

O serviço público no mundo de após-guerra

FRANCISCO AYALA

(Tradução de Lygia Azevedo)

BUROCRACIA POLÍTICA E BUROCRACIA PROFISSIONAL

A CONVENIÊNCIA e necessidade de uma burocracia profissionalizada, técnica e, por conseguinte, neutra — sob o aspecto político — à primeira vista pareceria óbvia e indiscutível — tal o estado da consciência pública diante do problema. Trata-se de um ideal que se tornou comum e sobre o qual, hoje, já ninguém discorda. Aceitação tão geral, entretanto, implica não só o risco de se esquecerem seus fundamentos, perdendo-se de vista, assim, a razão profunda que torna esta exigência inelutável, mas também o risco de os próprios funcionários esquecerem a transcendência do papel que terão de desempenhar e em razão do qual se exige seu tecnicismo. Não será demais recordar, por isso — dentro dos limites impostos por um artigo — algumas questões de princípios.

Cumpre, antes de tudo, não perder de vista as condições que tornam possível a existência dessa burocracia profissional e apolítica; trata-se, inclusive, de uma aspiração a que só é possível atingir em situação de relativa concórdia social, cuja estabilidade esteja solidamente alicerçada num completo assentimento, por parte da opinião pública. Em condições sociais instáveis, em que os princípios fundamentais da ordem política se achem em crise, a burocracia talvez possa ser eficiente, mas não realmente neutra. E sua fidelidade à concepção que o governo representa, jungi-la-á aos adeptos deste, o que representa uma ameaça à garantia estatutária de sua própria permanência, na qual se apóia seu caráter profissional.

Num regime estável, ao contrário, a tendência conservadora inerente a toda burocracia adapta-se perfeitamente às condições de ordem social e lhe permite desenvolver-se em um sentido de crescente capacitação técnica, exclusivamente voltada

para as exigências objetivas do serviço público, cujo aperfeiçoamento ou melhoria se relaciona com promoções e outras vantagens na carreira de cada funcionário. Esta profissionalização, que o faz desinteressar-se das alternativas políticas e o converte — valha a expressão — em uma peça do mecanismo administrativo, está apoiada, como digo, em uma atitude conservadora; não impede, todavia, as adaptações necessárias para ajustar-se às mudanças de orientação estabelecidas pelas autoridades superiores, em virtude de critérios políticos — sejam eles aconselhados ou impostos por circunstâncias gerais novas, sejam determinados por pontos de vista divergentes, chegados ao governo em consequência das alternativas normais da vida política.

Nessas condições de estabilidade social tornou-se possível constituir uma burocracia profissional e desenvolver, paralelamente, no campo teórico, a distinção entre *Administração* e *Política*, *Serviço Público* e *Governo*. E o problema poderia reduzir-se aos termos dessa diferenciação clássica do Direito Administrativo, se as convulsões sofridas por diversos países, nestes últimos anos, não o houvessem feito ressurgir, em termos agudos e sob novo aspecto: a Administração pública profissional, dominando todas as técnicas dos serviços públicos, chegou a converter-se em uma verdadeira potência dentro do Estado, capaz, inclusive, de curvar a mais firme vontade política, a tal ponto que chegamos ao caso — fácil de ilustrar com exemplos — de um governo insidioso, clandestino e irresponsável, exercido por uma burocracia que consegue sobrepor seus métodos tradicionais e interesses permanentes às decisões das autoridades superiores, decisões que, na prática, são desvirtuadas e anuladas. Dêsse modo, vimos como, prevenindo a resistência burocrática, um partido revolu-

cionário como o nacional socialista alemão julgou necessário preparar, dentro de seus quadros, uma burocracia própria e partidária, transportando-a para a Administração pública logo que assumiu o poder. Porque já não é possível prescindir de uma capacitação técnica do pessoal administrativo, seria insensato pensar, agora, em uma hierarquia constituída pelo cortejo dos partidos ocupando, cada um por sua vez, as altas e baixas hierarquias administrativas, como ocorreu durante algum tempo — e ainda ocorre — com o *spoils system*, na América do Norte, onde os cargos públicos continuam a ser considerados um prêmio ou recompensa por serviços de ordem estranha. Uma burocracia improvisada, sem estatuto jurídico, amovível, desprovida, portanto, de tradições e de capacidade técnica, não estaria em condições de enfrentar os problemas e tarefas da moderna Administração e levaria os serviços públicos ao caos.

A MODERNA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Que tem ocorrido no mundo, durante este último meio século, para tornar indispensável essa preparação técnica da burocracia?

Os limites de um artigo não comportam — além do que seria inútil tentá-lo — um resumo descritivo das transformações operadas na organização social durante esse lapso de tempo. É algo que está presente no espírito de todos e que, em sua imagem de conjunto, como panorama, tem mais evidência intuitiva do que a que se poderia alcançar mediante indicações minuciosas. A crescente ampliação e complexidade dos serviços empreendidos e desempenhados por entidades públicas, e o conseqüente alargamento das atividades do Estado, já não podem ser encarados por ninguém como resultado de tais ou quais tendências ideológicas, mas unicamente como conseqüência imediata e inevitável do desenvolvimento da organização social, resultante, por sua vez, da extraordinária expansão obtida pela técnica.

