

O "Burro de Carga" na Administração Pública do Brasil (*)

JOHN ROOD E FRANK SHERWOOD

Tradução de ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA

COMO é que realmente se processa o trabalho na Administração Pública Brasileira?

Para grande parte dos países mais desenvolvidos, a questão pode parecer supérflua. Porém, num país em desenvolvimento como o Brasil, onde o emprêgo público tem sido encarado como uma sinecura, mal paga mas sem obrigações específicas, às vêzes causa espanto que se consiga realizar qualquer trabalho.

Uma experiência em dois cursos pelo método do caso, combinada com a análise dos próprios casos apresentados nesses mesmos cursos, dá uma certa idéia de como funciona a burocracia do Governo Federal.

O Brasil tem um sistema de administração baseado no "burro de carga", isto é, pequenos grupos de individuos em cada um dos ministérios e repartições, que, por uma variedade de motivos, assumem a responsabilidade por todo o trabalho. A presença desses "burros de carga" parece ser, de modo geral, uma questão de acidente: podem consistir, por exemplo, num grupo reduzido de servidores saudosos dos "bons tempos" do Governo de Getúlio

(*) Este trabalho é uma amostra da situação existente na Administração Brasileira. Os dados foram obtidos em discussões e trabalhos escolares durante dois cursos ministrados na Escola do Serviço Público do DASP, em 1962, por John Rood, com a assistência de E.J. Jones Jr.

N. do T. — A tradução é feita com autorização do Sr. Robert T. Doland, editor do livro «Perspectives of Brazilian Public Administration», volume I, de que o trabalho faz parte. O livro foi publicado em 1963, sob os auspícios da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, e da Escola de Administração Pública da Universidade da Califórnia do Sul.

Vargas (*), agora velhos funcionários, acompanhados de uns poucos que entraram mais recentemente, por concurso. Como "burros de carga", não há quem lhes ultrapasse o senso de responsabilidade: uma vez que ninguém mais se dispõe a fazer o trabalho, eles simplesmente preenchem o vácuo.

Esse pequeno grupo tropeça numa série de dificuldades e frustrações, inclusive, em plano de destaque, os problemas criados pelos colegas de repartição e a falta de supervisão adequada. Os outros funcionários geralmente foram nomeados por nepotismo e carecem de habilitação para o cargo; e alguns, os mais protegidos, às vezes nem comparecem ao trabalho.

CAMPO DE ANÁLISE

Antes de prosseguir, porém, cumpre apontar as limitações desta análise. Basicamente, as informações e idéias aqui apresentadas provêm de duas fontes: a) dois cursos sobre problemas de supervisão, em que se adotou o método de discussão de casos; e b) aproximadamente, 50 pequenos casos escritos por estudantes brasileiros, sobre vários aspectos da supervisão. Os cursos foram ministrados em 1962, na Escola do Serviço Público do DASP, pelo Professor John Rood, com a colaboração do Professor Edward Jones Jr., e a matrícula em cada um deles foi limitada a 25 alunos, escolhidos dentre um número bem maior de candidatos. O método do caso era, para todos eles, uma experiência nova.

Com poucas exceções, o grupo se compunha de funcionários de nível profissional relativamente baixo. A maioria não tinha funções de supervisão e apenas um havia atingido a posição de Chefe. Assim, a análise tende a ser influenciada pela percepção de quem se encontrava, essencialmente, na posição de receber ordens e diretrizes, o que afeta o conceito de liderança e oferece a aparência de uma significação maior do que realmente tem, como se fôsse o caso de uma amostragem colhida entre níveis funcionais mais elevados.

O MODELO DE REJEIÇÃO DO TRABALHO

Por que será que todo o serviço da repartição recai nos ombros de uns poucos burros de carga?

A resposta, em essência, reside no sistema político e social, que não recompensa o trabalho.

Como indicamos linhas atrás, na maioria dos casos as nomeações se fazem pelo critério político e recaem sobre pessoal do terço

(*) N. do T. Os autores referem-se, naturalmente, à época em que prevalecia o Sistema do Mérito, introduzido no Brasil pelo Presidente Getúlio Vargas.

inferior da classe média, sem instrução nem experiência suficientes, e para quem a Administração Pública não passa de uma sinecura. Um dos casos citados, por exemplo, refere-se a uma môça recém-nomeada, "que entrou na Seção proclamando que queria apenas um emprêgo, trabalho não". Além disso, quase não existe treinamento de iniciação funcional, de modo que o nôvo funcionário, ainda que chegasse devidamente motivado, encontraria dificuldade em saber que tarefa individual lhe estava reservada e que papel essa tarefa iria desempenhar no quadro mais amplo das finalidades da Organização.

