

O processus do Estado Moderno

BENEDITO SILVA

(Trecho da aula inaugural do Curso de Extensão de Administração Pública)

A crueldade do mundo contemporâneo, tão densa e multiforme, povoa de sobressaltos e de angústias a vida interior dos homens de pensamento. Em verdade, estamos vivendo ao longo de um longo período de agudo desconforto moral. O mundo de nossos dias não podia ser mais inhospitaleiro. Os laços de solidariedade humana, ligados às emoções de cada um, impedem que o homem se isole do drama inenarrável em que a chamada civilização se dilacera a si própria, mediante o emprego dos mais vulnerantes agentes de destruição. Mas se, por um lado, o mundo moderno taxa tão fortemente a sensibilidade do homem de pensamento, oferece, por outro, aos estudiosos das ciências sociais, o mais copioso e variado material de observação, e análise que se poderia desejar. Para o homem que, absorvido por curiosidade puramente científica, fosse capaz de centralizar todos os seus interesses no estudo desse abundante material, o mundo contemporâneo seria, sem dúvida, o melhor dos mundos possíveis.

Lí, há pouco tempo, a notícia do aparecimento, no mercado americano, de um instrumento particularmente curioso. Trata-se de um apito que emite notas de tal maneira agudas, que superam a capacidade de audição da grande maioria das pessoas. Chama-se, por isso, paradoxalmente, *apito silencioso*. Certos animais, entretanto, os cães em particular, ouvem perfeitamente as notas emitidas pelo referido instrumento. Em meio ao rumor de uma rua cheia de transeuntes, por exemplo, um cão pode ouvi-las, localizar o ponto de onde par-

tem e, assim, ir ao encontro de seu dono, mesmo que este se ache a uma grande distância.

Muitas das pulsações da vida social moderna são como as notas altíssimas do apito silencioso, isto é, escapam necessariamente à nossa capacidade de captação, permanecendo por isso insuspeitadas.

Do ponto de vista da complexidade, os fenômenos sociais podem ser divididos em três classes: os que conhecemos e compreendemos, como o mecanismo da lei da oferta e da procura; os que conhecemos e não compreendemos, como o aparecimento simultâneo de tão numerosos artistas, verdadeira safra de gênios, na Itália da Renascença; e, finalmente, os que, por demasiado complexos e sutis, transcendem a nossa percepção, exatamente como, no mundo físico, os sons agudíssimos escapam aos nossos ouvidos.

O ESTADO PROTETOR E SERVIDOR

Em meio à trepidante inquietude social em que o mundo se contorce, o Estado Moderno, fenômeno maior desta época tão rica de ineditismos, é sem dúvida um dos mais fascinantes centros de interesse humano. Uma teia emocional de espectativas, cobrindo toda a gama das filosofias sociais e enredando todos os grupos humanos, converge para ele. Se, no caso, as aparências traduzem a realidade, podemos dizer que sentimentos diversos sublinham e particularizam as atitudes de cada grupo em relação ao Estado Moderno. Há os que o encaram com surpresa, há os que o encaram com desconfiança; muitos não o compreendem, alguns o hostilizam. Mas é certo que, em toda par-

te, em todos os países, a maioria está, instintivamente, se inclinando a confiar nele.

Segundo Mooney e Reiley (1), todas as teorias conhecidas sobre os objetivos do Estado podem ser expressas, em síntese, por uma palavra — *proteção*. Outros autores sustentam que a finalidade primordial do Estado — coisa pública — é *servir*. Não há antinomia entre *proteger* e *servir*, a não ser a diferença implícita decorrente do fato de que usualmente a função de *proteger* é exercida por entidades superiores, ao passo que a de *servir* se refere mais a entidades subordinadas. Não é difícil, pois, conciliar esses dois pontos de vista. Como centro de poder, o Estado ocupa o vértice na hierarquia das instituições humanas — é uma entidade superior, apta a exercer funções protetivas. Como coisa pública, o Estado é um instrumento de prestação de serviços, qualidade em que é obrigado a desempenhar certo número de funções, determinadas e condicionadas pelas necessidades coletivas.

Proteger e servir — eis as duas finalidades pre-cípua do Estado; em verdade, a sua própria razão de ser.

