

ORGANIZAÇÃO

A Estrutura da Administração Federal

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

NUM Estado, pode ocorrer que haja uma fonte unitária de poder, isto é, apenas um núcleo de governo pròpriamente dito, ou que o poder governamental se distribúa entre um núcleo principal e núcleos secundários. O Estado diz-se unitário no primeiro caso e federativo no segundo.

Evidentemente, o conceito acima supõe o Estado, como entidade jurídico-política, indivisível e à idéia de Estado federados opõe est'outra, mais ajustada à realidade, embora em desacôrdo aparente com certas fórmulas verbais, de Estado federativo.

Não temos motivo, nem autoridade, para retomar a infundável discussão dos publicistas em tôrno do que deva ser a concepção pura e estrita de Estado, a ser construída sôbre o conjunto dos atributos — população, território, govêrno, soberania, estabilidade — que constituem, grosso modo, a pedra de toque do direito dum corpo social a dizer-se ou não um Estado. Apenas recordaremos que, na prática de conveniência dos povos, cada um dêsses atributos pode vir a ser considerado mais ou menos contingente, em face de exemplos objetivos.

Deixando, portanto, de lado, os casos duvidosos e seguindo o critério de considerar à moda o índice representativo, admitimos que Estado é a entidade possuidora de todos aquêles atributos, entendida a soberania como sendo a capacidade de transigir, por determinação própria e insuscetível de revisão por outrem, no campo das relações internacionais e referida a estabilidade aos demais atributos.

De tal ponto de vista, a verdadeira confederação é u'a multiplicidade de Estado; as genuínas reuniões pessoais serão, quando muito, confederações; as uniões reais perfeitas guardam o tipo dos Estados de onde se originam.

Pôsto isto, a Administração — organismo incumbido de executar as determinações do Govêrno — partilha da natureza do Estado a que pertence:

é, por assim dizer, um sistema circulatório alimentado por uma só e poderosa bomba aspirante-premente, no Estado unitário; e, no Estado federativo, uma associação de sistemas circulatórios, independentes entre si, adstritos à irrigação de zonas restritas, as quais são, ainda, cobertas pela rede dum maior sistema comum, cujos canais se anastomosam, aqui e ali, com os condutos das redes locais.

A Administração em Estado moldado segundo noção radical de unitarismo marca-se pelo fato de provirem do centro as ordens para tôdas as ações, inclusive as menos importantes. Os agentes administrativos espalhados pelo país funcionam como simples executôres automáticos, sendo-lhes negada até a menor parcela de discrição em sua conduta funcional. O mecanismo administrativo é, aí, o do sistema linear ou militar da teoria da organização do trabalho. Nêle inexiste, obviamente, a delegação de autoridade.

E' bem de ver que, dessa maneira, as coisas estão postas em completa crueza de teorismo. De fato, nem a organização linear nem a administração unitária são exequíveis na inteira latitude de sua concepção, salvo em se tratando, respectivamente, de grupos de trabalho modestos, em quantidade e qualidade, e da Administração de Estado reduzido às proporções de pequeno município de vida incipiente.

A tendência natural para o auto-govêrno, aliada à impossibilidade material de comandar dum ponto único cada passo dos agentes executivos, sem entorpecer e, frequentes vezes, interromper o processo administrativo, requer a delegação dos poderes administrativos.

Para Berthélemy, essa operação tem dois aspectos: a *déconcentration* e a *descentralization*. Diz êle (1):

(1) H. BERTHÉLEMY — *Droit Administratif* — 3.^a ed. — Paris, 1933 — pág. 113.

“Descentralizar-se por três categorias de medidas. A primeira maneira consiste em tornar independentes do poder central os administradores encarregados da gestão dos interesses regionais e locais. A segunda, em aumentar as atribuições das autoridades regionais e locais. A terceira, em acrescer seu poder de decisão”.

Desconcentração, ensina, é o simples acréscimo das atribuições dos agentes locais do poder central.

Conseqüentemente, a desconcentração acomoda-se, mais ou menos à vontade, nas normas dum regime unitarista. Trai, porém, já iniludível orientação federalista. A *fortiori*, é mister afirmar a conformidade da descentralização com o federalismo.

Notemos que o federalismo, antes de ser regra prática ostensiva na organização dum Estado, é princípio fundamental de comportamento e, neste sentido,

“caracteriza-se por uma tendência a substituir as relações de subordinação pelas de coordenação, ou, ao menos, a restringir aquelas quanto possível; a substituir a compulsão de cima pela reciprocidade, pelo entendimento e pelo ajustamento, o comando pela persuasão a força pela lei” (2).

Não parece, entretanto, muito temerário afirmar, pensando mesmo na organização estatal, que a descentralização, à luz da resultante das duas opiniões acima transcritas, significa o estabelecimento do federalismo de fato e de direito, com ou sem declaração formal.

A respeito da descentralização em um Estado tradicionalmente unitário, como a França, é, todavia, mais prudente considerá-la prova da plasticidade e adaptabilidade do regime unitário.

