

O PRESIDENCIALISMO E A COORDENAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL

AZEVEDO AMARAL

Não pode causar surpresa o fato do sistema presidencial haver sido durante quasi quarenta anos praticado no Brasil sem que dêle se formasse compreensão nítida tanto entre as massas da população como nos círculos dirigentes da política nacional. Uma forma de govêrno, para ser entendida e devidamente apreciada em todos os seus aspectos e nas suas múltiplas repercussões na vida social, precisa ser experimentada durante um lapso de tempo suficientemente longo para que se opere o desenvolvimento de todas as suas possibilidades. No próprio caso do presidencialismo, temos significativo exemplo não apenas no que se passou entre nós, como no ocorrido nos Estados Unidos através de uma experiência constitucional, não de quatro decênios apenas, mas de século e meio.

Não deixa de ser realmente coincidência curiosa que, no país onde nasceu o sistema presidencial, tivesse essa forma de govêrno atingido a maturidade ao mesmo tempo que em outra nação, onde aquele sistema fôra adotado um século mais tarde. Análogas definições dos traços essenciais dêsse tipo de organização política ocorreram quasi simultaneamente nos dois casos. Com a eleição de Franklin Roosevelt para a presidência americana, começou a fase de expansão final das instituições elaboradas pelos fundadores da grande república do norte. No exercício da suprema magistratura nacional do Brasil, o Presidente Getúlio Vargas desenvolveu, desde os primeiros tempos, no poder discricionário, e depois, no período constitucional, uma atividade organizadora e coordenadora dos serviços públicos, em que se concretizou a afirmação nítida de aspectos do sistema presidencial anteriormente esquecidos, sinão mesmo ignorados entre nós.

A coincidência que acabamos de assinalar não foi de modo algum acidental e merece particular atenção porque nela se refletem os efeitos de influências através das quais se pode bem apreciar o alcance da organização do Estado em linhas que permitam a solução dos problemas especiais, ora surgidos em todos os países, reclamando ação governamental incompatível com o apêgo a certas idéias que, embora não identificadas essencialmente com o regime democrático, nêle se enxertaram com conseqüências perturbadoras das atividades do Estado em prol dos interesses da sociedade. Assim, antes de passarmos ao exame das interessantes inovações que na esfera administrativa caracterizaram o desenvolvimento da autoridade presidencial e tornaram a sua influência diretamente perceptível nos vários setores do serviço público, não julgamos desviar-nos excessivamente do nosso assunto prossequindo em algumas observações em tôrno das causas que, tanto nos Estados Unidos como no caso brasileiro, induziram respectivamente Franklin Roosevelt e Getúlio Vargas a tornarem-se os promotores de uma expansão do sistema presidencial, que em ambos os países veiu imprimir fisionomia sensivelmente diferente aos métodos administrativos.

A origem histórica do presidencialismo pode ser encontrada no entendimento ou, melhor diremos, na previsão quasi profética de que o regime democrático precisava ser aparelhado com maquinaria de govêrno suficientemente forte, elástica e eficiente para abordar os problemas particularmente complexos que vinham surgindo na vida das nações, como efeito das transformações econômicas decorrentes da revolução industrial do século XVIII e do desenvolvimento do moderno

capitalismo. No Congresso de Filadélfia, Alexandre Hamilton foi o estadista clarividente que percebeu com uma sagacidade quasi divinatória que em uma grande democracia os problemas acima apontados e que então apenas começavam a esboçar-se exigiam antes e acima de tudo uma forma de organização estatal caracterizada pela ascendência da autoridade executiva. A vitória dessa idéia, integrada na Constituição dos Estados Unidos como conceito básico da organização do Estado americano, foi o elemento de mais decisivo alcance na determinação do assombroso futuro da República nascente.

Embora ficasse como pedra angular da estrutura política da grande nação, o presidencialismo só atingiu entretanto ali a sua plena expansão evolutiva nestes últimos cinco anos, sob a vigorosa direção da personalidade excepcionalmente forte do Presidente Franklin Roosevelt. No Brasil, o conceito do sistema presidencial mantido durante os quarenta anos da primeira República foi igualmente incompleto e ainda muito mais sensivelmente desvirtuado no tocante à falta de compreensão do papel do Presidente na coordenação dos serviços públicos.

A república presidencial conservou entre nós a organização estrutural e os métodos da maquinaria administrativa que lhe fôra legada pelo parlamentarismo do período monárquico. Embora a supremacia da autoridade presidencial não fôsse contestada e teoricamente todos admitissem que o Chefe da Nação era, em última análise, de quem promanava o poder que se refletia e atuava em todos os departamentos da administração nacional, na prática os serviços continuaram desarticulados dessa fonte primacial da autoridade governativa. Sobrevivia o velho conceito inerente ao sistema parlamentar e em virtude do qual, entre os serviços públicos e a autoridade central do Presidente, se interpunham os ministros a que diretamente se achavam subordinados os diferentes departamentos administrativos.

