trabalhos e também de acôrdo com a importância dêstes. Menos preocupados com os detalhes, são os Diretores os responsáveis pela manutenção da principal linha de política em toda a área. Podem dar a seus Assistentes quaisquer ordens concernentes aos assuntos por êstes tratados; no entanto, as questões pessoais dos Assistentes não estão sujeitas ao seu contrôle. Como se disse acima essas questões são tratadas, diretamente, pelo Ministro e pelo Subsecretário, auxiliados pelos funcionários de pessoal.

Cada Diretor conservar-se-á em estreito contato com os Diretores que trabalham em campos correlatos, nos outros Ministérios. Isto torna os Diretores de Divisão um pequeno corpo de funcionários, abrangendo toda a área governamental (13). Dentro do Ministério, os Diretores estão em constante contato com o Subsecretário que, na Alemanha democrática, era o mais elevado representante do Ministro (14) nas questões referentes ao serviço civil e autorizado a dispor sobre tudo que êste último não fôsse obrigado a tratar pessoalmente.

Os serviços auxiliares de todo o Ministério, como sejam finanças, pessoal, compras, transporte e telefone não eram objeto, na Alemanha, de Divisões especiais e sim tratados por uns poucos Assistentes encarregados de cada um desses assuntos os quais eram freqüentemente assim distribuídos: um para assuntos financeiros, dois para pessoal (veja acima) e um quarto — geralmente o principal escriturário — para os demais serviços auxiliares. Êstes Assistentes seriam subordinados

(13) O total de Diretores de Divisão nos 7 Ministérios aqui considerados era apenas de 24, em 1932. Cinco dêles possuíam 3 Divisões; o do Trabalho, 4 e o dos Transportes, 5. Havia 10 Chefes de Subdivisões, das quais uma era do Ministério da Agricultura, 2 do Ministério do Interior, 2 do Trabalho e 4 do Ministério das Finanças; os outros 3 não as possuíam. Para enumerações posteriores ver Brecht-Glazer, obra citada, pág. 26.

(14) Mesmo sob o regime totalitário, muitos Subministros pertenciam às carreiras do antigo serviço civil.

diretamente ao Subsecretário ou lotados numa das Divisões (15).

Seja qual fôr a melhor maneira de agrupar os serviços auxiliares, o ponto principal é que a divisão sistemática das atividades do Ministério em partes, tratadas por Assistentes Especializados, colocados dentro de umas poucas Divisões, torna o Ministério um organismo conciso, flexível e facilmente organizável, excelentemente preparado para administrar mesmo u'a máquina governamental em expansão e apto para eliminar os emperramentos administrativos.

O CHEFE DA REPARTIÇÃO E O ASSISTENTE MINISTERIAL

A primeira dúvida dos estudantes americanos, ao confrontarem êsses dois sistemas, deve dizer respeito ao Chefe da Repartição isolada. Qual é sua função? Estará êle condenado a uma posição inferior recebendo ordens do Assistente ministerial e, ao mesmo tempo, perdendo o contato com o Ministro?

A resposta decorre do princípio de que ninguém, dentro do Ministério, a não ser o Ministro, tem autoridade sôbre as Repartições isoladas. Qualquer outra pessoa possui sômente a autoridade que o Ministro queira delegar-lhe. Dêsse modo, o Assistente Especializado não tem, por si só, direito de dar ordens a uma Repartição isolada. Também não o tem o Diretor de Divisão. Sômente autorizados pelo Ministro podem êles dar, em seus próprios nomes, tais ordens. E' preciso tornar esta delegação de autoridade perfeitamente clara (16).

Não é permitido ao Assistente, em suas sugestões oficiais ao Ministro, passar pelo Diretor e pelo Subsecretário. Por outro lado, supõe-se que tódas as vezes que os assuntos digam respeito à Repartição isolada, o Assistente deva consultar o Chefe desta em primeiro lugar. Se um conflito de pontos de vista nasce, deve êle, então, dar conhecimento aos seus superiores. Nos casos de menor importância, essa decisão pode ser tomada por intermédio de memorandos escritos.

Contudo, tódas as vezes que o Chefe da Repartição isolada queira discutir, pessoalmente, um assunto com o Diretor de Divisão êste convocará o referido Chefe e o Assistente para uma conferência. Se uma divergência de opiniões reina entre o Diretor e o Chefe da Repartição isolada, uma comunicação, de um modo geral, deve ser feita ao Subsecretário e ao Ministro.

(15) As duas Divisões de Rendas do Ministério das Finanças mantinham uma Subdivisão conjunta para cuidar de seus problemas administrativos e de pessoal.

