

Patologia da Administração Federal

CHARLES MCKINLEY

(In Public Administration Review — n.º 1, 1951)

Tradução de José Veiga

A MEDIDA que os nossos interesses nacionais se vão definindo, e os problemas sociais centralizadores da atenção de nossa política e do Presidente se vão tornando mais numerosos e mais complexos, crescem também os encargos da Presidência. As funções do Presidente como chefe de partido, representante da nação em questões internacionais, comandante-chefe das forças militares, iniciador de importantes providências legislativas e representante do país pesam de tal forma sobre sua capacidade física, moral e mental que poucas pessoas poderiam desempenhá-las adequadamente. Quando a essas funções acrescentamos a supervisão administrativa de todo o ramo executivo, teremos um posto que não pode ser desempenhado bem em todos os seus aspectos por nenhum homem, por mais bem dotado que seja.

Em relatório publicado em 1937 a Comissão Brownlow examina a estrutura do gabinete do Presidente, o agrupamento de departamentos, as relações entre os departamentos e comissões executivas e a política de pessoal e sugere uma solução que consiste em reagrupar a multidão de repartições em doze departamentos e colocar em volta da Casa Branca e da pessoa do Presidente um cinturão de gabinetes e secretários. Essa receita foi repetida mais tarde pela Comissão de Reorganização do Poder Executivo, presidida pelo Sr. Herbert Hoover, com a diferença de alguns ingredientes novos e de novos detalhes.

Por mais úteis que sejam essas sugestões para o melhor desempenho das atividades de orçamento, pessoal, e outras funções do tipo *staff*, é de uma instituição de Gabinete que mais precisamos na qual os altos líderes políticos participem coletivamente com o Presidente na responsabilidade de integrar o trabalho do ramo executivo do governo.

O GABINETE COMO ÓRGÃO INTEGRADOR

Como grupo elaborador de política, o Gabinete tem sido o que o Presidente tem querido que ele seja. Geralmente o Gabinete tem representado papel de pequena importância, porque o Pre-

sidente tem procurado orientação em questões importantes em círculos estranhos ao Gabinete, e às vezes ao próprio governo. Como órgão de coordenação administrativa — função intimamente ligada à de tomar decisões sobre diretrizes a seguir — o Gabinete tem sido ainda mais apagado.

Essa insignificância não tem sido causada principalmente pelo desenvolvimento de grandes serviços fora dos departamentos tradicionais; o Conselho Nacional de Emergência, tentativa de gabinete supercoordenador experimentado pelo Presidente Franklin Roosevelt, falhou como elemento de integração, e foi logo abandonado. As reuniões desse supergabinete consistiam geralmente em longo monólogo pelo Presidente, seguido de algumas perguntas pelos conselheiros, e pelo levantamento da sessão. As questões que requeriam coordenação eram tratadas depois pelos conselheiros individualmente, quando conseguiam apanhar o Presidente por alguns minutos.

Sem um senso nítido de responsabilidade coletiva pela administração, o Gabinete não pode funcionar como órgão integrador. O isolamento moral do Presidente — obstáculo muito maior à tomada de decisões acertadas do que as dificuldades de tempo e atenção, segundo Finner — continuará. O senso de responsabilidade coletiva é centrípeto, e de tendência ajustadora. Mas a situação dos departamentos executivos nos Estados Unidos contraria o impulso da função administrativa, pois é centrífuga e dispersadora. À falta de uma preocupação legítima pelo resultado do trabalho de um grupo, o chefe de departamento no Gabinete inclina-se a tolerar o anseio natural de poder de seu departamento a expensas de outros. Ciumadas e suas manifestações desagradáveis são inerentes aos grupos organizados, mas os chefes de departamento no Gabinete da Presidência costumam exacerbar esses fatores que impedem a integração administrativa.

O IMPULSO SEPARATISTA

Mais importante ainda é o impulso separatista exercido por grupos sociais que inevitavelmente invadem a estrutura dos departamentos e de lá exercem a sua influência. Quem devia ir

em socorro do Presidente, reconciliando essas forças, teoricamente eram os chefes de departamentos reunidos no Gabinete. Mas a prática que prevalece é outra.

