

Desejo agradecer inicialmente à Direção do Curso de Atualidades Brasileiras e ao Ipês/GB a oportunidade que me é proporcionada de participar dos trabalhos desta entidade, que tanto tem feito pelo aperfeiçoamento do regime democrático e pelo fortalecimento do sistema de livre empresa.

## REFORMA ADMINISTRATIVA

É este o nosso tema. Penso que todos estão de acordo com a necessidade de reformar a administração federal. Estão de acordo em que algo é preciso fazer para vitalizar e reabilitar este monstro enorme, frio, inerte e desacreditado que é a Administração Federal.

A dúvida não é, pois, sobre a necessidade de reformar; a dúvida está em saber por onde começar.

O Governo Goulart nomeou uma comissão para reformular a estrutura da administração federal. Partiu assim do pressuposto de que o problema consistia em elaborar um NÓVO ORGANOGRAMA para o Governo Federal. Esse trabalho foi elaborado por uma comissão de técnicos de organização, coordenada pelo Ministro Extraordinário Amaral Peixoto. O trabalho foi concluído em oito ou nove meses, e transformado em um projeto de lei de 600 e poucos artigos. O projeto descreve discriminadamente a nova estrutura: os Ministérios e a sua subdivisão em Secretarias, Superintendências, Departamentos, Órgãos de Assessoramento, etc. (\*)

Em síntese, estabelece um novo organograma federal.

No sentido puramente técnico, considero o projeto Amaral Peixoto bem feito, disciplinador, aprimorador. Seus princípios são em geral válidos.

O erro, a nosso ver, não está na qualidade técnica do projeto. Consistiu justamente em se admitir que a reforma administrativa federal era apenas um problema técnico.

---

(\*) Palestra realizada em 14 de julho de 1965, no IV Curso de Atualidades Brasileiras, promovido pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais - Ipês/GB.

Em nossa opinião, a reforma administrativa não é, basicamente, um problema de técnica de organização. É muito mais do que isto. É um problema de política ou de filosofia de administração. Antes de nos lançarmos a definir uma nova estrutura de organização, um novo organograma, temos que definir a nossa concepção de administração pública e a maneira por que entendemos que ela deve funcionar. É importante adotar algumas tomadas de posição preliminares ao problema de organização propriamente dito. É necessário conceituar o estilo de governo que desejamos praticar.

Se expedirmos uma lei que defina apenas uma nova estrutura para o Governo Federal, estaremos somente dando uma roupa nova ao doente.

Uma nova estrutura, um outro organograma, não é capaz, por si só, de operar nenhuma reforma. Isto porque não é causa, mas efeito de uma reforma que precisa ser realizada. A última coisa do que se deve cuidar é da estrutura. É preciso, portanto, remontar às causas, isto é, às razões que fizeram com que a Administração Federal chegasse ao ponto em que se encontra.

#### EXAME DAS CAUSAS:

Passemos uma revista rápida nas causas mais importantes do entramento do serviço público.

#### CENTRALIZAÇÃO:

A mais importante, a meu ver, é a centralização administrativa, que é a maior responsável pelo baixo rendimento e descrédito da administração pública. Há trinta anos que me bato contra a centralização. Ela está na raiz do problema. É responsável inclusive pelo nosso subdesenvolvimento econômico e social, porque a centralização é causa principal do nosso subdesenvolvimento político e administrativo, que na realidade é o elemento condicionador e estragulador do desenvolvimento econômico e social.

No Brasil se tem combatido com vigor e com relativo êxito a centralização: no campo político puro, porque a centralização conduz à ditadura; no campo econômico, porque conduz ao totalitarismo; no campo social, porque conduz à asfixia dos entes intermediários, à intervenção do Estado na Família, na Escola, na Igreja e no Sindicato.

