

REDAÇÃO ADMINISTRATIVA

Por ALBERT HENRY

Diretor geral honorário do Ministério
da Agricultura, Bruxelas.

PARA evitar qualquer confusão, digamos logo de início que distinguimos formalmente a administração do governo; aquela tem com estas relações íntimas; ambos colaboram para o mesmo fim: a direção do país; mas nesta obra comum, o governo e a administração desempenham respectivamente um papel específico; um é a cabeça, a outra o braço. Um decide e ordena; a outra executa e controla. Em outros termos, a administração é o instrumento posto à disposição do governo para ajudá-lo a cumprir sua missão. Somente em virtude de uma delegação governamental poderá acontecer que a administração seja investida de um poder de decidir e comandar, acrescido de um dever de estar sempre em condições de prestar contas aos membros do governo do uso que tiver feito do mesmo poder.

Assim compreendida, a administração é, entre outras coisas, um ofício; possui técnica própria; não é possível exercer convenientemente este ofício sem ter feito sua aprendizagem. Durante muito tempo o ofício administrativo foi aprendido apenas pela prática; suas regras, seus segredos, seríamos levados a dizer, não se revelavam senão aos iniciados, isto é, àqueles para os quais uma sentença da autoridade tivesse pronunciado o *dignus intrare*. O mistério que o cercava fazia-o aparecer aos olhos dos profanos como uma arte hermética, como eram os segredos de fabricação cuidadosamente defendidos e guardados outrora pelos membros das corporações.

Indubitavelmente nunca faltaram publicações, livros ou revistas, consagrados ao estudo do direito administrativo, isto é, ao estudo do fundamento jurídico das relações entre governo e admi-

nistração, de um lado, e administrados do outro. Mas até à guerra, estendia-se geralmente, um véu espesso sobre a vida interna da administração; pouquíssimos cidadãos possuíam esclarecimentos a respeito das condições particulares em que esta última é chamada a funcionar e das quais derivam as características especiais de sua atividade.

Desde a guerra, quantas mudanças! Basta evocar a criação do Instituto internacional de Ciências administrativas, o crédito que o mesmo encontrou em muitos países e a prosperidade crescente de seu órgão, a "Revista Internacional das Ciências Administrativas", para assinalar sua importância; é desnecessário salientar, ao mesmo tempo, o interesse ativo que despertam em toda a parte, não somente o estudo do direito administrativo, mas principalmente o dos princípios da ciência administrativa.

Ao publicar, há dez anos, *Administrations et Fonctionnaires*, eu tentara por em evidência os fundamentos mais aparentes desta doutrina e fazer uma síntese que fornecesse uma explicação e frequentemente uma justificação às particularidades da organização dos poderes públicos; efetivamente, muitas vezes, as práticas em uso chocam os sentimentos daqueles que, habituados aos métodos do comércio e da indústria ignoram as razões que determinaram sua adoção. A acolhida dispensada a esta publicação, especialmente pelos jovens funcionários da administração belga, mostrou-me quão grande é o seu desejo de saber o porquê das engrenagens da organização a que pertencem, e profunda a sua satisfação de poder responder por argumentos tópicos às críticas de que ela é alvo.

A pedido de meus alunos da secção administrativa do Instituto Superior de Comércio de Bruxelas, pus a ombros a tarefa de redigir e completar as notas do meu curso de redação administrativa. Mas o objeto de minhas lições não é desdobrar e completar as noções de língua e composição que eles devem ter adquirido durante seus estudos secundários. O ensino superior não responderia à finalidade de sua instituição se começasse e repetisse as lições do grau precedente. Inspirando-me no método de trabalho que adotara para *Administrations e Fonctionnaires*, esforcei-me por reunir, explicando seus motivos, caso necessário, todas as noções que se relacionam com este setor do ofício administrativo: a redação.