A autoridade presidencial tomava assim a forma de um centro de direção e orientação donde irradiava uma vontade que só se traduzia em realizações concretas através dos intermediários imprescindíveis que eram os ministros responsáveis pelos diversos setores da administração federal. Aparentemente êsse mecanismo parecia conformar-se com os princípios fundamentais do presidencialismo, por isso que a autoridade do Chefe da Nação subsistia inconteste e era exercida através de secretários de Estado por êle livremente nomeados e depositários da sua imediata confiança. Mas a verdade era que semelhante conceito do sistema presidencial não correspondia ao traço mais característico dessa forma de governo, que consiste precisamente na atuação pessoal, direta e

imediate do Presidente em todos os setores da administração pública.

Nos Estados Unidos, onde aliás êsse aspecto básico do presidencialismo fôra sempre muito melhor entendido e aplicado que no Brasil, os problemas suscitados pela crise econômica impuseram ao Presidente Roosevelt uma verdadeira reforma geral dos métodos de governo no sentido de assegurar um contacto muito mais direto da autoridade presidencial com as minúcias da vida administrativa da Nação. Entre nós, idêntico desenvolvimento do presidencialismo operou-se sob a influência pessoal do Presidente Getúlio Vargas, não tanto pela pressão de necessidades públicas imediatas, como pelo efeito de uma compreensão mais clara do sentido das instituições por parte do supremo governante do país.

A interessante transformação progressiva a que aludimos foi realizada sobretudo por meio da organização de *Conselhos*, incumbidos de encaminhar a solução dos problemas que se apresentavam em vários departamentos da administração e em diversos planos da vida nacional. Êsses *Conselhos*, colocados em contacto direto com o Presidente da República e tendo mesmo em alguns casos a colaboração pessoal dêle na marcha dos seus trabalhos, vieram determinar uma verdadeira revolução, não apenas nos processos como no próprio conceito da administração e da maneira de elaborar medidas destinadas a solucionar as múltiplas questões que reclamavam a ação executiva e a atividade legislativa do Estado.

Os *Conselhos* de que nos ocupamos oferecem sob mais de um ponto de vista inestimáveis vantagens para a realização dos objetivos especiais de caráter concreto que constituem as suas finalidades e são ao mesmo tempo valiosos e utilíssimos instrumentos para a coordenação dos serviços públicos. O Estado moderno apresenta no funcionamento das suas inúmeras engrenagens uma complexidade que exige a especialização dos diferentes departamentos administrativos, bem como uma extensão muito considerável da autonomia de cada um dêles na solução de problemas peculiares que não podem ser convenientemente abordados sinão por processos de uma técnica bem caracterizada e cujo conhecimento é naturalmente limitado ao círculo dos que se consagram exclusivamente aos assuntos em aprêço. Essa grande complexidade e a especialização a ela associada envolvem o risco de uma desarticulação entre os vários departamentos administrativos, cada um dos quais tende a tornar-se uma entidade isolada atuando em conformidade com diretrizes próprias e podendo assim entrar freqüentemente em conflito com as atividades desenvolvidas por outros ramos do serviço público.

Além disso, ocorrem a todo momento na rotina administrativa casos que não podem ser con-

venientemente resolvidos pela ação isolada do departamento especial em cuja esfera se apresentam. Há problemas que, apesar do seu caráter ostensivo de restrita especialidade, dependem entretanto de questões profundamente diferentes e que vão incidir na alçada de competência de departamentos administrativos que nada têm de comum com o serviço incumbido da matéria em foco.

As considerações que aí ficam põem em relevo a necessidade da coordenação dos serviços públicos pelo íntimo e permanente contato entre elementos representativos de cada um deles. Não se trata apenas de assegurar o funcionamento harmônico de todas as engrenagens da maquinaria do Estado a fim de impedir contradições que iriam determinar uma situação de desordem, de indisciplina e de ineficiência no conjunto das atividades administrativas. Ao lado desse aspecto, aliás de evidente relevância, a questão apresenta o outro a que acima aludimos. Para funcionar com eficiência, cada uma das peças da organização administrativa precisa dispor de meios de utilizar-se, quando necessário, do concurso de outros departamentos por conta dos quais correm questões intimamente ligadas ao caso que se procura solucionar.

Os *Conselhos*, cuja instituição veio imprimir à administração federal um cunho bem significativo do sentido dado pelo Presidente Getúlio Vargas ao seu governo, preenchem admiravelmente as duas finalidades dos órgãos centrais destinados a coordenar e a manter em contato entre si todos os departamentos do serviço do Estado. Dois desses órgãos merecem especial menção, não somente pela sua grande importância, como também porque nêles se exemplifica de modo típico a natureza e a maneira de funcionar dos *Conselhos* em torno dos quais estamos tecendo êstes comentários. Aludimos ao *Conselho Federal do Comércio Exterior* e ao *Conselho Federal do Serviço Público Civil*.