Entretanto, não se tem combatido com a mesma veemência a centralização do campo administrativo. Muito ao contrário, desde longe se tem tolerado esta centralização, isto é, a centralização do poder na cúpula do organismo administrativo, o que é profundamente lamentável. Em nosso país o poder de decidir está concentrado nos níveis superiores da administração pública, não só por uma questão de tradição e mentalidade, como porque essa concentração de poder está expressa claramente nas Leis. As leis que dispõem sobre organização administrativa, assim como seus regulamentos, são invariavelmente centralizadores. Quem quer que examine a le

gislação brasileira, verá que o poder de decidir está sempre situado na pessoa do Ministro, do Presidente da República, quando muito na de um Diretor de Departamento. Raramente a lei toma conhecimento do nível de execução, que é onde se decidem concretamente os problemas. Ignora-se a necessidade de dar autoridade ao pequeno chefe, ao Diretor de Hospital, à Diretora da Escola, ao chefe do Pôsto, ao funcionário atrás do balcão. Em suma, àqueles que estão incumbidos da "execução" da lei, isto é, de aplicá-la aos casos concretos.

Assim, é a própria lei que se incumbe de concentrar o poder administrativo na cúpula, engargalando toda a administração. A centralização estabelecida na lei acentua-se nos Regulamentos. O Poder Executivo não pode mudar este estado de coisas. Mas, na verdade, mesmo que pudesse, provavelmente não o mudaria, porque é da tradição de nossos dirigentes reter o poder de execução na cúpula; raramente alguém delega ou transfere poder decisório para a periferia.

Aí reside o grande drama da administração brasileira.

Em qualquer organização mais ou menos complexa existem dois níveis: o de Direção Geral e o de Execução.

O primeiro presume-se que deva ser normativo, de orientação, fixador de critérios. É, em síntese, um nível que não atua casuísticamente, senão por exceção.

O segundo é o nível que está em contato com os fatos que a lei pretende atender ou resolver; nele vemos o chefe de distrito, o engenheiro de obras, o professor, o médico, o agrônomo, o geólogo, etc. Esse nível é casuístico, isto é, resolve caso por caso, obra por obra, doente por doente, estudante por estudante, sente, vê e analisa os problemas de execução. Por isso ele precisa ter autoridade para decidir o caso concreto.

Já a autoridade do nível de Direção Geral deve ser normativa, consistindo em fixar programas, critérios, normas e orçamentos que devam condicionar a solução dos casos concretos com que se defronta o nível executivo; só excepcionalmente os casos concretos (processos) deveriam subir ao nível de Direção Geral. E só aqueles que, pelo seu vulto, sua complexidade, ou porque não foram previstos nas normas, não pudessem ser resolvidos no nível executivo.

No Brasil, o que lamentavelmente ocorre (não só no serviço público, como em muitas empresas privadas) é que o nível de Direção Geral, que seria desejável fôsse normativo, não delega ao nível inferior o poder de decidir; não delegando competência decisória, a maioria dos casos concretos, transformados em "processos", "sobem" em busca de decisão, engargalando, entupindo, congestionando e até parализando os níveis superiores.

Não se deve esquecer que a estrutura de chefias é sempre organizada sob a forma de pirâmide. Digamos que no nível executivo ou de con

tato existam 10 000 chefias. No nível da chefia intermediária haverá uns 500 Departamentos, tudo descarregado sobre uma dúzia de Ministérios, que se reportam a um Presidente da República.

Nestas condições o nível de direção, retendo em suas mãos o poder de decidir, acaba sempre afogado num oceano de processos.

O que se passa no ambiente administrativo brasileiro é uma frustração dupla: o nível de direção, que deveria atuar programando, fixando critérios, antecipando-se aos fatos e fiscalizando a execução, não funciona porque não tem tempo: está despachando PROCESSOS. Frustra-se, assim, no exercício de sua nobre função. Enquanto isto, o nível executivo, sem autoridade para decidir os mais comecinhos aspectos da administração, tais como contratar, admitir, comprar, deferir ou indeferir, sente-se igualmente frustrado perante o público.

Em resumo: o nível de direção geral, que dispõe de autoridade, não funciona por falta de tempo. E o nível de execução, que dispõe de tempo, não funciona por falta de autoridade.

