

A Crise da Administração

OSCAR SARAIVA.

O trabalho que ora inserimos nas páginas desta Revista, é uma das conferências que foram pronunciadas por ocasião da Exposição organizada pelo S.D. do D.A.S.P. O autor focaliza, em síntese, sob vários aspectos a formação e o desenvolvimento da administração civil brasileira, sua organização, principalmente após a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público. — Apontando virtudes e defeitos desta administração, mostrando objetivos a serem atingidos por ela, trata-se, com efeito, de assunto oportuno, analisado por quem compreende a realidade nacional neste imenso âmbito da atividade pública (N. R.)

PROCUREI escolher para tema desta palestra um que fôsse de manifesta atualidade, e, em verdade, nunca os imperativos da eficiência administrativa se fizeram sentir com tamanha intensidade e nunca o nosso mundo civilizado assistiu a uma tão forte crise nessa eficiência. Saindo de um regime de guerra e de uma economia de emergência, poucos países conseguiram voltar aos níveis de bem-estar anteriores à conflagração, e a luta de suas administrações se processa para alcançar aquilo que já para muitos parece constituir um ideal utópico. E' necessário que se diga, entretanto, em favor de nossa época, que aquilo que hoje pretendemos é bem mais difícil de alcançar do que há décadas atrás. Antes, o bem-estar visado era o de poucos e hoje nossos ideais sociais se dirigem para o benefício de todos, o que se poderia simbolizar na prosaica mas precisa imagem de Sir William Beveridge: bolos para alguns, se possível, mas pão para todos. Com tão amplos objetivos, é natural que as dificuldades sejam infinitamente maiores.

Quanto ao Brasil, a minha impressão pessoal é que a nossa geração é a de seus descobridores ou antes de seus desbravadores. Somos hoje os bandeirantes de sua organização, com o encargo hercúleo de levantar o gigante de seu "berço esplêndido" e pô-lo de pé, na postura que lhe deve caber no mundo de nossos dias, a serviço da prosperidade de seu povo e da paz universal. Vivíamos num sonho panteísta, entrecortado por vozes de alarme que, por espaçadas e isoladas, eram pouco ouvidas. Tavares Bastos, no Império, Euclides da Cunha e Alberto Tôrres, na República, foram precursores do nosso realismo atual. Hoje, se não somos menos patriotas que nossos pais, somos, contudo, mais severos a nosso próprio respeito, e nossos olhos não são apenas os do enlêvo em face à natureza graciosa mas os da diagnose ante sua

população carecedora de uma obra intensa de valorização. Daí nosso *complexo administrativo*, do qual uma das sublimações foi o D.A.S.P. Todos nós estamos convencidos de que necessitamos, cada vez mais, de boa administração, que possa dar aos nossos limitados recursos o máximo rendimento possível e possa conduzir o país, através de suas múltiplas e variadas necessidades, a um grau de adiantamento espiritual e material que deve ser o ideal precípua de todos os brasileiros.

Paradoxalmente, porém, nesse terreno não encontramos em nossa Carta Magna os estímulos e os instrumentos jurídicos que nos seriam tão necessários. Ao contrário, e sob êsse aspectos, voltamos a épocas bem anteriores a 1891, pois que já em 1857 o Conselheiro Pimenta Bueno, em seu "Direito Público Brasileiro" observava, ao estudar o Poder Executivo, que :

"Além de suas atribuições políticas, tem o poder executivo, como uma das suas principais tarefas, a de executar e fazer executar as leis políticas e administrativas; é encargo que se identifica com a sua natureza e missão: é ele quem deve dar movimento e vida a tôdas as disposições que regulam a administração do Estado em tôdas as localidades e detalhes" (pág. 256).
acrescentando :

"A administração é o coração do Estado, é sua mola central, dela deve partir a vida, a energia para animar todos os meios do bem-ser público; deve para isso recolher todos os esclarecimentos necessários, organizar os elementos de sua ação, circundar-se de coadjuvações prestantes, enfim desempenhar em grau elevado o que faz um bom administrador particular quando quer e sabe desempenhar seu encargo, nada olvidar, tudo prever, reprimir quanto é nocivo, promover, secundar, realizar tudo que é útil". (pág. 275).

Contemporâneamente, um escritor francês, autor de notáveis estudos administrativos, mas que de há muito passou também de moda, Vivien, salientando a distinção entre lei e administração, entre legislar e administrar, dizia :

"O legislador dispõe e, no que lhe concerne, a administração aplica: a um a declaração de direito, a outro, a execução. A administração é a servidora da lei; é a força viva que a torna ativa e sensível, o instrumento organizado que lhe dá poderes exteriores e que, em seu nome, imprime movimento aos negócios públicos" (M. Vivien, *Études Administratives*, Paris, 1852, I, pág. 5).

