

Meios e fins do Govêrno

E' TRUÍSMO dizer que o Estado não existe para arrecadar impostos, selecionar servidores, comprar material de construção, de consumo e permanente, escriturar livros e desempenhar outras funções acessórias. Reciprocamente, já é lugar comum afirmar que o Estado arrecada impostos e adquire materiais para realizar os seus propósitos, que são numerosos mas convergentes para um fim central, dominante : fazer o maior bem ao maior número.

Em outras palavras, a arrecadação de impostos, a seleção de pessoal para o serviço público, a compra de material e outras atividades da mesma família não constituem objetivos sociais que o Estado "deva" realizar. Nem por isso essas atividades de administração geral deixam de desempenhar função menos relevante na complexidade da vida social moderna.

Com efeito, se o Estado não arrecadasse impostos e não exercesse outras atividades auxiliares, é certo que falharia a sua missão. Segue-se, conseqüentemente, que essas atividades auxiliares ocupam uma posição muito importante na agenda de trabalho do Estado, porque de seu funcionamento pleno e fluente depende, em última análise, a prestação dos serviços, grandes ou pequenos, de que o Estado é empresário.

Nem seria necessário insistir nesta argumentação intuitiva para sustentar a tese de que mesmo o Estado — a instituição social mais poderosa que o homem desenvolveu até agora — só consegue realizar eficientemente os seus fins quando dispõe, para isso, de meios tangíveis e invisíveis, adequados em quantidade e qualidade.

As chamadas funções de administração geral constituem meios de ação do Estado. Por ser uma empresa consumidora, produtora e intermediária, o Estado necessita, para desempenhar a sua missão, de determinados meios tangíveis, os quais, em resumo, são os seguintes: dinheiro, material de consumo, equipamento, pessoal e instalações. Cada um destes meios corpóreos, de que o Estado se serve, requer tratamento adequado, que por sua vez pressupõe a aplicação de uma ou várias ciências, métodos científicos e técnicas. O tratamento do meio "dinheiro", por exemplo, exige o concurso da Ciência das Finanças, da Contabilidade e da Estatística; o tratamento do meio "material" requer conhecimentos de Química e Engenharia Industriais, de Merceologia, de Estatística e de Economia Política; o tratamento do meio "pessoal" exige familiaridade com certas praxes já consagradas pelo uso e largos conhecimentos de Psicologia; o tratamento do meio "instalações e equipamentos" demanda a assistência da Engenharia Civil, da Arquitetura e da Mecânica, e ainda o concurso de outras profissões e ofícios.

Além dessas profissões e especializações científicas, o Estado utiliza, tanto no desempenho das atividades-meios como no das atividades-fins, certas técnicas e ciências modernas, que são, por assim dizer, o tecido nobre do organismo estatal, a saber: a Organização, o Planejamento e a Coordenação.

E' mediante a utilização coordenada desses meios, administrados com o auxílio das referidas ciências, técnicas e métodos científicos, que o Estado ministra aulas nas escolas e faculdades, policia o tráfego nas ruas, fiscaliza os alimentos nos entrepostos, distribue justiça nos tribunais, defende a saúde pública, regula e contém o conflito de interesses de grupos economicamente antagônicos, como o dos intermediários e o dos consumidores, cunha moedas, entretém relações com outros Estados — em suma, realiza as suas funções essenciais, como a segurança pública, e opcionais, como o fomento da produção agrícola.

E' claro que, para desempenhar as atividades-fins, — sua razão de ser — o Estado mobiliza e emprega os titulares de muitas profissões e oficiais de muitos ofícios, como o juriconsulto para interpretar a lei e dirimir os choques de interesses individuais ou reparar o direito lesado, o sanitarista para prevenir os surtos de epidemias, o policial para dirigir o tráfego, o professor para alfabetizar as crianças, o mata-mosquito para desinfetar os depósitos de água estagnada, e assim por diante.

Tal como é acertado poupar ao cirurgião o trabalho acessório de reunir, esterilizar e dispor em ordem os instrumentos cirúrgicos — afim de que tenha tempo disponível para operar um número maior de pacientes se fôr o caso, e para aprimorar, pela repetição e concentração, a sua técnica — assim também os profissionais, os expertos e todos quantos desempenham, em postos humildes e em postos prestigiosos, as atividades-fins do Estado, em geral, devem ser dispensados dos respectivos trabalhos acessórios.

Como se vê, a divisão das atividades exercidas pelo Estado em dois grandes grupos — atividades-meios e atividades-fins — além de constituir um ponto de partida para o estudo da Administração Pública, ainda oferece a vantagem prática de separar, na execução, o trabalho auxiliar do trabalho principal. Ambos contribuem, fundidos, para a integração de um propósito. O critério de dividir o trabalho governamental segundo a natureza e os fins, de modo que haja dois grupos de órgãos, uns para cuidar das atividades-meios, como o Departamento Administrativo do Serviço Público, o Departamento Federal de Compras, a Contadoria Geral da República, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, outros para cuidar das atividades-fins, como o Departamento Nacional de Saúde, a Inspeção do Tráfego, o Conselho Nacional do Petróleo, etc., etc., atende aos ditames da organização científica, porque estimula a especialização, sistematiza e centraliza a experiência.

Confiar as atividades-meios a profissionais competentes em cada um de seus ramos é, pois, tão necessário como entregar, por exemplo, a tarefa de fazer análises de laboratórios a químicos, a de sanear as zonas rurais a sanitaristas, a de interpretar a lei a jurisperitos, a de instruir o agricultor a agrônomos, e assim por diante.

Se, para exercer as atividades-fins, o Estado necessita de competências reconhecidas em Pedagogia, em Medicina, em Agronomia, em Polícia Científica, em Contrôlo dos Preços, em Marcas e Patentes, em Estratégia e Tática, para exercer as atividades-meios não lhe são menos indispensáveis competências firmadas e inteligências especializadas em Administração Geral, em Contabilidade, em Estatística, em Finanças, em Psicologia, em Merceologia, em Planejamento, em Legislação Subordinada, em Orçamento, em Organização Científica, em Publicidade e em muitos outros ramos do conhecimento.

Se o hemisfério da Administração Geral fôr profissionalmente inferior ao hemisfério da Administração Específica — se ambos não primarem pela alta qualidade de seus técnicos e expertos — o Governo não pode atingir aquele mínimo de eficiência que torna uma empresa respeitável, digna e estimada.