Que o sistema americano nos acostumou a aceitar a falta de responsabilidade coletiva no Gabinete, e mesmo de responsabilidade presidencial já é fato provado. As rixas contínuas entre Harold Ickes e Harry Hopkins, entre Ickes e Wallace, entre este e Jones, não foram apenas conseqüências de incompatibilidades de temperamento e de excessiva tolerância presidencial; foram também resultado da falta de desenvolvimento de lealdades coletivas. As inibições que seguram o desejo de expansão administrativa e de favores especiais de certos grupos e mesmo do "chefão" são fracas porque, pelo nosso sistema, nem o público nem o Congresso esperam que os chefes de departamento trabalhem como um "team" — como um Gabinete.

E' verdade que, como Franklin Roosevelt declarou numa entrevista coletiva, em janeiro de 1942, quando Claude Wickard e Leon Henderson estavam prestando depoimentos contraditórios ao Congresso sobre controle de preços, o Presidente pode demitir os chefes de departamento quando eles não se dão. Mas para a integração administrativa em nível superior a ameaça de demissão nunca substituirá a preocupação construtiva e espontânea por um bom produto administrativo. As qualidades de iniciativa coletiva, de julgamento coletivo, de responsabilidade coletiva, são importantíssimas para a coordenação administrativa nos níveis mais altos do executivo.

INFLUÊNCIAS ANTICOORDENADORAS

Por que são os chefes do Gabinete "inimigos naturais do Presidente", segundo a expressão de Paul Appleby? A resposta está nas práticas políticas que em alto grau decorrem da separação de poderes. Homens sem um passado comum de experiências como chefes de partido reúnem-se no Gabinete, onde vão advogar ou defender programas nacionais. Geralmente esses homens não tiveram grande experiência com problemas políticos ou administrativos nacionais. São uma coleção variegada de líderes estaduais ou cidadãos alheios à política, escolhidos de acordo com o jogo das conveniências políticas do Presidente ou pelo processo da amizade. Esses homens nunca antes trabalharam juntos num grupo, quer no Congresso, quer em outro organismo político, e quando cessa o seu serviço no Gabinete, provavelmente eles deixam de se encontrar.

Esses fatos explicam, em parte, a falta de coordenação administrativa em nível superior do Poder Executivo. Desajudado sistematicamente, salvo a assistência de seus auxiliares de gabinete, o Presidente precisa, com a sua força política, anular a tendência separatista dos diversos departamentos e serviços, ajudada constantemente por

grupos interessados e congressistas orientados por tais grupos.

Essas influências por assim dizer antioordenadoras operam com maior força ainda no nível executivo imediatamente inferior, isto é, dentro dos departamentos. Segundo Paul Appleby, essa era a situação existente nos antigos departamentos da Guerra e da Marinha. Nesses dois ministérios, a falta de funcionários civis nos gabinetes dos ministros, e a consolidação de todas as funções militares profissionais em mãos de militares graduados, criaram uma situação que anulava qualquer tentativa de controle civil.

A força política desses ministérios militares tem sido tão grande que até mesmo tentativas de controle por parte do ministro e do Presidente têm sido abertamente anuladas. Grandes forças sociais estão aliadas aos vários serviços militares, e no sistema de separação de poderes os serviços militares entram em aliança também com comissões do Congresso e congressistas individuais, e juntos anulam diretivas do Presidente ou dos ministros, quando estes contrariam exigências militares. Os ministros têm sido prisioneiros dos serviços militares porque: 1) não têm muito acentuado o senso da responsabilidade civil total que devia ser expressa coletivamente pelos ministérios civis do Gabinete, e 2) falta-lhes preparo administrativo para imprimir maior eficácia a suas decisões e dar mais profundidade a suas idéias.

Mas os ministérios civis, em cujo âmbito se presume que os grandes serviços nacionais estejam recebendo coordenação cotidiana, têm sido igualmente impedidos de exercer controle eficaz sobre seus serviços. Seus dirigentes políticos, na maioria dos casos, precisam aprender desde o início o seu trabalho. Geralmente eles não foram preparados para conhecer e compreender as diretrizes políticas ou as funções dos departamentos que dirigem. Seus assistentes e subsecretários igualmente ignoram o trabalho cuja execução devem orientar quando assumem o posto.

