

A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO E A REFORMA DO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL

URBANO C. BERQUÓ.

Si ha realidade histórica que não possa ser negada ou desconhecida em nossos dias, essa é, sem dúvida, a importância rapidamente crescente que o Estado vem adquirindo, desde que a *grande guerra* começou a abalar em seus fundamentos a organização *decimononesca* da vida social da humanidade. De 1929 para cá, entretanto, a extensão do poder e das responsabilidades do Estado está se processando com tal vigor que mesmo alguns observadores argutos das grandes transformações sociais de nosso tempo se mostram atônitos e incapazes de apreender a sua justa significação.

A Grande Depressão — no dizer tão acertado de Lionel Robbins — foi um terremoto que provocou o desabamento de uma parte considerável da estrutura econômica do mundo, deixando patentes, ao mesmo tempo, a inadequação e a ineficácia dos velhos métodos e instrumentos tradicionalmente empregados na terapêutica das crises. Essa grande depressão, prolongada, profunda, múltipla, originada e agravada por uma sucessão e uma superposição de crises — bancária, agrícola, monetária, industrial, política — determinou um desajustamento geral, manifesto de forma impressionante tanto no domínio dos fatos como no das idéias.

Surpreendidos, desconcertados por seus efeitos, cuja amplitude e seriedade não haviam sequer pressentido, os dirigentes da quasi totalidade dos países se viram de um momento para outro forçados a agir com presteza para impedir que, em virtude de um colapso econômico de gravidade sem precedente, a própria organização social viesse a ser afetada em seus alicerces. O direcionismo econômico deixou de constituir um assunto de discussões e controvérsias de caráter teórico ou de significação doutrinária para se pôr na realidade dos fatos como um problema prático de vital interesse para todas as nações.

Certo, ainda existem economistas e teóricos políticos de compreensão tarda, que persistem em asseverar que a direção de uma dada economia nacional pelo Estado não é possível nem desejável. Esses retardatários raciocinam como si o direcionismo econômico fôsse presentemente uma questão de simples opção e não um imperativo irresistível das circunstâncias históricas.

A ausência de uma percepção segura e rápida da natureza do problema e a falta de ade-

quação do aparelhamento administrativo ao desempenho das novas e graves incumbências que lhe eram impostas, fizeram, porém, com que o desenvolvimento do direcionismo econômico nestes sete anos se processasse da maneira mais empírica, às apalpadelas, ora com avanços excessivos, ora com recursos bruscos, quasi sempre de forma pouco rendosa, isto é, com um *gaspillage* tal que os devotos do *laissez-faire*, em sua incurável miopia, julgaram ver nisso uma triste confirmação prática de seus pontos de vista teóricos. Um ilustre economista francês, Henri Hauser, dizia não ha muito, em artigo publicado na *Révue Économique Internationale*, que no mundo inteiro existe hoje *uma economia dirigida sem direção*.

Que sentido pode ter essa afirmação indubitavelmente irônica em seu aspecto paradoxal? Simplesmente o que estamos procurando mostrar: que o Estado se viu repentinamente — em muitos casos diante de um verdadeiro *salve-se quem puder!* — obrigado a assumir a direção suprema das atividades econômicas nacionais, sem que os governantes estivessem preparados para isso e sem que pudessem dispor dos instrumentos e meios convenientes.

Daí o cunho de improvização, a carência de organicidade que apresenta em cada país, mesmo naqueles em que o Estado já possuía, na prática como na doutrina, um caráter totalitário, o conjunto de medidas adotadas com o objetivo de permitir que o poder público pudesse dar desempenho à tarefa, agora obrigatória, de direção da vida econômica. A medida, porém, que o nacionalismo econômico se acentuava, mais evidente se tornava que — longe de circunscrever a sua ação dirigente ao domínio da economia, aliás tão vasto e de fronteiras tão difíceis de demarcar na prática — o Estado teria que ampliá-la a todos os setores da atividade humana.

Ao Estado ideal do velho liberalismo — mal necessário que a sabedoria política deveria restringir ao mínimo — a realidade histórica contrapunha a exigência de um Estado dinâmico e onipotente na defesa do interesse público. E' claro, porém, que não se trata de um Estado absorvente, hipertrofiado, um *monstro frio* destruidor de toda individualidade e compressor de toda iniciativa.