A tragédia maior consiste, talvez, no fato de que a situação não se modifica com o tempo, pois não é pequeno o número de funcionários de carreira que, após longos anos de serviço, ainda não descobriram uma função útil a desempenhar. Nesse meio tempo, constituíram família e aceitaram outros empregos para prover à própria subsistência. Dentro dêsse quadro geral de luta constante e fragmentação de tarefas, torna-se cada vez mais difícil integrá-los nos grupos de "burros de carga". Sua própria presença transforma-se num elemento de corrupção: — chegam tarde, saem cedo e pouco ou nada fazem no escritório. Sua falta de disciplina e de interêsse no serviço, não só torna o trabalho mais difícil, mas, também, cria problemas com o público. Ocasionalmente, os excessos praticados dão lugar a medidas disciplinares vindas de cima, medidas essas que, embora atingindo indistintamente a todos os funcionários, na verdade vão ferir mais fundo os "burros de carga".

A FALTA DE APOIO DA CHEFIA

O tipo de supervisão que se encontra na maioria das repartições públicas infelizmente agrava o problema, em lugar de atenuá-lo. Em vez de encontrar apoio no chefe, os "burros de carga" geralmente aí se defrontam com mais um fator negativo.

Em parte, êsses problemas surgem porque a supervisão, em si mesma, não é reconhecida no sistema administrativo como uma função que reclama qualidades especiais. Ocorre, também, grande instabilidade no sistema, porque todos os supervisores, de alto a baixo, exercem funções "de confiança", de modo que a competência técnica é menos importante que as boas relações com o pessoal dos escalões superiores.

Não é de surpreender, portanto, que a função de supervisor também seja encarada em termos de vantagem pessoal: — supervisionar consiste em ocupar uma posição pela qual se ganha mais. O funcionário de nível inferior aceita uma posição de chefia sem preocupação maior que ao assumir um cargo de mera execução. A autoridade que nomeia é capaz de adotar a mesma atitude, já

que pode muito bem vir a se encontrar em posição análoga e, portanto, sua tendência é para raciocinar nos mesmos termos. É assim acontece ao longo da escala hierárquica, com a preferência pessoal desempenhando papel de alta relevância na nomeação dos supervisores.

Que tipo de supervisão resulta desse sistema? Se a nomeação não se faz à base de capacidade técnica ou de liderança, não há motivo para que esses fatores passem a desempenhar papel de relevância na execução do trabalho. No entanto, existe um certo número de supervisores que trabalham pesado, enquanto outros se esforçam muito pouco. De qualquer modo, na maioria eles encaram a chefia como colocada à parte da unidade administrativa, e freqüentemente não sabem, nem acham que é de sua obrigação saber, o que realmente se passa no dia-a-dia.

O supervisor, em geral, não tem a concepção de que seu papel consiste em facilitar o trabalho da unidade, pelo exercício das funções normais de supervisão, como planejamento, direção e controle. Ao contrário, considera que sua tarefa consiste em resolver os problemas que lhe são trazidos à decisão: espera que as coisas aconteçam e cuida de solucionar os assuntos difíceis que lhe desabam sobre a cabeça. Em certas ocasiões, essa atitude se agrava por incompetência, pusilanimidade e outras fraquezas de ordem pessoal.

Quando um supervisor atinge o posto em circunstâncias dessa natureza, é provável que tenha plena consciência de sua vulnerabilidade. Como sobrevive, então? Ao que tudo indica, pouco adianta manter sua unidade bem organizada; em outras palavras, a virtude não compensa.

O recurso muito em voga, como vigoroso instrumento de poder, é a famosa técnica de se fazer indispensável na complicação burocrática que geralmente prevalece nas repartições ministeriais. Para isso o supervisor lança mão de dois artifícios: — chama a si a assinatura de todos os papéis e mantém em segredo a rotina do trabalho, que só ele conhece. Assim, quando se ausenta, ninguém sabe para onde mandar os vários documentos que foram processados.

Esta área privativa de conhecimentos administrativos dá-lhe, pois, a certeza de que seu afastamento teria reflexos imediatos na produção da Seção. Apesar disso tudo, entretanto, na maioria dos casos os supervisores se ressentem de falta de segurança: — lutam galhardamente para obter o apoio dos respectivos superiores e vivem sob o temor constante de que uma falha de sua unidade, por pequena que seja, venha chegar aos ouvidos dos escalões mais altos.

