

A importância da reorganização dos serviços públicos

No prefácio à obra de Raymond Gaudriault, *L'organisation des travaux administratifs*, Henry Puget, Secretário Geral da seção francesa do Instituto Internacional de Ciências Administrativas e diretor do Centro de Pesquisas de Administração, da França, subcreveu de modo magistral a tese dos técnicos que, desde Fayol, insistem na tecla da necessidade de reforma dos serviços públicos em bases racionais. Considera essa eminente autoridade "que o sistema de órgãos que formam a administração do Estado não constitui um fim em si mesmo e jamais terá o aspecto de um monumento definitivo e de forma estável. Esse sistema está, por outro lado, sempre exposto ao perigo de se fossilizar, tornando-se obsoleto caso seu plano não sofra de vez em quando alguma revisão. Acrescente-se, todavia, que o serviço público, mais do que qualquer outra organização, não pode emperrar e, por isso, é preciso impedir que ocorra o fenômeno da fossilização que o privará da flexibilidade indispensável ao seu funcionamento econômico. Se ele não evolui, adaptando-se às condições do momento para cumprir suas incumbências como instrumento de execução da política pública, acabará insulando-se, transformado numa sociedade esotérica, surda aos apelos externos os quais partem do seio do povo em geral e dos contribuintes e eleitores em particular. A máquina administrativa só existe para prestar serviços e suprir as necessidades coletivas. Deve por isso estar sempre preparada para agir com eficácia o que só é possível evitando-se estagnação da respectiva estrutura, dos seus métodos e dos seus processos. Como evitar, porém, esse emperramento? Com a promoção do progresso realizado em função dos aperfeiçoamentos técnicos introduzidos pelos cientistas no campo da organização racional do trabalho.

Foram as obras de Fayol, diz Gaudriault, que levaram os problemas de organização científica para o terreno do serviço público. Depois dele, ocuparam-se da matéria muitos outros estudiosos, entre os quais vale ressaltar Maurice Pauthiere que, realçando a importância das atividades dos órgãos do governo, das repartições a que chamou de "freio retardador das atividades", propôs sua transformação em "unidades dinâmicas" por força de sua reestruturação cientificamente executada.

A maior parte dos homens de ação, diz o autor citado, herdaram de seus antepassados um sério desprezo "pelo escriba macilento e corcunda, pelo amanuense que gasta sua vida mesquinha à sombra das repartições públicas". E' esta infelizmente a idéia que muitos homens têm do burocrata que, sob a pressão da rotina e da inércia no meio desorganizado e caótico, não pode escapar à caracterização do tradicional sicofanta de paletó de alpaca e botina de atacador, amarrado às régrinhas passadistas do processo de administração. São esses indivíduos, porém, que formulam a

idéia que gera, anima, sintetiza e mantém na linha certa as atitudes e realizações de todos os executantes. Não fôsse a má organização das unidades do serviço civil, e sua projeção seria outra decerto. A repartição deve pois ser dinâmica e o amanuense esqualido deve ceder lugar ao profissional competente.

Admitido esse fato, o problema da administração pública muda imediatamente de aspecto. O órgão público já não pode ser um parasita e o funcionário não pode ser mais considerado um inútil. Os documentos oficiais, por sua vez, devem perder, nas modernas circunstâncias, o seu antigo caráter de simples "papelório". A repartição deve ser uma peça perfeita, um aparelho possante e preciso que requer cuidados técnicos. Todas as atividades produtoras de riqueza, de bem-estar e de ordem estão, no mundo contemporâneo, subordinadas de fato à eficiência ou à deficiência dos órgãos do Estado. Se eles forem lentos, todo o progresso nacional será retardado. Se suas diretrizes forem falhas, toda a organização caminhará para a ruína e o governo fracassará fatalmente.

Uma vez reconhecida a importância dos trabalhos burocráticos e a necessidade de ajustar científica e tecnicamente seus meios de execução, necessário se torna aplicar-lhes as leis do rendimento máximo que já deram excelentes resultados nas empresas privadas. Uma doutrina de administração científica foi estabelecida com Fayol, tendo, depois da primeira grande guerra, invadido mesmo o setor público. Há, todavia, uma lamentável lacuna no processo de aperfeiçoamento dos serviços governamentais em todo o mundo. O caso do brasileiro não representa um exemplo isolado. Basta levarmos em conta o depoimento de H.S. Person, um dos representantes dos Estados Unidos perante o Congresso Internacional de Organização, reunido, em 1947, em Estocolmo. Disse ele naquela oportunidade que grandes áreas do serviço público americano opõem enérgica resistência ao progresso da organização científica. A massa compacta de instituições e órgãos burocráticos é hoje tão impenetrável ao melhoramento quanto uma bola de algodão.

Os progressos dos modernos métodos administrativos deveriam, entretanto, penetrar mais profundamente nos serviços públicos cujas atividades burocráticas refletem sobre toda a vida nacional. Pouco depois da publicação de sua obra, "L'administration industrielle e generale" já notara Fayol que era na organização dos serviços do governo que a doutrina e a técnica deveriam prestar os maiores serviços... "O respeito por uma boa doutrina", dissê ele, "é mais indispensável na administração pública do que na particular" porque a primeira é mais vasta e complexa e porque afeta de modo direto ou indireto, remoto ou imediato, todos os setores de atividades de um povo e de um país.

