

Reformas de Serviços Públicos

Considerações à margem de um capítulo do livro "Métier d'Homme", de Raoul Dautry

URBANO C. BERQUÓ

Raoul Dautry, notável engenheiro francês, considerado uma das maiores autoridades do mundo em matéria de transportes, publicou recentemente um livro muito interessante sob o título de "Métier d'Homme". Nessa obra, trata o illustre diretor geral das Estradas de Ferro da França de vários assuntos com que, em virtude mesmo do longo exercício de sua profissão, se tornou familiar. Espírito naturalmente adverso a toda rotina e preocupado sempre com o progresso de sua pátria, o desejo de melhorar o existente é a nota dominante de todas as críticas e considerações feitas nas trezentas e tantas páginas desse *in-dezesseis*.

Um dos capítulos de "Métier d'Homme" é consagrado ao exame rápido da situação dos serviços públicos da França, cuja reforma o autor julga que deve ser efetuada sem nenhuma perda de tempo. De início, o sr. Dautry, que é também presidente do *Comité de Coordination du Rail et de la Route*, se ocupa do estado pouco satisfatório da aviação comercial francesa, ha alguns anos. Fâ-lo para mostrar "*un exemple d'incohérence technique et de gaspillage*" e as funestas consequências disso resultantes.

Salienta, depois, o sr. Dautry, a necessidade de um rejuvenescimento do aparelho administrativo francês que, a seu ver, "*a perdu ses contours nets de service public*". A principal causa de tão lamentavel estado de coisas seriam certas "*réformes partielles, parfois hâtives et incomplètes*", feitas para dar satisfação a "*des besoins réels ou supposés*". Dessa forma, a máquina adminis-

trativa francesa vem se tornando progressivamente emperrada, e sob o peso de organismos variados que, na maioria das vezes, longe de se auxiliarem, se perturbam reciprocamente.

Nada é mais nocivo, com efeito, do que essas reformas parciais; obedientes, na realidade, de modo quasi exclusivo, a concepções simplistas e unilaterais. Realizadas sem se levar em conta a posição real de determinado departamento ou repartição do conjunto da administração pública, elas concorrem forçosamente para imprimir a esta uma feição caótica. Daí, a perda dos "*contours nets de service public*" observada em seu país pelo sr. Dautry.

Quando se atinge a esse gráu de confusão, torna-se indispensavel efetuar, sem demora, modificações estruturais de carater simplificador. Não significa isso que se deva reagir contra a tendência a uma complexidade sempre maior, que se verifica na vida administrativa contemporânea. Simplificar, no caso quer dizer eliminar todas as excrescências oriundas das pseudo-reformas anteriores.

A administração pública, em todos os países, vem de ha muito evoluendo nitidamente no rumo de um crescimento ininterrupto que, na presente década, se acelerou de forma impressionante. Esse fenômeno histórico, conquanto facilmente discernível, não se impôs logo à generalidade dos economistas, dos políticos, dos sociólogos e dos juristas como uma necessidade inelutavel do próprio desenvolvimento da civilização industrial, mas deu origem, ao contrário, aos mais tremendos

conflitos no plano das doutrinas e das ideologias. Inúmeras foram e ainda são, aliás, as vozes cujo clamor se elevou contra a feição tentacular assumida pelo aparelho administrativo do Estado.

Entre os liberais de todas as cambiantes é que, naturalmente, a incompreensão foi maior e, por conseguinte, mais fútil a posição, teórica e prática, adotada a esse propósito. Para tais tardígrados do pensamento político tudo se resumia na *constatação*, penosíssima para eles, de que a esfera da administração pública estava incessantemente ampilando-se, com grave dano para as suas sempre caras, embora obsoletas, concepções. A *incapacidade*, radical e insanável, do Estado para o desempenho de certas funções administrativas da mais alta significação sob o ponto de vista do interesse coletivo, constitui sabidamente um dos *postulados* fundamentais do liberalismo.

A despeito, porém, de todas as *condenações* pronunciadas contra a sua *hipertrofia*, a administração pública continua por toda a parte do mundo, quer se trate de regimes democráticos, totalitários, ou de outras modalidades, a se estender constantemente. Não existe um único setor das atividades sociais em que ela hoje não intervenha, de modo diverso, conforme o país, é claro, mas numa ubiquidade que não pode deixar de aborrecer profundamente àqueles que se comprazem com a antinomia *decimononesca*: *indivíduo versus Estado*. As invectivas dos retardatários evidentemente não tiveram forças para determinar a mais ligeira alteração do sentido em que tal evolução veio prosseguindo.

Outros, não propriamente *liberais*, mas compartilhando inconscientemente de algumas das *crenças* destes, se viram, à falta de uma visão compreensiva, impotentes para agir da maneira mais útil ao bem estar social. Vários dessa categoria apenas lograram perceber o aspecto *orçamentário* do fenômeno; daí, o seu alarme diante da marcha ascensional irreprimível das despesas públicas. Fazer *economias*, cortes, reduções a gastos, eis o que, para esses espíritos simplistas, passou a ser o começo e o fim de toda sabedoria administrativa.