Distinguindo, por sua vez, a administração propriamente dita do Poder Executivo, que ele denominava "Poder Político", traça o mesmo autor uma linha divisória digna de ser memorizada :

"Estritamente ligado à administração, ele (o Poder Executivo) não se confunde, entretanto, com esta. Sua função é tôda de iniciativa, de apreciação, de direção, de conselho; é ele que dá à administração seu espírito diretivo, seu pensamento, e, se assim nos podemos exprimir,

sua bandeira; a esta é reservada a ação, isto é, a execução das leis e o exercício material e prático dos poderes confiados ao Governo. O Poder Executivo é a cabeça, a administração, o braço (op. cit., pág. 30).

Lições tão sábias já não haviam sido seguidas pelo nosso legislador constituinte de 1891, o qual, imbuído de uma jurisdição excessiva, confiava na ação abstrata da lei sem descer à necessidade da sua execução material. Por isso, ao enumerar as atribuições do Poder Executivo silenciou, entre as matérias da competência privativa do Presidente da República, o que concernia à administração do país. Todavia, tal silêncio não foi completo, e assim, ao tratar dos Ministros de Estado, dispôs a Constituição de 1891, em seu art. 50:

“O Presidente da República é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança, que lhe subscrevem os atos e preside cada um a uma das secretarias em que se divide a administração federal”.

Por sua vez, no art. 7.º, § 3.º, declarava esse diploma:

“As leis da União, os atos e as sentenças das autoridades serão executados em todo o país por funcionários federais, podendo, todavia, a execução das primeiras ser confiada aos Governos dos Estados, mediante anuência destes”.

Aí vemos traçado o quadro administrativo da organização federal: funcionários públicos congregados em Secretarias de Estado, tendo à sua testa os ministros, e no vértice dessa pirâmide, como hoje diríamos, o Presidente da República.

Nosso propósito não é, entretanto, o de fazer comentários ao passado nem estudos retrospectivos, mas apenas o de traçar as origens de uma omissão da Constituição vigente, a qual, filiando-se à de 1891 nesses aspectos, silenciou, mais do que ela, sobre o que diz respeito à administração federal. Nem no art. 87, entre as matérias da atribuição privativa do Presidente da República, nem no art. 90 ao referir-se aos Ministros de Estado, alude o texto constitucional a essa administração, mas apenas ao seu estudo. Só incidentemente, a propósito do relatório anual a ser presente ao Presidente da República, é que no inciso III do art. 91 se alude a “ministério”. Seria compreensível que alguém inteiramente desconhecedor do nosso meio, ao terminar a leitura da Constituição, formulasse a pergunta: quem e como se administra o Brasil?

Assim, a primeira crise a assinalar quanto à administração é a do silêncio constitucional, como produto de um clima de largas desconfianças ao Executivo, que se hipertrofiara antes por vários anos, no exercício de poderes discricionários. Voltou-se à fé na eficácia verbal de textos legais, como se estes se materializassem em ação fecunda pela simples magia de suas palavras e não carecessem daquele braço administrativo tão bem definido pelo citado Vivien.

Funcionando, dêse modo, nas entrelinhas constitucionais e seguindo a tradição britânica do direito costumeiro, a administração continua, contudo, a exercer suas tarefas, concretizada em vários Ministérios, e nestes é que ela terá que ser estudada, pois que aí residem seus órgãos de ação.

Do bom ou do mau funcionamento dos mesmo é que dependerá o êxito ou o insucesso dos governos e não adiantarão boas leis, excelentes programas ou sadias intenções se esses órgãos forem perros e não puderem corresponder aos impulsos recebidos.

II

Constituída, portanto, a máquina administrativa federal por um conjunto de ministérios, a indagação que se impõe, desde logo, é a de saber se esse conjunto atende às necessidades múltiplas de nossa vida atual, considerando o constante acréscimo das exigências sociais sobre o Estado, o qual, cada dia que passa, assume, em maiores proporções, o papel de provedor. Nem nos esqueçamos, por outro lado, de que cada vez mais se radica a idéia, intensiva e extensiva, conforme bem observa Henry S. Dennison (*Paters on the Science of Administration*, VI, pág. 134), de que o fim principal do Governo é a satisfação de todo o povo ao invés de o ser a de uma divindade, de uma dinastia ou de uma classe. Os braços administrativos, portanto, se devem multiplicar, e o Estado, para alcançar fins numerosos e diversos, precisa armar-se de meios múltiplos e eficazes. Também tenhamos em vista que nas sociedades novas — é ainda de Dennison a referência — as laterações se processam com extrema rapidez, e é raro que a estrutura governamental de uma época, diríamos melhor, seu aparelhamento administrativo, se ajuste em tudo ao período seguinte, e a pena de uma estabilidade excessiva é a confusão (op. cit. pág. 142).