(16) O Diretor de Divisão e o Assistente Especializado, na Alemanha, usam o timbre do Ministro, inserindo após sua assinatura as palavras "por ordem de", quando agem por delegação de autoridade. A delegação ao Diretor de Divisão envolve todos os assuntos que o Ministro e o Subministro não tenham reservado, a êles próprios, em termos gerais ou especiais. Para detalhes, ver Brecht-Glazer, obra citada, pág. 53.

E' geralmente verdade, pois, que o Chefe da Repartição isolada não tem contato "imediate" com o Ministro nas questões oficiais, justamente porque se supõe que tóda pessoa pode manter a forma regular de aproximação. Tódas as vezes que êle queira falar com o Ministro, pessoalmente e sôzinho, tem que conseguir uma entrevista informal; espera-se contudo que discuta primeiramente com o "staff" do Ministro os negócios oficiais. Se assim não proceder o Ministro convocará êstes funcionários para uma conferência. Esta prática torna menos necessário o entendimento pessoal dos Chefes das Repartições com o Ministro.

Nos Ministérios americanos, o entendimento por intermédio do Secretário da Secretaria tem resultados semelhantes (17). Justamente como atualmente em Washington, também no sistema alemão um Chefe de Repartição isolada raramente pode se encontrar com o Ministro quando as atenções dêste se concentram na política ou em seus interesses especiais; em consequência, frequentes trocas formais e informais de opinião se desenvolvem.

O Chefe da Repartição isolada não fica pois relegado a uma posição inferior; a separação, pelo contrário, mais fortalece que diminui seu prestígio. Sua posição está claramente acima do Assistente ministerial. Embora êste último, também, seja um alto oficial, o salário e a posição do Chefe da Repartição isolada são consideravelmente mais elevados do que os do Assistente ministerial e se aproximam muito aos dos Diretores de Divisão. (18) Muitos Assistentes ministeriais, tornando-se mais velhos, procurarão obter a posição de Chefe de Repartição. Sômente poucos o conseguirão. Mesmo Diretores de Divisão, algumas vezes, preferirão a posição de Chefe de Repartição que

(17) Ver Gaus-Wolcott, pág. 304 "Alguém para conseguir chegar até o Ministro tem que passar por 2 repartições, sem contar a primeira contendo a sala de 3 dos Assistentes e a outra a do 4.º. Para todos os objetivos práticos cada pessoa que procura o Ministro deve passar pelo escrutínio de seis Assistentes, e todo papel ou assunto a êle dirigido deve primeiro ser revisto por seus Assistentes. Êstes fazem a revisão final de todos os assuntos que chegam até o Ministro e dão o primeiro impulso aos que saem de suas mesas.

(18) O salário anual de um Diretor de Divisão alemão, inclusive uma bonificação para casa, era de cerca de 20.000 marcos e o de um Chefe de Repartição isolada, 19.000, 18.000 ou, nos menores, de 16.000. O de um Assistente Especializado era de cerca de 10.000 a 14.500 (com aumentos bienais). Os cortes de emergência feitos pelo Gabinete Bruning, mantidos desde então, reduziram estas quantias de perto de 21%, limitando os Diretores de Divisão a cerca de 16.000 marcos (6.400 dólares), os Chefes de Repartições isoladas a cerca de 15.000, 14.000, ou 13.000 marcos (6.000, 5.600 ou 5.200 dólares), respectivamente, e os Assistentes Especializados a um máximo de perto de 11.500 marcos (4.600 dólares). Os funcionários dos Ministérios americanos perceberiam 8.000 a 9.000 dólares e, algumas vezes, mais como Chefes das Repartições isoladas e 5.600 a 7.500, em posições correspondentes em importância às dos Assistentes Especializados do primeiro grau. Os Assistentes mais novos (do segundo e terceiro graus) perceberiam consideravelmente menos em ambos os países.

permite maior força e independência e está menos exposta aos açoitamentos diários da agitação política. Em alguns casos, um Chefe de Repartição pode vir a ser um Diretor de Divisão ou mesmo Subsecretário.

Em casos excepcionais é possível existir um Chefe de Repartição exercendo as funções de Assistente ministerial mesmo quando essa repartição, como um organismo, tenha sido separada do Ministério. Esta solução é, em geral, passível de objeção. O trabalho de um Chefe de Repartição no órgão central do Ministério não pode ir além dos assuntos que lhe estão afetos, enquanto, normalmente, um Assistente ministerial cuida de uma área maior. Além disso, ligado primeiramente como está às responsabilidades de sua Repartição não pode o Chefe desta se concentrar nos problemas gerais de "staff" do Ministério. Duplos por natureza, estes problemas incluem todas as questões de política geral e todos os assuntos de interesse interministerial. Cada Assistente fica inteiramente ocupado com essas duas classes de tarefas e com a manutenção de todos os contatos cruzados necessários. O Chefe da Repartição, como Assistente no Ministério, pouco tempo pode dedicar a esses assuntos.