O simples fato de ser membro de qualquer das comunidades humanas civilizadas leva o observador a perceber, ou pelo menos a sentir, que o clima social contemporâneo está saturado de inseguranças.

A crescente complexidade da vida moderna, por outro lado, acentua e multiplica as necessidades coletivas.

A sensação de insegurança, hoje pairante sobre todos os povos, aumenta convulsivamente, por parte de todos os grupos, a procura de proteção — contra possíveis inimigos externos, contra o desemprego, contra os especuladores, contra as ideologias dissolventes, contra a concorrência desleal, contra o crime organizado, contra os assaltos e ameaças à propriedade, contra a insegurança econômica, contra a miséria, contra a invalidez; para a família, para os filhos, para o exercício de atividades profissionais, para a liberdade de culto, para o direito, enfim, de usufruir a “boa vida” de que falava Platão. Sabendo que o Estado é, antes de tudo, uma instituição especializada em proteger, o homem de nossos tempos, amedrontado pelo presente, inseguro e apreensivo quanto ao seu futuro e ao de seus filhos, volta-se naturalmente para

o Estado. Por outro lado, sentindo-se parte da comunidade, à qual pertence a coisa pública, o homem apela para esta cada vez que é assaltado por uma necessidade nova, que lhe seja impossível satisfazer mediante o uso de seus próprios recursos.

Acontece que cada grupo que bate às portas do Governo em busca de proteção, ou em busca de um novo serviço, traz novos onus e novo acréscimo de responsabilidades para a coisa pública — fato que explica o aumento espantoso das funções do Estado nestes últimos e trágicos anos.

É fato de observação comum, aliás, que em períodos difíceis, os governos se tornam mais valorizados. Em estudo sobre os problemas de publicidade governamental, redigido em 1938, fiz referência a um curioso fenômeno que ocorre em todas as sociedades organizadas, quando batidas ou simplesmente ameaçadas por calamidades nacionais. “Manifesta-se esse fenômeno — escrevi eu, então (1) — pelo aumento repentino do valor do Estado no conceito de seus cidadãos. O primeiro efeito do instinto de conservação, quando se levanta coletivamente, é *docilizar* e arremeter as multidões. Todas as atividades então exercidas pelo Estado, no seu papel de produtor de segurança, crescem imediatamente de significação. O “homem da rua” torna-se conciente de que há governo. Ele que, durante os “anos das vacas gordas”, se motra tão propenso a criticar o Estado, subitamente se reconcilia com este, ao menos para lhe aceitar a proteção, quando por outros motivos não seja”.

A atitude confiante das maiorias em relação ao Estado Moderno, atitude que se define cada vez mais em todos os países, nada mais será, talvez, do que um duplo movimento geral em disputa afli-tiva de *proteção e de mais serviços*.

Sejam quais forem as inclinações individuais sobre essa matéria, parece fora de dúvida que o Estado Moderno é, já agora, uma realidade de tal modo tangível e *presente*, que seria absurdo ignorá-la. Os que, por tendência inata, ou por educação, ou ainda por apego à tradição, preferem o Estado Antigo, poderão combater o Estado Moderno, pelo menos em princípio. Os céticos, que duvidam da possibilidade de melhores formas de organização social, certamente se manterão indiferentes às modificações ocorridas e ocorrentes nos processos

(1) *Propaganda comercial e publicidade administrativa* — Revista do Serviço Público, edição de junho de 1940, pág. 55.

(1) Principles of Organization.

e nos propósitos do Estado de nossos dias. Outros, provavelmente, julgarão o Estado Moderno de acordo com as diferentes ideologias que porventura professem. Mas a ninguém é dado negar que o Estado de hoje, tanto em métodos, como em recursos e objetivos, difere consideravelmente do Estado Antigo. Desde que essa realidade existe, e uma vez que a ela estão ligados, senão dela dependentes, os mais importantes interesses imediatos de cada grupo social, bem como os de cada indivíduo, é natural que o Estado Moderno seduza, como objeto de primeira consideração, todos os estudantes das Ciências Sociais, notadamente da Ciência Política e de seu importantíssimo ramo novo — a Administração.

Assim, quando há, por parte do povo, ou uma procura maior de proteção, ou uma demanda crescente de mais serviços, o Estado se vê na contingência de aumentar e intensificar as atividades governamentais.