Voltemos, portanto, os olhos para a nossa estruturação ministerial e vejamos se existem ministérios votados especialmente ao bem-estar popular, indagando antes o que se pode considerar como incluído nessa expressão. Materialmente, não pode haver dúvida de que esse bem-estar se traduz em satisfação das necessidades da alimentação, da habitação, do vestuário, dos transportes, das comunicações e da higiene. Espiritualmente, há que considerar as necessidades da educação, da cultura, da recreação, e, não fosse leigo o Estado, diríamos também das práticas religiosas. E essas necessidades ocorrem e devem ser atendidas na primeira forma de comunhão humana, que é a família, e depois na própria sociedade. Essas, a nosso ver, são as atividades fins, e, numa sociedade ideal, “*Civitas Soli*” ou Utopia, elas bastariam. As outras são simples meios, conseqüentes de imperfeições e das contingências humanas: a *ordem* interna como pressuposto da vida social, envolvendo a manutenção de organismos judiciários e de segurança pública; a *segurança externa*, que implica na existência de forças armadas, em falta do organismo internacional dotado de meio para assegurar efetivamente a paz mundial. E além desses, os instrumentos da representação popular e do governo. Com as primeiras, todavia, se considerarmos apenas as despesas ministeriais, não gastamos ainda 50% do total orçamentário; para

sermos exatos, e com os dados do relatório do ilustre presidente da Comissão de Finanças da Câmara, sobre o orçamento de 1948, veremos que as despesas com os Ministérios da Viação e Obras Públicas (19,5%), Trabalho, Indústria e Comércio no qual se inclui a previdência social (13,1%), Educação e Saúde (10,9) e Agricultura (5,5%) somam precisamente 49% do total orçamentário, e ultrapassariam de pouco se incluíssemos as que são destacadas para órgãos especializados como os Conselhos do Comércio Exterior, do Petróleo, de Imigração e Colonização e de Águas e Energia Elétrica. Excetuando-se apenas o Ministério da Viação e Obras Públicas, cujas atividades ligadas aos transportes são, para nós, de magna importância, verificamos que os demais órgãos, de bem-estar, incumbidos de prover à produção, à distribuição e ao consumo das utilidades, à formação espiritual, à instrução e à saúde da população, acham-se ainda situados no plano inferior das possibilidades administrativas, se considerarmos as dotações orçamentárias correspondentes. Por isso, se a primeira crise é formal e jurídica, resultando dos silêncios constitucionais sobre a administração, a segunda é real e orçamentária, decorrente da distribuição dos recursos sem que se atendam as prioridades que deveriam resultar dos fins principais da administração. Outras causas há, porém, da natureza mais especificamente administrativa, que decorrem da estruturação defeituosa da máquina ministerial, e de seu funcionamento retardado. Destas é que nos propomos tratar agora.

III

No que toca à estruturação ministerial, vemos que os dez ministérios em que se divide a administração brasileira guardam ainda a linha da tradição que determinou a respectiva criação, ao invés da divisão precisa e definida de atribuições, cobrindo todos os ramos de atividades que devem ser atendidas pela União. E, se talvez nas atividades que atrás qualificamos como atividades meios, a tradição pode ser conservada, — pois as funções de ordem e segurança, as que decorrem do exercício da soberania, se exigem hoje mais esforços, não variaram, contudo, na sua substância — nas atividades fins é que as lacunas se fazem sentir, impondo uma reestruturação departamental que permita ao Estado atender a esses fins de modo eficaz. Duas falhas são especialmente sensíveis: a ausência de um ministério que se ocupe de modo orgânico, e com ampla competência, das questões atinentes à produção, à distribuição e ao consumo das utilidades e dos problemas correlatos, ou seja, o Ministério da Economia, e a falta de outro que atenda de igual modo, e com atribuições igualmente amplas às questões do bem-estar, o Ministério do Bem-Estar, — expressão que, traduzida da correspondente inglesa "Public Welfare", qualifica um dos ministérios, — ou se se quiser, da "Seguridade Social", ao qual se poderia atribuir ainda os assuntos pertinentes à saúde, que neste se integram como adiante veremos.