Há apenas duas escolas onde os chefes políticos dos ministérios podem adquirir experiência: 1) as comissões do Congresso que tratam de questões regimentais e de verbas dos vários ministérios, 2) a carreira do serviço público. Desviar funcionários de carreira para funções políticas poderá prejudicar a carreira do candidato escolhido e acarretar grande dano ao serviço público, pois poderia tornar-se prática habitual. O caso excepcional de um Sumner Welles apenas serve para provar a regra. Por outro lado, os processos políticos de nosso sistema constitucional raramente atraem um congressista de nomeada para postos no Gabinete. Além disso, cada novo presidente já está com os ministérios comprometidos com líderes políticos estaduais, com representantes de grupos influentes ou com pessoas de suas relações.

OS SUBSECRETÁRIOS PERMANENTES

Assim, em cada nova administração, os ministros e seus assistentes políticos deixam-se levar pelos funcionários durante alguns meses, até que começam a assenhorar-se da situação a fim de poderem exercer orientação, coordenação e estímulo, isto é, desempenharem suas funções de orientadores da administração nacional. Também não existe um corpo unificado de funcionários permanentes para orientar os ministros e subsecretários em questões de política ministerial. Em princípios de 1940, Leonard White, Arthur Macmahon e outros cuidaram ter descoberto o embrião de um corpo de funcionários permanentes nos ministérios civis e se esforçaram pelo estabelecimento neste país de um sistema correspondente aos subsecretários permanentes do Ministério britânico. A despeito da continuação do mesmo Presidente no poder por doze anos e do mesmo partido por dezesseis, essas esperanças não se concretizaram.

Os ministros ainda dependem muito de um corpo de funcionários administrativos ou de assistentes executivos para a elaboração da alta política administrativa e para a direção efetiva dos ministérios. A despeito da longa duração da administração Roosevelt-Truman, a maioria desses homens são aves de arribação, que aparecem e desaparecem com seus chefes políticos. Cada novo ministro, embora a Presidência continue a mesma, costuma trazer uma safra de caras novas em sua bagagem de assistentes administrativos. A perturbação que isso provoca no Ministério paralisa a iniciativa durante meses. Ninguém sabe quem vão ser os novos favoritos, ou quais os setores que vão ganhar impulso.

Assisti à desintegração completa, em poucos meses, do excelente grupo administrativo do Ministério da Agricultura, formado na administração Wallace sob a orientação de Paul Appleby. Era uma organização de assistentes que, em qualidade, visão e identificação com os objetivos do Ministério, fazia lembrar os subsecretários permanentes do sistema ministerial britânico.

Faltou ao sucessor de Wallace experiência política para compreender que a direção administrativa do seu Ministério dependia da continuação e consolidação daquela espécie de secretariado. Ele não compreendeu que a sua função política lhe exigia tempo para assuntos políticos importantes, enquanto a direção-geral do Ministério e o controle das repartições executivas deviam ser entregues aos secretários permanentes. Não compreendeu que, com a entrada do "sangue novo" que o acompanhou — gente que nada entendia da organização nem do funcionamento do Ministério — os funcionários permanentes escondiam do Ministro tudo o que podiam e, com suas alianças com grupos interessados e congressistas, executavam sozinho o trabalho. Foi nessa ocasião que um alto funcionário de uma das repartições da

Agricultura me disse: "Não precisamos do ministro. Podemos muito bem cuidar de nossa vida".

Foi a revelação franca e exagerada de uma atitude típica e endêmica nas repartições executivas dos Ministérios. No entanto essa tendência pode ser modificada mediante a organização adequada de um secretariado permanente. Essa é aliás a grande esperança de se imprimir alguma coordenação entre as repartições executivas e os interesses sociais que aderem a elas.

A CAUSA DO MAL

Permitam-me agora acompanhar com pormenores a natureza dessa força desintegradora que age dentro dos ministérios, e a responsabilidade do sistema de separação de poderes nesse estado de coisas. A análise que Arthur Macmahon fez da influência das comissões de verbas do Congresso, e respectivas subcomissões, nos processos administrativos, mostra como a responsabilidade de uma repartição se desvia do ministro e do Presidente para os grupos influentes, representados nas comissões do Congresso. Não é o Presidente, por intermédio de seu Bureau do Orçamento, quem defende os seus pedidos de verbas para uma repartição. Normalmente, depois que o Presidente encaminha o seu orçamento, o diretor do Bureau do Orçamento quase nada mais tem a ver com o processo de dotação. Nem a divisão de orçamento do Ministério, nem o ministro, desempenham papel de importância na defesa das necessidades das repartições. Quem defende os pedidos de verbas são o chefe da repartição e seus assistentes.