Não; o Estado que as profundas transformações estruturais destes últimos lustros estão exi-

gindo e moldando é esse grande *harmonizador de dissonâncias* a que se refere Morstein Marx, ou seja o regulador supremo, árbitro e orientador das múltiplas atividades individuais em conformidade com o interesse nacional. Esse novo Estado, cujo surto por vezes doloroso se constata por toda parte, tem necessariamente que apresentar uma *feição administrativa dominante*.

"Administrative power appears as one of the established political facts in present-day government" já constatava um autor norte-americano em 1928 (Ernst Freund, *Administrative Powers over Persons and Property*). Fritz Morstein Marx, em seu excelente estudo sobre "Civil Service in Germany", do qual transcrevemos essa citação de Freund, acrescenta: "desde então a depressão econômica tem por toda parte dado origem a instituições de emergência cujas principais funções são antes de caráter administrativo do que legislativo ou judicial. A significação política do poder executivo está crescendo constantemente". Constata assim esse autor alemão que, independentemente de quaisquer ideologias, vem a ação estatal, em consequência da formidável depressão econômica iniciada em fins de 1929, se tornando cada dia mais executiva, ou, em outras palavras, revestindo uma feição administrativa acentuada.

"A administração pública em seus múltiplos aspectos — aduz ainda Morstein Marx — tornou-se o principal intermediário pelo qual a síntese estatutariamente formulada entre a iniciativa privada e o bem público é transformada em atualidade social. Em seu papel de intermediário, ela é hoje uma das forças dominantes que moldam a atitude cívica. Muito mais do que os ramos legislativo e judicial do governo, ela realiza dia a dia, através abundantes e mais ou menos subtis contactos com o povo, a omnipresença do Estado. O poder executivo não pode, por conseguinte, continuar a ser encarado meramente como um agente secundário de legislação. A área de interesses humanos que ele virtualmente cobre corresponde à diversidade perplexionante das competições individuais, ou porque elas afetem o grupo como tal, ou porque a mútua interdependência que caracteriza a sociedade contemporânea imponha uma reconciliação e um ajustamento, onde quer que um conflito pareça provável. Dada essa expansão obrigatória, é óbvio por que a eficiência administrativa é cada vez mais reconhecida como o fundamento de um bom governo."

E', pois, um fato de meridiana evidência que o poder público está passando presentemente por uma transformação extensa e profunda, cuja principal característica consiste na afirmação da preeminência da função administrativa — preeminência essa exigida pelas condições da vida contemporânea, não sendo, portanto, como pensam tantos doutrinários sem senso realístico, um resultado da

aplicação de ideologias políticas. Trata-se de uma tendência histórica observada desde vários decênios, mas acentuada fortemente pela grande guerra e suas conseqüências e, de forma ainda mais violenta, pela grande depressão econômica de 1929 a 1936.

Nesta etapa da era industrial em que estamos vivendo, indagar si o Estado deve ou não dirigir a economia nacional é apenas fazer um esforço intelectual inútil para resolver uma pseudo-questão. O Estado tem forçosamente que agir como um elemento de direção suprema nesse e em outros domínios da vida social.

A verdadeira questão que o direcionismo faz surgir é a seguinte: *até que ponto deve fazer-se sentir essa direção, a que normas deve ela obedecer para que os seus resultados sejam os mais favoráveis à comunidade nacional?* Pensamos que a ação do Estado atualmente deve visar, antes e acima de tudo, harmonizar, coordenar, sintonizar as atividades de várias ordens que se exercem no seio da sociedade, de modo a assegurar-lhes o máximo rendimento em proveito da comunidade, procurando ao mesmo tempo, dentro de tal orientação, garantir aquele mínimo de liberdade e de iniciativa individuais sem o qual não é possível o bom funcionamento de uma economia complexa como a atualmente dominante.

O direcionismo econômico, sendo uma imposição dos fatos, se manifesta sob as formas mais diversas e os graus mais variados nas diferentes economias nacionais. Em cada uma destas, em conformidade com o seu *tipo de constituição*, com as suas características individuais e com as circunstâncias históricas, a tendência direcionista se refrata, se amolda às condições da ambiência.