Em verdade, o que verificamos em matéria de economia é a dispersão completa de atribuições e de competência entre os Ministérios — da Fazenda, que acumula com as atribuições privativas de órgão de arrecadação e de pagamento, isto é, as do Tesouro, outras expressas, ou tácitas, de natureza puramente econômica, muitas das quais partilha com o Banco do Brasil, verdadeiro ministério *a latere*; entre o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, cuja denominação o indicaria para funções que, em verdade, lhe seriam próprias, mas que não as exerce por falta de legislação que lhe atribua competência expressa e de aparelhamento adequado; entre o Ministério da Viação e Obras Públicas, de cujo controle dos transportes nacionais depende toda a nossa economia; entre o Ministério da Agricultura, ao qual se acham afetos os aspectos principais de nossa subsistência, quer quanto à exportação, quer quanto ao consumo interno; entre o Ministério das Relações Exteriores, que possui um Departamento Econômico que atende aos aspectos externos de nossa economia, sem prejuízo do funcionamento de um Conselho de Comércio Exterior, órgão autônomo, subordinado ao Presidente da República, cuja alçada inclui questões de economia interna; e também mantém o dito Ministério conselheiros com escritório comercial, o que igualmente faz o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com seus agentes comerciais. E fora esses órgãos principais, temos conselhos especializados, com administração autônoma dos Ministérios subordinados diretamente à Presidência, como o já referido do Conselho Exterior, o do Petróleo, e de Águas e Energia Elétrica e ainda as autarquias de finalidades econômicas, como os Institutos do Açúcar e do Alcool, do Sal, do Mate, do Pinho. Esse longo enunciado basta para explicar como é difícil fazer funcionar aparelhamento tão disperso, e guardo a impressão de esforços que testemunhei por ocasião da guerra, na Coordenação da Mobilização Econômica, em que questões de aparente simplicidade permaneciam — e permaneceram — insolúveis ante uma infinidade de competências em conflito e de mentalidades departamentalizadas, próprias a cada um e a todos os órgãos burocráticos do mundo inteiro, que tendem a ver no seu serviço o mais importante, nos seus métodos os únicos e que sabem suscitar obstáculos invencíveis nessa terrível guerrilha que é o processo administrativo com suas inúmeras informações. Se a organização e a administração da economia nacional estão reclamando novas e preciosas atribuições de competência e de encargos, em que se evitem os conflitos, as repetições, ou as lacunas, e em que se coordenem os recursos e esforços, também a administração do bem-estar se encontra em idênticas condições, dado que iguais dispersões, colisões e lacunas, deparamos em nosso aparelhamento administrativo federal. A assistência social, em seus aspectos os mais simples, se acha cometida a um só tempo aos Ministérios da Educação e Saúde, que tem um Conselho Nacional de

Serviço Social, ao do Trabalho, Indústria e Comércio, que jurisdiciona a Legião Brasileira de Assistência e tem a seu cargo a distribuição do *abono familiar*? atribuição tipicamente assistencial, e ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, onde funciona o Serviço de Assistência a Menores. E por falarmos em menores, ainda coincidem ou se dispersam as atribuições que lhe dizem respeito entre os Ministérios da Educação e Saúde e da Justiça e Negócios Interiores, este com o Serviço referido e aquele com o seu Departamento Nacional da Criança. No entanto, longe de haver, como seria de supor, com essa coincidência de atribuições abundante ação administrativa, observamos, ao contrário, o alarmante índice de mortalidade infantil em nosso país e o triste problema da infância abandonada em nossa Capital. Acreditamos, convictamente, que uma união de esforços, uma soma dos recursos ora disseminados sem maior alcance, e uma única orientação atenderiam, a um só tempo, aos vários aspectos do problema da criança e trariam resultados que até hoje infelizmente não obtivemos.

Já observamos há pouco que os problemas do bem-estar alcançam, como a própria expressão o diz, os da saúde pública. E hoje é difícil dissociar os problemas de saúde pública dos de previdência social; os encargos de administrar o seguro-doença e de evitar a aposentadoria ou a morte prematura se entrelaçam com as mesmas atribuições preventivas ou assistenciais cometidas a órgãos federais de saúde. Tanto assim é que predomina nas organizações hispano-americanas a vinculação da previdência social com a saúde, nos Ministérios de "Prevision y Salubridad". Por sua vez, a grande maioria dos especialistas em previdência e dos administradores das instituições de previdência nesses países se constitui de médicos. E as falhas da dissociação de suas atividades, tão intimamente relacionadas, nós as vemos todos os dias na execução de qualquer plano que vise combater, em escala nacional, males que afligem nossas populações, como por exemplo a tuberculose. De outra parte, se a previdência ocupa lugar de destaque, embora inominado, no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, é de se observar que, a esse respeito, estamos em um atraso de muitos anos ao situarmos a previdência social como aspecto particular das questões de trabalho. Somente em países onde ambas são consideradas de forma rudimentar é que isso ainda ocorre. Nem nos Estados Unidos da América do Norte, nem na Grã-Bretanha, nem em outros países de administração mais especializada, assim sucede, mesmo porque a previdência hoje não é considerada como meio de amparo a trabalhadores apenas, mas a toda a população do país. De todo oportuno e necessário, seria, portanto, a coordenação das várias atividades que hoje se enquadram no vasto campo chamado da "Seguridade Social" num organismo único que concentrasse esforços e imprimisse uma só direção, em benefício da solução

de problemas administrativos que tão de perto dizem respeito à população do nosso país.