A 3.^a desvantagem consiste em poderem os assuntos da Repartição isolada e os do Ministério, propriamente dito, ser confundidos, em virtude de não estarem bem definidos. O processamento normal requer que os relatórios do Chefe da Repartição e as sugestões e reclamações que venham de fora, mas a esta concernentes sejam remetidas ao Assistente ministerial. Se acontece ser o Chefe da Repartição o próprio Assistente ele encontrará sobre sua mesa cartas que ele próprio escreveu, podendo respondê-las "por ordem de"; e como não pode atender bem às reclamações, surge novamente um vácuo, a não ser que o Diretor de Divisão a elas dedique seu tempo.

A experiência alemã ensinou que tal combinação só era perfeita quando a Repartição isolada ou era muito pequena ou de importância temporária; em tais casos a designação de um Chefe para uma Repartição separada pode não representar uma economia quando as tarefas extraordinárias que o Assistente executa em tais Repartições não esgotam, totalmente, suas energias.

Por razões políticas, contudo, a Repartição que trata das questões de ordem pública, embora como um organismo estivesse separada do Ministério do Interior, algumas vezes a este achava-se ligada, tornando-se assim o Chefe dessa Repartição quase um Diretor de Divisão do Ministério (19).

(19) Sob o regime de Hitler, Himmler, o Chefe da polícia nacionalizada e da Guarda Especial, era ao mesmo tempo uma espécie de Diretor de Divisão para os assuntos de polícia, do Ministério do Interior. Assim, ficava isento da supervisão de um Subministro, e gozava do privilégio de um acesso imediato ao Ministro, bem como a Hitler. Noutros aspectos, a velha regra descrita acima tem sido largamente mantida.

COOPERAÇÃO ENTRE OS MINISTÉRIOS

A idéia de que as questões interministeriais serão melhor tratadas no próprio Ministério que nas Repartições colocadas fora deste leva à conclusão que, exceto para troca de informações, os Ministérios não têm relações diretas com as Repartições Subministeriais dos outros Ministérios mas sim uma comunicação desembaraçada através do órgão central (20).

Cabe a cada Ministério determinar, para suas próprias Repartições subordinadas, exceções a essa regra. O código processual de 1926, dos Ministérios alemães, enumera exceções gerais para o Arquivo do Reich, subordinado ao Ministério do Interior e para o Serviço de Estatística, subordinado ao Ministério da Economia. O contato direto com o Arquivo do Reich era geralmente permitido.

Cada Ministério que necessitasse do Serviço de Estatística para suas estatísticas podia lidar com o mesmo, neste setor, diretamente, se os recursos fossem fornecidos de maneira adequada. Os detalhes não importam aqui, (21) o sistema é suficientemente flexível para se ajustar a qualquer eventualidade.

TROCA ENTRE STAFF E LINHA

A carreira dos Assistentes ministeriais dependerá, sem dúvida, largamente do sistema de pessoal adotado pelo país. Um Assistente alemão, via de regra, entra no Ministério como um ajudante do Assistente Especializado. O Ministério geralmente o seleciona de um reservatório mantido para servir a todas as esferas governamentais — federal, estadual e local, o órgão ministerial central e os órgãos regionais — nas mais altas posições.

Sua educação prévia deveria incluir preparo universitário suficiente para o grau de "doutor"; em seguida a fim de ser admitido, seria submetido a uma prova, após 3 anos de estágio em algumas oito agências diferentes, seria submetido então ao exame final (22). Como a ordem de classificação nessas provas não era estabelecida, os Ministros tinham a liberdade de selecioná-los dos reservatórios, de acordo com seu julgamento (23).

(20) Ver Gaus-Wolcott, pág. 315, sobre a necessidade de uma participação mais rápida do "staff-geral". "As interrelações com outros Ministérios exigiam a qualificação de um staff-geral".

(21) Ver Brecht-Glazer, pág. 103.

(22) Ver Brecht, *The Relevance of Foreign Experience*, págs. 115, 120 e também 126 e seguintes, sobre as críticas a este sistema e as sugestões apresentadas para o governo americano. Somente alguns poucos especialistas foram selecionados do reservatório regular, como, por exemplo, no Ministério da Economia (Alemanha).

(23) Ver o *Plan A*, no *Report of the President's Committee on Civil Service Improvement*, H. Doc. 118, 77.^o Congresso, 1.^a Sessão (1941), Capítulo V, discutido por Gordon Clapp no número de Primavera desta Revista (*Public Administration Review*), pág. 287.

Via de regra eram escolhidos os candidatos que haviam passado em ambos os exames com, pelo menos, o grau de "bom" dado somente em menos de 10% de todos os casos. O afastamento a essa tradição daria ensejo a queixas contra favoritismo. As cogitações dos partidos não eram levadas em conta. Embora algumas vezes estes fossem atendidos, o mau efeito desta prática era sanado por estipulações tais como: educação, treinamento, exames e a tradição acima mencionada.

