

Ciência da Administração

CELSO DE MAGALHÃES

IV

MECANISMO DAS SOLUÇÕES

A Administração Pública destina-se, evidentemente, à prestação de serviços e à guarda do patrimônio do Estado; mas nem sempre são pequenas as dificuldades que ela encontra na realização desse objetivo.

Com efeito, a ação pública dos órgãos administrativos consiste na execução de uma série de atos, os quais não podem ser efetivados antes que se preencham determinados requisitos.

Em primeiro lugar, é necessário que se examinem as condições do fato a atender; depois, que se determine o ato cuja execução, presume-se, resolverá o problema. Em seguida, é preciso providenciar para que a realização do ato escolhido se verifique no momento oportuno e, finalmente, que a solução seja levada ao conhecimento dos interessados, se da execução do ato decorrerem direitos e obrigações em face do Poder Público.

Tudo isso, que parece de grande simplicidade, não se faz, quase sempre, sem obstáculos inúmeros, cada um dos quais força o apêlo a meios diversos, a fim de os evitar, diminuir ou resolver.

Às vezes, a Administração Pública toma conhecimento das condições do fato, por intermédio das partes, isto é, dos próprios indivíduos, os quais procuram espontaneamente os órgãos públicos para lhes levar os informes, pois o assunto é de seu interesse imediato. E' o que acontece, por exemplo, no caso das matrículas em escolas públicas: se a parte interessada não lhe levar os elementos necessários, a Administração nada terá a pesquisar para formar conhecimento. E' óbvio que, em casos tais, nenhuma dificuldade existe para reunir os dados pertinentes ao fato a resolver ou, pelo menos, está isso isento de óbices ponderáveis.

Outras vezes, porém, a iniciativa de procurar elementos que permitam conhecer o fato pertence à própria Administração. Esses, sem dúvida, são os casos difíceis. Entretanto, quando tais fatos se processam dentro mesmo da organização administrativa, diminuem as dificuldades da pesquisa. Assim, por exemplo, a formação de oficiais para as Forças Armadas: todos os elementos de elucidação do fato estão contidos na estrutura, dentro da própria máquina administrativa que vai ser chamada a resolvê-lo.

Já, quando os fatos se processam fora dessa organização administrativa, quando a ocorrência do

fenômeno lhe é exterior, as coisas mudam radicalmente de aspecto. E' o que se passa, por exemplo, com a lavoura do café. Se fôr preciso conhecer-lhe a situação exata, para resolver um problema que lhe diz respeito, muito trabalho se terá de efetuar, e sempre em condições delicadas. Como, nesse caso, os fatores de conhecimento se situam no exterior da Administração, no seu âmbito externo, e não há interesse individual a satisfazer, impossível evitar sua dependência de pessoas e de circunstâncias, quase sempre incontroláveis pelos Poderes Públicos. São êsses, pois, os casos em que a técnica aconselha cuidados especiais, com vistas à garantia de resultados aceitáveis.

Para bem conhecer tais fatos, deve-se, de princípio, não confiar a um só agente o encargo da pesquisa e estudo. Isso não significa que se adote sempre, para casos desses, uma chefia executiva do tipo colegial. O que se tem em vista é fazer atuar, simultaneamente, vários agentes, para garantir-se a continuidade de ação, na falta ou impedimento de um deles, de vez que essa continuidade é fator preponderante para a confiança nas apurações.

Não é de importância menor fazer-se um registro metucioso de tudo quanto fôr sendo obtido, para poder-se dispor, a qualquer tempo, duma visão conjunta dos fatos e possibilitar a qualquer agente uma igual orientação no que concerne ao objetivo comum. A centralização dos informes deve ser considerada coisa imprescindível, não apenas para meio de controle, como também para síntese de conhecimentos, que é a finalidade da pesquisa.

Se o fato a estudar é daqueles em que a vontade humana intervém, não se poderá fugir a dificuldades muito maiores, dada a capacidade de dissimulação, de despistamento, de resistência passiva que muitos indivíduos mostram em face da Administração Pública. E' preciso, então, coletar o maior número possível de elementos, para que se controlem mutuamente e fácil se torne perceber o desvirtuamento da verdade. A coleta de poucos elementos e a conclusão apressada que daí se tirasse levaria, sem dúvida, a uma falsa inteligência dos fenômenos com os quais tivessem ligação. E' o que se verifica, por exemplo, com a elucidação dos atos criminosos, quando os respectivos autores procuram dificultar a reunião de elementos condenatórios.

