

Divisão do trabalho governamental

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

Técnico de Orçamento

A DIVISÃO do trabalho, mesmo encarada de modo primário, é um problema cuja resolução se processa sempre através de duas fases complementares. Em primeiro lugar, divide-se, parcela-se a tarefa a ser cumprida; como decorrência deste fenômeno, surge, em segundo lugar, outra fase, complementar, de coordenação do trabalho efetuado. Esta coordenação pode ser *concomitante* (processada durante as diferentes fases de cada tarefa) ou *posterior* (realizada depois de efetuadas tôdas as tarefas delegadas).

Assim, pois, só pode haver boa divisão total do trabalho quando o operador previu não só o primeiro fenômeno — a atribuição de tarefas — como também o segundo, conseqüente, de coordenação. GULICK, um dos mais famosos técnicos norte-americanos, visou bem este aspecto do problema, quando, por exemplo, lembrou no seu famoso ensaio inserto nos *Papers on the Science of Administration* (1) a temeridade que implica a divisão excessiva do trabalho, que pode redundar na impossibilidade final de coordenação.

Quando se trata do trabalho governamental, esse binômio clássico — *divisão e coordenação* — toma inauditas repercussões. Dada a magnitude do trabalho a realizar, a máquina estatal — ainda que tentacular e crescente — como que sucumbe sob tôda uma incoercível complexidade, que vai desde a simples atribuição de tarefas primárias aos mais transcendentes problemas de liderança política — complexidade que ainda mais se agiganta, quando tentamos encarar o problema pelo prisma relativo à *autoridade*.

Nas atividades privadas, a face intelectual do problema da autoridade é mais simples, já que se reduz quase sempre numa seqüência negativa, que se posta de cima para baixo: *não pensar*, isto é, executar, apenas. Nas atividades públicas, no

entanto, o problema toma importância muito maior, já que o princípio da autoridade funciona também de cima para baixo, mas quase sempre em sentido afirmativo: *pensar* — o que leva para baixo o poder de discricção (2).

Dessa maneira, o problema originário da divisão do trabalho governamental já vem circunscrito por um fenômeno absolutamente complexo, qual seja o da delimitação de competências — o da capacidade de ação. E isto porque a execução da mais simples tarefa pública implica neste fenômeno fluídico que é a delegação de autoridade. Conseqüentemente, a realização duma tarefa pode estar adstrita a um regime de *parcelação* de autoridade (que os americanos do norte chamam *location*) — e que se caracteriza por um *desconcentramento da autoridade*, que, embora central, se distende por dois ou mais polos, sem romper-se; ou a um regime de *delegação da autoridade* — que se caracteriza fundamentalmente por uma delegação de direitos e deveres, embora a linha da hierarquia continue sustendo o pêso da responsabilidade total.

No primeiro regime — de fragmentação apenas de deveres — o fenômeno é mais fácil de controlar, já que fica o coordenador de posse de vários núcleos de trabalho, dependentes diretamente do centro, e harmônico entre si.

No segundo regime, porém, a coisa se complica muito mais. A delegação da autoridade, deixando no elemento delegante uma coparticipação na responsabilidade, cria uma situação ambígua de hierarquia, em que a coordenação terá que se desdobrar, condicionando-se a coordenação executiva

(1) LUTHER GULICK — *Notes on the Theory of Organization* — In "Papers on the Science of Administration". — N. York, 1937, pág. 5.

(2) RAFAEL BIELSA chegou também a esta conclusão — embora pensasse em termos estritamente jurídicos — quando escreveu: "No direito público a competência está limitada *positivamente*, ao passo que no direito privado a *capacidade* (que é conceito equivalente ao de competência no Direito Administrativo) está limitada *negativamente*" — In *Derecho Administrativo (Legislacion Administrativa Argentina)* — 1938 — tomo I — pág. 225.

à coordenação de supervisão — o que exacerba sobremaneira o problema.