Em circunstâncias como essas, são inevitáveis as perturbações, de tempos a tempos. O supervisor, sem contato com sua unidade, com as vistas voltadas para outros assuntos, de repente se vê a braços com uma situação ameaçadora. Mesmo que tenha consciência de que as coisas não andavam muito bem, de modo geral sempre evitou envolver-se nos problemas. Agora, porém, é preciso agir. Que fazer?

De modo geral, sua atuação é *ad hoc*, e às vezes devastadora do pouco que restava do moral do grupo. Sua preocupação básica é eliminar o problema com o mínimo possível de agitação, pois qualquer repercussão maior poderia colocar sua posição em xeque, como seria o caso de funcionários descontentes apelarem para amizades políticas, o que certamente criaria uma situação embaraçosa. Assim, ao procurar uma solução, o supervisor não demonstra maior interesse em resolver o problema em si, ou impedir seu reaparecimento.

Uma vez que considerações dessa ordem não casam com seu interesse imediato de auto-preservação e não se incluem no seu conceito de responsabilidade pela supervisão, o supervisor geralmente adota medidas destinadas a afastar o problema do caminho. Pouco importa que o culpado seja premiado, o inocente punido, o erro confirmado, o "burro de carga" desmoralizado e a Seção levada à ruína: — se o problema desaparece, o chefe se dá por satisfeito. É claro que o problema pode reaparecer, ou a decisão pode acarretar conseqüências de natureza grave, mas, afinal de contas, os supervisores conquistaram as respectivas posições por uma questão de sorte, e com um pouquinho mais talvez seja possível conservá-las.

A TOLERÂNCIA COMO FATOR SIGNIFICATIVO NO AMBIENTE DE TRABALHO

Embora haja tensões entre supervisores e funcionários no decurso do trabalho, o impacto dessas emoções se neutraliza, em grande parte, pelo alto grau de tolerância que parece incrustado na cultura brasileira. Por uma grande variedade de motivos, alguns talvez relacionados com o clima, o brasileiro tende a aceitar as falhas e imperfeições do sistema social, com muito mais facilidade que o norte-americano, por exemplo. Na verdade, essas imperfeições de há muito são aceitas como um sistema de vida.

Assim, o funcionário brasileiro de categoria inferior, lutando com tôda sorte de dificuldades na sua vida privada e asoberbado com um sem número de problemas no ambiente de trabalho, demonstra vigoroso senso de fraternidade e solidariedade em relação ao colega em condições semelhantes. É uma fraternidade que

nasce da comunhão de incertezas, problemas e dificuldades, gerando a necessidade de cerrar fileiras, porque amanhã o infortúnio pode recair sobre ele próprio. Essa tolerância se torna mais evidente quando um colega, por ignorância, falta de treinamento ou simples má sorte, cria um problema ou entra em choque com o supervisor.

Há, também, a reconhecer, a circunstância de que a maioria dos funcionários não recebeu mais que instrução primária, e muito pouco treinamento, na melhor das hipóteses. Conseqüentemente, o brasileiro não apenas aceita, mas também desculpa a repetição de falhas e irregularidades, e não espera que tal situação venha a se corrigir. O problema da inadequação é tão grande e generalizado, que é preciso coexistir com ele, de bom humor se possível.

Há uma coisa, entretanto, que o brasileiro exige do colega nessa situação: — boa-fé no trato com os companheiros. O trabalhador brasileiro aceita uma porção de coisas na presunção de que o infrator não tem a intenção de criar problemas. Quando, porém, se evidencia má fé, a explosão pode ser de graves conseqüências. Em outras palavras, o trabalhador brasileiro pode tolerar repetidas perturbações em suas atividades, mas o que ele não tolera é uma atitude deliberada de criar problemas dessa ordem.

Embora êsse humanismo não possa deixar de impressionar, cumpre reconhecer que a tolerância se opõe à criação de um ambiente propício à reforma, pois o trabalhador brasileiro, tolera, não apenas o que milita em seu próprio prejuízo, mas, igualmente, em prejuízo do Serviço Público em geral.

Assim, a disposição para aceitar irregularidades de caráter pessoal gera muito pouco entusiasmo por parte do Govêrno, no sentido de melhorar o desempenho funcional. Constantemente, nas discussões de classe, maior ênfase se dava ao papel do Govêrno como promotor do bem-estar social, que como empregador orientado no sentido da eficiência. O argumento era que talvez fôsse preferível manter o nível de ineficiência dos serviços governamentais, alguns até desnecessários, em benefício dos funcionários que o Govêrno emprega para prover às suas necessidades pessoais, o que é muito mais importante que a eficiência no trabalho. O Govêrno, nesse caso, funcionava, em parte, como repartição de bem-estar social.