Para mais alguns reparos no campo das atividades fins, é de se observar que a educação, que à primeira vista parece toda concentrada no Ministério que lhe é própria, se acha também distribuída a outros, como o da Agricultura, que possui vasta rede escolar especializada, e a entidades paraestatais como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial que funciona paralelo à rede de escolas industriais da União, ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, sem falarmos nos estabelecimentos escolares dos Ministérios Militares, e daquele que agora o das Relações mantém, o Instituto Rio Branco, para a formação de diplomatas, ministério esse que, por seu lado, mantém um Departamento cultural. Note-se, de passagem, que as questões administrativas, quando mudam do plano interior para o exterior, se desvinculam dos órgãos destinados a atendê-las, e, assim, não somente a cultura, como ainda a economia, o trabalho e tudo mais, passam todas a outros responsáveis, e, conseqüentemente, a uma orientação diferente, de sorte que aquilo que se vê no exterior nem sempre é o reflexo dos aspectos predominantes em nossa administração interna, mas outros aspectos que às vezes não coincidem com os primeiros. E para prosseguimento, notaremos, ainda, outro exemplo, o do trabalho portuário e marítimo, sobre os quais se acumulam as competências das Delegacias do Trabalho Marítimo do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, das Capitâneas dos Portos do Ministério da Marinha, do Departamento de Portos do Ministério da Viação e Obras Públicas ou da Comissão da Marinha Mercante conforme o caso, em um emaranhado de atribuições concorrentes, cujos resultados se evidenciam na lentidão dos trabalhos de nossos portos ou nas constantes dúvidas em torno do trabalho marítimo.

Por outro lado, como se desobriga a nossa Administração de seus deveres perante esse grande grupo de esquecidos, consumidores e os usuários de serviços? Qual o órgão que lhes defende os direitos indicados por Georges Gurvitch (*La Déclaration des Droits Sociaux*, página 94), entre os fundamentos de natureza social? Nesse terreno, e salvo engano, existe apenas um órgão, de constituição precária e transitória, a Comissão Central de Preços, originária de legislação de emergência e desarmada de meios racionais eficazes de ação. Os demais Conselhos de natureza econômica são órgãos de produtores e consideram as questões do ponto de vista desses grupos, o que não basta para o justo equilíbrio a ser guardado pela administração.

IV

Já aludimos, no curso desta palestra, a outros órgãos federais de natureza administrativa, personalizados, as chamadas autarquias. O exame dos seus problemas constituiria um capítulo bem

longo a tratar, e confesso que o assunto sempre foi, para mim, um dos mais interessantes do Direito Administrativo e da moderna ciência da administração. Não irei reincidir, porém, em outra conferência a tal respeito, e apenas limitar-me-ei a observar que, se o propósito inicial da delegação autárquica foi o de descentralização institucional e do alívio da máquina estatal pela criação de órgãos de direção e gestão tanto quanto possível autônomos, liberados da tradicional rigidez da burocracia e da contabilidade públicas, hoje se acentua uma tendência inversa, a de se ajustarem os controles estatais, que, de simplesmente jurisdicionais, se transformam dia a dia em hierárquicos e administrativos, numa evidente agraviação do problema do congestionamento das esferas deliberativas superiores do governo federal. Por outro lado, a independência patrimonial das autarquias foi virtualmente revogada pelo inciso II do art. 77 da Constituição, o qual comete ao Tribunal de Contas o julgamento dos atos dos administradores das entidades autárquicas, e a menos que se adotem normas especiais para essas tomadas de contas, nas quais se proporcione o cumprimento do preceito constitucional sem prejuízo dos fins determinantes da descentralização autárquica, melhor será incorporar de vez esses organismos, à máquina administrativa regular da União, pois, do contrário, não haverá utilidade na manutenção de várias repartições, que passariam apenas a oferecer os inconvenientes de dificultarem a ação coordenadora do Governo Federal, sem as vantagens que lhes daria a possibilidade da administração descentralizada.

Talvez como consequência dessa tendência centrípeta por que passam as autarquias, é que os últimos tipos que surgiram oferecem os aspectos diversos, mais aproximados das formas do Direito Civil que do Direito Público, e que se encontram nas chamadas Fundações, as quais, no entanto, não passam de autarquias lançadas sob disfarces privatistas, visando ilidir os rigores e as desconfianças suscitadas contra a administração delegada.

Além das autarquias, outros órgãos se foram constituindo, possíveis ministérios em embrião, revestindo-se, via de regra, da forma de conselho, de órgãos de deliberação coletiva, mas que aos poucos estendem suas atribuições ou assumem aspectos executivos, como o Conselho Nacional do Petróleo e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, o Conselho de Imigração e Colonização, todos ligados diretamente à Presidência da República, preenchendo lacunas ministeriais ou concorrendo na sua competição jurisdicional.

E, nessa menção de órgãos administrativos extraministeriais, não poderíamos deixar sob silêncio aquele que ora nos acolhe, e ao qual deves a maçada de ouvir esta palestra o Departamento Administrativo do Serviço Público, o mais discutido de todos.