O lugar do redator na administração, está em relação com o papel que a redação desempenha nesta. Este papel é primordial. Nada se faz na administração sem a redação. O escrito é o único meio de que dispõe a administração para formular e transmitir as ordens do governo; é pelo escrito que ela os comunica à massa dos administrados. E' igualmente pelo escrito que ela se informa a respeito de sua aplicação e de suas consequências práticas. Assim se estabelece da periferia ao centro e do centro à periferia, dupla circulação de papelório análoga à dupla circulação sanguínea. A função administrativa sempre necessitou de recorrer ao papelório. Mas este nunca foi tão abundante quanto hoje. Podemos situar o momento em que se operou a mudança. Começou quando o governo do rei — governo de um só — foi substituído pelo governo dos eleitos da nação. As decisões verbais tomadas e comunicadas em Conselho a delegados investidos da autoridade de as executar, e responsáveis por seus atos somente perante o rei, foram substituídas pelas decisões de colégios — assembléias legislativas — e de seus delegados — os ministros. A atividade do rei era preparada por suas consultas pessoais; a dos Colégios só o podia ser por relatórios e notas que expusessem aos seus membros o estado atual das questões.

Assim, o poder se tornava impessoal, e era preciso constituir artificialmente órgãos ao ser ficção que assegurava sua permanência através das vicissitudes eleitorais e políticas; foi o papel do papelório administrativo: as notas e os relatórios servindo de cérebro às autoridades, e os "dossiers", de memória.

Deve-se pois o nascimento do papelório administrativo ao advento do regimen parlamentar. E' ao que se chama um passo avante na senda do progresso político — o advento do regime democrático — que se deve a sua superabundância.

Esta é consequência da desconfiança inventível dos eleitos do povo para com os funcionários; aqueles temem que estes lhes disputem uma parte da autoridade que eles reivindicam na sua integridade. Mergulhados no papelório de toda natureza os funcionários se sentem neutralizados. Outra causa desta superabundância é o rendimento, para o eleito, da exploração das queixas fundadas ou não dos eleitores. A autoridade deve estar sempre alerta; mas, já o vimos, seu cérebro e sua memória são de papel. E' um erro exprobar aos funcionários seu amor-imoderado ao papelório; este lhes é imposto pela política; devem suportá-lo e muitos deles são sua primeira vítima. O ministro está continuamente exposto ao dever de fornecer explicações sobre o mínimo dos atos de sua administração; é fatal portanto que ele queira conhecer pormenorizadamente o estado de todas as questões que dizem respeito ao seu departamento. Se a política eleitoral lhe interessar, ele quererá ainda conhecer as intenções da administração antes de tomar qualquer decisão capaz de exercer influência nesta ordem de idéias. O excesso de papelório provem em parte deste excesso de centralização. A este desvio sofrido pela função ministerial devemos atribuir o lugar excessivo tomado pelos gabinetes ministeriais à margem da administração tradicional.

E' curioso verificar que todos os que criticam, e não sem razão, os abusos do papelório administrativo, focalizaram particularmente suas consequências funestas sobre o cérebro dos infe-

lizes que eles acabrunham: o obscurecimento da inteligência que foge a toda manifestação de uma opinião pessoal, e o enfraquecimento da vontade que recua diante de qualquer proposição firme. Felizmente dá-se com o narcótico administrativo o que se dá com o tabaco: cessam seus efeitos logo que se deixar de usá-lo. Algumas pessoas se admiram às vezes ao verificar que numerosos funcionários produzem a pleno rendimento só após ter deixado a administração; é a consequência natural de sua desintoxicação.

Como por cobro ao excesso do papelório administrativo? Este resulta inelutavelmente do funcionamento do regimen parlamentar e acabamos de ver que se avolumou com a deformação do regime democrático. Seria ingenuidade esperar que este se corrigisse de defeitos dos quais retira parte do favor que desfruta e que os homens que constituem seus quadros renunciasses, pela satisfação platônica de praticar o bem, às vantagens dele provenientes.

Para reduzir o papelório público só existem dois meios eficazes: limitar e reduzir as intervenções do Estado, reduzindo suas atribuições; restituir aos funcionários a autoridade e a responsabilidade a que faz jus o papel que eles são chamados a desempenhar na colaboração governamental. Estas eventualidades não se realizarão hoje nem amanhã. Tudo o que é possível no estado político atual para combater o desenvolvimento do papelório nas repartições, se resume na caça aos papéis inúteis. Os culpados, na ocorrência, podem ser assim os regulamentos como os funcionários: os regulamentos que complicam as formalidades sem vantagens para a instrução dos negócios; os funcionários que cultivam o papelório para favorecer suas ambições, dissimular sua incompetência e alimentar sua indecisão.