O problema, entretanto, não se restringe à aceitação de irregularidades no ambiente de trabalho, pois há indícios de que essa atitude de tolerância conduz à corrupção. Muito se discutiu sobre os limites que se impõem à proteção devida por um colega ao outro, como, por exemplo, no caso de falsificação do livro ou cartão de ponto. Êsse comportamento deveria, realmente, ser considerado um ato de corrupção? O grupo manifestou sérias dúvidas de que

pequenas infrações como essa, das normas de conduta, deveriam ser consideradas falta grave, ou guardassem qualquer relação com possíveis violações de maior vulto, como o peculato e suborno. Outra questão que se levantou é se a intolerância das falhas humanas influi em sentido positivo ou negativo, no que se refere à corrupção. A resposta do pessoal brasileiro revelou uma atitude curiosa em relação ao controle. Em teoria, disse um grande número de alunos, o chefe menos humano deveria estar em condições mais propícias para reprimir a corrupção, mas na prática não era isso o que ocorria. Embora concordassem que a falta de organização e de controle dava maior liberdade de ação aos "espertinhos", não acreditavam que um tratamento mais humano significasse necessariamente a tolerância dos mal intencionados.

CONCLUSÕES

Esta breve descrição dos "burros de carga" na administração pública do Brasil põe em evidência graves contradições, como, aliás, ocorre em outros aspectos da vida brasileira. Por um lado, temos uma administração basicamente desorganizada, em termos de utilização dos próprios recursos. Por outro, o sistema de valorização do grupo social é notável por sua integração e apoio recíproco dos respectivos membros. Não resta a menor dúvida de que os escalões inferiores de supervisão são de uma deficiência clamorosa, mas a devoção e a fidelidade de um pequeno grupo de funcionários, ao que se saiba sem maiores recompensas nem reconhecimento pelo esforço despendido, assegura o desempenho das tarefas essenciais. São os "burros de carga", que salvam a situação com uma espécie de liderança à moda da casa.

Talvez a maior contradição de tôdas seja oriunda do espírito de tolerância do trabalhador brasileiro. De um lado, merece enômios a facilidade com que aceita os fatores de perturbação e desculpa as deficiências do colega, mas em termos práticos de administração essa atitude é capaz de levar a conseqüências desastrosas: os propósitos e objetivos da Organização podem ser completamente abandonados em favor de interesses de caráter pessoal, e quem perde, afinal, é o público.

Pior que tudo, porém, é a suspeita, até certo ponto justificada, de que essa atitude de tolerância possa conduzir a um grau maior de aceitação da corrupção, como se pode deduzir, por exemplo, do fato de que a falsificação do livro de ponto não é considerada violação maior das normas de ética; e parece meio ingênuo distinguir, segundo as boas ou más intenções de cada um, o "sujeito bom" do "sujeito mau", quando ambos praticam o mesmo ato de corrupção.

Que recomendações devem ser feitas à base dêste estudo tão limitado? Evidentemente nenhuma, tendo em vista a natureza dos dados utilizados, o que, entretanto, não exclui certas observações. Acima de tudo, cumpre levar em conta que no Brasil a escala de valôres é predominantemente humana: onde quer que se manifeste um conflito entre a condição humana e a eficiência do sistema, a probabilidade é que vença a primeira. Portanto, ao armar uma estratégia de reforma, é importante atuar dentro de certos parâmetros, que não ameacem o bem-estar dos funcionários existentes.

O aspecto mais animador é o campo geralmente fértil que se encontra para o treinamento nos escalões inferiores. Parece existir um certo consenso de que a impropriedade de comportamento é fruto mais de falta de instrução e treinamento, que de más intenções. Daí a esperança de que em grande parte êsses problemas possam ser resolvidos, e bastante progresso realizado no sentido da dignificação humana, por meio de programas de treinamento mais eficazes.

Mas o treinamento dos chefes é outra história. Nesse assunto, parece que a questão só pode ser solucionada através de uma mudança de atitude no tôpo da direção, e aqui, naturalmente, entram em conflito os valôres de um sistema político populista e de uma nação em fase inicial de industrialização. Até que se institua na alta direção um sistema que recompense a eficácia da chefia, continuará sem solução um problema dos mais persistentes e desnorteantes, referente ao "burro de carga" no Serviço Público.