Para isto basta que fixemos a atenção em qualquer dos aspectos estruturais da vida social contemporânea e o comparemos ao estado do mesmo ramo há cinquenta anos atrás. Consideremos, por exemplo, o setor *comunicações*: há meio século, a Administração desempenhava por conta própria um rudimentar serviço de correios, atendia às construções de estradas quase universalmente median-

te contratos a particulares e se limitava a uma ação de polícia, exercida em um sentido muito restrito de vigilância e prevenção sobre o livre tráfego dos particulares; comparêmo-lo, agora, ao riquíssimo aparelhamento técnico dos atuais meios de comunicação e o contraste saltará à vista: organização de correios e telégrafos, rádio-comunicações, tráfego automobilístico e aéreo, serviços telefônicos, etc., etc. Apenas é necessário salientar que a maior parte desses serviços — por sua natureza, serviços públicos — não podem ser tecnicamente abandonados à iniciativa privada; se o forem — e na medida em que o sejam — o controle organizacional do Estado constituirá algo de completamente diverso daquela política de antigamente. O mínimo setor do ramo *comunicações*, antes tão simples em seu conjunto, envolve agora dificuldades incomparavelmente maiores. Pense-se, por exemplo, na solução do problema da circulação em uma grande cidade moderna. Problema eminentemente técnico, não pode ser solucionado sem conhecimento prévio e preparação adequada, a qual só se obtém mediante estudos especializados; e a intervenção de leigos, na matéria, poderá acarretar grandes transtornos de ordem pública.

Atualmente já não é possível admitir funcionários improvisados nos serviços públicos. E ao afirmá-lo — entenda-se bem — não me refiro somente ao numeroso pessoal técnico das diferentes especialidades: engenheiros de diversas espécies, economistas, estatísticos; os programas de organização e coordenação exigem também outra espécie de técnicos, que não são engenheiros nem economistas, mas técnicos de Administração pública, cuja engrenagem atual, complicadíssima, já não se pode movimentar de acordo com as normas elementares ditadas pelo bom senso corrente.

O MUNDO DE APÓS-GUERRA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Se, agora, da consideração parcial de qualquer dos aspectos em que a técnica tem envolvido a Administração pública, passarmos para um plano mais elevado e atentarmos no panorama mundial — transformado e condicionado por esse desdobramento técnico — defrontaremos com um fato de suma importância, que tem sido registrado, sob ângulos diversos, por alguns observadores do atual estágio da cultura: o de haver passado, fundamen-

talmente, a etapa do desdobramento civilizador de tipo colonial, caracterizado por uma livre expansão das forças econômicas mais ou menos apoiadas em poderes políticos, para dar lugar às condições de uma organização conjunta do mundo. Depois desta guerra, o planeta terá deixado de ser o campo de corpos históricos em movimento, que se chocam de quando em vez, para converter-se em um terreno circunscrito, unido por estreita comunhão de interesses — a despeito de quaisquer divergências — em uma permanente comunidade de destinos.

Em face do alto grau de desenvolvimento alcançado pela civilização material, do qual resulta a solidariedade a que me referi acima, não parece provável se verifique, no futuro, qualquer redução da atividade administrativa das entidades públicas. Pelo contrário: suas funções organizadoras e reguladoras não de intensificar-se ininterruptamente, a fim de se conseguir que funcione sem atritos, já adaptado a condições de paz, esse formidável mecanismo que é a sociedade moderna.

Neste sentido — e sem qualquer exagêro — pode afirmar-se que o futuro de nossa civilização se encontra nas mãos da burocracia. Com efeito, de sua capacidade, eficiência e senso de responsabilidade depende que o mundo desfrute pacificamente, a esta altura da História, as vantagens técnicas atualmente utilizadas para fins de guerra, ou que, pelo contrário, uma vez pacificado, caia rapidamente na desorganização, baixando a nível inferior ao atual.

Esta última possibilidade de modo algum deve ser desprezada; fazê-lo seria sintoma de mais perigosa frivolidade e evidenciaria a existência de um risco permanente. A salvação consistirá em nos capacitarmos deste risco e compreendermos que está em jogo um grave problema de organização, pôsto em termos até agora desconhecidos. A complexidade da sociedade em que vivemos é infinitamente maior que a atingida pelo Império romano, no momento de seu apogeu; não obstante isso, aquêlo universo pacificado caiu no marasmo (as supostas invasões dos bárbaros, conforme está hoje apurado, não foram mais que uma fermentação interna) e retrocedeu a um estágio de civilização rural, com o abandono completo das formas de vida e das técnicas a que, então, havia chegado.

Não seria impossível, indubitavelmente, que fenômeno semelhante ocorresse no mundo de após-guerra, se os encarregados de administrar as técnicas atuais — ainda mais complexas e delicadas — não soubessem estar à altura de sua missão e se mostrassem incapazes de dominar, em seu conjunto, o imponente aparelhamento da administração moderna.

Por isso, repito, o problema que o mundo deve enfrentar agora é um problema de organização, que coloca o futuro da humanidade nas mãos dos técnicos e abre perspectivas amplas à burocracia profissional. E dar-se conta dêle implica a percepção da dignidade, emoção e, ao mesmo tempo, responsabilidade que as circunstâncias históricas virão a conferir aos gestores dos serviços públicos.