Aquêlê conceito de federalismo, o de Max Hilbert Boehm, dá a medida do que uma Administração Federal devia ser: um instrumento de orientação e coordenação das atividades administrativas dos componentes da federação.

Nêsse caso, prevaleceria menos, sem dúvida, a ciência política do que o princípio da divisão do trabalho: à Administração Federal ficariam os encargos de preparação do trabalho administra-

tivo e seus complementares, tudo feito numa base de cooperação livremente pactuada; a parte executiva seria da competência dos componentes referidos.

Mas os fundamentos do federalismo levam a sucessivas divisões da autonomia administrativa. Não há parar nas províncias (em mais apropriada terminologia, os nossos Estados dir-se-iam províncias ou regiões ou teriam qualquer outra designação genérica semelhante a estas, dado não se lhes aplicar a denominação Estado com a significação que lhe é mais usual), não há parar nas províncias, dizíamos, regiões geográficas ainda em geral muito extensas. Nossa organização, por exemplo, vai a nova divisão, ao município, que é, aqui, a célula política da República, nos termos da Constituição.

Para certos fins, pelo menos, a cissiparidade autônômica dá-se, também no município, do que não faltam exemplos alhures. No Brasil, há entidades espaciais menores do que o município apenas para fins puramente administrativos e não dotadas de autonomia.

Aplicada à Administração regional, à estadual, em nosso caso, a pauta traçada para a Administração federal, atribuir-lhe-íamos a função de orientar e coordenar as atividades administrativas das entidades locais. A estas caberia, afinal, a direta prestação de serviços à coletividade.

Em cada caso, a orientação e a coordenação far-se-iam no sentido de ensejar o uso das melhores técnicas, de articular emprêsas de interesse não confinado, de auxiliar a procura de meios materiais de ação, inclusive a formação de fundos financeiros comuns.

Essas as linhas gerais dum atraente plano teórico de organização das atividades administrativas em um Estado federal ou federativo. Não é difícil, porém, reconhecer condições de inércia inerentes a um plano assim rígido. Na realidade, se as entidades menores ficassem em dependência de orientação até no que concerne a realizações para efeitos necessariamente limitados às respectivas fronteiras, estaria retomado o perigoso caminho da centralização; por outro lado, se às entidades maiores não se dessem faculdades mais amplas que as de orientação e coordenação, ficariam condenadas a um papel de grande passividade e todos os interesses comuns a duas ou mais entidades menores teriam de sofrer, em sua realização, a espera in-

(2) M. H. BOEHM — *Encyclopedia of the Social Sciences* — pág. 169.

dispensável ao processo de ajustamento dos desejos de cada uma.

Talvez por isso, a distribuição de encargos no Estado federal faz-se, em geral, com referência a matérias, a finalidades, e não a fases de trabalho.

A rigor, cumpre reconhecer que a divisão por fases de trabalho, embora se faça abstração das duas sortes de dificuldades assinaladas linhas atrás, não apresenta condições para aplicação indiscriminada. Mas várias das parcelas da atividade governamental prestam-se muito bem a ser realizadas por etapas de preparação e execução atribuídas a responsáveis separados.

A existência dessas circunstâncias favoráveis permitiria preferir-se a adoção dum critério misto, segundo o qual certos assuntos, em toda a sua extensão, fôsem da competência exclusiva da Administração Federal; outros permanecessem na alçada exclusiva das Administrações regionais e alguns outros ficassem reservados à cooperação entre as Administrações, de forma orientadora e coordenadora, para a federal, e executiva, conforme critério semelhante de distribuição de encargos, para as demais.

A cooperação seria proveitosa justamente nos casos atuais de competência não exclusiva, desde que eliminaria ou minoraria a duplicação desordenada de esforços, tão freqüente na vigência do arranjo tradicional.

Essa duplicidade ocorre porque, de uma parte, as Administrações regionais, ao tomarem interesse por u'a matéria da competência subsidiária, não indagam, via de regra, dos passos da Administração federal no terreno comum, se é que não os ignoram deliberadamente, e, de outra, a Administração federal não se retrai nem dá novo curso a seu procedimento, diante da atuação concorrente das Administrações regionais, seja por não na conhecer, não confiar nela ou não se aperceber da vantagem de procurar associar-se-lhe de modo harmonioso.

A simples distribuição de competências por matéria, no Estado federal, afigura-se um traço de federalismo centralizador.

Não é de esquecer, realmente, que o federalismo também pode ser instrumento de centralização e com este caráter foi utilizado na formação da União americana, cujos membros, ao ingressarem nela, estavam na posse de independência política.

A ser plausível aquela hipótese, a referida dis-

tribuição terá sido mero artifício introduzido sem justificativa no federalismo brasileiro, instituído, que foi este, por fraccionamento dum Estado unitário.

Mas, vejamos qual é o esquema básico de operações da Administração federal brasileira.