Nos casos mais difíceis, torna-se como que impossível obter elementos que se relacionem diretamente com o fato a esclarecer, isto é, nem sempre os dados recolhidos têm ligação imediata com o fato a estudar. Não se coletam os dados que se

desejam, mas apenas os que podem ser coletados. Os problemas têm de ser resolvidos com os elementos que a pesquisa puder encontrar, o que, nem sempre, é do melhor quilate. Mas, nesses casos, basta conseguir uma relação genérica entre os elementos coletados e a categoria do fato cujo conhecimento se busca. Isso significa que não é imprescindível, às vezes, uma ligação direta, imediata, entre uns e outros, para que a solução se torne possível. Indiscutivelmente, uma fórmula dessas não se poderia aplicar ao estudo de certos fatos como os crimes, por exemplo, porquanto, nessa categoria de fenômenos, se torna essencial o conhecimento direto e imediato das circunstâncias, sendo defeso concluir por vias indiretas e analógicas.

Como já dissemos, o modo de obter os elementos necessários ao estudo do fato não é sempre o mesmo. Por vezes, confia a Administração no interesse que têm os próprios particulares em lhe oferecer os dados, pois a vantagem a ser obtida pelo informante fica na dependência dos elementos que vão ser por ele apresentados. Outras vezes, contudo, o oferecimento dos informes não é espontâneo; torna-se então necessário impor a prestação deles, ainda que sob cominação legal, quer mediante aplicação de penalidade, quer pelo impedimento do gozo futuro de certas vantagens, quer ainda pela combinação de ambas essas modalidades. Assim, por exemplo, é multada e não pode ainda participar das concorrências públicas, a firma que não haja preenchido o Boletim de Produção do Registro Industrial, base da estatística econômica do país.

A despeito de tôdas as precauções, não é bastante obter dados e informes, para elucidação perfeita de certo fato. E' de absoluta necessidade fazer-se o contrôlo dos elementos obtidos, o que pode ser conseguido, nos casos mais delicados, pelo método das instâncias sucessivas. Assim, se a Administração encarrega servidores seus de denunciar o estado sanitário de zonas de criação, para fins de profilaxia, outros veterinários, encarregados do exame do gado abatido nos matadouros, fiscalizam a atuação dos primeiros, ainda que o não saiam, influenciando, dessarte — pela possibilidade da verificação dos erros — para tornar mais fidedignos os elementos colhidos no local.

Conhecidas as circunstâncias do fato, resta determinar o ato a ser realizado para solucionar o problema em equação. Nenhuma dependência existe entre as dificuldades para obter o conhecimento das circunstâncias do fato e as dificuldades na determinação do ato a realizar, umas com as outras; as primeiras podem ser graves e as segundas, insignificantes; ou vice-versa: ser fácil determinar as circunstâncias do fato e muito difícil determinar o ato a executar.

Entretanto, no que diz respeito ao ato, as dificuldades pertencem, quase sempre, à Técnica; a Administração limita-se, apenas, a provocar a manifestação das ciências aplicadas, não lhe restando nenhuma capacidade para modificar as conclusões, seja em benefício próprio, seja em benefício da coletividade. Mas, quando — ainda que raramente — tais dificuldades se deslocam para o campo do Di-

reito, dispõe a Administração, embora de modo restrito e limitado, de capacidade para intervir e forçar conclusões num ou noutro sentido. E' que domina, então, o princípio fundamental de preferir uma simples aproximação entre o ato e o interesse público a satisfazer, a uma solução mais acurada e exata, mas que demande maior esforço e esteja em desproporção com os resultados a obter. E' por isso que se torna, por exemplo, fácil fixar tarifas postais e muito difícil fixar o preço dos transportes nas estradas de ferro. No primeiro caso não há diversidade entre os vários atos ocorrentes e, além disso, situa-se o problema exclusivamente dentro do Direito Administrativo. No segundo caso, sendo vários os elementos técnicos em jogo, vários serão também os atos possíveis, cumprindo distinguir qual o mais conveniente. E a solução técnica encontrada, nem sempre satisfaz por completo, seja às partes, seja mesmo à Administração, pois pode exigir sacrifícios de ambas.

Ainda que não pertença ao Direito a solução do problema, há vantagem em procurar, na medida do possível, a uniformização dos atos a executar; quando, todavia, não se pode obter essa uniformidade, é preciso que se determinem, em cada caso concreto, por características externas, bem perceptíveis e não dissimuladas, as modalidades particulares do ato, para fixação precisa do mais conveniente.

Determinado o ato a executar, sua execução pertence, tanto à Técnica, quanto à Administração. A esta só cabe, entretanto, montar a organização necessária à realização do ato, cuidando do pessoal, material e das normas de serviço, sempre em obediência às características particulares de cada caso. Assim, por exemplo, quando se trata de uma doença epidêmica, se o ato determinado pela Técnica consiste numa vacinação geral, compete à Administração selecionar, para esse serviço, pessoal capaz e idôneo, em número bastante, com meios suficientes e organizado de modo a possibilitar a consecução do resultado que a Técnica deseja.

Na execução do ato, as dificuldades da Técnica e da Administração independem umas das outras. Assim, no exemplo dado, poderia ter sido muito fácil determinar a vacina indicada para evitar a propagação da doença e, ao contrário, muito difícil montar o instrumento administrativo indispensável à vacinação efetiva. E a recíproca é verdadeira: a Técnica pode encontrar muitos óbices na execução do ato, enquanto a Administração achará relativa facilidade na sua efetivação. E' o que se dá, por exemplo, com a fabricação da bomba atômica.