Consequentemente, quando o povo procura mais proteção e demanda mais serviços, tudo ao mesmo tempo, como acontece em nossos dias, o Estado, depositário de um "poder que emana do povo", é coagido a ampliar proporcionalmente a agenda de seus encargos.

Essa reação do Estado em face das exigências e necessidades coletivas, muitas das quais são presentidas, antes de alvorecer, pela maquinária administrativa, decorre da própria natureza íntima das relações existentes entre o governo e o povo. Fóco central para onde convergem e onde repercutem, cedo ou tarde, todos os movimentos e ecos das tendências sociais, o governo não pode fugir ao imperativo de se afeiçoar às condições em mudança. Cumpre-lhe estar em dia com a época. Aos períodos de rigidez e flexibilidade correspondem, na vida do Estado, respectivamente, fases de decadência e vitalidade. Quando falha em adequar-se a situações novas e emergenciais, revelando-se incapaz de haurir, nas origens remotas, profundas e perenes de seu poder, o impulso de que precisa para se manter em dia com a época, o Estado burla a sua razão de ser. Essa incapacidade é sintoma ostensivo de decadência. *Per contra*, quando capta os "sinais dos tempos", enfrenta decididamente as vicissitudes sociais, pressente as "ondas do futuro", equipando-se oportunamente para recebê-las — o Estado nada mais faz do que se man-

ter fiel à sua finalidade. Mas o processo contínuo de adaptação a condições permanentemente em mudança exige saúde, vitalidade. Só o Estado orgânica e espiritualmente são é capaz de ritmar o seu desenvolvimento segundo as pulsações e penhores da vida coletiva.

Essas considerações evidenciam o sentido da afirmativa de James Harvey Rogers: "*To survive, any system must take care of most of the people most of the time*".

II

A IMPORTÂNCIA DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO CIVIL

A complexização e a multiplicação dos encargos do Estado, impostas pelas novas condições do mundo, implicam, necessariamente, um crescimento proporcional dos seus meios de ação. Entre estes, o elemento humano, o pessoal, desempenha papel tão importante e tão óbvio que seria ocioso salientar.

Um dos mais sagazes perscrutadores contemporâneos da dinâmica do governo moderno, Ernest S. Griffith, não hesitou em concluir, baseado em documentação habil e volumosa, em cuja análise se deteve longamente, que o funcionário civil é hoje a "pessoa mais importante no seio do Estado". Afirma ele que, "por importantes que possam ser os legisladores, os juizes e mesmo o chefe titular do Estado, o destino deste depende, realmente, mais e mais, da presença de uma *adequada espécie de servidores na administração pública* (o grifo é meu). Griffith baseia a sua conclusão nos seguintes argumentos: 1) E' da administração civil que surge "a maioria das idéias que posteriormente se transformam em leis e em princípios orientadores". 2) Essas leis dependem, em larga medida, dos administradores especializados, os únicos que podem executá-las e, quando necessário, suplementá-las por meio de ordens administrativas. 3) A intervenção governamental é cada vez mais estimulada pela crescente demanda do povo. 4) Os problemas em que essa intervenção se faz são de natureza técnica e especializada, o que pressupõe pessoal de "staff" e de "linha" convenientemente treinado.

A Confúcio, que viveu no século V antes de Cristo, alguém perguntou, certa vez, que qualidades devia um homem possuir para ser funcionário público. O maior dos filósofos chineses respon-

deu: "Aquele que cultiva um sentimento de vergonha e que, quando enviado em missão a alguma parte, não deshonra o mandato de seu príncipe, merece ser chamado servidor público". A esses predicados de caráter, sempre indispensáveis no serviço público, o servidor do Estado hoje deve aliar, como já vimos, uma combinação de qualidades excepcionais, o comando das mais variadas técnicas e a posse de refinadas habilidades novas.

Disponha o Serviço Público Civil brasileiro, há poucos anos passados, de pessoal que satisfizesse, em número e qualidade, os requisitos técnicos e especializados hoje indispensáveis ao funcionamento efetivo da administração pública?

A resposta a essa pergunta é um não enfático.

RECUEMOS SETE ANOS...

