

RECUPERAÇÃO MORAL NA FUNÇÃO PÚBLICA

WAGNER ESTELITA CAMPOS

Recuperação moral da função pública significa levantar-lhe "o moral" e melhorar-lhe "a moral". É urgente, entre nós, a recuperação nos dois sentidos. Levantar o moral, neutralizando os fatores de insatisfação e desinterêsse pelo trabalho, corrigindo as situações de privilégio e adotando critérios objetivos nas escolhas para os cargos de direção e chefia. Melhorar a moral, pela formação de elites, por medidas de fiscalização e contrôle, de contenção e punição, e, principalmente, pelo rigoroso prevailecimento do sistema do mérito e a eliminação total do empreguismo como satisfação das clientelas eleitorais. Em síntese: estabelecer o primado do interêsse coletivo contra tôdas as formas de desvirtuamento da função pública.

Os problemas de nossa situação econômica e financeira não podem ser isolados de outros aspectos, para o efeito da exata compreensão de suas causas, de suas consequências, e de suas soluções. Como já tive oportunidade de ponderar, citando GEORGE STEINER, o eminente professor de Economia da Universidade de Illinois, "as deficiências da máquina administrativa influem muito na eficiência com que são levadas a efeito as políticas econômicas do Governo"; além disso — e aqui me arrimo no pensamento do grande sociólogo MAX WEBER — há uma relação direta

entre as práticas morais ou "éticas" de uma comunidade e o caráter do respectivo sistema econômico.

Cumpra-se, desde logo, uma distinção entre as duas acepções em que o vocábulo "moral" pode ser considerado, para efeito de sucinta apreciação do problema da recuperação em nossa vida pública. Temos, de um lado, o "moral" como significando o "estado de espírito de um indivíduo ou grupo, relativamente ao trabalho e suas condições", na expressão de WHITE, ou aquela "atitude de mobilização voluntária, entusiástica e efetiva dos esforços de um grupo para a obtenção de algum propósito", como conceitua ORDWAY TEAD, e que se assenta, segundo o ensinamento de PIGORS, na "fé do líder no liderado, dêste naquele, de cada um em si próprio, e de ambos na causa". Neste sentido o chamado "moral do grupo", insuscetível de correta definição, melhor será compreendido pelos seus sintomas e pelos seus fatores de formação. De outro lado, temos a palavra "moral" em seu sentido ético, significando conformidade a certas normas de comportamento, inspiradas em costumes ou inscritas em códigos sociais de natureza diversa, com as respectivas sanções. Cada comunidade, como cada tipo de "associação", impõe regras a seus membros. Tais regras e correspondentes sanções são várias e diferenciadas.

Entendo que o esforço de recuperação moral deve ser processado tendo em vista os dois sentidos apontados.

Essa recuperação, na vida pública, há de ter como ponto de partida o desenvolvimento do espírito de cooperação, para que os objetivos comuns se consigam através de esforços honestos, em que predomine o interesse coletivo sobre o individual. O ajustamento do segundo ao primeiro interesse estará sempre, em última análise, inspirando o ajustamento, a seu turno, da conduta do cidadão ao código moral tácito ou expresso.

Mas, o desenvolvimento do espírito de cooperação vem encontrando, paradoxalmente, dificuldades cada vez maiores dentro das condições de progresso material do mundo moderno.

Já os estudos de LE PLAY, realizados há um século, demonstravam a correlação negativa entre o desenvolvimento material e a capacidade humana para o trabalho coletivo. EMILE DURKHEIM concluiu, igualmente, tempos depois, que o "desenvolvimento industrial não somente diminuiu nossa disposição para trabalhar em conjunto, como também a soma de felicidade humana".

Por sua vez, o desenvolvimento das ciências físicas colocou nas mãos do homem soma tremenda de poder, cuja utilização no sentido do bem coletivo, para criar e não destruir, para o bem e não para o mal, para a vida e não para a morte, constitui o maior problema de nosso tempo.

URWICK, o grande pensador inglês, assinalava que "a principal causa dos desastres atualmente sofridos pela humanidade consiste na falta de equilíbrio entre o conhecimento, pelo homem, das ciências físicas e sua capacidade de compreensão das leis de organização social, necessárias ao controle do poder que aquêle conhecimento criou".