Esta caça só pode ser obra dos funcionários, de uma minoria de funcionários, das vítimas dos regulamentos excessivamente formalistas e das exigências dos chefes que se beneficiam com o papelório. Esta categoria compreende, em geral, funcionários de grau médio e inferior, constrangidos

a um trabalho cuja esterilidade verificam. Efetivamente, os funcionários superiores, não contaminados pelo mal do papelório raramente percebem suas devastações: quantos dentre eles, diante de um "dossier" sem lacunas se imporão o trabalho de verificar se ao lado de informações uteis, não foram acumuladas outras supérfluas? Infelizmente os jovens agentes aptos a descobrir o papelório inútil, nem sempre tem a competência e a experiência necessárias para pronunciar a condenação definitiva deste ou daquele papel sem objeto.

Por uma conjuntura certamente das mais paradoxais, a competência que lhes falta para discernir o útil do supérfluo, frequentemente deves ter-lhes sido comunicada pelo chefe atacado pelo microbio do papelório; e frequentemente na idade em que vem a experiência, a caça aos papéis inúteis não tem atrativos para eles.

E' precisamente para por à disposição dos que se acham nesta situação quase sem saída, os dados teóricos, e para apressar a maturação de sua experiência, que nos impusemos a tarefa de introduzir um jato de luz na confusão do papelório administrativo. A classificação adotada baseia-se sobre o papel específico de cada espécie de peças no funcionamento da administração: a formulação das ordens da autoridade e sua comunicação aos administrados, o trabalho interno de preparação, execução e controle das repartições da administração; as comunicações de cada administração com o exterior — as outras administrações, seus próprios agentes externos e os particulares.

Esta classificação permite delimitar os terrenos de caça e estimar a importância do quadro que se pode ter a esperança de alinhar ao cabo da batida.

As ordens da autoridade? Só mediatamente a administração e os funcionários participam da responsabilidade dessas ordens, quando interveem como executores das leis votadas pelo parlamento; sua responsabilidade se torna imediata tão somente quando usam o poder de organização geral atribuído ao poder executivo. Neste domínio a influência redutora dos funcionários é mínima. A

superabundância ou a exata medida dos papéis de comando depende da atmosfera moral da nação. Enquanto se depositar confiança na liberdade dos administrados, não é preciso acabrunhá-los sob leis e regulamentos. Logo que o Estado se arroga a vocação de transformar as virtudes naturais em obrigações cívicas, como por exemplo, a previdência, e de repartir o lucro nacional conforme as necessidades em vez de o deixar recompensar o esforço, não devemos nos admirar de ver surgir em toda parte leis, sentenças, regulamentos que se chocam contra a hostilidade ou a indiferença dos cidadãos. O tempo executa a seleção deste papelório. O que ele contem de inutil seca como as folhas ao vento do outono, mas infelizmente continua a encher inutilmente os repertórios.

Na categoria das peças utilizadas para a direção interna da administração, talvez fossem possíveis clareiras nos serviços bem ordenados, que disponham de pessoal competente principalmente na chefia.

Mas que dilúvio repentino quando a administração deve formar um novo chefe recrutado fora, que exige para cada proposição uma justificação pormenorizada de direito e de fato. Toda tarefa administrativa se concentra na elaboração de notas explicativas. Torna-se palpável o inconveniente de introduzir recrutas pela cumieira em vez de os fazer entrar pela porta, e de apelar para candidatos externos para postos de comando que requerem competência administrativa prática. Se o recém-chegado for consciencioso, a administração sucumbirá sob o papelório enquanto durar sua aprendizagem. Se for mais condescendente, ficará durante o mesmo período sem influência sobre o andamento do serviço. O ideal não é avolumar os "dossiers" com peças quaisquer. Ao contrário, dever-se-ia agir de modo que fossem conservados apenas os documentos que pudessem ser úteis no futuro, isto é aqueles que por natureza permitem à administração justificar e defender sua gestão. Do mesmo modo o pessoal deveria se abster de toda correspondência que não tivesse um papel a desempenhar no estudo de um negócio.