A necessidade de descentralização não constitui apenas um problema de técnica administrativa ou de organização; seu sentido é muito mais profundo, já que está ela relacionada com os conceitos de liberdade e de democracia. O que desejamos e pretendemos, com a descentralização, é liberar a iniciativa dentro da administração, da mesma forma como queremos a iniciativa liberada nos campos econômico e social.

Os problemas do Brasil, com sua extensão e seus 80 milhões de habitantes, não podem ser resolvidos em Brasília ou no Rio de Janeiro. Assim, se não nos dispuzermos a reformar as leis e regulamentos para conferir autoridade ao nível periférico, de nada adianta provar novos organogramas. Fundamentalmente, o erro não está no organograma; está na imprópria localização da autoridade para decidir os pormenores da administração.

#### EXECUÇÃO DIRETA:

A mania da execução direta é outra causa do emperramento administrativo. O Governo sofre, no Brasil, da doença da execução direta.

Por exemplo, quando se trata de prestar serviços de assistência médica, o primeiro pensamento que ocorre à maioria de nossos Administradores é projetar e construir um hospital, com recursos do Governo, e administrá-lo diretamente, isto é, admitir pessoal, médicos, enfermeiros, serventes, comprar remédios, manter laboratórios, etc. A ninguém ocorre a solução sensata, que é contratar o serviço com a Santa Casa ou com um hospital existente.

Tratando-se de arrecadar um tributo, pensa-se logo em montar uma agência ou uma coletoria, admitindo-se pessoal, etc., em vez de recorrer ao contrato com rede bancária.

Tratando-se de realizar uma obra, organiza-se logo um departamento de engenharia, admitem-se engenheiros, desenhistas, adquirem-se tratores e escavadeiras para operação direta, etc., quando existe uma indústria de construção perfeitamente aparelhada a planejar e executar qualquer serviço.

A partir daí, começa o Governo a atolar-se na execução, para a qual, via de regra, não está estruturalmente capacitado. O Governo não pode nem deve adotar a execução direta onde haja particulares capacitados para executar o serviço que pretende. A grande função do Governo não é executar. É decidir e promover a execução, contratando, custeando, financiando a execução do que pretende.

Onde houver entidade capaz contratável, o contrato deve ser feito.

Não adianta modificar organogramas se não adotarmos uma orientação preliminar neste campo, isto é, se não se proclamar como princípio básico na administração pública que a execução direta será sempre excepcional.

Adotado o princípio, a estrutura da Administração poderá aos poucos ser substancialmente alterada e simplificada, substituindo-se uma estrutura pesada, de execução, por uma estrutura muito mais leve de supervisão, contratação e fiscalização. É claro que se eu vou administrar diretamente um hospital eu tenho um tipo de estrutura; mas se vou contratar o serviço médico com a Santa Casa, tenho um tipo de estrutura inteiramente diferente. Se vou construir diretamente uma estrada, tenho de organizar uma estrutura para este fim; mas se vou contratar essa construção, a estrutura será inteiramente outra.

Daí a necessidade de fixarem-se na lei os princípios básicos que devem presidir à organização e funcionamento da Administração Pública.

É mais importante e mais acertado, portanto, começar a Reforma Administrativa por uma lei de princípios do que por uma lei de estrutura, já que esta é e deve ser uma decorrência daqueles.

#### CENTRALIZAÇÃO DE PODÊRES NA UNIÃO EM DETRIMENTO DOS GOVERNOS LOCAIS

Operou-se no Brasil uma tremenda centralização da União Federal em detrimento dos governos locais. Esta centralização também é responsável pela ineficiência e pelo descrédito da Administração Federal.

É no nível dos Estados e dos Municípios que ocorrem os fatos a que a Administração Federal tem de atender; não é nos gabinetes, em Brasília ou no Rio.

Por isto mesmo é nos governos locais, permitam-me a expressão, que "dói o calo" quando os problemas não são bem atendidos.

Progressivamente, no decorrer do tempo, o governo federal, abu

sando de sua competência constitucional, foi ocupando a maior parte da área estadual e municipal.

