

RSP Revisitada

O artigo a seguir aborda, de maneira bastante leve e bem humorada, os principais preconceitos e lugares comuns atribuídos à burocracia estatal pela imprensa e por outros setores sociais.

Como Guy Peters assinala, a imprensa e os políticos veem na burocracia o bode expiatório perfeito para explicar a causa de uma gama bastante grande de problemas sociais e econômicos. No meio acadêmico, ainda segundo Peters, existem pelo menos sete concepções diferentes utilizadas para descrever o fenômeno, que conduzem a uma aparente visão esquizofrênica do fenômeno burocrático: por um lado, a burocracia é vista como um Leviatã, uma entidade monolítica, fora do alcance do controle político e social e com um insaciável apetite pelo poder; por outro, a burocracia é vista como um amontoado de instâncias descoordenadas e incapazes de terem ideias próprias e, quando não, com ideias sem sentido.

É inegável, de qualquer modo, a ligação entre burocracia e os Estados Modernos. Nem mesmo o mais ferrenho opositor da burocracia iria recomendar sua extinção. No caso específico do Brasil, nos anos recentes, houve uma significativa recomposição da burocracia estatal – conforme análise realizada no artigo de José Celso Cardoso Jr., que também compõe esta edição da RSP.

Essa recomposição, já dentro dos preceitos trazidos pela Constituição de 1988, ocorreu por meio de concurso público e seguindo os princípios da meritocracia. O concurso público representa um dos requisitos para a formação de uma burocracia profissional, mas somente um processo de gestão e capacitação permanente pode garantir que ela sirva, de forma eficiente, o seu patrão: a sociedade brasileira.

Eu sou um burocrata

Wycliffe Allen

Texto publicado na RSP, vol. IV, nº 3, de dezembro de 1951

Segundo a imprensa e o *Congressional Record* eu sou aquele que come à farta da panela do tesouro público. Sou a encarnação da indolência em tôdas as épocas. Vivo à custa dos salários que meus compatriotas ganham com o suor do seu rosto e dos lucros das indústrias que contribuem para os cofres do Estado pagando elevados impostos.

A essa existência de parasita eu dou, porém, aparentemente, pouco valor. Supõem que passo, todos os dias, oito horas cochilando como um gato e só interrompo essa sonolência para arrastar a minha pena sobre o papel. Acreditam que eu forjo o formalismo em proporções alarmantes e que me defendo contra os reformadores por meio dos *lobbies* que mantenho junto ao Congresso Federal. A indústria cinematográfica e os caricaturistas acham que sou um ótimo exemplo do ridículo.

Seja lá o que fôr, a verdade é que represento uma parcela de inteligência, do braço e das pernas por cujo intermédio as esperanças e aspirações do povo se concretizam. Durante a guerra – e em tôdas as situações de crise verificadas em tempo de paz – a maquinaria administrativa de que sou peça é um instrumento essencial em qualquer plano nacional de realizações. No entanto, seja qual fôr minha eficiência como burocrata, minha lealdade ao govêrno é sempre indiscriminada e constantemente posta em dúvida.

Há anos que se exige a identificação dactiloscópica de todos os nossos servidores públicos, enviando-se cópias das respectivas impressões ao Bureau Federal de Investigação. Apesar disso, o Congresso ainda recentemente concedeu um crédito de vinte milhões de dólares para novas investigações em tôrno de minha pessoa. E' questão de menor importância o fato de eu ter sobrevivido.

Agora, depois de investigado, identificado, fichado e reinvestigado, sou um leal funcionário federal – ocupante de um cargo público. Como consegui? Bem, apesar da opinião contrária do público, lutei por isso.

Tudo começou com uma descuidada pergunta feita no colégio, durante um bate-papo à borda da piscina; já pensou no serviço público? Pensei na administração

municipal, de condado, estadual e federal. Eliminei, de início, a de condado; os serviços públicos das unidades desse nível segundo me pareciam eram o *continente negro* da organização governamental americana. Restavam, pois, as municipalidades, os Estados e a União. Cada um apresentava, porém, sérios obstáculos. Êles enfrentavam, de várias maneiras, o problema de defender a tese de que as decisões políticas são a própria essência da democracia, promovendo ao mesmo tempo a eficiência dos trabalhos administrativos e a experiência da administração.

Depois de um ano de intensos esforços na faculdade, consegui um emprêgo numa firma de engenheiros inteiramente empenhada em trabalhos técnicos e de organização para os governos de condado, municipais, estaduais e nacional, mas a guerra lançou-me no serviço civil das forças armadas. Quando veio a paz, pleiteei através de concurso (e venci), um emprêgo público, desses que são considerados como bem pagos na administração federal (bem pagos de certo, à vista dos níveis de salários dos servidores públicos e não de outros empregados).

