

**PONTOS BÁSICOS
DA REFORMA DO
SERVIÇO CIVIL
AMERICANO**

Há anos que se processa no serviço público dos Estados Unidos um movimento de renovação cujos índices marcantes foram a criação do Bureau do Orçamento e da

Comissão do Serviço Civil além de outras medidas resultantes dos projetos de Hoover e Roosevelt em 1929 e 1938, respectivamente. As lacunas desse processo, persistindo como de fato persistem, levam, porém, o governo americano a recorrer a novas providências com a constituição de órgãos especiais destinados a examinar a situação e realizar, com base nos resultados de suas pesquisas, o replanejamento da administração.

As conclusões a que chegam esses órgãos nunca redundaram, como tem acontecido até hoje aliás, na implantação de esquemas mais racionais de ação burocrática ou na adoção de estruturas menos complexas e, por isso, de funcionamento mais eficiente para as agências executoras da política pública. A luta em que se empenha há anos o Executivo Federal dos Estados Unidos objetivando a mudança das condições de precariedade em que opera o seu serviço civil, ainda não deu os esperados frutos, devido talvez à insistência com que atuam contrariamente as forças tradicionais da política e da burocracia reacionária para cujos interesses as reformas propostas constituem séria ameaça. Estas forças visam sempre impedir as inovações que a técnica exige sejam introduzidas no campo da economia governamental e, por isso, nem os projetos de autoria da Commission on Inquiry e nem os do President's Committee lograram aprovação integral.

As campanhas em prol da melhoria dos padrões administrativos não sofreram, porém, grande solução de continuidade a despeito da intermitência de suas manifestações revolucionárias que, digamos de passagem, vem-se repetindo de dez em dez anos. Depois das iniciativas de Hoover em 1929 e de Roosevelt em 1938-1939, volta agora ao tema o governo americano que criou nova comissão reorganizadora, desta vez orientada pelo ex-presidente sob cujos auspícios se pretendeu reajustar, em melhores bases e há vinte anos atrás, o seu mecanismo de administração.

Dado o valor da peça que incorpora as conclusões dos trabalhos dos reformadores de 1949, vale a pena passar em revista alguns de seus trechos.

Os pontos vitais da reforma em causa, ao ver dos membros da Comissão Hoover, podem ser facilmente resumidos. O primeiro foi expresso em

térmos da necessidade de se introduzir na administração pública federal uma linha clara de autoridade a que deverá corresponder uma outra, a de responsabilidade, de alto a baixo da estrutura hierárquica. Estas duas linhas só podem, porém, ser introduzidas na organização pública se fôr reduzido, conforme afirmam os membros da comissão, o número de departamentos, bureaus, serviços e outras unidades de primeiro plano e se a chefia de cada órgão puder operar exclusivamente em função de uma competência ou área de jurisdição perfeitamente definidas. Acontece, entretanto, que, para os integrantes da atual equipe de reorganizadores, o Executivo americano não passa de um quadro indisciplinado de órgãos distribuídos arbitrariamente pelos diversos campos de atividade governamental, o que acarreta a divisão das responsabilidades e a impossibilidade de direção eficiente além de propiciar duplicações e superposições de serviços e despesas.

Realmente, o Governo de Washington compõe-se de cerca de duas mil unidades de nível hierárquico elevado, heterogêneamente agrupadas, que empregam cerca de dois milhões e cem mil servidores. Entre esses dois mil órgãos, estão nove ministérios, cento e quatro departamentos, doze órgãos divisionais, cento e oito serviços, quatrocentos e sessenta escritórios administrativos, seis agências, quarenta conselhos, vinte comissões, dezenove empresas industriais, três autarquias e muitas outras instituições de esfera de ação específica, estando nada menos de sessenta e cinco órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República.

Acusa por isso a comissão a que nos referimos o fato de que os ministérios americanos são uma colcha de retalhos de bureaus, serviços e respectivas subdivisões em que as linhas de autoridade se confundem de modo alarmante. Isto é provavelmente o resultado de uma expansão que ocorreu ao acaso ou talvez da desorganização que, com o tempo, se transformou numa verdadeira anarquia. Muitos outros fatores contribuíram no entanto para criar essa situação. Entre eles vale citar o mau processo de administração aliado à pressão exercida pelos grupos políticos representantes de interesses especiais e às vezes de caráter particular sobre o sistema burocrático, visando evitar a definição das responsabilidades e assim enfraquecer o prestígio e o poder da autoridade executiva. Casos há de ter o próprio Congresso contribuído para tumultuar o sistema de subordinação autorizando por lei certas entidades inferiores a desrespeitar as diretrizes das superiores. O Secretário do Interior, por exemplo, pode, com

apoio na legislação vigente, dar ou negar licença para fornecimento de helium a uma potência estrangeira contra a vontade do Presidente da República.