O primeiro ato de organização da Administração federal, após promulgada a Constituição de 1891, foi a Lei n.º 23, de 30 de outubro desse mesmo ano, que, em seu art. 1.º, reza :

“Art. 1.º Os serviços da Administração federal distribuem-se pelos seguintes Ministérios :” (segue a enumeração dos Ministérios).

Os Ministérios foram, portanto, caracterizados como setores de distribuição dos serviços da Administração federal.

Nada se inovou, neste particular, pois os setores da Administração do Governo central, no Império, eram igualmente Ministérios e, por outro lado, a caracterização convém ainda hoje, cumprindo somente salientar a existência atual de órgãos extraministeriais diretamente subordinados ao Presidente da República.

Tal aceção é comum ao termo semelhante de outras línguas, tendo provindo da designação de Ministros dada aos auxiliares diretos do Chefe do Executivo, encarregados, respectivamente, da gestão dos diversos setores dos negócios públicos.

Nos Estados Unidos da América, entretanto, o equivalente de um nosso Ministério denomina-se *Department*, cujo chefe é um *Secretary*, salvo, quanto a esta última parte, três exceções: do Departamento do Estado, órgão com uma função interna sem exato paralelo na Administração brasileira ou, quiçá, em vaga semelhança com o que faz o Gabinete civil da Presidência da República, e a função do nosso Ministério das Relações Exteriores, o chefe é o Secretário de Estado; o Departamento da Justiça, com encargos idênticos à soma dos de nossas Consultoria e Procuradoria Gerais da República, é chefiado pela *Attorney General* e o Departamento de Correios (*Post-Office Department*) está sob a chefia do *Post-Master General*.

E' interessante acentuar os vários significados do termo Departamento, de uma à outra Administração. Assim é que vamos encontrá-lo na França como circunscrição territorial e no Brasil como subdivisão maior de Ministério.

Departamento, em nossa Administração, segundo o uso já agora mais ou menos consagrado, é expressão que, graças a um esforço sistematizador sempre digno de louvores, se vem substituindo — para designar os principais setores ministeriais — a algumas outras não uniformes nem expressivas.

Há, porém, ressalvas a fazer :

1.º, por falta de uma lei de sistematização da nomenclatura administrativa, a substituição não se completou e, pois, em muitos casos, aqueles setores continuam designados como outrora;

2.º, abriram-se divergências, todavia em número pequeno, no emprêgo administrativo mais recente do termo Departamento : o Departamento Nacional do Café era autarquia; o D.A.S.P. é órgão à margem dos Ministérios.

Além dos Ministérios e do D.A.S.P., o esquema básico da Administração federal brasileira contém outros órgãos : as Administrações dos Territórios, o Estado Maior Geral, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e alguns Conselhos e Comissões.

A respeito de Conselhos e Comissões, dos que figuram no esquema básica e de muitos outros intra-ministeriais ou, de qualquer modo, colocados abaixo do primeiro nível da hierarquia administrativa, observe-se que são órgãos colegiais, isto é, órgãos cuja conduta administrativa tem de ser o resultante dos votos ou opiniões dum certo número de vogais. Pode-se por outra maneira distinguir os órgãos colegiais pondo-os em oposição aos órgãos de chefia singular, que constituem o tipo comum na Administração.

Não se conhece definição legal que autorize usos exclusivos para os termos Comissão e Conselho aplicados à maioria dos órgãos colegiais da Administração. Há, contudo, difusa, a idéia de que a Comissão, sem deixar de ter função deliberativa, possui encargo executivo preponderante, enquanto o Conselho não se despe do caráter de *staff* e adstringe-se a ser eminentemente deliberativo. A idéia é inferida, sem dúvida, da utilização que tem sido dada aos termos. E sabe-se que, para confirmar a regra, existem as exceções, de entre as quais basta citar o Conselho Nacional do Petróleo, com sua ponderável missão executiva.

PESSOAL

Relações entre o plano de classificação de cargos e o plano de pagamento

DIRCEU GONÇALVES DIAS

CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

ANTES de apreciarmos a relação existente entre o plano de classificação de cargos e o plano de pagamento, devemos procurar estabelecer o conceito de classificação. Classificar é associar, em grupos determinados, coisas ou objetos, seres e idéias, que apresentem entre si uma semelhança qualquer. Ao iniciarmos, por exemplo, os nossos conhecimentos de gramática aprendemos a separar as palavras em grupos, os quais correspondem às diversas categorias gramaticais. Êsses grupos, por sua vez, apresentam divisões e subdivisões.

Tentemos dividir o fio de nosso pensamento em três fatores: *classificação de cargos, plano de pagamento, e suas relações.*

Na administração de pessoal é flagrante a necessidade de classificarmos os fatos fundamentais, a fim de facilitar as relações existentes entre pessoas que executam as inúmeras atribuições em que ela se divide e subdivide e, mais ainda, as existentes entre os seus técnicos e os administrativos, o público, os funcionários e os demais órgãos.

Examinando a "máquina administrativa" verificamos, imediatamente, a impossibilidade de se executar as diferentes funções da administração de pessoal, caso queiramos considerar isoladamente cargo por cargo.