Não é, pois, sem razão que se empregam como equivalentes de *dirigida*, na qualificação de economia, entre outros termos que não nos ocorrem agora, os seguintes: *planificada, ordenada, deliberada, guiada, organizada, compensada, controlada, manobrada, vigiada, regulada, orientada*. Não ha evidentemente sinonímia perfeita entre tais qualificativos; ao contrário, eles revelam diferenças bem apreciáveis na maneira de conceber o direcionismo econômico.

Mas em meio a tão pronunciadas diferenciações, que a prática e conseqüentemente as suas primeiras tentativas de interpretação teórica revelam, ressaltam alguns aspectos que podem ser considerados essenciais e permanentes. Um deles consiste na compreensão cada dia mais generalizada e nítida da imprescindibilidade de se nortear a ação do Estado segundo as linhas bem definidas de um *plano* que abranja o conjunto dos problemas econômicos nacionais e procure resolvê-los levando em conta principalmente o interesse da Nação.

Aliás, a nossa Constituição, determinando em uma de suas disposições transitórias que seja elaborado um plano econômico nacional, mostra que os nossos legisladores constituintes de 1934 souberam perceber claramente que a *planificação* não é hoje apenas conveniente, mas, também necessária. Devendo, pois, dirigir a economia nacional em conformidade com um plano, é claro que o Estado tem necessidade de proceder a uma reforma profunda de sua estrutura afim de torná-la adequada ao desempenho dessa nova, difícil, complexa e importantíssima função.

A vida econômica de nossa época é cada vez mais dominada por um imperativo: o da *eficiência*. Todas as atividades, quer as empregadas no domínio da produção, quer as que se exercem no da repartição, vão tomando um aspecto progressivamente técnico. A racionalização, surgida modestamente como um esforço para elevar dentro de quadros restritos o rendimento do trabalho industrial, ampliou de tal forma a sua esfera que não ha setor da atividade humana em que ela presentemente não se tenha tornado necessária.

Nessas condições, não poderá o Estado ser um dirigente seguro, um regulador eficaz, um árbitro sábio da vida econômica, si não estiver capacitado a proceder como o agente supremo da racionalização, como o promotor da racionalização integral. Já disse Harold Laski nesse livro admirável que é "*A Grammar of Politics*", que a ação administrativa do Estado contemporâneo é preponderantemente *uma questão de técnica*. Técnica de direção, de *direção planificada*, acrescentamos.

A reforma da aparelhagem administrativa estatal tornou-se assim uma necessidade urgente, e é por esse motivo que, mesmo nos países de regimes políticos e condições sociais mais distanciadas, a premência dessa reforma se tem feito sentir com alta intensidade. O afeiçoamento da maquinaria da administração pública — afeiçoamento deliberado, conciente — às grandes incumbências que lhe são agora universalmente reconhecidas, ocupa, por conseguinte, um lugar de destaque na ordem do dia dos problemas de govêrno de maior importância atual e de significação futura mais relevante.

Ora, a eficiência de uma administração pública depende diretamente e em primeiro lugar — é axiomático — da qualidade de seu *peçoal*. Daí a atenção redobrada que está merecendo hoje a questão do aperfeiçoamento do serviço público civil, por parte de todos os dirigentes nacionais cõncios de suas imensas responsabilidades.

Sem um serviço público civil racionalmente organizado, não pode o Estado fazer frente, senão com um desperdício intolerável de esforços e de recursos e, portanto, com uma eficácia muito reduzida, aos problemas de crescente complexidade cuja solução não pode, entretanto, ser achada. ou siquer

encaminhada, sinão pelo poder público. Um Estado ineficaz, emperrado, incapaz de agir com segurança no trato de assuntos como os de ordem econômica, que interessam vitalmente a comunidade nacional, constitue nas condições da vida contemporânea uma verdadeira ameaça à ordem social e à segurtnça institucional.

Tornar eficiente o aparelho estatal nas presentes circunstâncias históricas é, pois, contribuir da forma mais segura para neutralizar os efeitos dos múltiplos fatores de desagregação da ordem social, que hoje mais intensamente do que nunca se manifestam por toda parte. Não ha, portanto, problema algum cuja solução esteja reclamando atualmente maiores e mais concientes esforços dos governantes de quasi todos os países, do que o da reforma da estrutura e dos métodos da administração pública.