O que falta, acrescenta URWICK, "é a imaginação que permita aplicar êsse conhecimento aos problemas do momento; ou a habilidade da parte dos que a possuem de enfrentar uma corrente de filosofia política cuja raiz primária ainda é o egoísmo". "... o propósito, o fim que hão de perseguir os que se dedicam à administração de cada grupo particular deve ser de tal índole que convoque o interesse do grupo como entidade, ao mesmo tempo que o harmonize com o interesse dos grupos maiores do qual é parte; isto, ao invés de postular *ambições* estranhas de alguns elementos dêste grupo, como indivíduos ou como partes de algum outro agrupamento, profissional ou social. A administração somente poderá assentar-se em *princípios* quando essa premissa estrutural fôr aceita". "... o *oportunismo individual resulta, dadas as condições de nosso tempo, tão imoral e tão subversivo de uma vida ordenada, estável e cooperativa, como a mentira, a fraude e outros estilos de corrupção pessoal*".

Estas considerações me parecem oportunas entre nós, seja porque precisamos preparar-nos para enfrentar, através de um esforço político e social adequado, o desenvolvimento

econômico que vamos conduzindo, seja porque a experiência de nossa vida pública, no âmbito do Legislativo como do Executivo, assinala, com freqüência, episódios em que, a cada passo, se registram tentativas, não raro bem sucedidas, de fazer com que o interesse individual ou de grupos se sobreponha ao interesse da comunidade. Nem preciso citar exemplos, tão próximos de nós êles se encontram. Nossa própria atividade legislativa, forçoso é reconhecer, documenta a afirmação.

Recordo, neste passo, as palavras de OLIVEIRA VIANA: "Certo, êste trabalho de reeducação moral e cívica — indispensável à nossa adaptação às novas condições políticas do mundo — é aqui um trabalho mais difícil, mais árduo do que em qualquer outro povo. Somos uma raça de homens profundamente individualistas. Estamos ainda muito próximos da velha mentalidade colonial — mentalidade de pioneiros, de desbravadores, de sertanistas, de fronteiriços, e em cuja consciência social ainda não se puderam coordenar e cristalizar êstes profundos sentimentos de solidariedade grupalista e nacional, tão característicos dos povos saxônicos, germânicos e escandinavos".

O esforço de recuperação moral em nossa vida pública deve ser, portanto, antes de mais nada, ainda que traduzindo um ideal de longo alcance, o esforço de fazer com que nas atividades dos órgãos executivos, legislativos e judiciários, em tôdas as esferas e em todos os níveis, se afirme o primado do interesse coletivo, o que implica identificar, combater e sistematicamente afastar de nossos costumes o açodamento e até, às vêzes, o despudor com que a miúdo se procura orientar o funcionamento do organismo estatal no sentido restrito das ambições pessoais ou de grupos limitados.

Nem devemos esquecer que o regime democrático, em cujos postulados se inclui a procura do maior bem para o maior número, não se coaduna com o oportunismo individualista ou com estabelecimento de privilégios.

O esforço de recuperação moral deve interessar, em primeiro plano, às elites dirigentes, valendo recordar aqui outras oportunas considerações de OLIVEIRA VIANA, que afirma não haver país no mundo "em que a despreocupação

pela formação intelectual e moral das suas classes dirigentes seja mais profunda”.

No que toca diretamente à máquina administrativa, o panorama de nossa administração pública é, nitidamente, marcado pela insatisfação de seus servidores — e a insatisfação, ao lado do desinterêsse pelo trabalho, e da carência de qualidades de chefia, da parte dos dirigentes, representa, como se sabe, um dos fatores responsáveis pelo grau deficiente do moral de qualquer grupo de trabalho.

Entre as causas dessa insatisfação destaca-se, em primeiro lugar, a falta de equidade no sistema de pagamento. Isso se deve, principalmente, à ausência, até aqui, de um Plano de Classificação de Cargos, isto é, de um sistema em que os cargos sejam escalonados não somente, como agora, em função de padrões de vencimentos, mas de deveres, atribuições e responsabilidades.

Além disso, a existência de privilégios na função pública — e privilégios que ainda mais se acentuaram como decorrência de legislação recente — e a desigualdade de retribuição, no mesmo mercado de trabalho, para funções assemelhadas, provocam desestímulo, geram descontentamento e deflagram verdadeiras ondas reivindicatórias, na esfera dos três Podéres.

As leis de favor, por seu turno, quase sempre obtidas pela pressão de grupos interessados, ainda que pressão meramente sentimental, ou pela demagogia, no intuito de obter ou consolidar clientelas eleitorais, aprofundam as desigualdades.