Intrometeu-se na assistência médica, na construção de casas, no ensino, no abastecimento, praticamente em quase todos os campos de atividades que são tradicional e naturalmente de competência local.

Mas não é só: legislou tributariamente em relação a todos aqueles aspectos, o que importou em excluir praticamente a possibilidade de os governos locais levantarem recursos com êsse objetivo.

Assim, os pequenos problemas que afetam a vida diária do cidadão, no vasto território nacional, não são resolvidos pela autoridade próxima, aquela que pode dar não só a solução mais rápida como a mais adequada, peculiar ao caso. Estão sujeitos à ineficiente, demorada e padronizada administração dêsse enorme monstro centralizado que é a Administração Federal, que não tem a vivência local nem se sente premido pela proximidade do problema.

Para atenuar em parte essa situação é necessário proclamar o princípio de que toda vez que existe órgão estadual ou municipal aparelhado para executar determinada atividade ou serviço, o Governo Federal, em vez de intrometer-se na execução, deve celebrar convênios com os Governos locais (ou contrato com a órbita privada, se fôr o caso).

Os riscos políticos, sempre apontados, de utilização imprópria de verbas, etc., quando existem, são ainda assim menores que os decorrentes da padronização centralizada.

Os riscos da descentralização podem ser muitos, mas é sempre melhor corrê-los, do que permanecer no que aí está, que é a paralização do serviço público, Urge portanto, generalizar a prática de fazer convênios com os Estados ou Municípios onde haja órgãos aparelhados para os fins previstos, e ir concedendo as verbas, com base em programas elaborados pelo Governo Federal e por êste fiscalizados, à proporção que os órgãos locais vão cumprindo as etapas.

Êste é portanto um terceiro aspecto da descentralização que tem de ser observado. O recurso ao convênio, por outro lado, corrigirá em parte a injusta distribuição de rendas existentes entre o Governo Federal e os Governos locais, que não têm recursos para nada. Seria uma maneira direta de corrigir aquilo que a rigor teria que ser feito mediante alteração da Constituição.

O Convênio já se pratica normalmente em muitos setores, mas deve ser estimulado em toda a área da Administração Federal.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, por exemplo, já adota a filosofia que venho defendendo. O Governo Federal transfere verbas aos Estados e os Estados cuidam do ensino.

Ê isto que tem que ser feito em relação a inúmeros outros seto

sando de sua competência constitucional, foi ocupando a maior parte da área estadual e municipal.

Intrometeu-se na assistência médica, na construção de casas, no ensino, no abastecimento, praticamente em quase todos os campos de atividades que são tradicional e naturalmente de competência local.

Mas não é só: legislou tributariamente em relação a todos aqueles aspectos, o que importou em excluir praticamente a possibilidade de os governos locais levantarem recursos com êsse objetivo.

Assim, os pequenos problemas que afetam a vida diária do cidadão, no vasto território nacional, não são resolvidos pela autoridade próxima, aquela que pode dar não só a solução mais rápida como a mais adequada, peculiar ao caso. Estão sujeitos à ineficiente, demorada e padronizada administração desse enorme monstro centralizado que é a Administração Federal, que não tem a vivência local nem se sente premido pela proximidade do problema.

Para atenuar em parte essa situação é necessário proclamar o princípio de que toda vez que existe órgão estadual ou municipal aparelhado para executar determinada atividade ou serviço, o Governo Federal, em vez de intrometer-se na execução, deve celebrar convênios com os Governos locais (ou contrato com a órbita privada, se fôr o caso).

Os riscos políticos, sempre apontados, de utilização imprópria de verbas, etc., quando existem, são ainda assim menores que os decorrentes da padronização centralizada.

Os riscos da descentralização podem ser muitos, mas é sempre melhor corrê-los, do que permanecer no que aí está, que é a paralização do serviço público, Urge portanto, generalizar a prática de fazer convênios com os Estados ou Municípios onde haja órgãos aparelhados para os fins previstos, e ir concedendo as verbas, com base em programas elaborados pelo Governo Federal e por êste fiscalizados, à proporção que os órgãos locais vão cumprindo as etapas.