A primeira destas organizações veio desempenhar na alta administração brasileira um papel de inexcusável alcance, tornando possível o encaminhamento de problemas anteriormente sujeitos a soluções fragmentárias e empíricas, que frequentemente se tornavam contraproducentes. Ligado ao Ministério das Relações Exteriores, aquele *Conselho*, pela reunião de representantes dos diferentes ministérios vinculados às questões de ordem econômica e dispondo ainda do concurso de elementos identificados com as atividades dessa natureza, constitui um centro de intercâmbio de idéias, de sugestões e de informes elucidativos sobre todas as questões econômicas que se torna conveniente pôr em foco a fim de que tenham imediata solução. E a ligação pessoal do Presidente da República com aquele *Conselho* serve para estimular o interesse pelas questões econômicas em todos os ra-

mos da administração articulados naquela organização, permitindo ainda que o Chefe do Estado adquira das minúcias dos problemas econômicos um conhecimento profundo e exato, que nunca poderia alcançar se os seus contactos com as realidades da vida econômica do país se processassem exclusivamente por intermédio dos ministérios e pelas formas consagradas pela rotina clássica da administração.

Ainda mais importante sob certos pontos de vista é a função do *Conselho Federal do Serviço Público Civil*. Não é difícil compreender que a eficiência da ação governamental, não apenas na esfera administrativa, como mesmo no plano político, depende do conhecimento que o Chefe do Estado tenha das engrenagens da maquinaria administrativa, da mentalidade do pessoal que as manipula e também da capacidade de controle efetivo ao dispor da autoridade suprema para tornar real a sua atuação dirigente. Por outro lado, a articulação das inúmeras peças que formam o sistema da administração pública é condição preliminar à realização dos dois pontos mencionados.

Até ha alguns anos atrás, a posição do Chefe do Estado entre nós era, no tocante às configurações gerais dos serviços públicos, de molde a tornar praticamente impossível a direção e a fiscalização efetivas da administração nacional pela suprema autoridade do país. Abstraindo das consequências da falta de sistematização dos serviços, da anarquia reinante no tocante à formação dos quadros do pessoal e do seu tabelamento e de outros fatores que ainda concorriam para imprimir ao conjunto da burocracia a fisionomia de um todo disforme e desorganizado, bastava atender-se à impossibilidade do contacto direto e constante do Presidente com as realidades do serviço público para se ter a convicção de que o controle da administração federal, constitucionalmente atribuído ao Chefe da Nação, não podia deixar de ser vago, ineficiente, sinão mesmo de certo modo um tanto piatônico.

A lei nº 284, de 28 de Outubro de 1936, reformou, com grandes vantagens para os interesses nacionais, situação tão indesejável e, com o estabelecimento do *Conselho Federal do Serviço Público Civil*, criou o órgão de coordenação de todos os ramos da administração pública. Não pretendemos contudo focalizar aqui êsse aspecto da função precípua do *Conselho*. O objetivo visado, ao aludirmos a êsse órgão central da maquinaria administrativa da República, é mostrar que êle veio pôr ao alcance imediato do Chefe da Nação o instrumento mais adequado para o exercício eficaz desse controle administrativo, que é um dos aspectos básicos e essenciais do sistema presidencial.

Colocado, como se acham os outros *Conselhos* análogos, sob a autoridade imediata do Pre-

sidente, o órgão de coordenação do serviço público civil, mesmo nas condições do regime constitucional passado, já permitia o exercício da autoridade presidencial, no tocante à administração dos serviços federais, por maneira plenamente satisfatória. A grande mutação política operada com a promulgação do estatuto nacional de 10 de Novembro e com a fundação do Estado Novo veio, nesse como em tantos outros aspectos da vida brasileira, abrir perspectivas e proporcionar possibilidades de que teria sido impossível cogitar-se sob a vigência das instituições cuja crescente desarmonia com a realidade nacional tornou necessário o seu desaparecimento.

No Estado Novo brasileiro, a autoridade do Chefe da Nação e as atribuições do Executivo, a cuja frente ele se acha, estão suficientemente ampliadas e robustecidas de maneira a imprimir no estilo da nossa nova organização política os traços

inequívocos de um presidencialismo autêntico e evoluído até a plenitude das suas possibilidades. Neste verdadeiro sistema presidencial que existe no Brasil desde 10 de Novembro de 1937, a utilidade dos órgãos de articulação da suprema autoridade nacional com todos os departamentos que representam as engrenagens da maquinaria do Estado será aumentada de modo a dar a medida do acerto da criação de tais instrumentos de articulação administrativa. Realmente, o Presidente Getúlio Vargas que, promulgando a Constituição de 10 de Novembro, veio a tornar-se o organizador da verdadeira república presidencial brasileira, na esfera administrativa, com o estabelecimento dos *Conselhos* de que nos ocupamos neste artigo, já havia lançado as bases para o funcionamento da maquinaria do Estado em harmonia com os princípios fundamentais do sistema de governo presidencial.