Trabalho Integral de Estado-Maior Administrativo

ARÍZIO DE VIANA
(Diretor-Geral do D.A.S.P.)
e
ARAÚJO CAVALCANTI
(Técnico de Administração)

A "Revista do Serviço Público" tem a satisfação de transcrever neste número a primeira contribuição da seção brasileira do "International Institute of Administrative Sciences" ao exame dos problemas de Estado-Maior Administrativo no quadro geral da situação brasileira.

O tema foi sugerido pelo referido Instituto o qual reúne, em cêrca de 30 países, as figuras exponenciais dos que se dedicam à prática e ao estudo das técnicas e ciências administrativas.

Atendendo ao pedido do Sr. Paul Schillings, Diretor dos Serviços Gerais do Instituto sediado em Bruxelas, personalidades de grande relêvo em 5 países aceitaram a incumbência de examinar e debater com os autores brasileiros as idéias, sugestões ou problemas contidos no "Trabalho Integral de Estado-Maior Administrativo". Assim é que os Srs. Donald C. Stone, Mutual Security Agency, Estados Unidos; Mc Kee Rosen, Bureau of the Budget, Estados Unidos; J. R. Simpson, H. M. Treasury, Inglaterra; Tarras Sällfors, Statens Organisationsnámnd, Suécia; André Bertrand, École Nationale d'Administration, França; e P. A. Schillings, Institut International des Sciences Administratives, Bélgica, já entraram em contato e se encontram devidamente articulados com os Srs. Arízio de Viana e Araújo Cavalcanti.

O Instituto promoveu, ainda, a realização de uma mesa-redonda internacional em Knocke, Bélgica, na primeira semana de junho do corrente ano.

O Sr. Arízio de Viana compareceu ao referido conclave como Delegado do Brasil pronunciando o discurso principal de uma das grandes sessões dedicadas ao problema da Organização de Serviços Centrais e Métodos de Coordenação necessários à execução dos Programas de Desenvolvimento Econômico e Assistência Técnica. (Organization of Central Offices and Coordinating procedures required for the conduct of Economic Development and Technical Assistance programs).

A "Revista do Serviço Público" fêz traduzir para o português o discurso do Diretor-Geral do D.A.S.P. a fim de divulgá-lo no seu próximo número.

"O Trabalho Integral de Estado-Maior Administrativo" já vertido para o inglês e o francês será editado, em separata, pela "Revista do Serviço Público", em colaboração com o Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

SUMÁRIO

Introdução. I — Natureza e Psicologia dos Trabalhos de Estado-Maior. II — Trabalhos de Estado-Maior na Teoria e na Prática. III — Características Especiais da Realidade Brasileira. IV — Perspectivas e Condições de um Estado-Maior Administrativo no Quadro Geral da Situação Brasileira.

INTRODUÇÃO

O INSTITUTO Internacional de Ciências Administrativas, na execução de seu programa de intercâmbio de informações e documentação técnica internacional, distinguiu-me com a honrosa incumbência de preparar um "Boletim Sumário" sôbre os aspectos mais importantes do "Completed Staff Work" — Trabalho Integral de Estado-Maior. Sinto-me particularmente desvanecido com a distinção que me foi conferida.

Caracterizar, com simplicidade, a natureza, a substância, os objetivos e os métodos dos trabalhos de "Staff", tomada esta palavra no sentido restrito de "Estado-Maior Administrativo", compreendendo a teoria geral de assessoramento completo e o delineamento de métodos ou sugestões para o bom desempenho dêsse tipo de atividades, é tarefa delicada. A concentração do interêsse primordial do estudo no âmbito da administração pública, torna essa tarefa ainda mais difícil.

O estudo dos problemas de administração pública, fora do quadro ecológico, cultural e humano em que estão situados, pode conduzir à construção de teorias brilhantes, mas, as teorias assim construídas têm poucas probabilidades de se ajustarem à realidade.

São extremamente delicadas e poderosas as afinidades, conexões e inter-relações operadas na estrutura orgânica do Estado. A administração do Estado se processa através do entrosamento de inumeráveis instituições e massas de servidores que o integram e traduzem em iniciativas, atos ou atividades, os objetivos políticos, sociais, econômicos ou administrativos que justificam sua existência.

Todos reconhecem que os fenômenos da administração não se manifestam no vácuo nem podem ser fàcilmente isolados.

As investigações que se efetuam, por conseguinte, sem levar em consideração essa contingência especial, correm o perigo de se transformarem em abstrações ou utopias desprovidas de conteúdo objetivo e utilidade real.

Êsse tem sido, aliás, um dos maiores obstáculos à formulação, nos domínios da administração pública, de um conjunto de princípios, conhecimentos e técnicas exatas de aceitação universal. Obstáculo tanto maior quanto mais difícil se afigura a hipótese de sua utilização e aplicação prática.

A não ser em setores de natureza predominantemente técnica — como, por exemplo, entre outros, determinados processos gerais de estatística, contabilidade e cálculo atuarial — não tem sido possível isolar as experiências administrativas típicas de cada país e fundi-las em uma doutrina universal de administração.

Tentou-se, portanto, examinar, neste trabalho, as atividades de Estado-Maior Administrativo em função da experiência brasileira. Por outro lado, ficou o trabalho adstrito, ùnicamente, aos dados essenciais do problema com a maior preocupação de síntese e condensação da matéria.

Mesmo porque o tratamento analítico de assunto de tal amplitude ultrapassaria as finalidades, os limites e os prazos estabelecidos para êste "Boletim Sumário".

A noção de Estado-Maior tradicionalmente difundida e empregada nas Fôrças Armadas, como um processo de institucionalização do comando, não encontrou, entre elas, dificuldades de implantação, em virtude das condições de integração absoluta do indivíduo aos objetivos limitados e bem definidos da organização militar. A formação do caráter e o preparo intelectual do combatente, os deveres de patriotismo, a obediência às ordens superiores, observada religiosamente entre os diversos graus de hierarquia, o espírito de classe, o acesso natural aos diversos postos da carreira, a estabilidade profissional são condições peculiares à mentalidade militar.

Na administração civil, os objetivos são os mais variados, complexos e interdependentes. Não há lugar para a transplantação da rigidez disciplinar que caracteriza a organização militar e influi decisivamente no comportamento intelectual, moral, social e profissional dos elementos humanos que a integram.

Mas, isto não quer dizer que o Chefe Executivo, que — na administração civil, do Estado ou de qualquer grande emprêsa particular — exerce as funções de comando, não possa desempenhá-las à base de um processo institucional de assessoramento.

É justamente êsse processo de assessoramento, destinado a eliminar ou corrigir — em proveito dos fins da organização e da própria integridade da chefia — os defeitos da improvisação nas decisões, bem como aliviar o Chefe da sobrecarga de tarefas que sacrificam, inùtilmente, seu tempo e sua atenção, que se convencionou chamar de atividades de Estado-Maior.

Não se pode estabelecer regras fixas para o desempenho dos trabalhos de Estado-Maior.

O ideal a que o Estado-Maior deve atingir é o de submeter à decisão do Chefe um trabalho completamente acabado e conclusivo, de modo que o Chefe intervenha, apenas, para aprová-lo ou desaprová-lo. Conforme acentuou o General Archer em sua síntese da doutrina do "Completed Staff Work" não se oferecem ao Chefe *perguntas* e sim *respostas*, não se lhe apresentam *problemas* e sim *soluções*. Sòmente nos casos em que se deve modificar a política tradicionalmente seguida ou introduzir nova política é que o Estado-Maior deve consultar o Chefe e solicitar-lhe a orientação a seguir.

Na personalidade do Chefe se encarnam os princípios da autoridade e da responsabilidade. A função do Estado-Maior é proporcionar ao Chefe Executivo pela investigação completa, em tôdas as fontes de informação, os fundamentos que, devidamente coordenados, analisados e finalmente resumidos, devam ser submetidos à sua apreciação, com sugestões claras, precisas e conclusivas, em condições de facilitar-lhe a decisão.

As observações contidas na despretensiosa contribuição que me solicitou o Instituto Internacional de Ciências Administrativas, estão situadas no plano do Poder Executivo e refletem — como não podia deixar de ser — o impacto de uma experiência pessoal vivida em função das perspectivas e condições peculiares ao Serviço Público Brasileiro.

São considerações resumidas que pretendem traduzir indicações gerais de uma situação concreta.