Não será, por certo, por simples cortesia de convidado que me declaro alinhado entre os seus defensores, e que me julgo obrigado a proclamar a obra relevante do D.A.S.P. no campo da adminis-

tração nacional, especialmente no que diz respeito a pessoal. Sob esse último aspecto somente os que desconhecem em seus rudimentos a estrutura da nossa administração, ou os facciosos, lhe poderão contestar as realizações e o merecimento. Não lhe darei, porém, aplausos incondicionais; ao contrário, tenho também as minhas reservas e críticas, que decorrem mais de aspectos negativos, daquilo que o D. A. S. P. poderia ter empreendido no terreno das reformas da nossa estrutura administrativa, nesse campo tão amplo que se lhe abria, e no qual se transviou por atalhos insignificantes de pequenas reformas que mal tocaram no edifício envelhecido, em tarefas ingratas e particularistas que não se compreenderiam entre seus encargos mais amplos de órgão de "staff". E, resultado disso foi que, se melhorou consideravelmente a administração do pessoal, continuou o mesmo, agravado pelo seu desajustamento crescente em relação às necessidades nacionais, o aparelhamento administrativo do país.

V

Se a máquina administrativa fôsse insuficiente para atender à sua destinação, mas funcionasse em perfeita coordenação, ainda de certo modo se atenuariam suas falhas. Mas essa coordenação quase não existe e a esse respeito é que observamos os sintomas maléficos das omissões e dos silêncios constitucionais de início referidos, a propósito do exercício do Poder Executivo. Se, constitucionalmente, não existe administração, mas unicamente a execução da lei pelo Presidente, secundado por Ministros, tudo tende a convergir para esses auxiliares imediatos e em última análise para o próprio Presidente. E é isso o que realmente sucede. Não há, a rigor, uma administração nacional, mas tantas administrações estanques quantos são os ministérios, os órgãos autônomos e certas autarquias, desligados inteiramente uns dos outros, e não constituindo entre si um conjunto orgânico e harmônico, como seria mister. E esse defeito constitucional se agrava com outros de igual origem no que diz respeito às maiores dificuldades de cooperação entre o Poder Federal e os Poderes estaduais ou municipais, pôsto que a Constituição cerceia a delegação de poderes a órgãos locais para a execução de encargos federais. Hoje, nos termos do § 3.º do art. 18 essa delegação é pessoal e não mais institucional, procedendo-se em relação a *funcionários* e não a *serviços*, com o que muito se dificultaram as possibilidades e as conveniências de sua prática. Dêsse modo, atribuições que poderiam ser vantajosamente cometidas aos Estados ou Municípios, sob controle federal, tal como sucederia, por exemplo, no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio com a delegação de poderes ao Estado de São Paulo para a aplicação da legislação trabalhista, não são mais suscetíveis de guardar essa forma e poderão apenas ser cometidas a funcionários estaduais ou municipais, agindo estes como se fôsem servidores federais, o que em teoria é certo; mas na prática

esbarra nas dificuldades das comunicações, nas distâncias enormes e na impossibilidade real do controle direto desses mandatários pelo Governo da União.

Na própria esfera federal, porém, o sistema é, como vimos, o de compartimentos estanques e os negócios de relêvo entre órgãos federais transitam ainda antes de sua fase final pela Presidência da República, no regime das subidas e descidas só se processando diretamente entre Ministérios expedientes de mera rotina. Também a circunstância constitucional de serem os Ministros, isoladamente, auxiliares do Presidente, faz com que não funcionem em colégio, nem reúnam habitualmente, o que tende, sem dúvida, a manter o alheamento de uns sobre os negócios dos Ministérios a cargo dos outros, e a cujo respeito somente poderão saber por ouvir dizer, ou por leitura de jornais ou publicações, como quaisquer outros cidadãos.

Os males dessa situação se traduzem em dois aspectos principais. De um lado, falta completa de coordenação de esforços em objetivos comuns, em planos de governo que somente podem ter possibilidade de êxito com a plena cooperação de vários órgãos administrativos, ou colidência de esforços em dois ou mais órgãos, com evidente prejuízo para a boa execução do serviço e para a economia da administração. De outro lado, congestionamento dos assuntos na presidência, para onde converge a sua totalidade, e prolongamento desnecessário da vida administrativa pela audiência escrita e formal de uns órgãos sobre as propostas ou sugestões de outro. Imaginemos, por exemplo, um assunto comum a dois Ministérios que demande solução urgente. Logicamente, seu exame deveria, em suas linhas mestras, ser concertado entre os titulares das pastas respectivas. Depois, os funcionários de ambos os Ministérios traçariam os detalhes de sua execução, e pronto esse estudo, os Ministros o ofereciam, em conjunto, ou um deles, já apoiado pelo outro, à decisão presidencial. Não é isso, entretanto, o que sucede. Estuda-se o assunto, unilateralmente, em um Ministério, postos de lado, não raro, conhecimentos elementares das possibilidades de outro; vai o processo à apreciação presidencial; é enviado então, e como é natural, ao pronunciamento desse outro. E algumas vezes, como no velho regulamento processual n.º 737, há réplica e tréplica, deixando-se o órgão decisor, a presidência, no dilema de escolher entre dois alvitres que, presumidamente, devem ser certos, mas que se contradizem, ou de cometer novos estudos a terceiros, em regra ao Departamento Administrativo do Serviço Público, ao Conselho Nacional de Segurança ou ao Consultor Geral da República se há aspecto jurídico. Ora, é evidente que o primeiro processo é infinitamente preferível ao segundo, e não seria necessário invocar os mestres da organização científica do trabalho para abonar uma afirmação de procedência óbvia.