Êste é portanto um terceiro aspecto da descentralização que tem de ser observado. O recurso ao convênio, por outro lado, corrigirá em parte a injusta distribuição de rendas existentes entre o Governo Federal e os Governos locais, que não têm recursos para nada. Seria uma maneira direta de corrigir aquilo que a rigor teria que ser feito mediante alteração da Constituição.

O Convênio já se pratica normalmente em muitos setores, mas deve ser estimulado em toda a área da Administração Federal.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, por exemplo, já adota a filosofia que venho defendendo. O Governo Federal transfere verbas aos Estados e os Estados cuidam do ensino.

Ê isto que tem que ser feito em relação a inúmeros outros seto

res. A todos aquêles que dizem respeito à vida cotidiana do cidadão, que só pode ser satisfatõriamente atendido por uma autoridade próxima.

O fato de o Govêrno Federal intrrometer-se na solução dêsses problemas miúdos e delicados faz com que êle o faça COM PATAS DE ELEFANTE. Trata-o mal e uniformizadamente; desconhece a variedade de tamanho e do fato de ser centralizado.

#### LEIS MINUCIOSAS E REGULAMENTARES

Freqüentemente o Poder Legislativo, ao elaborar uma lei, inclui no seu texto, sem se dar conta, não apenas matéria de lei, que é da competência do Legislativo, mas muita matéria de regulamento, que é da competência do Executivo. E com isso muitas vêzes impede o Executivo de dar execução satisfatória à lei.

É muito comum que a lei desça ao pormenor, aprove formulários, defina quem vai praticar cada ato administrativo, etc. Muitas vêzes a culpa é do próprio Executivo, que encaminha projetos assim minuciosos e acaba escravizado aos pormenores de execução de uma lei que rãpidamente se desatualiza.

Há uma sêrie de repartições que são obrigadas a respeitar, em matéria processual, dispositivos de lei que já não se coadunam com a realidade mas que só podem ser modificados ou revogados por outra lei, E o prejudicado é sempre o contribuinte.

É portanto necessário que se adote nessa matéria uma orientação nova, aprimorando-se a técnica legislativa, para que as leis só contemham matéria rigorosamente legislativa, deixando o resto para definição do Executivo.

Parece coisa sem importância, mas um dos maiores fatores de paralização da administração pública tem sido o fato das leis serem minuciosas e invadirem inconscientemente a área do Poder Executivo.

O Executivo tem tolerado inclusive a invasão do Legislativo em matéria de sua alçada privativa, como é a definição dos pormenores de sua própria estrutura de organização. Os senhores vão encontrar na lei a definição de minúcias de organização: a seção, a subseção, o serviço. É um êrro dispor sôbre isto em lei. Porque organização é coisa dinâmica, tem que ser freqüentemente alterada em nome da eficiência ou da adaptação às novas realidades.

Só o Executivo está capacitado para proceder a essas alterações, no momento oportuno. Mas estando tudo em lei, como poderá o Executivo agir?

A lei aprova, por exemplo, o formato da carteira profissional, e declara qual a autoridade competente para emití-la. O resultado é que o Ministério do Trabalho não consegue abastecer satisfatõriamente os Esta



dos com carteiras profissionais, instrumentos indispensáveis ao trabalho.

#### FALTA DE CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA, FALTA DE BONS GOVERNOS SUCESSIVOS:

Sem embargo de tudo que foi acima dito, a grande, a única, a verdadeira solução para os problemas da administração pública chama-se **BOM GOVERNO**.

Tudo que venho dizendo, poderia reduzir-se, em última análise, a - bom governo.

Um bom governo, de formação democrática, capaz, honesto, eis a grande solução. Enganam-se os que pensam resolver os problemas da Administração Pública simplesmente através da técnica de organização.

Precisamos de bons governos que durem, precisamos de uma sucessão de bons governos, para consolidar uma orientação salutar para o serviço público. Os governos não costumam durar muito no Brasil. Muito menos os bons governos.