Assim, procurou-se, deliberadamente, evitar referências ou discussões doutrinárias em tôrno do pensamento e técnicas em voga, em diversos países, a respeito do assunto.

Resolveu-se, também, deixar de lado o fascinante exame da atuação e do conteúdo dos trabalhos de Estado-Maior nas Fôrças Armadas, em geral, pela conveniência de não ultrapassar limites prèviamente estabelecidos.

Não é preciso acentuar o caráter esquemático desta singela contribuição, elaborada sobretudo com o desejo sincero de atender ao convite do Instituto Internacional de Ciências Administrativas.

Conquanto as sucintas observações e ponderações contidas neste trabalho tenham sido formuladas num sentido de generalidade, não quer dizer que sejam rigorosamente adequadas a situações em que a Chefia Executiva esteja a cargo de personalidades excepcionais.

No próprio quadro da administração brasileira, os esforços de institucionalização e assessoramento do Chefe Executivo, sem embargo de sua significação teórica, deixam muito a desejar quando se destinam a um Presidente como Getúlio Vargas, que excede as características do homem comum. Raramente um Chefe Executivo, como o atual Presidente do Brasil, revela, no exercício de seu cargo, uma tão poderosa e surpreendente capacidade de aliar à vigorosa supervisão geral dos negócios públicos a vigilante familiaridade com os menores detalhes informativos e justificativos de suas decisões.

Não constitui exagêro acentuar a singularidade dêsse fato, porque a história tem oferecido outros exemplos, antigos e modernos, de Chefes de Estado excepcionais, como César, Felipe II, Luiz XIV, Napoleão, Roosevelt e Churchill. Homens dessa envergadura superam qualquer organização. O que quer dizer que as organizações para acompanhá-los devem aprimorar-se a extremos indescritíveis.

De qualquer modo, porém, o "completed staff work", tal como é doutrinàriamente concebido, só poderá concorrer para ampliar, ainda mais, a capacidade de ação de um Chefe excepcional.

Mas, convém acentuar, o aperfeiçoamento do "staff work" não conduzirá jamais à automatização ou à eliminação da Chefia. Nem é êsse o seu objetivo. E' preciso não superestimar o valor de uma atividade meramente auxiliar e acessória.

A propósito, são bem expressivas as reações de Truman, nos trechos de seu discutido "Diário", ao referir-se, irônicamente, aos melindres dos auxiliares "prima-donas" e a um Gabinete de Copa e Cozinha capaz de livrá-lo dos encargos e aborrecimentos presidenciais. Quando revela, com clareza e sinceridade, a fantástica tarefa e o mundo de decisões que cabem ao Presidente dos Estados Unidos, acrescentando algumas observações sôbre o comportamento pessoal de seus assessôres, Truman oferece o mais sugestivo e autorizado julgamento da necessidade, das vantagens, das limitações e das dificuldades do "completed staff work."

Sugeri ao relator que ficasse adstrito aos dados essenciais do assunto num esfôrço de síntese tanto mais necessária quanto é certo que o Instituto estabeleceu as fronteiras, dimensões e prazos desta tarefa. Em obediência às instruções recebidas e no intuito de dar uma certa unidade e orientação lógica, foi êste "Boletim" dividido em 4 capítulos principais:

I — Natureza e Psicologia dos Trabalhos de Estado-Maior;

II — Trabalhos de Estado-Maior na Teoria e na Prática;

III — Características Especiais da Realidade Brasileira;

IV — Perspectivas e Condições de um Estado-Maior Administrativo no Quadro Geral da Situação Brasileira.

A pesquisa, a análise e a exposição dos problemas consubstanciados no "Boletim" estiveram a cargo do meu dileto amigo e colega, Sr. Araújo Cavalcanti, Técnico de Administração do D.A.S.P. que, no momento, exerce as funções de meu assistente. É êle, efetivamente, o autor do trabalho.

Aproveito o ensejo para expressar, antecipadamente, a minha gratidão à gentileza das ilustres figuras integrantes do "Consultative Panel" que vai promover o exame da matéria, aquiescendo em dedicar sua preciosa atenção, conhecimentos e experiência à apreciação dêste Boletim.

Muito especialmente desejo consignar meus agradecimentos aos Srs.: Donald C. Stone — Estados Unidos da América — Mutual Security Agency; Mr. Mc Kee Rosen — Estados Unidos da América — Bureau of the Budget; Mr. J. R. Simpson — Inglaterra — H. M. Treasury; Mr. Tarras Sällfors — Suécia — Statens Organisationsnámnd; Mr. André Bertrand — França — École Nationale d'Administration; Mr. P. A. Schillings — Bélgica — Institut International des Sciences Administratives.

Tenho fé nos bons resultados decorrentes do intercâmbio e debate dos problemas da administração pública pelos que a ela se dedicam com tenacidade, espírito público e coragem. A permuta de informações desta ordem, além de contribuir para o enriquecimento das fontes de documentação e do patrimônio cultural do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, revela aos que participam de seus esforços construtivos, tentativas e experiências dignas de meditação (*).

Arízio de Viana

NATUREZA E PSICOLOGIA DOS TRABALHOS DE ESTADO-MAIOR

A necessidade da instituição de um Estado-Maior Administrativo surge como um determinismo peculiar à expansão universal das atividades

(*) Os conceitos e as opiniões que se encontram neste "Boletim" são de exclusiva responsabilidade pessoal dos autores e não representam, absolutamente, o pensamento ou o pronunciamento do D.A.S.P. ou do Govêrno a que servem.

governamentais a que se alia a conveniência de evitar a desintegração da Chefia Executiva.

A ação administrativa do Estado Moderno se processa, com efeito, em todos os níveis e sentidos, abrangendo os indivíduos, a família, os grupos e a própria vida privada dos sêres humanos na multiplicidade de suas manifestações, desde o nascimento até a morte.

Parecem superadas as doutrinas abstencionistas clássicas ainda vigentes em muitos tratados de Direito, Administração Pública e Economia Política.

Spencer tinha razão ao proclamar que o "homem havia perdido sua batalha contra o Estado". Diante dos fatos concretos da experiência cotidiana cumpre substituir conceitos peremptos pela noção mais objetiva de uma democracia capaz e atuante.

Nem se pode recuar no tempo e no espaço para galvanizar situações ultrapassadas pelo ritmo e pela vertiginosa pressão dos acontecimentos, das idéias e das personalidades.

Premidos pela obrigação de atender a exigências de tôda ordem e provenientes de todos os setores, vivem os Chefes Executivos a sua hora dramática e sentem-se inquietos em face do pêso de encargos cada vez mais absorventes e estafantes.

O senso de responsabilidade leva-os a lutar contra quaisquer possibilidades de malôgro.

Daí as freqüentes reorganizações e reformas, esforços esporádicos ou permanentes de ajustamentos capazes de situá-los em condições de poder cumprir o destino que lhes é impôsto pelas contingências sociais.

Que venha a assistência técnica iluminar os roteiros e tornar capaz a realização das tarefas de comando, coordenação e contrôle.

O Estado-Maior Administrativo é uma resposta às novas exigências de uma organização social complexa, difusa, expansionista.

É uma tentativa de multiplicação da capacidade executiva no sentido de torná-la ubíqua e eficaz, agindo no instante preciso e da maneira que fôr mais conveniente à obtenção dos resultados colimados.

É simultâneamente uma fórmula de luta contra desgastes, atritos, desperdícios de preciosas energias humanas e materiais.

O esfôrço de coordenação do Estado-Maior Administrativo aglutina essas energias no sentido de um melhor aproveitamento das possibilidades da organização, atenuando os choques e sobressaltos da luta cotidiana pela sua sobrevivência.

Com relação às emprêsas privadas é de grande inferioridade a situação dos órgãos governamentais em face das limitações à capacidade da ação executiva.

A máquina governamental é dominada pela superestrutura normativa da legislação que, por sua vez, embora seja objeto dos maiores esforços no sentido de adaptar-se às novas condições de vida do mundo moderno, sempre se atrasa em relação aos fatos.

Na emprêsa privada, o administrador toma as decisões que lhe parecem mais adequadas sem os rituais, o formalismo e a liturgia dos negócios públicos.

Não conhece as barreiras, embaraços e imposições dos precedentes e das rotinas inumeráveis.

Depende mais de si próprio do que de outros.