Lembre-se ainda que o princípio da delegação da autoridade pode funcionar mediante vários fenômenos distintos, que lhe dão uma conformação especial em cada caso. MOONEY e REILEY, por exemplo, dois especialistas na matéria, escreveram que há cinco variantes no fenômeno delegação da autoridade (3): *delegation downward*, *upward*, *outward*, *mediate* e *immediate* — isto é, delegação *para baixo*; (exemplo: da soberania da União aos estados-membros — fenômeno comum em épocas de descentralização); *para cima* (exemplo: do estado-membro à União — fenômeno comum em épocas de centralização); *para o lado* (exemplo: alguns municípios se agrupam em consórcios, para resolver sobre interesses comuns); *mediata* (exemplo: no caso de juizes nomeados pelo Presidente); e *imediate* (exemplo: no caso de funcionários nomeados pelo Presidente).

Não é difícil perceber a multidão de conflitos que podem surgir destas hipóteses aí alinhadas. Note-se que, postado no cume da pirâmide governamental, o chefe do executivo transfere para vários setores toda a carga de trabalho a realizar. Nos primeiros países organizados, a delegação destas competências até que não era muito complicada, já que estava condicionada estritamente a fatores de ordem pessoal. Através da nobreza, dividia-se tradicionalmente o trabalho governamental, de tal modo que o critério pessoal, originário, se ia distendendo por uma espécie de tradição da aristocracia dominante.

Hoje, todavia, passado o Estado do "souverain que puisse tout" ao Leviatan que "pode fazer tudo", os problemas da divisão do trabalho governamental se espalham em mil e um aspectos — essenciais, uns; marginais, outros — desdobrando-se todos eles em setores ora organizacionais, ora administrativos, ora políticos, etc.

Como à complexidade crescente da divisão de tarefas corresponde uma complexidade crescente de coordenação (pode-se mesmo afirmar que se a primeira cresce em razão aritmética, a segunda cresce em razão geométrica), os problemas finais de coordenação se têm agravado constantemente — fenômeno que tem levado os modernos trata-

distas a repor novamente muitos problemas, afirmando em uníssono que o "principal problema da administração é o da coordenação" (4).

*
* *

O acúmulo do trabalho governamental é resultado imediato de um processo constante de aglutinação. Medite-se, por um momento na grande diferença que vai de um burgo medieval a um dos nossos modernos centros federativos. Lançando mão de um esquema mais ou menos objetivo, podemos perceber como as complexidades das relações de trabalho se foram superando em cada forma mais avançada de sociedade organizada. Dêsse modo, se no burgo a divisão do trabalho era estritamente familiar — *par droit de naissance* — já nas primeiras cidades vai tornar-se mais intensiva, engendrando um sistema de castas — medeantes entre o cultivo da terra, a indústria familiar e o comércio. Com os primeiros Estados organizados surgem os primeiros conflitos de propriedade — a terra, representando a riqueza imobiliária; o capital e a renda, representando a riqueza móvel — nos quais o Estado teve que intervir, afinal, como elemento compressor, alargando espinhosamente o seu âmbito de trabalho.

Quer isso dizer que, modernamente, a massa de trabalho governamental interfere na própria economia individual — o que lhe aguça extraordinariamente as responsabilidades.

Assim, de uma heterogeneidade específica, chegamos hoje, e paradoxalmente, a uma heterogeneidade genérica, em que os problemas de trabalho governamental se dividem em dois ramos fundamentais — em favor imediato do próprio Estado e em favor imediato do indivíduo — ramos que se diversificam na heterogeneidade específica das tarefas a realizar.

Feitas estas chamadas, à guisa de distender o problema em seus pontos basilares, podemos começar a discernir certos aspectos gerais de alguns fenômenos dignos de atenção, referentes aos problemas centrais da moderna divisão do trabalho governamental, que deve ser vasada apenas em dois polos distintos: *território e poder*.

(3) MOONEY and REILEY — *Principles of Organization* — Nova York — 1939 — págs. 49 e seguintes.

(4) JOHN PFIFFNER — *Municipal Administration* — New York — 1941 — pág. 19.

Um Estado é um território a ser administrado. Daí a necessidade de dividi-lo, para melhor governá-lo.