Uma das grandes causas de ineficiência da máquina que aí está é a falta de continuidade administrativa. Quando o governo começa a estabilizar uma concepção administrativa, acaba ou cai.

Somos vítimas de um processo de subdesenvolvimento administrativo, que considero ainda mais grave que o subdesenvolvimento econômico ou social, porque é condicionante de ambos.

Realmente, não tem sido a falta de capital que tem entravado o nosso desenvolvimento, porque capital se aluga; não tem sido a falta de técnica, porque técnica se aluga; não tem sido a falta de recursos naturais porque nós os temos; não tem sido a falta de espírito empresarial porque o temos de sobra.

O que tem entravado nosso desenvolvimento econômico e social tem sido sobretudo o péssimo tipo de governo que, com raras exceções, temos praticado.

E como o governo interfere em quase tudo, se ele é ineficiente e centralizado deixa a marca da sua ineficiência no setor econômico e no setor social e entrava o nosso desenvolvimento muito mais do que a falta daqueles fatores que assinalei.

Considero um fato muito lamentável que nós não tenhamos combatido o subdesenvolvimento administrativo nas praças públicas com a mesma veemência com que temos combatido a centralização no campo político, econômico e social.

#### CONGESTIONAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA:

Um dos sintomas da centralização é que todo mundo quer ficar subordinado diretamente ao chefe do Poder Executivo.

É este um fenômeno típico das estruturas centralizadas.

Se é no plano estadual, todos querem ficar subordinados ao Governador; se no plano municipal, ao Prefeito. Em suma, todos querem ficar localizados junto ao poder supremo. Porque ali se decidem as coisas e ninguém quer ficar longe das decisões.

No Governo Federal, estão subordinadas ao Presidente da República mais de 100 autarquias, cerca de 20 Sociedades de Economias Mistas e cerca de 10 Empresas Públicas.

Agora é que se começa a fixar uma doutrina de subordinação ou de tutela desses organismos pelos Ministérios.

Um princípio básico a ser fixado é o de que todo e qualquer órgão da administração indireta deve ficar sujeito ao controle do Ministério competente.

#### FALTA DE PLANEJAMENTO INSTITUCIONALIZADO:

Hoje em dia já está superada a discussão sobre se o planejamento é compatível com o regime democrático e com a liberdade.

Todos reconhecem a necessidade de uma certa programação, dentro do setor público, que não se confunde com o planejamento global vigente nos países totalitários.

Não se trata de nomear, dentro do Governo Federal, um ditador, que vá planejar toda a Administração Pública. Trata-se de se institucionalizar um sistema de planejamento que faça com que todos os órgãos planejem os seus serviços, que faça com que haja planejamento nos vários setores do Serviço Público.

Esta institucionalização do planejamento não tem havido no Brasil. E como não tem havido, cada novo Governo significa um programa novo, uma nova improvisação.

Isto também tem sido causa da ineficiência do serviço público.

#### REGIONALIZAÇÃO E INTERIORIZAÇÃO:

Nos Estados e Municípios, o Governo Federal é representado por delegados e órgãos locais dos vários Ministérios.

Esses órgãos, como descrevi, são em geral destituídos de prestígio e de verbas; não têm autoridade para resolver os problemas. Tudo refluí para as chefias dos Departamentos dos Ministérios, no Rio ou em Brasília, e a coisa não funciona bem.

Se considerarmos os 400 000 funcionários (?) que constituem a Administração Federal, veremos que talvez 80% deles estão no asfalto, nas capitais, em Brasília ou no Rio.

Mas os fatos que determinam a existência da Administração Federal não estão no Rio nem em Brasília: estão lá, nos campos, nas cidades pequenas, nos municípios.

Há uma deplorável macrocefalia no govêrno federal.

Há gente demais lidando com papéis e muito pouca gente lidando com gente, lidando com os problemas, lidando com o público.

Por outro lado, cada Ministério tem seus próprios órgãos locais. Digamos, por exemplo, o Estado de Mato Grosso: lá existirá uma Delegacia do Ministério da Fazenda, uma do Ministério do Trabalho, além de outros órgãos locais dos diferentes Ministérios.