Na administração pública, ao contrário, o Chefe Executivo depende de todos, inclusive de fatôres imponderáveis — os intangíveis das situações concretas configuradas pela interferência de fatôres humanos e institucionais, tudo contribuindo para tornar quase impossíveis decisões e ações rápidas.

O Estado-Maior Administrativo não deve ser considerado, apenas, sob o aspecto de uma estrutura formal submetida aos princípios universais da divisão do trabalho, distribuição de funções e responsabilidades específicas aos elementos que o integram.

É acima de tudo uma entidade dominada pelas contingências e contradições do comportamento humano.

Os aspectos estruturais do Estado-Maior Administrativo têm importância menor do que os padrões do esfôrço cooperativo vigente.

A instituição não é regulada exclusivamente pela mecânica de princípios abstratos, mas sofre a poderosa influência dos fatôres políticos sociológicos e psicológicos de pressão constante.

Os chefes e associados responsáveis não escapam a êsse determinismo.

Espera-se do Estado-Maior Administrativo a informação exata, o conselho avisado e seguro, a sugestão adequada, a coordenação lógica, a inspeção rigorosa — em suma, o "completed staff work" consubstanciado no que se poderia denominar teoria e prática do assessoramento integral.

Se a administração pública pudesse ser considerada como uma grande edificação coletiva, uma gigantesca construção permanente, os trabalhos de Estado-Maior Administrativo representariam as fundações dessa construção.

Percebe-se a esta altura que o pessoal de Estado-Maior Administrativo — dos dirigentes aos subordinados — deve ser da mais alta qualidade. Deve ser um pessoal superior.

Superior em têrmos de formação universitária, preparação cultural e experiência profissional, capacidade para agir e superar dificuldades.

Reunir uma equipe assim qualificada é trabalho difícil, demorado e caro. São necessários vários anos de tentativas e experimentações sucessivas.

Principalmente quando se tem em vista que a essas qualificações se devem acrescentar outras

ainda mais importantes de ordem psicológica: integridade moral e lealdade à instituição e aos Chefes.

Mesmo na hipótese de um Estado-Maior reunir tal soma de qualidades ocorrerão sempre conflitos inevitáveis com os órgãos e serviços de atuação direta.

Impõe-se, destarte, ao pessoal do Estado-Maior Administrativo o problema de fazer-se respeitar, a tarefa de manter inatacável o prestígio da instituição — o que só é possível pela prestação de serviços eficientes, pelo valor específico e intrínseco de seu rendimento, de sua atuação. Isto significa adequação à realidade e superação de deficiências institucionais ou individuais.

No exercício de suas atribuições essenciais: estudar casos concretos, coligir informações, organizá-las lògicamente, examiná-las e formular recomendações objetivas e justas — cumpre evitar o perigo de imposição sistemática de soluções de cima para baixo, sempre que fôr possível. O Estado-Maior Administrativo existe para investigar, analisar, demonstrar, convencer, persuadir, estimular, supervisionar e coordenar.

Daí a conveniência de entendimentos diretos com as autoridades responsáveis, freqüentes reuniões interdepartamentais ou ministeriais de nível médio, adoção de técnicas de persuasão e cooperação.

A sobrevivência de órgãos de Estado-Maior Administrativo está, acima de tudo, na boa qualidade, oportunidade e conveniência dos serviços que fôr capaz de prestar, em uma palavra, nos seus coeficientes de produtividade, capacidade de persuasão e eficiência.

No domínio das ciências sociais está sempre presente o conflito entre as teorias e a realidade dos casos concretos.

Nem sempre esquemas lógicos, concebidos no insulamento e tranqüilidade dos gabinetes, podem ser aplicados ou simplesmente ajustados à mutabilidade impressionante dos fatos e pessoas.

Há sempre os imprevistos e os imponderáveis decorrentes de iniciativas individuais.

Nesse esfôrço interminável de ajustamento e adaptação gasta-se fabulosa soma de energia.

O Estado-Maior Administrativo deve ter sempre diante de si essa constante do comportamento humano — mudança, transitoriedade, a contínua procura de equilíbrios instáveis.

Os homens se sucedem, mas a instituição permanece e adquire uma experiência acumulada que assegura a continuidade institucional.

Em função dessas experiências acumuladas é que os Chefes Executivos encontram os elementos informativos, o roteiro e as indicações mais preciosas para suas tarefas de análise, planejamento, coordenação, direção e contrôle do trabalho governamental.

Mais do que nos livros, é nesse imenso repositório de esforços malogrados, tentativas felizes, sucessos obtidos, erros, deformações e sugestões que se contêm os germes das atitudes ou soluções aconselháveis.

No âmbito da administração pública como, de resto, em tôdas as coisas humanas, a ação executiva é quase sempre precária, falível, incompleta — o que leva o Chefe Executivo a procurar o apoio de instituições que venham suprir suas deficiências e limitações.

O recurso às atividades de Estado-Maior Administrativo é manifestação dessa necessidade inexorável em face das atuais condições de amplitude e complexidade dos problemas humanos e sociais.

Pode-se afirmar, apesar da simplificação excessiva do conceito, que as principais atribuições de Estado-Maior Administrativo se condensam em uma única e grave responsabilidade: tornar possível maior volume de atividades, trabalhos, realizações em menor espaço de tempo.

O Estado-Maior Administrativo encontra a justificação principal de sua existência se conseguir ajudar o Chefe Executivo a resolver os problemas ocorrentes, com acêrto e maior rapidez, eliminando, do mesmo passo, os perigos do acaso, da pressa e das improvisações.

Êsse é um ponto delicado nos trabalhos de Estado-Maior Administrativo: levar o Chefe Executivo à melhor utilização do seu recurso mais escasso que é o tempo.

Economizar o tempo do Chefe Executivo é função especial e ao mesmo tempo resultado essencial dos trabalhos de Estado-Maior Administrativo.

Como não podia deixar de acontecer, os órgãos de Estado-Maior Administrativo devem variar em tamanho, volume e complexidade, segundo os encargos que lhes são afetos.

Essa diferença de tipos e funções decorre da ambiência e dos objetivos a que não podem fugir.

A lógica das situações concretas impede a adoção de estruturas padronizadas.

Tôdas as organizações apresentam, quando examinadas pelo prisma do bom senso, insuficiências de funcionamento que não podem ser corrigidas pela magia dos arranjos simétricos de organogramas bem elaborados.

A dinâmica do comportamento humano não se contém nos limites de polígonos organizacionais.

Daí a inocuidade de exteriorizar em fórmulas rígidas e imutáveis o trabalho do Estado-Maior Administrativo cuja dominante principal, convém repetir, é a capacidade de analisar, informar, aconselhar, assessorar, supervisionar e coordenar, capacidade por sua vez sumamente variável.

Fatôres positivos e negativos aumentam ou diminuem essa capacidade, porquanto o Estado-Maior Administrativo vale tanto quanto os elementos que o integram e os recursos de que dispõe.

A natureza dos trabalhos do Estado-Maior Administrativo está indissolùvelmente ligada à ambiência, à psicologia do pessoal e à sua razão de ser básica: servir ao Chefe Executivo como seu principal instrumento de supervisão, estímulo e coordenação das atividades.

Limitações de tôda espécie reduzem as possibilidades de ação do Chefe Executivo na administração pública.

A mais importante é a exigüidade do tempo disponível para pensar, trabalhar e agir em face de suas crescentes responsabilidades.

É dever do Estado-Maior Administrativo acudir o Chefe nesse particular, constituindo o "completed staff work", um dos métodos mais interessantes ainda não utilizado com a freqüência que merece.

Como já foi dito o "completed staff work" (condensação, redução à síntese integral, após análises exaustivas, de todos os documentos destinados à apreciação do Chefe Executivo) é um dos artifícios que devem ser generalizados, porque contribui para aliviar a sobrecarga de trabalhos que esmaga o exercício eficiente da Chefia.

No Brasil, o exercício das Chefias Executivas apresenta um aspecto dramático pela formidável pressão de fatôres de interferência política em todos os níveis.

Há uma crença generalizada e paradoxal de que todos os problemas devem ser resolvidos pelo Estado inclusive os problemas particulares dos indivíduos.

Não acreditamos que haja em qualquer país do mundo, com a mesma intensidade, idêntica massa de solicitações.

É traço peculiar da psicologia brasileira a tendência para aquinhoar parentes, amigos, correligionários ou simples postulantes.

Reminiscências ou sobrevivências atávicas do colonialismo reinol e do patriarcalismo rural que informaram nossas origens.