Esta repartição do território — fenômeno visceralmente organizacional — é um aspecto decisivo da divisão do trabalho governamental, porque dela, em última análise, depende a classificação do tipo estatal. Levanta-se o problema, pois, do terreno da organização para o terreno político, tomando então a maior transcendência.

E ainda aqui, de um modo simplista, podemos escandir o problema dentro daquelas premissas que alinhavamos no início do presente trabalho: ou a divisão do trabalho se dá pela simples *location* da autoridade — isto é, fragmentação apenas formal da autoridade central, que continua intacta, num centro, colocando-se apenas prepostos em vários pontos; ou a divisão do trabalho se dá mediante a *delegação* de autoridade, processo segundo o qual a autoridade central se fracciona *essencialmente*, transferindo-se do centro para outros vários pontos, mediante uma gradação de poderes que engendra uma linha hierárquica de vários níveis de governo.

No primeiro caso, estaríamos diante de um caso de delegação *adjetiva* de autoridade; no segundo, de delegação *substantiva* de autoridade.

E, assim, *latu-sensu*, estaríamos no primeiro caso diante do Estado unitário; enquanto que no segundo caso estaríamos diante do Estado federal.

É certo que, hoje, tendo estes dois tipos fundamentais de Estado crescido constantemente em complexidade, não seria tão fácil assim discernir com esta simplicidade todos os meandros por onde circula a força motriz que liga ao centro cada estado-membro ou comuna. Mas não é menos certo que o fundamento organizacional do problema é apenas este que veiculamos aqui. E nem há dúvida de que é este mesmo problema que se tem por vezes de tal modo complicado, a ponto de hoje ser temerário afirmar com segurança serem certos estados inquestionavelmente unitários ou federais, mesmo que se fale em termos essencialmente de organização. Fenômeno sempre estuante de malícia, tem nos últimos tempos levado os mais afamados tratadistas a confessar vencidos a ineficácia de uma classificação de tipo estatal apriorística. MOUSKHELI, por exemplo, um dos modernos teóricos da idéia fe-

deral, confessou (5): “o que caracteriza essencialmente o Estado federal é possuir uma dupla face: em certos aspectos, apresenta-se-nos como um Estado unitário, e, se não tivesse outra face, confundir-se-ia com êle”...

Nem é diversa a opinião de outro moderno corifeu federalista, CHARLES DURAND, que também escreveu: “a distinção, no terreno jurídico, entre lizado está em que, no Estado federal, a competência de certos órgãos dos estados-membros está garantida pela Constituição” (6).

Cumpramos mesmo frisar que toda vez que se procura esclarecer o problema em outras bases que não a estritamente organizacional — seja o político, seja o jurídico, seja o administrativo — a confusão cresce, irreparável. E isto porque, sendo o fenômeno originário de base essencialmente organizacional, foge à lógica tentar-lhe uma classificação de base diferente — política ou jurídica, não importa.

Daí as velhas polemicas daqueles que pretendem discernir o tipo estatal apenas pelos aspectos exteriores da questão, afastando-se do seu aspecto subterrâneo, organizacional. De um modo geral, o Estado pode ser unitário ou federal, isto é, pode estar regido por um sistema de *parcelação* da autoridade, ou de *delegação* da autoridade. Mas estes sistemas, levados para a órbita política, começam a comportar-se muitas vezes contraditoriamente. Assim, é Estado unitário aquele que apresenta uma concentração absoluta de poderes políticos e administrativos, intervindo o centro *diretamente* na administração local — da comuna, província, etc. — por meio de órgãos e funcionários articulados, vinculados imediatamente ao centro.

Pode acontecer, porém, que uma tendência antagonica surja, engendrando uma *desconcentração*: órgão e funcionários locais começam a adquirir poderes de discricção, embora hierárquicamente subordinados ao centro.

De outro lado, é Estado federal aquele em que há desconcentração não só de deveres, mas de autoridade — que é delegada para baixo. Quer dizer, delega-se para baixo alguns poderes políticos do centro (entenda-se aqui o Estado federal já

(5) M. MOUSKHELI — *Teoria Jurídica del Estado Federal* — Madrid — 1931 — pág. 149.