As decisões judiciais, com freqüência, em vez de solucionarem, quase sempre agravam o problema, impregnadas de um espírito privatista e marcadas pela tendência de amoldar a função pública às regras do direito privado.

O “empreguismo” e o “filhotismo” são outros tantos fenômenos responsáveis pela insatisfação da massa dos servidores, que não se conformam em que o emprêgo público se transforme em recompensa às dedicações partidárias. O sistema do mérito, pelo qual se democratiza e moraliza o ingresso na função do Estado, não tem apenas um significado técnico, mas também moral. Quem conquista, como tantos

conquistam, seu lugar no serviço público, através do próprio esforço e merecimento, não tolera ver-se igualado e muitas vezes superado pelos que ingressaram ou ascenderam no mesmo serviço pelas portas do favor. Raro o empreendimento de grande vulto ou a iniciativa de serviços novos em que não se veja um paralelo surto de empreguismo, com prejuízo ou sacrifício de suas finalidades precípuas.

Outro desestímulo tem decorrido do critério atualmente em vigor para o preenchimento dos cargos em comissão e das funções gratificadas: o da chamada "livre escolha, baseada no fator confiança". Esse critério tem permitido, vêzes sem conta, a entrega dos postos de chefia a pessoas sem os requisitos mínimos para a função, como tem dado ocasião a que equipes de trabalho sejam entregues a chefes cujas qualificações se demonstram acentuadamente inferiores às dos subordinados.

Fonte permanente de perturbação no seio do funcionalismo e uma das causas geradoras das mais agudas reivindicações salariais é o anacrônico regime de percentagens na arrecadação e participação nas multas fiscais, reminiscências de uma tradição reinol, dos tempos em que o preposto do Rei, estranho à sua Côrte ou ao seu quadro de auxiliares, contratava a cobrança de impostos, arcando com os ônus decorrentes e, portanto, participando do montante da arrecadação. Hoje, não apenas o agente do fisco, mas tôda uma organização, se movimenta no sentido da arrecadação. Criam-se, em consequência da adoção do regime, não apenas privilégios com relação aos demais servidores do Estado, mas também desigualdades dentro da própria máquina arrecadadora, onde, por exemplo, é evidente a situação de inferioridade dos exatores (Coletores e Escrivães) com relação a outros agentes do fisco.

Situação que também está a exigir correção adequada é a relativa aos proventos de aposentadoria, assunto em que igualmente ocupamos posição singular em todo o mundo, pois que nenhuma outra experiência conheço igual à nossa, em que o servidor pode passar a receber mais na inatividade que em serviço, sem falar nas situações em que os proventos

da inatividade se acumulam com vencimentos da atividade em outras funções.

Mas, não se pode falar em recuperação moral sem uma referência ao aspecto estritamente "ético" do vocábulo, aquêle que mais de pronto nos acode à mente quando se examina o assunto.

Pensamos, desde logo, na prevaricação, no subôrno, na extorsão, no peculato, no enriquecimento ilícito, no abuso e malversação no emprêgo dos dinheiros públicos, nas mil e uma modalidades, enfim, da corrupção e da desonestidade, desde a exigência de gratificação e favores para o andamento dos papéis até o desvio de somas vultosas ou bens do Estado. São episódios que nos encham os olhos na experiência da vida e na leitura dos jornais, ou nos depoimentos e conclusões das numerosas Comissões Parlamentares de Inquérito. Episódios ainda mais melancólicos quando dizem respeito àqueles que, por natureza e dever de ofício, têm a missão precípua de defender a sociedade dos crimes que êles próprios cometem.

Mas, são episódios, convenhamos, peculiares a qualquer agrupamento social que sofra a pressão e influênciã dos mesmos fatôres que aqui atuam. São episódios, entretanto, que não nos devem conduzir a generalizações apressadas e fáceis, que acarretam sempre grave injustiça à grande maioria de nossos homens públicos e ao grosso do funcionalismo, integrado por cidadãos dignos e cumpridores de seu dever. Devem, sim, êsses episódios representar um sinal de alerta e precaução para os responsáveis pelos destinos do Brasil no âmbito dos três Podêres e em todos os níveis federativos.

Devemos evitar, a êsse respeito, dois exâgeros opostos, igualmente danosos: de um lado, o de pensar que todos os nossos problemas se encontram na exclusiva dependência do esforço de recuperação moral a que me refiro; de outro lado, o de julgar que os aspectos técnico, administrativo e econômico podem ser inteiramente dissociados da consideração do mencionado esforço.