Ainda hoje nossos partidos políticos não se libertaram dessa herança histórico-cultural: seus adeptos pouco se interessam pelos programas, idéias ou aspirações da agremiação; giram apenas em tôrno de líderes e figuras carismáticas, concorrem para a predominância absoluta dos interêsses pessoais ou de grupos.

A influência dessa mentalidade persistirá durante muito tempo apesar dos esforços em contrário.

O perigo maior dessa concepção ou estilo normativo da conduta política está no parasitismo e nas conseqüências dêle decorrentes.

Grande maioria dos casos, aborrecimentos e perturbações de Estado-Maior Administrativo, decorrem dessa mentalidade que resiste às reformas introduzidas pelo D.A.S.P. A interferência político-partidária gera a ineficiência e perturba o funcionamento regular da máquina administrativa.

A êsse conjunto de fatôres negativos se deve acrescentar a escassez de equipes qualificadas.

Mas a reforma prossegue superando tôdas as vicissitudes e ganhando terreno cada dia que passa.

TRABALHOS DE ESTADO-MAIOR NA TEORIA E NA PRÁTICA

Os Chefes Executivos que se disponham, no Brasil, a seguir, sem maior exame, os conselhos, as recomendações e os esquemas consignados nos tratados ou compêndios da vasta literatura mundial sôbre a arte de dirigir correm os mais graves perigos.

Os "princípios" de administração se transfiguram, ao contato da realidade brasileira, em autênticas armadilhas.

Os que pretenderem aplicá-los à risca têm de enfrentar situações críticas: ou se adaptam à lógica inflexível das situações concretas — e nesse caso transigem, fazendo concessões e praticando um compromisso com a mentalidade ambiente — ou reagem, mas, nesta hipótese, devem proceder com firmeza para não soçobrarem na voragem dos acontecimentos.

A capacidade de dirigir não se improvisa, não se adquire pela consulta aos textos clássicos nem tem sucedâneos de fácil obtenção no mercado nacional de líderes.

Logo de início, a falta de equipes bem qualificadas ameaça comprometer o volume e o ritmo dos trabalhos empreendidos, constituindo motivo de angústia e justificadas apreensões para o Chefe.

No entanto, os quadros arrebentam de pessoal numeroso, tumultuário, tão cioso de reivindicações quão fértil em expedientes protelatórios. Acontece, então, o inevitável: os elementos de real valor ficam sacrificados ao pêso dos encargos institucionais, compelidos a efetuarem sòzinhos tarefas que deveriam ser de grupos bem organizados. Sobrevém uma atmosfera de desânimo a que só resistem os Chefes que possuem a vocação, a coragem e a tenacidade dos pioneiros.

Por êsse motivo é que preferimos considerar o trabalho integral de Estado-Maior Administrativo em função dos dados de nossa experiência concreta no domínio da administração pública.

Nos Estados Unidos, na Europa e também no Brasil, existe farta literatura especializada e traduzida na contribuição bibliográfica de inúmeros estudiosos, desde que as Fôrças Armadas produziram, utilizaram e desenvolveram a doutrina de Estado-Maior.

As grandes emprêsas privadas não ficaram à margem utilizando-se dessa instrumentalidade sempre que vislumbram possibilidades de lucros imediatos ou remotos.

Porque a utilização conveniente da assistência técnica das equipes de Estado-Maior Administrativo significa nas grandes emprêsas privadas mais lucros e, no complexo dos serviços públicos integrantes da administração pública, maiores coeficientes de acêrto nas decisões, segurança nas operações administrativas, economia e eficiência em têrmos de satisfação humana, individual e coletiva.

O "completed staff work" é uma doutrina e um método de ação cuja finalidade consiste na possibilidade de aumentar e aperfeiçoar a produtividade do trabalho dos Chefes Executivos e dos próprios subordinados.

É uma sistematização, relativamente recente, da maneira mais acertada de realizar as tarefas próprias da instituição ou emprêsa.

O método do "completed staff work" tenta disciplinar a capacidade produtiva, os esforços, as atividades do especialista responsável de maneira que êle possa levar ao Chefe, para aprovação ou desaprovação, uma contribuição tanto quanto possível perfeita.

Uma das maiores vantagens dêsse método reside no descongestionamento da mesa de trabalho do Chefe Executivo, liberando, por assim dizer, suas energias para os encargos próprios da direção efetiva, da liderança do grupo, das relações e contatos externos.

Pelo método do "completed staff work" a responsabilidade maior do encarregado de qualquer tarefa prèviamente designada está em esgotar o assunto, em examiná-lo segundo um conceito de totalidade, estudando todos os seus aspectos bem como suas relações e repercussões.

Na prática, isto significa um dispêndio maior de esforços.

Só então, quando devidamente amadurecida, é que a solução encontrada deverá ser encaminhada à apreciação do Chefe em têrmos concretos, exatos e concisos.

O resultado dos esforços ampliados do "staff man", tanto pode ser uma simples carta como um projeto complexo de transcendência política e administrativa.

Não importa.

O essencial é a aplicação do sistema de apreciação total, do exame multifuncional, polivalente e da discussão coletiva com outros membros da equipe.

Em suma, no desempenho de qualquer atribuição que lhe fôr cometida o especialista ou membro de Estado-Maior Administrativo procede como se fôra o próprio dirigente da instituição; considera cada incumbência, tarefa ou projeto como vital à sobrevivência própria e da entidade a que pertence e submete à deliberação do Chefe a síntese final obtida que deve ser clara, exata e justa.

É impressionante como os mais modestos encargos podem ser dramatizados e têm repercussões insuspeitadas, imediatas ou longínquas.

Com êsse método de trabalho o Chefe Executivo poderá reduzir o pessoal à fadiga, à estafa completa, em pouco tempo; mas ninguém contestará que é particularmente indicado para extrair o máximo rendimento possível dos subordinados, aumentando a produtividade das equipes e da própria instituição.

Nos seus aspectos psicológicos o "completed staff work" constitui valioso elemento de proteção do Chefe Executivo contra os males ou perigos decorrentes de decisões apressadas, imaturas e unilaterais.

Apondo sua assinatura aos documentos elaborados segundo as normas e métodos do "completed staff work", o Chefe Executivo sabe-se protegido por uma massa considerável de pesquisas exaustivas, discussões pacientes, longa ponderação de fatôres intercorrentes e contraditórios.

Em face da inevitável precariedade das condições humanas, urge confiar mais no trabalho sistematizado e por vêzes monótono de equipes laboriosas do que nas improvisações brilhantes.

Quaisquer decisões, sugestões, recomendações adquirem importância especial como elos de uma cadeia sem fim de precedentes, idéias, fatos, acontecimentos, pessoas — conjunto que vai aos poucos cristalizando uma tradição e um sistema.

A pesquisa constitui o elemento fundamental em que se apoia a ação do Estado-Maior Administrativo no desempenho de seus encargos, para obtenção de conhecimentos exatos, relativos a cada problema pelo esclarecimento de todos os seus aspectos; conteúdo específico, origens, desenvolvimento e repercussões.

Esta é a significação primordial da pesquisa como fonte de progresso da administração pública e base de qualquer decisão do Chefe Executivo.

Nenhuma providência deve ser tomada sem que haja sido prèviamente submetida à pesquisa mais rigorosa.

O estudo sistemático dos fenômenos que se operam no âmbito do Estado deve abranger, além dos aspectos jurídicos e técnicos, as possíveis contribuições das Ciências Sociais.

Só a pesquisa integral pode justificar o planejamento administrativo como função primordial dos órgãos de Estado-Maior Administrativo.

No Brasil, o D.A.S.P. constitui o centro irradiador dessa concepção — isto é, transformação da pesquisa em função específica, permanente e insubstituível na estrutura do Estado. Mas, quem diz pesquisa diz órgão, instrumentos e pessoal identificados com a função.

Traduzir em têrmos de ação concreta a pesquisa ou os seus resultados é propor uma decisão ou fazer algo com relação a alguma coisa.

Por exemplo: elaborar a proposta orçamentária do Estado ou de uma autarquia, reorganizar um serviço industrial do Estado, reajustar níveis de vencimentos, organizar os serviços de uma municipalidade, sugerir métodos de combate à erosão do solo.

Daí a responsabilidade da pesquisa e seu caráter pragmático, o sentido teleológico de que se reveste por oposição à pesquisa puramente científica e desinteressada.