Não obstante o candidato durante sua longa preparação tenha obtido algum conhecimento do trabalho de linha, sua chamada a um Ministério, como ajudante do Assistente Especializado não significa uma permanência definitiva no órgão central do Ministério. Ao descrever este lado do problema preferiria invocar o espírito de Montesquieu e relatar não o que era realmente na prática mas como penso deveria ter sido, de conformidade com as idéias fundamentais.

Sob a Monarquia, o princípio da troca do pessoal de "staff" com os dois órgãos regionais foi firmemente estabelecido. Depois de 2 ou 3 anos no Ministério, cada Assistente seria enviado para o interior onde, durante 2 ou 5 anos, conseguiria suas primeiras credenciais nos trabalhos regionais de responsabilidade, isto, antes de ser considerado apto para uma segunda chamada ao Ministério. Se novamente chamado obteria, após um período durante o qual se achava simplesmente "emprestado", uma posição permanente de Assistente Especializado; isto aos 34 anos mais ou menos. Depois de mais 5 ou 10 anos no Ministério, voltaria então mais vezes ao interior, porém, numa posição de linha mais representativa.

Esta prática reunia duas grandes vantagens. Primeiro alcançava esta troca entre as atividades de "staff" e linha que é certamente o melhor processo para uma eficiente política de pessoal. Em segundo lugar, evitava que os Ministérios mantivessem servidores simplesmente pelo fato de já lá se encontrarem; é esta tentação, como todo estudante sabe, uma das maiores dificuldades para a política de pessoal. Se todo ajudante, sem exceção, depois de um certo tempo, tivesse que ser mandado embora, eliminaria a tarefa nada agradável de discriminação dos que deveriam sair. Decidir quem deve voltar, alguns anos mais tarde, já não depende de sentimento. Uma política de pessoal salutar torna-se então fácil.

O Ministério alemão pode promover um ajudante que tenha passado pelos postos do interior se nestes ele mostrou qualidades particulares para o trabalho regional e desprezar completamente um outro que fracassou no órgão central do Ministério e no interior, e fazer voltar ao Ministério um terceiro.

Durante o período democrático, a realidade entra em choque com esse ideal. A rígida prática

de fazer retornar cada ajudante ao interior após alguns anos de trabalho de "staff", no Ministério, foi abandonada durante a Grande Guerra e, desde então, mantida em suspenso devido a universal escassez de habitação. Embora permutas frequentes fossem feitas, especialmente nos Ministérios prussianos, a regra perdeu seu caráter geral, e com isto seu principal valor seletivo.

Uma vez chamados ao Ministério, muitos Assistentes lá achariam por bem ficar e, após a indicação para uma posição permanente, adquiririam, sucessivamente, 3 títulos indicadores de antiguidade mais rapidamente do que uma troca de função (24). Alguns seriam transferidos de um Ministério para outro ganhando assim alguma experiência adicional. Mas a falta de prática nos serviços regionais fará com que estas transferências não sejam compensadoras. Uma percentagem relativamente alta de Assistentes ministeriais poderia, pelo menos, em seus quarenta anos, ser indicada para uma posição de linha de responsabilidade, como, por exemplo, a de Chefe de uma Repartição Subministerial, a de Diretor regional de uma grande Agência federal ou, para a especialmente cobiçada, Presidência de Distrito ou de Província da administração geral prussiana. Mas essa tardia transferência ao trabalho de linha é de limitado valor, quando não precedida de um trabalho prévio no interior, em postos de menor importância.

Qualquer organização do órgão ministerial, central, de qualquer Ministério, em qualquer país, adotaria a velha prática da Alemanha imperial, admitindo jovens Assistentes, após um aprendizado prévio no interior, para o órgão ministerial central, a fim de reinviá-los automaticamente ao interior, poucos anos depois. A importância deste processo parece ainda maior hoje do que antigamente.

Num país democrático recorrer-se-ia a esta prática como um meio de se evitar a burocracia e de se neutralizar os perigos que surgem em toda parte em que os servidores do órgão central do Ministério perdem o contato com a população. A troca deveria ser repetida num nível mais elevado por meio de nomeações para as posições de mais responsabilidade do órgão ministerial central e do interior, em alternações adequadas.

A troca entre as funções de "staff" e as de linha é contudo uma questão meramente acidental no presente contexto. Tão pouco o método de seleção dos servidores civis está necessariamente ligado ao nosso problema. Mesmo se a presente prática persistisse em tais assuntos, nêles permanece o problema ao qual este artigo é dedicado, isto é, a contração ministerial mediante a separação do órgão ministerial central, das repartições executivas.

(24) Ver Brecht-Glaser, págs. 26 e 181.