Na determinação da oportunidade da execução do ato, conjugam-se a Técnica e a Administração: a primeira determina o momento exato em que o ato deve ser realizado para resultar eficaz; a segunda terá de providenciar para que a execução realmente se processe no momento indicado pela Técnica. O resultado fica, pois, na dependência do acerto de ambas: o erro de uma influirá no sucesso da realização, de modo a prejudicá-lo.

Se do ato executado nascem, perecem ou se modificam direitos ou obrigações, cumpre levá-lo ao conhecimento dos interessados, o que, em geral, é tarefa da publicidade. Não basta, por vêzes, que se faça, no órgão oficial do Estado, a publicação do ato a executar, para obter a pronta adesão dos interessados e as conseqüências desejadas. Há que juntar a isso outros meios mais eficazes, como a imprensa, o rádio, a distribuição avulsa, a afixação em lugares públicos...

A notificação direta também é meio de publicidade, e dos mais eficientes; entretanto, só se pode adotá-la nos casos em que o ato se dirija exclusivamente a determinados indivíduos, em número reduzido. Quando tais indivíduos são indeterminados ou em número bastante grande, é de relegar-se para outro plano a notificação direta, considerada, então, impraticável.

*
* *

De tudo quanto se acaba de dizer, verifica-se que a inadequada solução para um problema administrativo não deve ser atribuída sempre à incapacidade da Ciência da Administração para resolvê-lo. Muitos fracassos, muitas decepções, muitos in-

sucessos há que atribuí-los a outros responsáveis, entre os quais se coloca, freqüentemente, a própria coletividade, o público em geral, na sonegação sistemática dos informes, ou na adulteração proposital dos elementos fornecidos.

Ainda há mais: é comum determinar-se o ato a executar, para solução dum fenômeno ocorrente, sem a fase preliminar que exige o perfeito conhecimento das circunstâncias e elementos relativos a êsse fenômeno: a isso se chama *improvisação*, causa de muitos fracassos administrativos. E' como se o médico receitasse o doente antes do diagnóstico prévio, ou pretendesse diagnosticar sem o exame minucioso do paciente.

E quando não se quer improvisar, seja por honestidade cívica, seja por dignidade profissional, podem fracassar ainda os resultados pela insuficiência de elementos obtidos, ou pela falsidade das informações prestadas.

Conseqüentemente, antes de criticar o desacerto dum ato administrativo, seria justo atender que administração não se improvisa, mas só se torna eficiente e proveitosa, quando praticada dentro dos cânones científicos que lhe disciplinam as atividades.

* *
*

Enquanto não pudermos contar só com os indivíduos "perfeitos", "inteiriços", dispostos e capazes de dar tempo integral, sob qualquer horário, teremos que aproveitar mão-de-obra e cérebros como se aproveita hoje material: tacos e tabuinhas, ladrilhos, retalhos, em vez de tábuas, lajes, peças inteiras, blocos.

Precisamos, também, aumentar a duração da jornada para tôdas as espécies de serviço; aproveitar as madrugadas, as manhãs e as noites, hoje, lamentavelmente desperdiçadas ou inutilizadas.

Mas, acima de tudo, devemos considerar que o aumento da produtividade, que é um dos problemas principais que enfrentamos no Brasil, não será obtido exclusivamente através do aumento da capacidade e da qualidade do trabalhador. E' imprescindível que se captem e se aproveitem tôdas as energias e as disponibilidades de força de trabalho ora dispersas e distribuídas desigualmente entre os homens, os quais são, irremediavelmente, unidades de trabalho díspares e impadronizáveis. Converter essa energia proveniente de fontes diversas em um caudal de trabalho intenso e contínuo é todo o segredo da administração do pessoal. Uma coisa é lidar com homens e outra com máquinas.

José Palmério, in R.S.P. — setembro de 1945.

* *
*

O que mais impressiona no pensamento de Henri Fayol ao expor, inicialmente, a importância do *planejamento*, como o primeiro dos elementos de administração, não é a máxima em que recorda que "governar é prever", nem quando afirma que "prever significa aí, ao mesmo tempo, levar em conta o futuro e prepará-lo", senão quando, sucintamente, diz apenas isto: "prever é já agir".

De onde se deduz: onde quer que as coisas devam suceder bem, no mundo dos negócios públicos ou privados, o *planejamento* não antecede a ação, porque, em si mesmo, êle deve constituir o início da ação.

E' dessa forma que se limita a incursão de *imprevisto* nas oscilações do futuro.

Quando o esforço individual ou coletivo se desenvolve segundo um plano — isto é, segundo uma política — é óbvio que as possibilidades de insucesso no empreendimento se reduzem de muito.

Alfredo Nasser, in R.S.P., junho de 1945.