(6) CHARLES DURAND — *Les États Fédéraux* — Paris — 1930 — pág. 329.

constituído, e não aquêles cujo processo histórico de formação é ainda o de aglutinação de estados-membros — estágio em que é o *centro* que recebe os poderes, mediante aquela *delegation upward* de que nos falaram MOONEY e REILEY).

A delegação de discricção política engendra, pois um desnivelamento de autoridade — daí a criação de níveis distintos de governo. Daí a estruturação clássica dos estados federais — União; estados-membros; municípios — engendrando as 2 clássicas órbitas de governo expostas por Kelsen: *bund* (a órbita do centro da União); e *teilrechtsordnung* (a órbita das coletividades-membros) — órbitas que se iriam fundir numa órbita total de cooperação — a *gesamtrechtsordnung* — de vida funcional relativa à União e aos estados-membros em conjunto.

Pode acontecer, porém, que dentro do Estado federal surja uma tendência antagônica, engendrando não uma *descentralização* (térmo usual para exprimir a delegação para baixo dos poderes políticos) mas uma *centralização* — isto é, as entidades locais vão perdendo paulatinamente seu poder de discricção.

É justamente durante estas fases (de desconcentramento unitário para a 1.^a hipótese; e de centralização federal para a 2.^a hipótese) que os dois tipos de Estado começam a confundir-se: o desconcentramento unitário pode chegar a um grau tão avançado que permita o fenómeno da delegação de autoridade política, assim, como a centralização crescente pode levar à extinção completa do poder de discricção local, até uma verdadeira *capitis diminutio* política. Neste ponto, então, os dois tipos de Estado se interpenetram. E tentar induzir em termos de Estados que passam por estas crises, é, cientificamente falando, um contrasenso.

No entanto, o princípio da coordenação tem que ser aplicado, o trabalho final tem que ser apresentado... E o que acontece é que, às vèzes, o país está sob um regime unitário de divisão do trabalho, e sob um regime federativo de cooperação... E *vice-versa*, como no caso atual do Brasil, em que a Constituição — ainda de base federativa — está em flagrante choque com, por exemplo, o Decreto-lei 1.202 — de fundo estritamente unitário.

É certo que a divisão do trabalho governamental originariamente deve sua razão de ser à vastidão territorial. Hoje, porém, já não é este o único ponto crucial a resolver. De modo geral, vai-se mesmo tentando simplificar o problema especial, esquecendo-se o bisantismo de enquadrar cada Estado numa rígida escala de classificações.

Admite-se como axioma apenas que “a autoridade, se bem suprema e soberana, é por natureza *central*, assim como *una*; mas considerada em seu conteúdo, isto é, na ação ou administração que se difunde pelo espaço, é claro que deve ser, por necessário, divisível”, como escreveu MEUCCI (7).

No mais, foge-se dos axiomas, como GOODNOW, que postou o problema com a seguinte elasticidade: “em tôda parte, seja de um modo direto ou indireto, o Estado concede às localidades atribuições para prover tôda classe de fins públicos, e prescreve que sua organização governamental central se limite a auxiliar e inspecionar a ação das localidades; em outras palavras: o governo central e o local trabalham juntamente pela consecução dos fins do Estado” (9).

Há, porém, outro aspecto da divisão do trabalho governamental que também tem de ser reduzido a uma fórmula ampla de conciliação e que constitui o outro aspecto básico do *substractum* de todo sistema de governo. Queremos referir-nos aos problemas da separação de poderes — o outro aspecto essencial da divisão do trabalho governamental. É neste ponto também o que temos hoje é o resultado de um longo *devenir* histórico, em que se procura evoluir do tipo militar de Estado ao tipo industrial — como queria SPENCER.

Bipartido antes em *militar* e *religioso*, o poder político evolui sucessivamente de *hereditário* para *eletivo*; da noção de *imperium* — vulgar no direito romano — para a noção de *soberania* — que é em que se transfigurou afinal, no século XVII, o velho conceito romano. A soberania, por sua vez, passa a ser encarada não mais como um fator *estático*, mas *dinâmico*, evoluindo — como vontade autodeterminante do Estado — do direito de *comandar* para o direito de *organizar* (10).