Dessa maneira, você, contribuinte, vem pagando meus vencimentos, direta ou indiretamente, há uns quinze anos de atividades civis ou militares. O que significa para você o meu trabalho? Como muitos outros burocratas, desempenho um pequeno papel no plano de elevação dos índices de eficiência dos serviços que lhe são prestados em troca do que você paga ao govêrno. Muitas cidades e Estados podem, agora, fazer com que muitas indústrias (*ditas eficientemente administradas*) pareçam, em comparação com o serviço público, viver sob o regime do papelório. Nos últimos vinte anos, o interêsse pela administração eficiente proliferou entre as

autoridades públicas. Além dos cursos noturnos comuns e dos cursos por correspondência atendidos por uma grande quantidade de burocratas ambiciosos, os administradores-“chave” das cidades, dos Estados e da União procuram fazer cursos especializados nas universidades, por sua própria conta e nas horas vagas. Administradores municipais viajam à noite, atravessando metade de um Estado do meio oeste americano a fim de promoverem seminários semanais sobre técnica de administração, tendo por material didático o distribuído pelos cursos por correspondência. As autoridades financeiras, os lançadores municipais, os especialistas em pessoal, os interessados pela administração de obras públicas hoje estudam por correspondência no *Institute for Training in Municipal Administration* e fazem cursos de extensão nas respectivas cidades a fim de obterem diploma superior. Seu instrumento de aferição do sucesso anual não é o lucro financeiro pessoal mas a eficiência de seu serviço. Muitas atividades – dos órgãos do governo ou de outros quaisquer – são suscetíveis de uma análise de custo e, em alguns setores, tem sido mesmo empregada com êxito essa análise. Realmente, pode-se encontrar peritos em custo, contadores especializados, engenheiros industriais, etc. no serviço público, muito embora não tenham os títulos de seus correspondentes nas empresas privadas. Todos eles são burocratas como eu!

De vez em quando leio, com inveja, a descrição dos processos de contabilização das organizações industriais. Uma indústria pode confiar quase inteiramente nas vendas que faz ao governo para obter seus lucros; mas os processos “protecionistas” e geradores do formalismo que o público me impõe não se estendem a essa indústria. Toneladas de regulamentos, as inspeções,

as tomadas de contas internas, os registros *a posteriori* das despesas, a Contadoria-Geral e a Comissão de Serviço Civil... Tudo isto foi criado por você através de leis tão minuciosas que a conclusão a tirar das mesmas é inevitável. Você não confia em mim para executar o trabalho e por isso estabelece sérias restrições, salvo se trabalho numa empresa privada.

Você pretende defender a integridade dos negócios públicos por meio do formalismo. Tenho visto gente capaz lutando, durante vários anos, para romper normas administrativas estreitas, desnecessárias e custosas. A maior parte delas foi criada pelo seu medo a minha pessoa e a meus companheiros de trabalho, medo êsse que se comunicou aos seus representantes no legislativo.

Os que procuram lesar o governo ou a justiça, se escondem do serviço público federal, com suas autoridades controladoras, com seus exames de escrita feitos pela Contadoria-Geral e com seus vários organismos de investigações, inclusive os agentes do fisco e os do Bureau Federal de Investigação. Não obstante, você amarra os servidores públicos com um controle tríplice de seu trabalho e um volume considerável de detalhes. Nossa contabilidade não visa, principalmente, a um propósito administrativo útil.

O seu objetivo é que ela seja mantida de tal maneira que a Contadoria-Geral possa fazer uma tomada de contas mais fácil e que, também, possa servir para atender rapidamente aos pedidos de informações do Congresso.

Você nos fez admitir pessoal em 1950 pelos métodos que já foram considerados como motivo que, em 1880, levou um candidato a emprego público a assassinar o Presidente Garfield. Você nos obriga a disciplinar os servidores públicos com

instrumentos que datam do tempo da Rainha Vitória. Você nos faz admitir pessoal por meio de decretos. Quando seus representantes no Congresso cortam as dotações, as disponibilidades que resultam da medida são cumpridas de acordo com regulamentos que são aplicados de tal maneira que os Chefes Mecânicos ou Artilheiros Navais com vinte anos de experiência são afastados da atividade enquanto um veterano da última guerra, com um ano apenas de serviço, continua em exercício enquanto demonstrar “boa eficiência”. “Boa”, no caso, representa muito menos do que “média”. Carreira? O que acontece com vinte anos de treinamento e experiência que o governo perde? Você acha que isto é um desperdício de dinheiro e de homens? No entanto, você não procura corrigir essa falha, você, por intermédio de seus representantes!

Não são só os desperdícios que precisam ser corrigidos. Há iniquidades graves a sanar. Considerando seu desejo de promover a melhoria da administração, nós, os burocratas, descobrimos as três razões de não ter você, até hoje, comunicado aos seus representantes no legislativo os seus pontos de vista a respeito do assunto. Em primeiro lugar, você não se interessa realmente pelo assunto. O governo só existe para você como objeto de crítica nos momentos de lazer, após o jantar. Não afeta sua vida de outro modo.