No Serviço Público, as necessidades e ocorrências cotidianas determinam o caráter *utilitário* da pesquisa, sua aplicabilidade imediata a casos concretos.

No campo de ação de um Estado-Maior Administrativo, o tempo é sempre escasso e não há lugar para pesquisar abstrações desprovidas de conteúdo humano imediato como encontramos na literatura administrativa de tantos países, inclusive o nosso.

E a pesquisa deve começar pela análise, discussão e crítica do próprio órgão ou entidade em jôgo — suas atribuições, recursos disponíveis, humanos, financeiros e materiais, sua maneira de agir, volume e qualidade dos serviços prestados, sua influência e seu entrosamento no conjunto do sistema.

O Estado-Maior Administrativo e seu pessoal integrante devem viver em um clima de investigações permanentes.

Essa é uma atividade que não pára: aumentar o patrimônio factual da instituição pela armazenagem e crítica de massas cada vez mais consideráveis de informações, fatos e idéias.

Armazenando conhecimentos precisos, o Estado-Maior Administrativo pode ser comparado a uma reprêsa "multiple-purpose" em que o Chefe Executivo vai buscar a energia criadora para uma imensa variedade de projetos correlatos.

O estabelecimento de normas rígidas para o trabalho dos especialistas de Estado-Maior não parece aconselhável.

Seria o mesmo que generalizar e padronizar um método suscetível de aplicação universal, tentativa evidentemente utópica.

Sabe-se como os indivíduos integrantes da equipe de um Estado-Maior são diferentes quanto à sua capacidade, habilidades, conhecimentos, formação profissional e experiência.

Face aos problemas submetidos à sua apreciação êles reagem conforme as determinantes de sua própria equação pessoal, as exigências estabelecidas pelo tempo disponível para o estudo dêsses problemas, as ordens e desejos dos chefes a que estão submetidos.

Mas, tão perigosa quanto a tentativa de impor esquemas teóricos é a ausência de um plano de trabalho para o exame de cada projeto.

O pesquisador, nesse caso, corre o perigo de se perder no emaranhado das tangentes, sacrificando o essencial ao acessório, além do perigo inerente aos especialistas: acentuar, de maneira excessiva, a sua própria especialidade.

Como já foi dito a dinâmica do comportamento humano não se coaduna com tais esquemas. Ela se apresenta imponderável e contraditória no tumulto das situações concretas da administração pública — situações variáveis, precárias e oscilantes.

Isto não quer dizer, porém, que devam ser ignoradas ou postergadas certas regras metodológicas cujo valor já foi devidamente pôsto em relêvo, há séculos, por Descartes e seus discípulos.

Há certas regras de conduta que a experiência cotidiana tem confirmado como extremamente úteis à realização de qualquer pesquisa. Maior razão, portanto, assiste na elaboração do que se convencionou chamar "completed staff work".

Em princípio, o especialista deve ser, acima de tudo, objetivo; isto é, na execução de qualquer trabalho para o Chefe Executivo devem ser considerados, em primeiro lugar, os fatos concretos. Nenhum subjetivismo pode ser tolerado. Apurar, examinar e expor a situação real independentemente das "opiniões" ou "sentimentos" dos indivíduos.

É o que se poderia denominar, com acêrto, o imperativo da objetividade. Ou como dizem os nossos amigos anglo-saxões "Get the facts and be sure you have the whole story".

O mérito fundamental do parecer, anteprojeto, sugestão, recomendação ou do simples informe levado ao Chefe consiste nesse traço de rigorosa exatidão.

A violação dessa norma é o pecado mortal do Estado-Maior.

Em seguida cumpre efetuar a análise espectral da solução ou das recomendações propostas — qualquer que tenha sido o projeto ou assunto em causa — levando-se em consideração a possibilidade de alternativas, as repercussões e os efeitos sôbre pessoas, grupos ou instituições.

Em resumo, poder-se-ia afirmar que a técnica do "completed staff work" consiste essencialmente:

a) no estudo integral de um problema pelo esgotamento de todos os seus aspectos; e

b) na condensação dos resultados obtidos na fase anterior de análise integral pela sua redução aos dados essenciais — verdadeira desidratação da matéria.

Assim, o Chefe Executivo terá diante de si, para aprovação ou desaprovação, documentos isentos de subjetivismo e prolixidade.

Não se deve esquecer que êsses documentos significam quase sempre decisões da maior significação para o destino dos indivíduos e da comunidade.

Uma das maiores vantagens do "completed staff work" é que a documentação deixa de ser,

como às vêzes acontece, um papelório inflexível, fator inexorável de angústia e perplexidade para todos os chefes, principalmente os bem intencionados e diligentes.

O "completed staff work" contribui, além disso, para despertar no chefe e nos subordinados, um dos maiores impulsos humanos — o orgulho da realização, a satisfação do dever cumprido, aumentando, do mesmo passo, os respectivos coeficientes de produtividade.

É uma tentativa de liberação de preciosas energias humanas no intuito de evitar que os chefes se transformem em "robots" ou máquinas automáticas de trabalho a jato contínuo.

Levando na devida conta os fatôres tempo, espaço, capacidade humana, congestionamento, ritmo e dispersão de esforços — tão conhecidos dos que sentem, na própria carne, os compromissos e responsabilidades das chefias executivas — o "completed staff work", sôbre reagir contra os perigos da improvisação, conduz o chefe às soluções exatas e completas.

É, portanto, uma legítima vitória da sistematização dos processos de aconselhamento, uma fórmula autêntica de simplificação do trabalho diretivo.

CARACTERÍSTICAS ESPECIAIS DA REALIDADE BRASILEIRA

A administração pública brasileira não podia deixar de refletir, nas suas expressões formais e maneiras de ser, as influências oriundas de um país de características continentais.

O Brasil é constituído de regiões inteiramente diferenciadas, tanto no que se refere aos seus aspectos geofísicos e demográficos, como em relação à própria formação histórica, cultural e social, desenvolvimento econômico e aspirações peculiares.

O regime federativo estabelecido pela Constituição da República levou em consideração essas particularidades.

Assim, delineou um sistema próprio de distribuição de competência e encargos entre 3 níveis principais do govêrno — A União, os Estados e os Municípios — bem como disciplinou as atribuições dos Poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário — procurando obter, sem prejuízo da autonomia de cada um dêles, coesão, funcionamento harmonioso e flexibilidade de todo o conjunto.

Embora regulem de modo satisfatório o funcionamento do regime, a Constituição e as Leis encontram, todavia, grandes dificuldades de aplicação no Brasil, em virtude da natural diferenciação específica das regiões que o integram.

De fato, as condições, problemas e perspectivas da Amazônia, do Nordeste, do Centro-Oeste, do Leste e do Sul apresentam peculiaridades que têm de ser respeitadas e criam, pela sua vastidão geográfica, problemas adicionais de fiscalização e coordenação.

Acresce, ainda, salientar a complexidade demográfica da nacionalidade: 53 milhões de brasileiros desigualmente distribuídos e ètnicamente diversificados, o que muito contribuiu para acentuar a heterogeneidade de uma estrutura geoeconômica e demográfica pontilhada de contrastes e sutilezas.

De tudo isso decorrem a singularidade, amplitude e complexidade da administração pública brasileira.

Observam-se, em todos os setores, crises de expansão e desenvolvimento irregular, contribuindo para agravar, ainda mais, as dificuldades de solução dos problemas nacionais em qualquer nível de govêrno.

As soluções têm de ser forjadas, todavia, nesse vasto meio ambiente em ebulição permanente, pela impossibilidade, inoportunidade e inconveniência de transplantação de fórmulas e processos alienígenas.

Afirma-se, no complexo da realidade brasileira, um fenômeno que tem provocado a admiração de todos os cientistas sociais, historiadores, economistas ou sociólogos que estudaram o país: — é o fenômeno admirável da unidade geográfica, espiritual e política de uma Federação em que atuam, com intensidade, fôrças contraditórias de preservação e transformação da situação existente. Seria o caso de proclamar com acêrto: unidade na variedade.

A administração pública brasileira, tal como se apresenta, é uma das resultantes dêsse complicado paralelogramo de fôrças atuando no sentido de profundas transformações estruturais.

Neste sentido, o aparecimento do D.A.S.P., em 1938, traduz, de maneira concreta, a maior e mais importante contribuição dos brasileiros à modernização de suas instituições.