Esta última observação aplica-se também a uma parte da terceira categoria de papelórios administrativos, isto é, a que diz respeito às relações com outras administrações e com o pessoal externo. Dever-se-ia recorrer a esta terceira categoria, só se motivos que interessam o funcionamento da administração o exigissem. No que concerne à correspondência com os particulares, cumpre distinguir segundo o bom senso, as cartas que merecem uma resposta, das outras.

Professa-se correntemente que a administração deve responder a todas as comunicações que lhe forem feitas. Alguns ministros vão ao ponto de impor esta obrigação aos seus serviços; há até quem exija que se acuse recebimento, quando se prevê que certo lapso de tempo passará entre a recepção da carta e a resposta. É um exagero. Distingamos primeiramente duas espécies de administrações essencialmente distintas: os serviços de soberania e as empresas de caráter industrial ou comercial. O conjunto dos primeiros constitui as atribuições específicas do Estado, que tornam necessária e justificam a existência do poder soberano na pessoa de seu chefe. As outras constituem os prolongamentos secundários de sua atividade essencial cuja prática não supõe mais a existência da soberania, mas que poderia constituir, como frequentemente acontece na prática, o objeto da atividade de particulares. Compreende-se que o Estado industrial ou comercial que proporciona aos cidadãos, contra pagamento, serviços de ordem material, como o transporte de pessoas e correspondência, seja obrigado para com os clientes à mesma cortezia que os particulares e que não lhe seja possível deixar interrompidas comunicações de clientes efetivos ou virtuais.

Agir-se-á de modo inteiramente diferente quanto à correspondência dirigida ao Estado como soberano. Já não são mais relações entre produtores e clientes, relações bi-laterais decorrentes de um contrato de transporte ou outro qualquer; de um lado está o chefe que ordena, do outro o administrado que obedece. Não se admite que alguém pergunte: "Porque?" ao policial que intima uma

ordem. Seria concebível que a autoridade superior pudesse ser interpelada assim por cada particular? Na verdade, no regime democrático existe o controle dos atos da autoridade. Mas o hábito adquirido de não conter este controle nos limites do processo constitucional, e de deixá-lo estender-se a título permanente através de todo o domínio da soberania é o defeito das democracias e a causa de muitos de seus insucessos. O cidadão controla eleitoralmente o governo, depondo, nas épocas determinadas, seu boletim de voto na urna do escrutínio; o parlamento controla o governo durante as sessões legislativas. Nos outros casos, o cidadão não passa de um administrado sujeito à obediência, e o membro do parlamento agindo como indivíduo, é apenas outro cidadão com direito a favores mais numerosos talvez, mas que não dispõe de mais direitos que o primeiro. Impor aos funcionários obrigações de correspondência, que, na prática consagrem para cada cidadão o direito de exigir contas do poder, seria organizar um mundo invertido e abrir o caminho ao enfraquecimento da autoridade.

Sob a influência admirativa dos progressos da mecânica e na falta da distinção indispensável entre os serviços de soberania e as empresas lucrativas do Estado, liga-se por vezes uma importância demasiada à organização material na

luta contra o excesso de papelório. E' incidir em erro querer reduzir todo o trabalho administrativo a um certo número de operações materiais suscetíveis de ser tratadas mecanicamente. A ação dos serviços de soberania se manifesta num domínio espiritual e moral que escapa à da mecânica. Muito se lucraria também se se deixasse cada coisa em seu lugar, rejeitando as consequências de outro erro indefensável na sua generalidade: a administração está ao serviço dos cidadãos. Esta afirmativa é exata em relação aos serviços comerciais e industriais do Estado; mas falsa em relação aos serviços de soberania; a autoridade nunca está ao serviço daqueles sobre os quais ela se estende.

As poucas observações formuladas acima estão longe de esgotar a questão. Bastam entretanto para fazer compreender que o papelório administrativo não é o resultado de um caso fortuito, substituível sem dificuldade por outra combinação qualquer em circunstâncias diferentes. Não é tão pouco o produto espontâneo da moleza do pessoal administrativo, mais inclinado para o escrito que respeita à tranquilidade que para a ação que movimenta. E' uma necessidade peculiar aos regimes governamentais modernos; sob este aspecto também, ele merece reter por alguns instantes a atenção daqueles que se interessam pelas questões de organização administrativa.