Não se pode recorrer, para contrariar essa tese da necessidade de aplicação dos princípios de organização racional à burocracia, ao argumento de que a administração pública está sujeita a regras peculiares e próprias. Pode-se invocar contra essa afirmativa a opinião de dois grandes técnicos franceses, Planus e Lelong. Disse o primeiro, tratando do fator "organização" na administração pública, que os estudos por ele feitos nos estabelecimentos ou na administração central dos Ministérios da Guerra e do Trabalho de sua pátria o levaram a concluir que não há diferença

AS DUAS CATEGORIAS DE ÁREAS

Para os interessados pelos problemas de organização, constitui assunto de relevância as características das formas estruturais e, também, o critério adotado no planejamento das atividades. A organização do trabalho por área, clientela, processo ou propósito, por exemplo, segundo a formulação de Luther Gullick, é de interesse imediato para o organizador desde que essa técnica se aplica fatalmente a todos os campos de ação administrativa, ainda que predomine uma das quatro modalidades sobre as demais.

Desses elementos citados, merece atenção aquele cujo estudo Leonard D. White e William Anderson subordinaram ao título de áreas administrativas. Segundo o primeiro, eminente professor de Administração Pública da Universidade de Chicago, as divisões geográficas estabelecidas com intuito de administração ou de governo decorrem, logicamente, do processo de descentralização, sendo pois um fenômeno universal. Numa cidade-estado essas divisões geográficas seriam imprevistas. De fato, todas as áreas de ação dos órgãos públicos coincidiriam com o território nacional de âmbito urbano; mas nos países cuja extensão ultrapassa a casa das centenas de milhares de quilômetros quadrados, a administração e o governo devem organizar-se na base de divisões e subdivisões geográficas de limites definidos em se tratando de objetivos governamentais e indefinidos, elásticos ou precários no caso de serem estabelecidas em função das necessidades e conveniências de índole exclusivamente administrativa. Por esses motivos, foram as áreas divididas em duas categorias, isto é, as de natureza e finalidade puramente administrativas e as governamentais, cujas características foram resumidas por Anderson em *The Units of Government in the United States*. A área administrativa de governo caracteriza-se, segundo o citado autor, pelos seus poderes e pela sua capacidade de prestação de serviços independentemente do controle das autoridades governamentais de outras áreas. Nela, o governo e a administração têm um caráter local e autônomo, não estando, pois, sujeitos à direção externa. Isto não quer dizer que dentro de uma dessas áreas de governo os órgãos da administração do governo de

sensível de técnica entre a organização das empresas privadas e das públicas. A conclusão de Lelong, relativamente ao mesmo Tema, foi a de que "Nul doute que la methode rationelle ne soit applicable à l'organisation des services publiques".

Cabe-nos pois examinar quais os esforços realmente feitos para aperfeiçoar e difundir essa doutrina e para aplicá-la às atividades de administração pública a fim de verificarmos os reais resultados até então obtidos em termos de eficiência e economia de sua organização.

uma outra unidade, política e hierarquicamente superior, não podem exercer atividades. É claro que os serviços de competência e responsabilidade das áreas governamentais mais elevadas na organização do país são prestados nas áreas inferiores cujos limites não raro servem até para a fixação dos distritos geográficos em que se divide o respectivo campo de ação administrativa.

Entre os importantes elementos que caracterizam essa espécie de área — a de governo — Anderson cita o poder tributário que a área puramente administrativa não possui. As unidades geográficas estabelecidas para fins de governo ou são, também e conseqüentemente, para fins administrativos; mas isto não importa na generalização do poder de tributação das primeiras como característica das áreas administrativas em geral. O segundo tipo, o puramente administrativo, é estabelecido sem se levar em conta a fixação de limites formais como é o caso das áreas de governo. Os distritos puramente administrativos não gozam de autonomia local e nem dispõem de recursos financeiros próprios de origem e emprego exclusivamente locais. No serviço público federal brasileiro e na organização política do país é fácil identificar as duas espécies. Nos Estados Unidos, a hierarquia das unidades de governo é mais extensa do que no Brasil. Ela inclui a União, os estados, os condados, as paróquias (Luisiana) as cidades e vilas ditas incorporadas (Distrito de Columbia) os municípios e outras unidades. Entre nós essa escala é menor, estando mesmo limitada à União, aos estados e aos municípios. Podemos porém determinar com nitidez inúmeras áreas administrativas que são subdivisões geográficas de grandes órgãos da administração federal como o Serviço Nacional de Malária, a Inspetoria de Obras Contra as Secas, o Departamento Nacional de Imigração, etc. O mesmo acontece com os serviços estaduais e de algumas grandes municipalidades, quando cobrem áreas de grande extensão e notável densidade demográfica como as do Rio de Janeiro, S. Paulo, Recife, Salvador, Porto Alegre, etc. cujas atividades se distribuem por distritos por simples conveniências da organização administrativa.