Com quais aspectos caracterizantes o serviço público civil federal fulminava, há pouco tempo, o observador desprevenido?

Substituamos, na tela da memória, o presente pelo passado de sete anos atrás. Façamos abstração de todos os melhoramentos recentemente introduzidos no serviço público civil brasileiro, sobretudo a partir de outubro de 1936, situemo-nos, em pensamento, nos meados do ano de 1934.

Recruta no serviço do Governo Federal, eu então mal acabava de digerir as impressões dolorosas que o ambiente interno de certas repartições ministeriais me haviam causado.

O seguinte depoimento, aqui reproduzido para o fim de facilitar o confronto de duas épocas tão próximas, constitui parte de um estudo que, sob o feitiço de artigo de jornal, publiquei no *Correio da Manhã*. Façamos, pois, de conta que estamos em meados de 1934, vendo desfilar diante de nossos olhos os aspectos principais do serviço ministerial, tal como estes então podiam ser surpreendidos na sua descuidada intimidade:

"A mais perfuntória das observações convence desde logo que a organização interna da maioria das repartições públicas brasileiras é, comprovadamente, empírica e ineficiente.

As causas principais de tal estado de coisas podem ser apontadas na seguinte ordem:

a) *Má composição dos quadros*. O provimento dos cargos iniciais e as promoções resultam, ordinariamente, de pedidos e empenhos políticos. Não se cogita de saber se o candidato tem aptidões para

o cargo; o que decide, em última análise, é a situação política de quem o recomenda. E uma vez admitido, mesmo por esse processo irracional e antidemocrático, o beneficiário pode chegar, como frequentemente se verifica, a altos postos de comando, para os quais está longe, em muitos casos, de possuir o preparo intelectual requerido. E' compreensível que quem obteve recomendação para se fazer nomear, obtenha, depois de nomeado, pistolão para se fazer promover de vez em quando, até atingir o ápice da carreira.

Não se precisa lembrar a que situação precária fica exposto o serviço público em regime semelhante, onde predomina o chamado pistolão político.

Outra causa que contribue fortemente também para a ineficiência dos quadros, é a pequenez dos vencimentos, que obriga até o bom funcionário a desviar parte da sua atividade para ocupações estranhas ao serviço público, afim de se garantir um nível de vida mais adequado.

b) *Falta absoluta de controle funcional*. O funcionário público entre nós não tem necessidade de produzir para ser mantido. Uma vez dentro do quadro, trabalhará se quiser, porque não lhe será preciso temer nenhum controle. Daí resulta muitas vezes que a simples redação de um ofício comum custa ao Tesouro, em média, dez, quinze e até vinte mil réis, que é o quociente obtido quando se divide o total dos vencimentos mensais de certos funcionários pelo índice de sua produção. A ausência de controle é tão absoluta, que só rarissimamente se regista algum caso de ser alguém demitido de emprego público no Brasil por falta de competência, ou de dedicação ao serviço.

c) *Desordem econômica nas repartições*. Se há, como ficou dito, uma larga e diária perda de tempo nas repartições oficiais, é natural que aí lhe corresponda, em consequência, um regime estavel de desperdício de material, causa evidente da desordem econômica em que vivem tradicionalmente muitas delas. Só um erro palmar de observação ou a conveniência de obscurecer os fatos pode levar alguém a afirmar, generalizando a afirmativa, que existe qualquer coisa ao menos vagamente parecida com *espírito de economia* nas nossas repartições públicas, onde predomina, em regra, a mentalidade de que não vale a pena dar-se ao trabalho mínimo de torcer o comutador das lâmpadas, mesmo durante o dia, porque afinal as despesas são pagas pelo Estado, pela *coisa pública*. O controle do gasto

de material, os cuidados necessários à conservação das máquinas e dos moveis, a defesa enfim do patrimônio material das repartições, fato que se observa em todas as empresas particulares, não constitue senão objeto de vagas cogitações no seio dos quadros do funcionalismo público. Daí a razão por que as repartições públicas são os melhores clientes das casas vendedoras de moveis e de máquinas de escritório, etc.

d) *Irresponsabilidade individual* — Nas repartições públicas haverá, quando muito, responsabilidade. Em regra, porem, não há *responsaveis*. De sorte que aquela não pode recair em ninguém — salvo nos casos excepcionais — porque quando se conhece uma falta apuravel, por grave que seja, a culpa se dilue de tal maneira em relação aos indivíduos que, na apuração, aquele que leva afinal toda a carga, aquele que aparece como principal senão como único responsável, é o próprio regime. Seria facilimo citar fatos para ilustrar essa afirmativa. Mas parece que não há muitas opiniões divergentes a respeito do regime de *responsabilidade quase nula*, ou de *quase irresponsabilidade*, predominante nos meios burocráticos oficiais.