De utilidade, a esse respeito, seria a criação de órgãos de ligação interministerial, de funcio-

nários de um Ministério que, sediados no Gabinete dos Ministros de outras Pastas, acompanhassem a gestão destes nos assuntos relacionados com o seu próprio Ministério, e pudessem tanto esclarecer nessas matérias, o Ministro junto ao qual funcionassem como o Titular que lhes cometeu a representação. Em certos assuntos, órgãos interministeriais de estudo seriam, a nosso ver, grandemente recomendáveis, e a prática, quer de uma, quer de outra sugestão, não encontra empecilhos de ordem constitucional ou administrativa e descongestionaria grandemente os afazeres da presidência. E no terreno da boa colaboração ministerial podemos dar um exemplo das vantagens dessa cooperação na aplicação da lei sobre abono familiar que se acha a cargo simultaneamente de funcionários do Ministério da Fazenda, no que toca às formalidades de informação e pagamento, e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no que diz respeito à concessão e às providências administrativas correlatas. O sistema vem funcionando satisfatoriamente não dando origem, até hoje, a quaisquer reclamações, e esse funcionamento não custou um centil ao erário público no que toca à administração, desde que os servidores dele incumbidos não percebem, pela sua execução, acréscimos ou vantagens especiais. No entanto, para implantá-lo, foi necessário árdua contenda entre o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio que o planejava, e o Departamento Administrativo do Serviço Público que o impugnava em nome do regime dos compartimentos estanques. Esses bom exemplo justificaria, sem dúvida, que outras iniciativas semelhantes fossem tomadas no terreno administrativo em matéria de cooperação interministerial.

VI

Outro aspecto da crise da administração se reflete no próprio funcionamento da máquina administrativa, emperrada por um sistema burocrático e contábil dos menos próprios para obter rapidez de resultados e produtividade. Não seria exagero afirmar que talvez um terço dos servidores públicos atende a formalidades inúteis, que causam apenas entraves e retardamento à marcha dos negócios públicos. O próprio número demasiado de servidores, em certos casos, concorre para dificultar a essa marcha. Nesse sentido a reestruturação há pouco empreendida pelo D.A.S.P. produziu efeitos excelentes no tocante à diminuição dos quadros, aliviando-os de cargos julgados excessivos. Não nos parece, entretanto, que a obra deveria parar aí. Bem maiores resultados podem ainda ser alcançados, através do exame detido das atribuições de cada serviço, seção ou agrupamento administrativo, e do rendimento produzido pelos funcionários que o integram, ou daquele que lhes deve ser exigido. É verdade que há em quase todos os serviços alguns funcionários sobrecarregados. É incontestável, porém, que a maioria não produz, nas seis horas diárias, mais do que poderia

fazer em três horas de trabalho, o qual, como vimos, nem sempre é útil. O sistema da "informação" deve ser objeto de revisão urgente. Com êle se prolonga desnecessariamente o processo e se embaraçam as soluções. Sòmente deveria haver dois tipos de manifestação escrita: a de simples encaminhamento a cargo de protocolos ou serviços de comunicações, e as de instrução, suficientes para habilitar a autoridade decisória a resolver o caso. Os escritos intermédios, resumos do processo ou do requerido inicialmente, que se limitam no fim a passá-lo, a fazê-lo "subir ao Sr. Diretor" e os "vistos" e "de acôrdo", que se seguem, diluindo responsabilidades e retardando de muito a solução dos casos, devem ser, quanto antes, banidos. Melhor do que a minha crítica, ouçamos, porém, a do ilustre Dr. Odilon da Costa Manso, no seu primoroso discurso ao deixar a Consultoria-Geral da República, no qual, ainda uma vez, exarou magnífico parecer sôbre as necessidades de reforma dos nossos processos administrativos. Disse o ilustre Consultor:

"... Penso que já se torna inadiável uma completa reforma em nossos velhos métodos administrativos. Até as mais altas autoridades do País, em virtude de exagerada concentração de atribuição, vivem assoberbadas por um sem número de papéis e processos, semitransformados em meros funcionários burocráticos, dependendo no exame de variadíssimos, desinteressantes e restritos assuntos, larga dose de energia e tempo, em detrimento de sérios estudos, de complexos problemas, de imprescindíveis atividades de ordem nacional.

A subida sistemática da generalidade dos casos às últimas escalas da hierarquia administrativa, com mecanizar decisões e diluir responsabilidades, agrava, ainda, sobretudo, a demora na solução de todos os assuntos.

Se atendermos a que perambulam pelas repartições milhares e milhares de processos; que dêses processos dependem direitos, pretensões, negócios, de milhares de entidades e pessoas, e, pois, de milhares de famílias, — afora os interesses da própria Administração — bem compreenderemos que tantas situações em suspenso, por dilatados prazos, inquietam, irritam, revoltam, prejudicam.