O D.A.S.P. representa uma das fôrças mais importantes atuando no rumo de uma transformação visceral em função de ideais progressistas e renovadores, sem sacrifício das características nacionais e sem menosprêzo das experiências reformadoras de outros povos.

O seu aparecimento é, de fato, o acontecimento mais importante na evolução da administração pública brasileira.

Em sua ainda curta existência, pontilhada de vicissitudes, exerce o D.A.S.P. a função de dínamo propulsor da modernização administrativa.

A famosa Lei n.º 284, de 1936, criando o Conselho Federal do Serviço Público Civil, para aplicação dos princípios e providências nela contidos, preparou o advento do D.A.S.P., em 1938, o qual deu início à coordenação das atividades de administração geral, como ponto de partida de uma reforma transcendental.

Desde então procurou o D.A.S.P. aperfeiçoar, de maneira sistemática, a administração pública brasileira nos seus aspectos organizacionais e

processuais, procurando tirar proveito dos ensinamentos teóricos de experiências semelhantes efetuadas nas grandes democracias ocidentais.

Na realidade, o enquadramento do D.A.S.P. no sistema de órgãos da Presidência da República, deu-lhe, de início, algumas características e atribuições específicas de Estado-Maior Administrativo do Presidente — que o tempo vem acentuando — com incumbências específicas relativas à elaboração orçamentária, organização de serviços, administração de pessoal, material e documentação.

Procurou o D.A.S.P. estabelecer certos padrões nacionais afirmando-se como órgão normativo de coordenação e supervisão geral.

Muito se discutiu sôbre os seus aspectos legais, limitações jurídicas e relações com os demais órgãos. Houve mesmo um grande retrocesso com a mutilação sofrida em 7-12-945 — a reforma do Decreto-lei n.º 8.323-A consolidado pelo Regimento baixado com o Decreto n.º 20.489, de 24-1-946.

Na verdade, as atividades administrativas a cargo da Presidência da República, do ponto de vista de organização, carecem ainda de melhor integração estrutural, que abranja todos os órgãos centrais de direção e os consolide.

A atual crise de coordenação decorre, em grande parte, dêsse fato: ainda não ter sido possível a constituição definitiva de um Estado-Maior administrativo completo, coordenando e disciplinando as atividades de govêrno e administração — objetivos, organizações integrantes, pessoal, programas e resultados.

Essa situação reflete uma certa falta de maturidade e demonstra não ter sido ainda bem difundido e compreendido, no país, o imperativo da coordenação técnica no âmbito do Poder Executivo.

Circunstâncias políticas e a pressão dos acontecimentos, desviando a atenção do govêrno para outros problemas de maior urgência, impediram, até agora, a reorganização e reaparelhamento da Presidência da República.

A Constituição define as bases e as funções do Poder Executivo, e, em nosso regime presidencial, outorga-lhe amplas faculdades de intervenção e de ação.

Mas, até agora não foi suficientemente institucionalizada a direção do Estado, a própria Presidência da República, em função das exigências de coordenação geral.

O Ministério se reúne muito raramente, quando convocado pelo Presidente.

São, porém, reuniões esporádicas, convocadas para exame de assuntos transcendentais à vida da Federação, ou em momento de excepcional gravidade.

Há mesmo quem discuta a vantagem de reuniões mais freqüentes do Ministério, com agenda permanentemente elaborada, pela inevitável transformação dessas reuniões em palco de jôgo político sutil e conflito de personalidades.

Embora inegàvelmente vantajosas, essas reuniões freqüentes do Ministério não constituem exemplo ou processo ideal de boa coordenação, pela ausência de uma secretaria executiva permanente — como no caso do Gabinete Inglês, — para levar a cabo recomendações ou resoluções adotadas e verificação dos resultados.

O Ministério como instituição colegiada não pode ser dissociado das pessoas que o integram — os Ministros de Estado. Êles agem nos respectivos setores, consoante a experiência brasileira, seguindo uma orientação própria, sem ligações com a ação dos demais, sem entrosamento de uns com os outros, dificultando o planejamento geral.

Observa-se, destarte, certa fragmentação ou descontinuidade, prejudicial aos resultados finais da ação administrativa do Estado.

Como salientou um estudioso "temos Ministros, não temos Ministério".

A Presidência da República, por sua vez, reflete no seu conjunto a personalidade do Presidente.

Regulamentar a maneira de agir do Presidente é tarefa desnecessária e inaceitável. Cada Presidente tem seu estilo peculiar, com maior ou menor capacidade de ação, um modo especial de ser, uma característica própria de liderança e de conduta.

Extremamente complexas e variáveis são as suas relações pessoais, contatos cotidianos, entendimentos políticos, responsabilidades constitucionais e atribuições executivas.

Êle procede sempre como entende, como julgar conveniente e como fôr capaz.

Os brasileiros têm uma tendência especial para esperar tudo de seus Presidentes — inclusive milagres — esquecidos de suas limitações polivalentes.

Embora depositário de imensa autoridade formal um titular da Presidência, no Brasil, depende fundamentalmente da eficiência de seus auxiliares imediatos para tomar decisões rápidas. Também depende dos outros, da ação integrada e multifuncional das instituições que compõem, de um lado o Ministério e demais órgãos diretamente ligados à Presidência e do outro, os Poderes Legislativo e Judiciário.

O Presidente é a figura dominadora, — o *líder* nacional, chefe de partido e da administração, o intérprete máximo das necessidades e aspirações populares.

Em tôrno do Presidente, o jôgo de interêsses, as disputas intramurais, as divergências de opinião comuns, aliás, em todos os países, concorrem para dificultar o desempenho do encargo supremo de coordenar a administração.

É preciso levar ainda em consideração que os componentes da "entourage" política e doméstica de qualquer Presidente exercem grande influência pelo que fazem ou deixam de fazer em nome dêle, embora, na maioria das vêzes sem sua autorização e até sem seu conhecimento.

Êste é um fenômeno universal e inevitável.

Como disse o Justice Holmes — a Vida da Administração não está na Lógica mas na Experiência.

A Presidência da República se afigura um vasto estuário em que desembocam rios caudalosos despejando metros cúbicos de papéis para o Presidente despachar. Como o dia tem apenas 24 horas e além dos despachos diários, variados e numerosos são os encargos do Presidente, o inevitável congestionamento causado pelo sistema vigente, pode reduzir suas disponibilidades de tempo para meditação e planejamento.

Encontra-se o Presidente, na prática, diante de dificuldades quase insuperáveis para coordenar, supervisionar, disciplinar e controlar os resultados e os movimentos de uma máquina de proporções espantosas, cujo crescimento constante ultrapassa os limites da capacidade humana.

Daí o imperativo da estruturação de um Estado-Maior Administrativo para integração e racionalização do Poder Executivo.

Por intermédio do D.A.S.P., poderá o Presidente exercer atividades normativas supervisoras e coordenadoras nos planos e setores da administração orçamentária, de pessoal, material, organização e planejamento administrativo.

O orçamento federal passou a integrar no seu bôjo os maiores empreendimentos econômicos de que há menção na história do país.

Assim, seu papel no quadro geral da situação brasileira adquiriu novo relêvo, sendo de notar a pressão cada vez maior dos programas, das personalidades, dos acontecimentos e dos interêsses.

A Presidência da República, pròpriamente dita, compreende uma Secretaria, um Gabinete Civil e um Gabinete Militar. Contudo, esta simplicidade estrutural é aparente, porque a Presidência representa, na verdade, a cúpula do Poder Executivo e compreende, além disso, dez Ministérios (uma vez que os Ministros de Estado são auxiliares do Presidente) e os seguintes órgãos não ministeriais subordinados diretamente ao Presidente: Estado-Maior das Fôrças Armadas, Conselho de Segurança Nacional, Administração Geral do Plano SALTE, D.A.S.P., Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Conselho Nacional do Petróleo, Conselho de Imigração e Colonização, Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, Ordem do Mérito, Comissão do Vale do São Francisco e outras Comissões.

As reuniões do Ministério, raras e esporádicas não constituem, no Brasil, processo de coordenação geral.

É exato que os ministros aconselham e executam a política do govêrno nos respectivos setores.

Mas não se articulam em conferências interministeriais.

A Secretaria da Presidência, se fôsse convenientemente reformada e aparelhada, muito poderia ajudar o Presidente nos cuidados especiais de coordenação exigidos para manter a imensa estrutura governamental em condições de funcionamento regular.