Em segundo lugar, você raciocina em função de programas e idéias mas não de detalhes a que se deve ater a execução desses programas. É provável que seu representante no Congresso pense da mesma maneira. Uma “comissão econômica” na Câmara ou no Senado podia, se quisesse trabalhar, socilitar o concurso da Contadoria-Geral, da Comissão de Serviço Civil e do Bureau de Orçamento a fim de

assisti-la no preparo das medidas de limitações dos gastos federais, mostrando os anacronismos administrativos das comissões e os desnecessários detalhes incluídos na legislação atual.

Terceiro, você é, sem dúvida, membro de um ou mais grupos de pressão que influenciam os respectivos representantes no legislativo no sentido de obter leis que lhes sejam favoráveis ou para expor ao Congresso seus pontos de vista como se fôssem representativos da “opinião pública”. Seu grupo pode concentrar suas atenções no governo federal, visando a obtenção de favores econômicos diretos, como fazem os grupos operários e a Associação Nacional de Manufatureiros. Também pode você esperar que o governo federal alivie a consciência de cada um por não ter feito nada por sua própria conta, isto é, nada do que deseja que o governo faça. Nesse sentido, as leis que criam privilégios para os veteranos no serviço civil federal são de interesse apenas quando são comparadas com as normas que vigoram nas empresas particulares relativamente à mesma classe de empregados. Finalmente, seu grupo de “pressão” pode concentrar a atenção no governo federal, tomando-o como instrumento de defesa de convicções éticas, teológicas, econômicas ou sociais que afetam nossa maneira de viver. Assim, pode ser esse grupo responsável por uma nova lei básica. As leis, porém, devem ser administradas.

Os órgãos federais são, pois, criados para atender necessidades. De um modo geral essas necessidades são sugeridas aos parlamentares pelo respectivo eleitorado. Se você tiver o cuidado de passar em revista os acontecimentos que culminaram na criação de “mais um” órgão federal, você poderá encontrar o espírito da medida no seu próprio círculo. Quando o relatório de

uma comissão de reorganização nomeada pelo Presidente da República, ou seja, da Comissão Hoover, ameaça o órgão independente que é de seu interesse, em seu protesto angustioso contra a reforma da unidade, você esquece a melhoria que pode dela resultar para os serviços públicos. Quando se reclama economia, você exige que todas as verbas sejam cortadas, menos a do órgão que interessa ao seu grupo. Os cortes iniciais no orçamento, cortes esses recomendados pelas comissões de finanças do Senado e da Câmara, desaparecem e o orçamento afinal aprovado pode até ser maior do que o proposto pelo Executivo. Dessa maneira, eu, o burocrata, acabo ficando com a batata quente nas mãos e não posso soltá-la.

Não há ninguém que possa ficar com ela. Munido dos necessários recursos para executar um programa, admiti pessoal para realizar o trabalho. Imediatamente surge a grita: “funcionários demais”, “desperdício burocrático”, etc. etc.

Sim, eu sou um burocrata, um ocupante de cargo público! Isto é para mim motivo de orgulho como também o é o fato de que trabalho com outros burocratas empenhados em executar os trabalhos do governo federal da maneira mais eficiente que lhe permitam. E’ natural que haja alguns zangões entre os servidores públicos mas seu número é, para surpresa geral, muito pequeno. Você encontrará seus equivalentes nas empresas privadas, em igual número ou em número ainda maior.

A política partidária não constitui problema na administração federal. Como nas empresas privadas, é a política dos altos cargos que causa a ruína, política essa baseada em grupos, pessoas e ambições. Mesmo assim, não temos um sexto vice-presidente encarregado da sala de lanche da diretoria, vice-presidente esse que nada mais é do que uma pessoa relacionada com o presidente do conselho da empresa.

O governo federal é a maior empresa da terra. Muitos de seus males administrativos são comuns a todas as organizações públicas ou privadas, que sofrem o mal da grandeza. Muitos de seus vícios só poderão ser corrigidos quando os indivíduos e os grupos olharem para além de seus interesses especiais e aceitarem, ocasionalmente, as recomendações “burocráticas” no interesse de todos. O governo federal tornou-se grande porque as necessidades reais ou imaginárias do povo foram consubstanciadas em lei pelos seus representantes. O único lucro possível para o governo deve ser expresso em termos de serviços prestados no momento ou de recursos humanos e físicos reservados para a posteridade. Trabalhar para uma tal empresa é uma incumbência que requer muito mais de oito horas de trabalho, embora eu seja um burocrata! Você levaria um verdadeiro *choque* se soubesse o prazer que sinto em evitar o formalismo aqui e melhorar o processo acolá! Sabe por quê? Eu também sou contribuinte.