De tudo quanto ficou dito ressalta, nitidamente, a necessidade de reformar não os regulamentos mas os processos coloniais vigentes nas repartições e racionalizar os serviços públicos, afim de implantar neles um regime estavel de trabalho organizado, econômico e capaz de reabilitá-los perante a opinião."

O ADVENTO DO DASP

Aquí cessa o meu depoimento de 1934. Resta-beleçamos o presente. O quadro que acabamos de rever, através dessa impressão de um recruta, indica que o ambiente estava caindo de maduro para o advento de uma agência administrativa que viesse erradicar os processos coloniais então vigentes no serviço público brasileiro.

A teoria da organização, combinada com a teoria administrativa, já então ensinava quais deviam ser a estrutura, a composição, a categoria e o setor de atividade desse novo órgão. Em outras palavras, as circunstâncias e a teoria urgiam a criação, no serviço civil do nosso Governo Federal, de um moderno departamento de administração geral, incumbido de exercer, horizontalmente, aquele grupo de encargos genericamente denominado "atividades institucionais" ou "housekeeping activities" por Willoughby.

Foi, pois, como resultado lógico de um imperativo prático e ao mesmo tempo teórico, que surgiu, no cenário do nosso Governo Federal, o Departamento Administrativo do Serviço Público — o DASP, por abreviatura.

De acordo com a boa doutrina moderna, unânime e irrestritamente esposada pelos teóricos, pelos especialistas em organização científica e pelos estudiosos da nova ciência da administração, cabe aos departamentos de administração geral o desempenho de várias das mais importantes atividades institucionais, nomeadamente o planejamento, a organização, a elaboração orçamentária, o recrutamento de pessoal e a aquisição de material.

A centralização desse conjunto de *atividades-meios* num departamento de administração geral, organizado como parte integrante e inseparavel da alta chefia executiva, exonera os grandes departamentos verticais de uma tremenda massa de trabalhos subordinados comuns a todos, permitindo-lhes que concentrem o grosso de suas energias e atenções nas *atividades-fins*, ou seja nos propósitos finais do governo.

Departamento típico de administração geral, o DASP surgiu duplamente amparado pelos reclamos de necessidades práticas e pelos princípios da teoria adiministrativa mais aceita.

A obra, apenas iniciada, que lhe cumpre levar a efeito, demanda o esforço total de uma geração de administradores profissionais, caprichosamente treinados e escolhidos.

A "ADEQUADA ESPÉCIE DE HOMENS" DE QUE O DASP NECESSITA

Se há, pois, na hora atual, uma entidade que deva recrutar a nata dos servidores do Estado afim de enfrentar com vantagem e vencer satisfatoriamente a sua formidavel tarefa normalizadora, esse órgão é, certamente, o Departamento Administrativo. Em face das presentes condições do mundo, o Estado Moderno, tão sobressaltado de responsabilidades novas e renovadas, tem o direito e mesmo o dever de contar, em seus serviços, com a experiência, a capacidade e os conhecimentos técnicos dos mais experimentados, dos mais capazes e dos mais especializados de todos os seus habitantes. No Brasil, então, esse direito e esse dever crescem de vulto, porque o Estado Federal é, incontestavelmente, o melhor padrão, o que melhor remunera e o que prodigaliza maiores garantias e vantagens aos seus servidores, e também porque

a tarefa de auto-construção, hoje a cargo do Estado Brasileiro, se nos apresenta em proporções esmagadoramente continentais.