Mas, como dissemos acima, a eficiência de uma administração pública depende, sobretudo, da qualidade de seu *peçoal*. A importância do elemento humano é tão preponderante aí que se torna inteiramente vão qualquer esforço no sentido de aperfeiçoar e aumentar o rendimento da maquinaria administrativa, que não seja precedido ou acompanhado *pari passu* pela execução de um programa de elevação da capacidade funcional dos servidores do Estado.

Aquilo que os inglêses e os norte-americanos chamam *personnel policy* está sendo objeto de estudo, de investigações e debates, em diversos países, sobretudo nos Estados Unidos, havendo hoje em consequência disso abundante bibliografia consagrada aos vários aspectos que apresenta naturalmente esse problema. Nos Estados Unidos, a política de recuperação e reforma — o *New Deal* — posta em prática pelo presidente Roosevelt veio deixar visíveis os males incalculáveis decorrentes da falta de um serviço público civil à altura das grandes responsabilidades do Estado contemporâneo.

Andrew Jackson — afirmou recentemente o professor Dixon Ryan Fox, presidente do Union College, de Schenectady — consagrando o *spoils system*, desprofissionalizou por completo o serviço público norte-americano. De meio século para cá, entretanto, graças principalmente à substituição gradativa do regime de *patronage* pelos dos concursos públicos, os maus resultados do *spoils system* têm sido consideravelmente atenuados.

Mas, ainda assim, uma das maiores dificuldades encontradas pela política roosevelteana consistiu precisamente na carência de um pessoal administrativo capaz de fazer face às novas, grandes e àrduas tarefas que a necessidade de lutar eficazmente contra a depressão vinha impor com uma premência verdadeiramente atordoadora. O mesmo ocorreu, de maneira mais acentuada aqui, ou mais atenuada ali, em quasi todos os países.

Das grandes nações, talvez tenha sido a Inglaterra aquela em que o Estado encontrou menos dificuldades em adaptar os seus meios de ação às novas condições oriundas da depressão. Deve ela isso quasi inteiramente à excelência de seu *Serviço Civil*, sobretudo à *classe administrativa*, cuja competência mais uma vez posta rudemente à prova numa emergência de tanta gravidade, se reafirmou de maneira vitoriosa em benefício da comunidade britânica.

Mas, de modo geral, se pode asseverar que, de 1930 para cá, não ha nação em que o problema da reorganização, e em muitos casos simplesmente da organização, do serviço público civil não se tenha posto com agudeza. A depressão econômica a todas atingiu profundamente — estruturalmente seria até mais acertado dizer — em graus diversos, é certo, e por isso mesmo a urgência da reforma do aparelhamento administrativo do Estado, em particular do serviço público civil, foi ressentida desigual, mas simultaneamente por toda parte.

Para enfrentar a resolução de problemas substancialmente idênticos — os decorrentes da extensão de suas atribuições, mórmente as relacionadas com a direção das atividades econômicas na-

cionais — os diversos Estados se viram forçados a fazer apêlo a métodos e medidas que, analisadas a fundo, demonstram uma unidade essencial. Em seu último relatório anual, o Sr. Harold Butler, diretor da Repartição Internacional do Trabalho, salientou com muita justeza êsse fato para demonstrar que, não obstante as maiores divergências existentes, política e socialmente, a técnica da ação estatal, que vem sendo desenvolvida em consequência da luta contra a depressão, é fundamentalmente a mesma em quasi todos os países.

Em inteira conformidade com o programa desta Revista, procuraremos, numa série de artigos ulteriores, pôr em relêvo os aspectos essenciais da transformação da estrutura e do funcionamento do Estado contemporâneo, tendo em vista, principalmente, fazer ressaltar o caráter de *necessidade* de que, em consequência disso, se reveste a reforma do serviço público civil. Fa-lo-emos mantendo-nos sempre fieis ao critério que nos parece o único admissível no exame de tão relevante questão: o de inteira independência em relação a qualquer ideologia política ou doutrina sociológica.

Rio, 7 de outubro de 1937.