Conseqüentemente, a estrutura federal na área não é unificada, nem coordenada. Não há uma coordenação federal na área. Cada órgão local reporta-se diretamente ao seu Departamento, no seu Ministério, no Rio ou em Brasília.

O que isto representa de desperdício, de duplicação, de descoordenação é uma calamidade.

Aos órgãos locais do Govêrno Federal falta, além da autoridade, um mínimo de coordenação global, em nível regional.

A SUDENE constitui uma louvável tentativa de coordenação regional, para fins de desenvolvimento.

Muito há que fazer nêsse terreno.

#### INADEQUADA E EMPERRADA FISCALIZAÇÃO DOS DINHEIROS PÚBLICOS:

Sem nenhum desdouro para o Tribunal de Contas, que não tem culpa disto, instituiu-se no Brasil um tipo de fiscalização que não consegue punir o administrador desonesto, mas que consegue muitas vêzes inibir o honesto.

Por fôrça da Constituição e das leis, o Tribunal de Contas tem que autorizar prêviamente uma série de atos administrativos. Quando não havia inflação, ainda era possível praticar êsse sistema, que com a inflação se tornou impraticável.

Os contratos vão ao Tribunal de Contas para registro prêvio. O Tribunal de Contas tem que rever todos os contratos celebrados pela Administração Pública no Brasil inteiro. Apesar de haver delegações nos Ministérios, o Tribunal acaba por transformar-se num grande gargalo. Além disto, há as faturas que têm que ser submetidas a registro. Por outro lado, a fiscalização do Tribunal não entra, a rigor, no mérito dos atos administrativos. É geralmente uma fiscalização extrínseca.

Ao Tribunal de Contas não cabe a culpa dessa situação, que decorre da lei.

Acresce que estão atualmente fora do contrôle do Tribunal de Contas os órgãos da administração indireta, que aplicam recursos duas vêzes superiores aos da Administração Direta. Daí a tendência para a criação de autarquias e sociedades de economia mista, como uma fórmula de escapar, não prôpriamente ao contrôle, mas ao emperramento administrativo.

rado pelo Tribunal de Contas.

É preciso instituir um tipo de contrôle que, além de mais eficiente e mais amplo, não impeça o livre funcionamento da Administração Pública e o dinamismo necessário à sua eficiência.

A verdadeira função do Tribunal de Contas é ser o Grande Auditor do Serviço Público. E para isto precisa ser convenientemente aparelhado.

#### DETERIORAÇÃO DO SISTEMA DO MÉRITO:

É outra consequência da falta de continuidade de bons Governos. Tivemos, em certa época, no Brasil, principalmente por obra do DASP, uma atmosfera propícia à formação de servidores públicos qualificados, que tinham um certo "status" dentro do serviço público. Instituíram-se concursos públicos e condições de acesso, criaram-se carreiras administrativas com o objetivo de dar ao serviço público um sentido de carreira e ao servidor público características nitidamente profissionais, a exemplo do que acontece no Itamarati, com o Instituto Rio Branco e, nas Forças Armadas, com os cursos de Especialização e de Estado Maior. Nada mais necessário ao serviço público do que uma reserva de administradores, um corpo estável de administradores capazes de serem usados nas funções-chave da administração.

Tudo isto foi sendo aos poucos destruído através do empreguismo desenfreado que tem prevalecido no Brasil e que liquidou com todo o estímulo do funcionário público. O funcionário público de carreira vê o empistolado "ENTRAR POR CIMA" e pegar os melhores lugares. Os técnicos de administração também foram saindo do serviço público, atraídos pela atividade privada, em busca de melhor remuneração e maior estímulo. Não me refiro apenas aos técnicos de administração teóricos, mas sobretudo aos funcionários experimentados do Serviço Público, vítimas de decepções decrépitas das violações sucessivas e abertas ao sistema do mérito.

A consequência disto é que não dispomos mais de quadros de dirigentes estáveis no serviço público. E é cada vez menor o número de funcionários qualificados e experimentados com que pode o governo contar para dar execução aos seus programas.