Antigamente, quando ainda vigorava a doutrina de que o Estado tinha competência apenas para promover instrução, distribuir justiça, policiar os transviados e zelar pela sua própria segurança e soberania, o desenvolvimento das forças econômicas constituía uma espécie de tarefa espontânea do capital e do trabalho conjugados. Ao Estado então bastavam os professores, bons juizes, diplomatas e militares. Em resumo, o Estado prescindia de profissionais, empregando apenas representantes das atividades mais antigas, algumas imemoriais: a arte militar, o professorado, a magistratura. Ao tempo da Florença de Machiavelli, o único especialista cujos serviços o Estado utilizava era o diplomata.

Hoje, neste começo tumultuoso da quinta década do século XX, quando o observador detem o pensamento nessas coisas e compara a situação atual com o passado recente, quase não crê na existência do Estado Antigo — tão remoto ele nos parece. No Estado de antanho, as chamadas classes liberais viviam por conta própria; dependiam vagamente do Governo. Os poucos técnicos e especialistas estavam a serviço da indústria, que por sua vez, mantinha incipientes relações com o Estado. O comércio e certas atividades urbanas indefinidas se incumbiam de dar ganha-pão aos profissionais e trabalhadores não utilizados pela indústria. A agricultura dependia somente da terra e dos fenômenos meteorológicos. E' certo que a questão social existia, porque é tão velha quanto a humanidade, mas jazia imperceptível, latente, ainda demasiado informe para comparecer perante o Estado e reclamar solução para os seus problemas. À margem da vida econômica nacional e até impedido, pela doutrina, de nela se imiscuir, o Estado Antigo tinha responsabilidades definidas mais ou menos fixas; não era difícil exercer as poucas e tradicionais funções que lhe estavam a cargo. Um bom intendente, cheio de virtudes cívicas e morais, era o tipo ideal de cidadão para ocupar, nas democracias, o posto de chefe de Governo.

Lancemos agora um rápido golpe de vista sobre o mundo de nossos dias. O quadro é desconcertantemente diferente. O Estado Moderno se vê entre as tenazes das solicitações e exigências de todas as classes e de todas as forças vivas. O próprio dinamismo das forças naturais exige a inter-

venção sistemática do Estado. A questão social surgiu com o ímpeto amedrontador de energia acumulada durante séculos e séculos. Tudo isso exige, clama que o Estado exerça atividades nunca sonhadas e que, para dominar essa tremenda sublevação de forças antagônicas ou rebeldes, descubra e ponha em prática formas originais de ação, métodos insuspeitados, combinações novas e híbridas de teoria e doutrinas. O Estado Moderno, sem que o cidadão ordinário atente para isso, está fazendo uma larga mobilização de profissionais, técnicos e especialistas, desde o simples tipógrafo até o radiologista, desde o "chauffeur" até o psicologista, desde o capataz de campo até o geo-físico, o genético, o entomólogo, o economista, etc. Por que? Porque o Estado Moderno é usina, é laboratório, é universidade, é estação experimental, é empresa de prospecções e sondagens, é fábrica, é empresa editora, é agência de publicidade, é construtor de represas — que é, em suma, que o Estado Moderno não é?

E porque ao Estado hoje estão afetos os problemas mais difíceis, e como o Estado existe, em última análise, para fazer o maior bem ao maior número, o Estado necessita dos mais capazes dentre todos os seus habitantes humanos. Estará à altura de suas responsabilidades, na hora atual, o Estado que dispuzer de melhores equipes de especialistas em todas as especializações. Dentro do Estado que acabo de bosquejar, que é o Estado real de nossos dias, um órgão do tipo do DASP, órgão pioneiro e de inspiração tão generosa, destinado a recuar fronteiras, tem que contar com a nata da nata. Se o Estado hoje deve recrutar os melhores dentre os seus cidadãos, para lhes confiar os serviços públicos, órgão da natureza do DASP, entre cujas finalidades se inclui, precipuamente, a de preparar e dispor os meios para que os ministérios realizem os fins da administração pública, não podem prescindir do concurso de uma verdadeira elite, sob pena de falharem a sua missão.

Finalizando: é para efeito de bem cumprir a sua, em benefício do Brasil, que o DASP está instituindo cursos especiais para treinamento sistemático dos atuais e dos futuros servidores do Moderno Estado Brasileiro.

Quando um visitante entrar na secção, não desvie sua atenção do trabalho: demonstre-lhe que a curiosidade vale menos do que o interesse do serviço.