Aliás, só muito recentemente é que o cargo de Secretário da Presidência adquiriu o relêvo que de fato possui.

Razões de ordem técnica não aconselham, porém, o exercício da função coordenadora do Presidente por intermédio da Secretaria da Presidência e dos Gabinetes. A êstes órgãos cabe, em grande parte, atender às responsabilidades presidenciais na articulação ministerial, nos contatos com o Congresso, nas relações públicas e na representação oficial. Cumpre-lhes traduzir em ordens, aos agentes atuantes, as diretrizes gerais do Presidente, assim como interpretar e transmitir a êste, com absoluta fidelidade, os acontecimentos de interêsse vital do país e, sobretudo acompanhar o pensamento e a ação do Congresso para assegurar a harmonia que deve existir entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Nestas condições, os esforços de racionalização administrativa no Brasil dependem, para fins de obtenção de qualquer parcela de êxito, em primeiro lugar, de rigorosa adequação às realidades e condições ambientes.

As modificações que se pretende introduzir têm de ser maduramente preparadas e postas em prática de maneira que não provoque sobressaltos e reações muito violentas.

O D.A.S.P. talvez não tenha sido capaz de uma catequese paciente. A doutrina e as técnicas da racionalização, tal como são recomendadas pela literatura especializada, revelaram-se de aplicação difícil e transplantação, por assim dizer, duvidosa.

Nunca foi possível aplicar sistemàticamente, com êxito, métodos científicos de avaliação da eficiência individual, cronometragem de tempos e movimentos, apuração de custos unitários de produção, execução de planejamentos com obediência integral às prioridades estabelecidas; inquéritos e sondagens das reações psicológicas do público; simplificação do trabalho das repartições com supressão total das fases inúteis; institucionalização completa dos sistemas de administração geral, para citar apenas alguns casos.

Nem teria sido possível extirpar em poucos anos tradições seculares de rotinas solidamente implantadas no serviço público, hábitos e costumes arraigados na aceitação popular, processos considerados insubstituíveis pelo consenso geral.

A mentalidade de um povo não se transforma da noite para o dia mesmo com o auxílio de campanhas educacionais poderosas e hábeis.

Não obstante, o D.A.S.P. teve a coragem de reagir contra as ortodoxias doutrinárias vigentes e empreendeu com vigor surpreendente o movimento de maior envergadura já conhecido na história administrativa do país.

Sua história é a própria história de um vasto esfôrço de renovação e aperfeiçoamento da estrutura governamental e seus métodos operacionais.

Os resultados obtidos nos setores em que se fêz sentir sua atuação permitem-nos acreditar, com menos ceticismo, nas possibilidades de modernização do Estado, aumento dos coeficientes de produtividade dos serviços que o integram e elevação do exercício da função pública a níveis superiores de dignidade e eficiência.

As marchas e contramarchas, recuos e até mesmo o colapso transitório sofrido pelo D.A.S.P. em fins de 1945, em conseqüência da vitória ocasional de crenças e interêsses contrariados dos retardatários do empirismo administrativo, apenas confirmam o ponto de vista de que a administração pública não pode fugir ao impacto das influências políticas, sociais e econômicas.

Seria uma abstração pueril admitir que o próprio Estado pudesse fugir à influência dos fatôres indissociáveis da ecologia, da psicologia social e da sociologia.

Nem foi aquela a última reação dos tardígrados contra as idéias e impulsos renovadores do D.A.S.P.

Outras reações virão, talvez mais violentas, enquanto não houver maior receptividade para a idéia de que os serviços públicos não existem para satisfazer caprichos de oportunistas, demagogos e arrivistas dos agrupamentos partidários; a função pública não deve ser entendida como sinecura de felizardos a serem recompensados pela sua dedicação eleitoral, mas como missão difícil, da mais alta relevância, dotada de conteúdo ético e significação social.

PERSPECTIVAS E CONDIÇÕES DE UM ESTADO-MAIOR ADMINISTRATIVO NO QUADRO GERAL DA SITUAÇÃO BRASILEIRA

A crescente expansão das funções presidenciais na direção positiva da vida política nacional, comando geral das fôrças armadas, chefia efetiva da administração pública, orientação legislativa e representação do país, exige no Brasil o desenvolvimento paralelo de um sistema harmônico de órgãos ou instrumentos de supervisão e coordenação administrativa bem articulados entre si.

Ressente-se todo Poder Executivo dessa deficiência básica principalmente quando se examina a significação das atribuições do Presidente, o aumento de suas responsabilidades executivas e as limitações de tôda ordem que cerceiam, coartam ou reduzem a amplitude, valor e eficácia de suas iniciativas.

Quem quer que exerça o cargo de Presidente será um homem limitado, em primeiro lugar, pelo tempo, o que lhe criará a impossibilidade material de dedicar atenção rigorosa à massa sôbre-humana de problemas, assuntos gerais e casos submetidos, cada hora, à sua apreciação.

Em segundo lugar, grande parte das energias pessoais do Presidente serão consumidas pelo desgaste resultante da pressão inexorável de certos fatôres da patologia administrativa: a falta de integração do mecanismo administrativo, a ação expansionista ou desagregadora de determinados grupos ou personalidades, cujos excessos perturbarão a tranqüilidade espiritual do Presidente.

Finalmente, ocorrerão imprevistos e imponderáveis principalmente no plano político, que sobrecarregarão o Presidente de encargos suplementares de revisão de programas, atividades, pontos de vista ou correção de atitudes não prefiguradas.

Mais do que em qualquer outro país, a administração pública sofre, no Brasil, o impacto de condições ambientes dinâmicas, complexas e heterogêneas.

Trata-se de um continente em ebulição sofrendo as conseqüências naturais de uma tremenda expansão demográfica, econômica, social e política.

Os problemas especiais de adaptação da máquina administrativa a êsse quadro assimétrico e convulsivo estão por sua vez ligados ao reajustamento das relações entre os poderes clássicos e funcionamento racional do Congresso.

Na tradição republicana brasileira, em face do presidencialismo, a teoria do primado do Poder Executivo parece confirmada pelos fatos.

A existência de um Estado-Maior Administrativo na Presidência da República, inclusive, para evitar a desintegração do Poder Executivo ameaçado pela desarticulação, hipertrofia e complicação de seus movimentos é uma imposição de circunstâncias inexoráveis.

Um Estado-Maior Administrativo tem por finalidade manter o Presidente melhor informado, multiplicar sua capacidade executiva e tornar mais rápido e eficiente o exercício de suas funções supervisoras e coordenadoras.

Um Estado-Maior Administrativo concorrerá para investigar e analisar as providências governamentais e assessorar o Presidente de maneira mais positiva, imprimindo maior dinamismo às suas atribuições especiais de planejamento, organização, coordenação e contrôle da ação administrativa do Poder Executivo.

Ao Estado-Maior Administrativo caberia formular revisões sistemáticas de diretrizes, programas, atividades, adaptando-as ao mutabilismo das condições brasileiras.

Competir-lhe-ia, também, promover, permanentemente, a reorganização da estrutura governamental tendo em vista as possibilidades de consolidação de órgãos, redução dos contatos pessoais do Presidente, libertação do Presidente da massa dos despachos de terceira ordem, inspeções e fiscalização contínuas.

Êsse tipo de assistência executiva representaria um grande passo no descongestionamento dos despachos presidenciais e um alívio considerável de conseqüências práticas imediatas; libertaria o Presidente da tortura cotidiana de decisões de somenos importância.

O que é preciso, entretanto, acentuar é que já existe, em fase embrionária, êsse Estado-Maior Administrativo; é o próprio D.A.S.P. — solução brasileira para o caso brasileiro — organização típica de Estado-Maior que representa importante desenvolvimento no sentido de ajudar o Presidente nos seus encargos de gerência administrativa.

Não há como fugir ao aproveitamento dessa instituição no traçado dos novos rumos da administração pública.

Chegou a hora do reexame completo das conhecidas doutrinas de institucionalização das chefias executivas e demais teorias de organização do trabalho no nível superior em que são formuladas as decisões.

Nenhum assunto apresenta mais oportunidade e interêsse pelas repercussões e conseqüências das soluções que forem adotadas.

O ritmo dos acontecimentos, as exigências de situações dinâmicas e variáveis impõem uma revisão ampla e profunda do sistema adotado.