Se a repartição foi cortada pelo Ministério ou pelo Presidente, é muito fácil, sob a pressão de um congressista camarada, contornar a proibição presidencial de revelar a natureza das reduções. A relutância estudada do chefe da repartição é seguida de capitulação ante a insistência de um membro da comissão. Quase não há dúvida de que esses membros são trabalhados a fim de que possam fazer campanha pelo restabelecimento de verbas desejadas pela repartição ou pelos seus clientes.

Quando os acidentes da política ou modificações no controle partidário colocam em posição de influência numa subcomissão de verbas membros hostis a determinada repartição, ou a certos aspectos de seu programa, a repartição sustenta o peso da tarefa de conseguir apoio. A palavra de ordem é passada ao público a quem a repartição serve, e acaba chegando ao ouvido de congressistas influentes e de membros de comissões.

A falta de uma divisão de responsabilidade partidária entre o Executivo e o Congresso tem feito deste último um instrumento de constante interferência administrativa, em que o poder muda constantemente e se apoia em combinações fluídas de grupos locais. Os congressistas pleiteiam e

obtem lugares em comissões onde possam defender esses interesses administrativos. Nas comissões específicas e nas subcomissões de verbas, eles trabalham pela satisfação desses interesses ou para evitar que sejam ameaçados. O ajustamento dos interesses de grupos na vida administrativa nacional perde-se num sistema de caça a postos nas comissões. Essa é uma das desvantagens que vieram tomar o lugar vago pela falta de responsabilidade partidária, cuja causa principal decorre do princípio da separação de poderes.

Um dos motivos principais da lentidão do desenvolvimento de estruturas ministeriais permanentes, servidas por funcionários de carreira, é o desinteresse ou a hostilidade de certos congressistas, que refletem os receios de repartições e seus clientes, e que têm influência suficiente para impedir ou dificultar tal desenvolvimento. Evidentemente essa hostilidade e esse desinteresse se acentuam quando o Congresso é dominado por um partido hostil ao Executivo, como no caso do 80.º Congresso.

INTERFERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO

Mas a patologia administrativa decorrente de um sistema que inibe o senso de responsabilidade entre Executivo e Legislativo vai mais fundo ainda. O capricho do presidente de uma subcomissão de uma das casas do Congresso, mesmo comunicado apenas oralmente, muitas vezes fica sendo uma ordem administrativa. O chefe de repartição ou o funcionário local que não tomar conhecimento da opinião desse congressista estará correndo riscos.

A insistência dos membros de uma comissão pode degenerar em exigências de favores a amigos ou a si mesmos, embora seja provável que apenas uma minoria de congressistas insista em perverter o seu mandato. É claro que as provas dessa interferência de congressistas na administração raramente vêm a público. O mal desse sistema de relações não se resume no congressista que procura favores especiais de uma repartição a fim de obter ganhos monetários, como já tem acontecido; aspecto muito comum desse mal é conseguir isenções, favores especiais ou mesmo emprêgo para amigos.

Às vezes, membros de uma subcomissão de verbas exigem privilégios especiais de determinada repartição sob pena de represália quando o orçamento da repartição fôr estudado. Atos como esse ilustram o exercício irresponsável de poder administrativo pelo Congresso, graças ao sistema de pesos e contrapesos.

O ponto mais alto dessa irresponsabilidade, resultante da combinação das influências da repartição, dos congressistas e dos círculos interessados em determinado serviço é ilustrado nos Estados Unidos pelo Congresso Nacional de Rios e Portos — a mais antiga e poderosa organização de cabala legislativa no país.

Todos os membros do Senado e da Câmara são feitos membros honorários do Congresso Nacional de Rios e Portos, composto de câmaras de comércio, associações de navegação fluvial, firmas comerciais, municipalidades e pessoas físicas. Essa associação de cabala tem conseguido vastas dotações orçamentárias para projetos de desenvolvimento e melhoria da navegação fluvial em quase todos os distritos eleitorais. Senadores e membros da Câmara dos Representantes aceitam altos postos na organização.