Outro elemento importante considerado pela Comissão é o da deficiência do recrutamento. Afirma, quando trata desse assunto, que o governo americano nada tem feito para atrair para suas fileiras os jovens competentes e ativos em condições de, depois de convenientemente treinados, ocupar seus postos de direção. Esse recrutamento é, ao ver dos técnicos, ainda mais falho porque a escala de salário que a União oferece e a sua política de pessoal afugentam os bons candidatos

às carreiras públicas e são um obstáculo à renovação eficaz de sua equipe de servidores.

Em suma, o novo esforço de reorganização do governo dos Estados Unidos reproduz fielmente as lamentações dos administradores objetivistas desses últimos trinta ou quarenta anos em face do mau estado do serviço público; não importa, porém, essa tentativa em solução drástica para os problemas que tanto enfrentam porque ela sofrerá fatalmente os contragolpes dos interesses poderosos contrários à racionalização que operará sérios óbices a sua interferência no campo propriamente administrativo, dêle eliminando a influência política e pessoal.

* * *

Característica do Sistema Francês de Administração

Na França, a administração se divide entre os serviços de natureza nacional e natureza local como em toda parte. Acontece porém que é me-

nos definida a zona de competência das autoridades locais, visto sobrepor-se a tudo na administração francesa os interesses do governo republicano. Esse modelo é aliás o preferido pelos países da Europa continental que, via de regra, não definem, se não de modo sumário, o âmbito de autoridade dos órgãos de governo local. As autoridades comunais e das municipalidades francesas não possuem, realmente, poderes definidos como as dos municípios brasileiros; mas podem desempenhar todas as funções e exercer todos os poderes que quiserem, respeitadas porém as leis, os poderes e as funções do governo central. De qualquer modo, os órgãos locais da França estão sujeitos ao controle e à supervisão das unidades da administração nacional.

Como o sistema francês serve de padrão para a maioria das administrações públicas européias, tendo sido mesmo aceito por alguns Estados da América do Sul e Central, vale a pena examiná-lo em suas linhas gerais.

Para fins de administração tanto local como nacional o país se divide em áreas "artificiais": os departamentos. Cada um desses constitui uma agência executiva de caráter regional dos órgãos centrais; mas, além de serem peças do serviço público nacional, participam eles do sistema local de que são as unidades mais importantes as quais as comunas e cidades estão subordinadas pelo menos para certos efeitos.

À testa de cada departamento encontra-se um prefeito, nomeável e demissível pelo Presidente da República por recomendação expressa do Ministro do Interior. O prefeito francês desempenha dois papéis: o de funcionário nacional e o de autoridade local. Como servidor do governo central, cabe-lhe zelar pelo cumprimento, no território sob sua jurisdição, das leis e decretos do governo da República, competindo-lhe também nomear e demitir vários funcionários departamentais como o chefe dos correios, os graduados da polícia, os coletores, os inspetores do tráfego rodoviário e os professores das escolas públicas. Tem, além disso, ampla competência para regulamentar, por meio de ordenanças, as leis emanadas dos poderes centrais sempre que o exigirem os interesses da localidade. Como autoridade local dentro do departamento, é o prefeito que nomeia os servidores públicos departamentais, dirige a administração financeira da área e controla todas as atividades de seus órgãos administrativos. Elabora o orçamento local e desempenha o papel de chefe executivo do conselho departamental a que cabe formular a política pública local. Os prefeitos franceses são, por isso, segundo R. K. Gooch, "as mais importantes autoridades locais da França e talvez do mundo". Muito embora a parte tipicamente nacional do duplo papel que eles representam — o de funcionário do governo central e o de autoridade local — seja a mais importante, a conjugação das duas partes reforça a sua posição e empresta grande prestígio ao seu cargo que também tem grande projeção no quadro político.