O D.A.S.P., arcabouço de Estado-Maior Administrativo, pode e deve ser examinado à luz dessa realidade, dos resultados de sua experiência de 14 anos e de suas potencialidades. Nêle se contêm os germes, as indicações e o sentido de uma transformação de envergadura que urge apressar.

Se não foram até agora coroados de êxito os esforços de criação de um Estado-Maior Administrativo da Presidência é que o amadurecimento do problema não era, ainda, completo.

Os imperativos da objetividade afastam a hipótese das soluções importadas.

As soluções têm de ser forjadas pelos brasileiros, com os elementos e recursos de que dispõem, seguindo o roteiro determinado pela sua própria experiência.

Essa experiência, no caso em aprêço, está no D.A.S.P., em virtude de suas atribuições específicas.

Os motivos principais que determinam o aproveitamento do D.A.S.P. como base e núcleo inicial do Estado-Maior Administrativo da Presidência são de ordem técnica e psicológica. Suas atribuições no que se refere à elaboração orçamentária podem ser desempenhadas de maneira que proporcione ao Presidente o mais poderoso instrumento de coordenação possível, nas condições atuais, sem ultrapassar as fronteiras do Poder Executivo.

O Orçamento traduz de maneira concreta as diretrizes do Chefe Executivo, permite levar a efeito sua orientação pessoal mediante instruções capazes de promover coordenação realmente objetiva e contrôle rigoroso.

Fora do Orçamento não há essa possibilidade.

No âmbito da administração de pessoal, o Presidente da República, por intermédio do D.A.S.P., dispõe de meios idôneos de supervisão, coordenação e contrôle cuja potencialidade não tem sido convenientemente utilizada.

O funcionamento satisfatório e a própria segurança do Poder Executivo dependem do exército de servidores públicos. Também está fora de dúvida que a essa massa humana estão ligados os problemas da produtividade e eficiência da administração pública.

O Setor de Organização e Planejamento, apesar de sua transcendental significação, não atingiu o grau de desenvolvimento dos demais, embora mùtuamente correlacionados e interdependentes. Esta é uma área de aperfeiçoamento potencial em que se fazem mister trabalhos de grande envergadura.

Haveria, ainda, um campo novo por ser explorado com maior intensidade — o contrôle efetivo da administração pela verificação dos resultados obtidos.

Simples exame dos relatórios de andamento dos serviços assim como as prestações de contas de estilo clássico têm de ser completados pelas investigações e inspeções *in loco*, a fim de que o Presidente possa verificar se as suas ordens estão sendo efetivamente cumpridas, se está sendo obtido — e como — o máximo rendimento dos dinheiros públicos.

Ninguém contesta a dificuldade de restabelecimento do D.A.S.P. na plenitude de suas atribuições como um legítimo e responsável Estado-Maior Administrativo da Presidência.

Aproveitar uma instituição já experimentada, fortalecer seus aspectos positivos, suprimir-lhe as deficiências reveladas no desempenho de suas incumbências específicas, renovar seu pessoal — elites dirigentes e quadros, — adaptá-la às suas verdadeiras funções mediante atualização de processos e reaparelhamento completo é, contudo, tarefa delicada e de extrema urgência.

Tanto mais difícil quanto é certo carecer um Estado-Maior Administrativo da compreensão e simpatia dos servidores e determinados círculos da administração pública.

A impopularidade é ônus inevitável às instituições que são freqüentemente compelidas a contrariar pedidos, negar aprovação ou impugnar iniciativas.

São inevitáveis certos conflitos naturais entre uma entidade de Estado-Maior Administrativo e órgãos de linha, executivos ou serviços auxiliares, quando, por exemplo, no âmbito orçamentário, não é possível atender a tôdas as exigências que o Ministério, Departamento, Divisão, Serviço, a unidade administrativa, em suma, considera indispensáveis. Em todos os grandes países ocorrem fatos semelhantes. Que o digam o "Bureau of the Budget" nos Estados Unidos, o "H.M. Treasury", na Inglaterra. Acima de quaisquer divergências funcionais pairam, todavia, os interêsses gerais do serviço público, da coletividade e do país.

Essencial é prosseguir o D.A.S.P. na luta contra os fatôres de desintegração do Poder Executivo, consubstanciados na tendência à corrupção administrativa por tôdas as formas sob as quais se apresentarem.

Renovar, com maior empenho, sua luta ingente e pouco compreendida contra os desperdícios, o empirismo e a tirania das rotinas inflexíveis.

Cumpre-lhe velar pela sobrevivência dos valores e tendências democráticas da civilização brasileira atestados pela crítica livre, cordial e construtiva.

Revitalizar, ao mesmo tempo, os conceitos de autoridade e responsabilidade sem que para isso tenha de ser intolerante ou arbitrário.

Contribuindo para aperfeiçoar e tornar mais eficaz a democracia brasileira, terá o D.A.S.P. cumprido o seu dever.

E no desempenho de sua missão não deve perder de vista as condições dinâmicas e heterogêneas da terra, do homem e do momento histórico condicionantes da eficácia de sua ação.

Dentre os principais fatôres de eficiência interna de um Estado-Maior Administrativo cumpre mencionar a distribuição dos encargos institucionais em níveis e setores de trabalho bem caracterizados.

Está implícito no reconhecimento dêsse fato a atribuição a cada elemento da entidade de uma missão a cumprir com a definição exata e clara de seus deveres e responsabilidades.

São indispensáveis boas relações de trabalho entre o Chefe Executivo, seus assistentes e agentes operacionais, todos impregnados de fé e confiança nos objetivos da instituição.

O comportamento humano sendo uma equação de muitas incógnitas e solução difícil, torna-se indispensável um clima de respeito mútuo, gerador de confiança e estima.

As condições psicológicas do funcionamento devem constituir a preocupação absorvente dos líderes e chefes de quaisquer agrupamentos humanos em tôrno de objetivos comuns. Delas dependem a produtividade dos serviços e a conduta satisfatória do pessoal e podem significar a diferença entre o êxito ou o fracasso da instituição.

Por sua vez, os membros de uma entidade de Estado-Maior Administrativo devem obedecer a rigoroso código de conduta pessoal.

A lealdade à instituição e ao Chefe é uma das exigências fundamentais a que se deve atender.

Devem ser objetivos, claros e hábeis no exercício de suas funções especiais, contribuindo no limite de sua capacidade para aliviar os Chefes a que estiverem subordinados.

Investigar e estudar problemas com absoluta honestidade, sugerir e propor recomendações com segurança e bom senso, criticar com imparcialidade e tato, não são encargos fáceis que permitam atitudes arrogantes ou possam ser executadas sem a colaboração irrestrita do grupo.

A atuação da equipe será tanto mais eficaz quanto maiores forem as oportunidades que obtiver de conhecimento exato e atualizado da instituição em que trabalha e demais entidades ou organizações do Poder Executivo — seus programas, condições de funcionamento e problemas peculiares.

O capítulo das relações cordiais e harmônicas — principalmente com o Congresso — merece alta prioridade como fator indispensável de êxito, pela compreensão e aceitação dos trabalhos realizados.

Nenhum aspecto, todavia, é mais importante do que o das próprias relações entre o Estado-Maior e a Presidência.

O Chefe do Estado-Maior Administrativo trabalha, em última análise, para o Presidente; a êste, portanto, deve estar contínua e estreitamente ligado, a fim de que possa traduzir em têrmos concretos a orientação geral e as diretrizes específicas do Chefe da Nação.

No Presidente encontram-se os estímulos, o prestígio, o exemplo convincente, a energia geradora da ação construtiva do Estado.

Os aperfeiçoamentos estruturais e funcionais que a experiência brasileira está reclamando se consubstanciam, de início, na organização de Estado-Maior Administrativo da Presidência.

Apesar das inomináveis mutilações sofridas em 1945, o D.A.S.P. pôde reiniciar a marcha interrompida. Impõe-se, todavia, acima de tudo, a colaboração inteligente e patriótica entre o Executivo e o Legislativo sem o que continuará desajustado e pouco eficiente o aparelhamento administrativo do país.

Estamos diante de uma das questões fundamentais da nacionalidade, uma vez que, conforme se escreveu alhures: "O problema da organização de nossa Administração Pública é eminentemente sociológico e subsidiàriamente técnico e jurídico. Quero dizer, as normas técnicas e jurídicas só alcançam sucesso em nosso meio à proporção em que elas se aliam às normas implícitas de nossa vida comunitária. A ilustração prática dessas idéias é oferecida pelo drama da existência do D.A.S.P.".