Foi por isso que Leslie Miller, presidente da subcomissão de recursos naturais da Comissão Hoover, caracterizou como "incesto" as relações entre o Congresso de Rios e Portos e o Legislativo. Ao usar essa metáfora, ele certamente estava pensando nas relações entre esse grupo de interesses particulares e oficiais do Corpo de Engenheiros do Exército. Além de membros honorários da associação os oficiais do C.E.E. costumam servir como consultores técnicos de uma comissão do C.N.R.P. criada para conseguir de interesses locais a aprovação pelo Congresso de projetos de desenvolvimento da navegação fluvial.

Os laços administrativos entre o Congresso, o Corpo de Engenheiros do Exército e os interesses particulares são tão íntimos que o presidente tem encontrado dificuldade em manter o C.E.E. dentro de seu programa orçamentário e administrativo. Isso está muito bem documentado no excelente estudo da situação do Kings River, na Califórnia, feito pelo professor Arthur Maass para a Comissão Hoover.

FALTA UMA ANÁLISE COMPARATIVA

O antigo diretor de uma repartição regional disse-me, certa ocasião, que havia pedido demissão porque não tinha estômago para estar insistindo com congressistas para que defendessem os interesses da repartição no Congresso. Esse homem estava evidentemente deslocado em nosso sistema administrativo federal. O funcionário local que não conhece a paisagem política que o cerca, e não mantém os seus superiores informados sobre os perigos do terreno, não pode ir para a frente.

Não quero dizer com isso que ele torça deliberadamente os objetivos de sua repartição, mas sim que, no desempenho do programa administrativo que lhe foi confiado, precisa seguir um caminho às vezes oblíquo. O localismo anárquico que toma o lugar da responsabilidade partidária no Congresso aumenta as dificuldades dos administradores em abrirem caminho para ajustes administrativos de interesse público em meio de interesses sociais às vezes divergentes.

A despeito dessas dificuldades, as melhores repartições federais vão aprendendo a enfrentar esses grupos locais. Nesse difícil ambiente político, nascido da separação de poderes, do federalismo e da complexidade de nossa sociedade, os funcionários regionais de uma repartição de propósitos múltiplos freqüentemente aprendem a con-

trabalhar um grupo com outro. Onde há vários interesses afetados por um serviço administrativo, haverá também grande variação no modo de exprimir esses interesses. Cabe ao bom administrador descobri-los, auscultá-los, atendê-los ou orientá-los — em suma, prestar atenção a sua clientela, a fim de poder dar conta de seu trabalho.

Poder-se-á supor que os males administrativos a que acabei de referir-me não sejam resultado de fatores constitucionais, mas de várias causas outras. Reconheço que o funcionamento de um sistema federalista numa nação, cuja extensão geográfica e diversidade de clima criam uma socie-

dade altamente pluralística, de fato contribui para as dificuldades administrativas que delineeii. Desentranhar essas dificuldades inerentes à nossa natureza e pesá-las contra o impacto do princípio da separação de poderes só será possível quando tivermos uma análise comparativa das tendências desintegradoras em outros países de sistema parlamentar federativo, como o Canadá e a Austrália. Enquanto não se fizer essa comparação, acho que podemos atribuir ao princípio que derivamos de Montesquieu grande parte dos aspectos patológicos da administração federal citados neste trabalho.

... a natureza pluralística da sociedade... as dificuldades administrativas... a separação de poderes... o impacto do princípio da separação de poderes... as tendências desintegradoras... o sistema parlamentar federativo... o Canadá e a Austrália... o princípio que derivamos de Montesquieu... os aspectos patológicos da administração federal... neste trabalho.

... a natureza pluralística da sociedade... as dificuldades administrativas... a separação de poderes... o impacto do princípio da separação de poderes... as tendências desintegradoras... o sistema parlamentar federativo... o Canadá e a Austrália... o princípio que derivamos de Montesquieu... os aspectos patológicos da administração federal... neste trabalho.

... a natureza pluralística da sociedade... as dificuldades administrativas... a separação de poderes... o impacto do princípio da separação de poderes... as tendências desintegradoras... o sistema parlamentar federativo... o Canadá e a Austrália... o princípio que derivamos de Montesquieu... os aspectos patológicos da administração federal... neste trabalho.

... a natureza pluralística da sociedade... as dificuldades administrativas... a separação de poderes... o impacto do princípio da separação de poderes... as tendências desintegradoras... o sistema parlamentar federativo... o Canadá e a Austrália... o princípio que derivamos de Montesquieu... os aspectos patológicos da administração federal... neste trabalho.