O problema, a meu ver, exige, em sua profundidade, um largo trabalho de formação e reeducação, principalmente de nossas elites dirigentes, e comporta, do ponto-de-vista imediato, não somente medidas óbvias de contenção e até de punição, mas, também, medidas de prevenção, fiscalização e controle.

A propósito de nossos problemas administrativos, tão ligados aos de ordem econômica e financeira, julgo oportuno insistir num pensamento já exposto noutras ocasiões. Refiro-me à premente necessidade em que nos encontramos de proceder a um amplo levantamento das condições de funcionamento da máquina administrativa, e de cuidar do aperfeiçoamento e racionalização desse funcionamento.

Há uma tendência, muito nossa, de resolver todos os problemas através da criação de novos órgãos ou de transformação dos existentes em autarquias. E vai sendo indefinidamente adiado o grande, diria mesmo, o maior dos nossos problemas, que é o de fazer com que os órgãos existentes funcionem a contento, com um nível satisfatório de rendimento.

Se a administração direta do Estado é ineficiente, como se alega, o remédio é torná-la eficiente e, não, ir gradativamente reduzindo a respectiva área, o que conduziria, logicamente, à própria negação das tarefas que definem a missão estatal. Além disso, não é positivamente encorajadora nossa experiência de administração autárquica.

Nosso problema organizacional é muito menos de estrutura que de funcionamento. O que se requer não é a criação ou autarquização de serviços, seu desdobramento ou anexação, mas, principalmente, inadiavelmente, a simplificação dos processos de trabalho, a eliminação de etapas desnecessárias, a extinção do papelório inútil, dos despachos interlocutórios sucessivos, etc. Em outras palavras: antes de pensar em ir aumentando e, às vezes, hipertrofiando a máquina administrativa, procuremos fazer com que ela funcione bem, ou mesmo com que simplesmente *funcione*, pois que nem isso sucede em diversos setores.

Os organogramas bonitos, as providências formais, o simples aumento do pessoal — consequência usual, quando

não verdadeiro motivo da criação de muitos órgãos — não podem acarretar o milagre de remover os vícios que normalmente emperram o funcionamento dos serviços públicos brasileiros.

Numerosos exemplos poderiam ser apontados, todos êles indicando que, em vez de criar novos órgãos para que padeçam dos mesmos males dos já existentes, para que também não funcionem e para que simplesmente se aumentem os quadros de pessoal, o que se deve é identificar conflitos e paralelismo de atribuições, simplificar o andamento dos processos, eliminando etapas desnecessárias, atualizar o Código de Contabilidade, racionalizar a administração financeira, estabelecer um sistema de controle predominantemente *a posteriori*, e não *a priori*, classificar os cargos do funcionalismo e fixar, em consequência, um plano equitativo de pagamento, tornar efetiva a implantação do sistema do mérito, inclusive nos cargos de chefia, proceder a uma redistribuição de pessoal, assegurar a presença efetiva da administração federal em todo o território nacional, e não apenas nas capitais e nos grandes centros, eliminar as desigualdades de tratamento e enfrentar o problema da recuperação moral na função pública.

Dentre o conjunto de medidas que a situação do país, sob os aspectos considerados, está a exigir, dependentes, algumas, de emenda constitucional, e outras de lei ordinária — cumpre não esquecer, e aqui repito palavras de trabalho anterior, a necessidade em que nos encontramos de “redefinir a nossa política legislativa, atualmente tão dispersiva e pecando freqüentemente, seja pela absorvente preocupação com os assuntos formalmente políticos, seja pela repetida incursão em matérias tipicamente do âmbito do Executivo, seja pela influência de grupos de pressão, por mais legítima e justificada, seja pelo caráter individualista na conduta política, decorrente da ausência de firme orientação partidária, especialmente nos grandes problemas econômicos e sociais. Deveríamos concentrar-nos nos assuntos fundamentais que nos são submetidos a exame, inspirados pelos aspectos mais nobres da política, aquêles que nos levam a uma legítima e

indispensável interferência na fixação das diretrizes governamentais”.

Precisamos, talvez agora mais que nunca, ter presentes estas considerações, quando o país vive momentos decisivos de sua vida econômica, política e social e, quando, por isso mesmo, os olhos da Nação se voltam, compreensivos, mas também rigorosos, para a atuação dos representantes diretos do povo, a aplaudir e apoiar tudo que vise a servir aos superiores interesses da comunidade, mas também prontos, de certo, a inapelavelmente condenar tudo que objetive as conveniências restritas, de indivíduos ou de grupos.