(8) LORENZO MEUCCI — *Istituzioni di Diritto Amministrativo* — Torino — 1898 — pág. 166.

(9) FRANK GOODNOW — *Derecho Administrativo Comparado* — Madrid — s/data — tomo I — págs. 49 e 50.

(10) Veja-se a respeito LEON DUGUIT — *Leçons de Droit Public Général* — Paris — 1926 — pág. 134.

Dêsse modo, o problema da separação dos poderes baixou das altas esferas metafísicas a que o haviam levado as teses intelectualistas — de um LOCKE, RICHARDSON ou YOUNG, na Inglaterra; de um VOLTAIRE, MONTESQUIEU ou ROUSSEAU, em França — cristalizadas tôdas na clássica divisão tricotômica: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário.

Em nome dessa “organização do Poder Público”, como a chamou DUGUIT, é que se vem postando hoje a divisão racional das alçadas do Poder, que para uns devem ser grupadas em apenas dois grandes ramos — Legislativo e Administrativo, como queria um velho exegeta francês, PRADIER FODERÉ (11), mas que para outros teria que atender a uma estreita especialização, como queria um exegeta italiano — ROMAGNOSI (12) — que propunha nada menos de oito poderes diferenciados: *determinante, operante, moderador, postulante, judiciário, constringente, certificante e predominante*, segundo os quais se organizariam os simples fenômenos materiais à própria opinião nacional.

*
* *
*

Do que ficou exposto, parece claro que o trabalho governamental é originariamente bipartido em duas divisões fundamentais — segundo o território e segundo os Poderes constituídos. Há, pois, como que uma divisão espacial, horizontal, no primeiro caso; uma divisão temporal, vertical, no segundo.

Enquanto a divisão territorial é de base *materia*, a divisão de Poderes é de base *funcional*. Ambas são quase sempre incertas e oscilantes; mas enquanto a primeira tende para um *estática* ideal, a segunda leva a uma *dinâmica* crescente, de tal modo que hoje cada Poder nada mais é que um acúmulo de funções — evoluindo do conceito medieval de *puissance* — *domínio* — para o conceito moderno de *pouvoir* — simplesmente *função*.

Este acúmulo de funções — originariamente heterogêneo — submetido às injunções do progresso político e social, vai evoluindo segundo o

que GABRIEL TARDE chamou de “lei suprema da diferenciação progressiva dos poderes” (13). E assim, por uma gradativa especialização de tarefas, vai-se conseguindo grupos homogêneos de funções — mediante os quais se distribuiriam os atuais Poderes, tudo fruto de um sistema intuitivo de departamentalização.

Levada, porém, à quintescência esta especialização, descobriu-se que haveria tantos graus de especialização quantos fôssem desejados. Daí a manutenção geral da clássica tricotomia, tão auspiciosamente consolidada nos Estados-Unidos. Tem acontecido, no entanto, que, à medida que o Estado vai intervindo mais fundamente na vida privada, maior cópia de trabalho se acarreta e, por conseguinte, mais heterogênea se torna a massa de tarefas a realizar.

A solução para este problema tem sido a insistência na criação de órgãos específicos — que começam a pulular em todos os países. Daí os ministérios cada vez mais numerosos, os conselhos, as juntas, os departamentos, as comissões, etc. — todos órgãos em que a delegação de autoridade se fazia para baixo, para cima, para o lado, etc. E assim, intilado de órgãos executivos ou de aconselhamento, os clássicos três Poderes do romantismo político foram cedendo. Daí a criação final dos entes autárquicos, que representam à perfeição o momento de saturação da delegação de autoridade funcional.

Sabemos que, em se tratando da divisão territorial, a autonomia é o grau máximo de governo local. Território autônomo — dada a regra de que a insistência na autonomia pode levar à desintegração — seria território desintegrável política e administrativamente.