Vemos hoje o atual Governo a braços com êsse problema.

De nada adianta planejar bem se não dispusermos de uma máquina eficiente para a execução. Êste tem sido o "calcanhar de Aquiles" de nossos governos.

#### OBSERVAÇÕES FINAIS:

O atual Governo está planejando, está programando. É um governo honesto, capaz e competente. Mas às vezes as coisas não acontecem, porque a máquina é fria, inerte, tem todos êsses defeitos que descrevi. Não

nã como fazer chegar o entusiasmo da cúpula até a periferia e fazer as coisas acontecerem. No campo da arrecadação é as vêzes mais simples, porque o medo da correção monetária pode levar o contribuinte a procurar os "guichets" e pagar rapidamente o que deve. Mas, quando se trata de executar um plano, o governo luta com a maior dificuldade, porque não tem auxiliares, porque a organização é ineficiente, porque a autoridade está centralizada e porque as leis e regulamentos minuciosos e desatualizados amarram tudo.

Por força da centralização vigente no Brasil, o Presidente e os Ministros não têm tempo para governar, porque estão ocupadíssimos em despachar papéis.

Lembro-me de haver feito uma palestra, semelhante a esta, em Brasília, no Senado, no ano passado. Naquela ocasião recebi a informação de que havia 60 000 processos no Planalto aguardando despacho. Se o Presidente da República despachasse um processo por minuto ainda assim levaria quase um ano para vencer o atraso!

Isto é a centralização.

No Estado da Guanabara, quando fui convocado, em 1961, para reorganizar a administração estadual, o Governador despachava, em média, 200 processos por dia! Mais de 60 000 processos por ano! Os processos vinham a despacho "de carrinho". O Governador funcionava como verdadeiro estivador, ocupado no trabalho braçal de despachar processos que não tinha tempo de ler. Isto acabou quando instituímos a descentralização de autoridade e a delegação de poderes. Hoje o Governador despacha um a dois processos por dia quando muito.

O mesmo ocorre hoje na Administração Federal com o Presidente e os Ministros, condenados a assinar "de cruz", limitando-se a formalizar sob forma de despacho, decisões que na verdade poderiam ter sido tomadas pelo funcionário, que, três ou quatro meses antes, proferiu a informação em que se baseou o despacho.

#### CONCLUSÃO:

Pelas razões acima, venho defendendo na Comissão o ponto de vista de que, ao contrário do que fêz o Projeto Amaral Peixoto, não devemos elaborar uma lei de estrutura e sim uma lei de diretrizes para uma reforma a ser realizada por etapas. Mesmo porque a reforma administrativa não se pode operar por uma lei. Reforma administrativa é "sangue, suor e lágrimas". É obra para mais de um governo, mas que precisa ser deflagrada já.

É essa lei de diretrizes que precisa sair. Uma lei que defina certos princípios que devem ser compulsoriamente obedecidos pelo Executivo, e que reconheça poderes a êsse mesmo Executivo para efetuar a reforma administrativa. A lei deverá ainda determinar a revisão de tôdas as leis e regulamentos centralizadores.

A lei deve reconhecer ao Executivo a competência para expedir a estrutura de organização de cada Ministério, observados os princípios da lei e as limitações constitucionais.

O Executivo, obediente à Constituição, terá de observar os pareceres aprovados pelo Congresso e não poderá criar cargos públicos sem autorização legal; mas deve ter competência para criar, alterar ou suprimir serviços e seções e dispor sobre sua organização.

A Reforma Administrativa - repetimos - não pode ser obra de uma lei. É o próprio Executivo que, na prática diária de um bom Governo irá reformar a Administração.

Nestas condições, a lei que estamos estudando não será propriamente uma lei de reforma administrativa, e sim uma lei de diretrizes, para uma reforma administrativa que será realizada, por etapas, pelo próprio Poder Executivo.

A reforma administrativa é, a nosso ver, um longo processo que deve ser deflagrado por essa lei de diretrizes e desenvolvido por outras leis e, principalmente, pela ação do Executivo.