E se acaroçoam, com isso, as solicitações, os empenhos, interferências e abusos, para gaudio dos mais espertos, dos mais poderosos, dos mais audazes.

Acresce que os famosos "canais competentes" têm um traçado demasiadamente caprichoso e longo, retorcendo-se em coleios de rios na planície, entrecortando-se nas barreiras e comportas de dezenas de gavetas...

De um processo eu me recordo, que me veio às mãos após haver passado por setenta e um funcionários. E a série prosseguia ainda...

As normas burocráticas enxameiam os processos de informações, resumos, pareceres, relatórios e despachos. Todo mundo tem de se manifestar, pôsto muitas vêzes se controvertam exclusivamente questões de nautreza jurídica. Se ao depois, se vem a complicar e obscurecer um assunto, — poderemos, porventura, desconhecer o ingente e dedicado esforço das gentis mocinhas que preopinaram na espécie?...

(Jornal do Comércio, 21 de novembro de 1947).

Se há acúmulo de papéis nos despachos ministeriais, se os afazeres de simples administração de tal sorte ocupam o tempo dos Ministros, que não lhes permitem, praticamente, atender aos aspectos mais amplos, as linhas gerais dos negócios públicos, por que não adotarmos o sistema britânico dos *Subsecretários de Estado*, ou o norte-americano em que êste se acumula e tomam a si o grosso dos encargos burocráticos? Nenhum impedimento constitucional há em que assim se faça, e nesse terreno apenas seriam necessárias alterações nas leis ordinárias, naquilo em que cometem atribuições jurisdicionais aos próprios Ministros e que passariam aos funcionários referidos, aliviando o tempo e as possibilidades ministeriais e contribuindo para o mais rápido andamento dos negócios do Ministério. Os próprios Ministros muitas vêzes adotam êsse expediente, delegando aos seus Chefes de Gabinete ou a Assistência de imediata confiança o despacho de expediente, o que pode, no estado presente da nossa administração, suscitar dúvidas de competência, mas atende, em verdade, a um imperativo de boa ordem administrativa.

VII

Nesses traços, muito gerais, creio que foi dito o suficiente para deixar manifestos os pontos básicos que devem ser atacados numa reforma administrativa:

— reexame da estruturação ministerial e adoção de nova estrutura mais adequada às necessidades administrativas da atualidade, em que se concentrem esforços dispersos, em que se unifiquem iniciativas e em que se suprimam colisões;

— coordenação dos Ministérios por meio de órgãos de ligação e mais freqüentes comunicações dos respectivos titulares;

— reorganização dos serviços ministeriais e revisão dos processos administrativos, do Código de Contabilidade e de contas-correntes.

Não nos parece que isso seja uma receita utópica para a cura dos males da nossa administração. Nem o argumento *ad-terrorem* do acréscimo de despesas é de ser invocado em contrário. Ao revés, julgamos que um criterioso aproveitamento de pessoal já em serviço bastará para lotar quaisquer novos Ministérios que se venham a criar. Restaria apenas a questão de acomodações, e respeito do que é de ser notado que nem há necessidade, para a eficiência do serviço, de sedes dispendiosas, nem precisam os serviços todos se acumular em zonas de exagerado valor imobiliário. Quanto à coordenação ministerial, o seu custo seria nenhum, como nada custaria reformar os processos administrativos. Ao contrário, essas duas últimas providências tão bem se enquadram nas atribuições do D.A.S.P. que não sabemos mesmo porque seus estudos não foram já empreendidos com os elementos preciosos que o Departamento dispõe em matéria de técnicos habilitados a êsse estudo e às sugestões capazes de atender aos reclamos de nossa administração.

De outro lado, no terreno jurídico nenhum impedimento existe. O vácuo constitucional em torno da Administração deixou ao legislador ordinário e ao Poder Executivo, larga margem para as iniciativas mais amplas.

Não se perca mais tempo, portanto, em dar solução a uma das maiores necessidades, senão à maior necessidade do nosso país empenhando-se, quanto antes, o seu reaparelhamento administrativo, de sorte que o Estado possa atender aos numerosos problemas, que solicitam sua intervenção ou suas providências. A ação do Executivo deve ser rápida e profícua e a falta desses requisitos é que tende a pôr em perigo a própria ordem constitu-

cional. Nem nos esqueçamos da advertência do experiente Mirkine — Guetzevitch, de que a origem do insucesso de várias democracias européias foi a má organização do Poder Executivo. Voltemos à lição de Vivien, invocada de início, e façamos com que o Executivo seja a cabeça e a administração o braço, atuante e capaz. E não nos percamos em pessimismos. A observação acurada do bom capelão ainda está de pé em relação ao Brasil de hoje. “Em se plantando, dará...”. Lancemos, quanto antes, as sementes da administração de que nosso País necessita para ocupar o lugar que lhe cabe no mundo de hoje, e que somente uma administração eficaz lhe poderá proporcionar.