O mesmo fenômeno se dá quanto aos entes administrativos. Uma autarquia institucional é fruto de um desconcentramento dos Poderes clássicos. Isto, porque, imbuída de *munus público*, a autarquia institucional — à maneira da territorial — pode legislar sobre si mesma, tendo para tanto personalidade de Direito Público.

Dá-se, pois, hoje, um fenômeno de *desconcentramento* vertical, que, afinal, vai atenuando o

(11) PRADIER FODERÉ — *Précis de Droit Administratif* — Paris — 1862 — pág. 2.

(12) GIANDOMENICO ROMAGNOSI — *La Scienza delle Costituzioni* (obra postuma) — Losana — 1849 — vol. I — pág. 107.

(13) GABRIEL TARDE — *Les transformations du Pouvoir* — Paris — 1889 — pág. 198.

(14) Veja-se ALBERTO DEMICHELLI — *Les Entes Autonomos* — Montevidéu — 1942 — pág. 311.

fenômeno mundial do concentramento político territorial, horizontal. E em verdade, alastrando-se das atividades industriais às atividades culturais mais amplas, os entes autárquicos se vão agregando a toda linha do Poder Executivo, ora encarregando-se dos serviços industriais do Estado, ora encarregando-se de *fins específicos* do Estado — fins paraestatais, como a previdência social — tudo de acordo com uma *especialização de órgãos*, que é a linha natural da estruturação das autarquias.

Dêsse modo, à margem da estrutura clássica da organização estatal, vem-se formando um acúmulo de órgãos autônomos — o *selbsverwaltungskörper*, dos alemães — oscilantes entre a economia individual e a estatal, e que tenderão a uma vida absolutamente à parte, regulados e controlados por entes também à parte, como, por exemplo, o *Conselho Nacional de Administração*, estabelecido pelo artigo 100 da Constituição do Uruguai.

*
* *
*

Através do ponto de vista organicista de um LILIENTHAL ou de um SCHÄFFLE, tem-se procurado descobrir toda a fisiologia estatal, partindo-se da família, considerada pelos naturalistas como célula-mater da sociedade. Conseguindo um paralelo perfeito entre a sociedade e um organismo vivo, chegou por exemplo um SCHÄFFLE às analogias mais estreitas entre uma e outro.

Em se tratando de um Estado funcional moderno, estas analogias ainda mais se estreitam. Na verdade, o Estado moderno é como um organismo vivo, e, ainda mais, com tecidos musculares e nervosos, absolutamente distintos. O território, por exemplo, representa à perfeição o tecido muscular,

enquanto que o sistema de órgãos por onde vive e palpita o Poder representa à perfeição o tecido nervoso.

E não há dúvida de que nos fenômenos de repartição territorial (muscular) e repartição política (nervosa) está hoje glosada toda a complexa divisão do trabalho governamental.

Olhada com certo simplismo, vemos hoje que a divisão do trabalho governamental se faz alternativamente em função dos músculos (simples distribuição de tarefas) e em função dos nervos (os conseqüentes fenômenos da coordenação).

Assim, encontramos em primeiro lugar a mais primária divisão muscular — puramente territorial, com é o caso de um dos nossos atuais territórios; podemos depois encontrar uma divisão híbrida — de tecido muscular e nervoso — como é o caso de um estado-membro federal, com poderes materiais e políticos; para, ao fim, encontramos um caso de divisão do trabalho apenas nervosa — como é o caso das modernas autarquias institucionais.

E sem dúvida é este fenômeno complexo — alternância de poderes materiais e políticos — que tem levado a crescer em dificuldade a tarefa do legislador e administrador modernos, os quais dificilmente têm conseguido a articulação perfeita daquele binômio que encarecemos no início do presente trabalho: *divisão* e *coordenação*, confundindo incessantemente fatores de divisão do trabalho (musculares) com fatores de coordenação (nervosos), isto, no campo político, jurídico ou administrativo.

E esta é, afinal, a causa responsável pelo enfraquecimento da linha de equilíbrio dos modernos Estados funcionais, sempre abalados pelos fenômenos mais primários da divisão do trabalho governamental.