Aí está a fonte de uma parte das *reformas* fragmentárias realizadas em diversos países e que tão desastrosas consequências têm invariavelmente produzido. As fusões, supressões, consolidações e reagrupamentos, levados a efeito tendo-se em mira unicamente a diminuição de despesas, acabam geralmente por se mostrarem con-

traproducentes, obrigando posteriormente a outras *reformas* que antes deveriam chamar-se *remendos*. Os prejuízos causados por semelhantes reformas não precisam ser postos em relevo...

Por outro lado, ha que considerar a existência dos que, procedendo apenas empiricamente, percebem, todavia, a necessidade do desenvolvimento da ação administrativa do Estado. São eles os responsáveis pela criação "*d'organismes divers, de prolongements variés, de services plus ou moins indépendants, qui se superposent, s'entre-croisent, se contrarient, se paralysent*", no dizer do sr. Dautry. Esses elementos agem assim por não compreenderem o grave problema representado pelo incoercível aumento do domínio da administração pública no mundo contemporâneo.

O sr. Dautry sustenta que "*il y a lieu à faire que d'imposer à chaque service des économies arbitrairement chiffrées*". A sua longa prática administrativa mostrou-lhe quão nocivos são os "*cortes*" feitos debaixo da preocupação exclusiva de conseguir reduções imediatas de gastos. Na verdade, somente aqueles que persistem em ignorar o caráter extremamente complexo das atividades estatais em nosso tempo podem defender ainda este ponto de vista, que bem merece o qualificativo de primário.

"*La rénovation du fonctionnement de détail de nos administrations publiques doit être entreprise au plus tôt si nous voulons, comme nous le désirons tous, alléger le budget*", diz o sr. Dautry. Vê-se, assim, que o desejo de *aliviar* o orçamento é o que domina o ilustre engenheiro francês ao encarar o problema do melhoramento dos serviços administrativos em sua pátria. Ao método grosseiro dos *cortes* arbitrários ele reconhece, porém, que "*il faut substituer celle employée dans le monde industriel*", isto é, que "*il faut remonter à l'origine de chaque opération, de chaque formalité pour trouver sa raison d'être, suivre son évolution, l'étudier dans son fonctionnement, vérifier les besoins, moderniser les moyens, discerner, dans la forêt administrative, le bois sain et l'arbre mort, débroussailler, élaguer, aérer et replanter parfois. Il faut "repenser" notre organisation avec énergie et prudence. Il faut la "repenser" en prenant comme seul critérium des formules telles que celles-ci: "Ce Service, ce fonctionnaire, cette dépense, cette formalité, répondent-ils à un but précis? Est-il vraiment utile que ce but soit*

atteint? Cette utilité vaut-elle la dépense? Cette dépense ne peut-elle être réduite?

Examinada por este prisma, a questão da eficiência administrativa é suscetível de ser resolvida da maneira mais favorável para o interesse coletivo. O estudo analítico de cada repartição evidenciará as falhas, os desperdícios e as insuficiências nelas existentes, permitindo que se adotem medidas adequadas à sua correção. Em vez de meras reduções de pessoal, ou de simples supressões de serviços, far-se-á desse modo um abaixamento racional do custo das diversas operações cujo conjunto forma o trabalho da administração pública.

Eliminar tudo que concorra para dificultar a consecução de um melhoramento deve ser um dos cuidados constantes de um administrador. Consideração de ordem alguma deve impedir que se tomem providências, mesmo de caráter drástico, si necessário, que tenham como objetivo extirpar usos e processos rotineiros somente justificáveis em razão de sua antiguidade. Todas as praxes que se hajam tornado obsoletas convertem-se forçosamente em fatores de desperdícios de toda sorte.

O sr. Dautry, quando preconiza o método "empregado no mundo industrial" na renovação da vida administrativa, demonstra ter compreendido com nitidez que a indústria é a grande modeladora de todas as estruturas sociais do tempo presente. Em artigo publicado num dos primeiros números desta "Revista", insistimos particularmente neste fato que, em nossa opinião, é de uma relevância considerável na vida de nossa época.

Embora somente um capítulo de "*Métier d'Homme*" trate diretamente do assunto "Services Publics", pode-se dizer que em todo o livro do sr. Dautry se nota uma constante preocupação com o mesmo. O seu maior desejo é que se efetue um trabalho que dê ao povo francês "*la certitude que l'administration est comme mobilisée pour une réforme profonde, orientée non seulement vers la repression des abus et le redressement budgétaire, mais aussi vers l'organisation de l'avenir*". *L'effet d'une telle organisation — conclue ele — sera considérable en même temps que les conséquences budgétaires pourront être remarquables*".

Das considerações expendidas pelo sr. Dautry em seu livro a propósito dos serviços públicos em França evidencia-se que a maior parte das falhas neles existentes, bem como das incongruências de muitas reformas que vêm sendo tentadas, decorrem de uma visão deficiente e restrita dos problemas administrativos da hora atual. Nessa grande nação européia, os preconceitos do liberalismo sobrevivem muito mais tenazmente do que em qualquer outra: ora, tal corrente do pensamento político sempre se mostrou refratária a toda concepção *orgânica* do Estado. O sr. Raoul Dautry ainda é, até certo ponto, um *liberal* — essa é a razão pela qual, a despeito de sua notável inteligência e de seu senso prático, ele não desce em suas críticas até as raízes dos males que denuncia.

Mesmo assim, entretanto, suas observações a respeito do serviço público da França são bastante valiosas e merecem uma leitura atenta.