

Confiança pela Confiança

JOSÉ ALÍPIO GOULART

HÁ no serviço público brasileiro, entre outros, um problema que pode ser reputado como dos mais importantes e mais graves, pelas consequências que acarreta no sentido da desmoralização, do desprestígio e da deficiência, para o instituto responsável pela política governamental. O problema a que nos referimos é o de se tomar o fator “confiança” como o único elemento exigido e exigível para a indicação de candidatos aos cargos em comissão e às funções de chefia. Essa tem sido a norma geral seguida entre nós e, as exceções, de tão raras, se diluem e perdem-se no todo dessa sistemática tão enraizada quanto condenável.

No conceito moderno, o serviço civil surgiu com o aparecimento das grandes monarquias nacionais do XVI ao XVIII séculos. Henrique VIII na França, Elizabeth da Inglaterra e o Grande Eleitor na Alemanha, foram os grandes arquitetos que construíram e firmaram o conceito de Estado, de cargo e função públicos e de estabilidade dos funcionários, da ruína restante do sistema feudal. Foram esses monarcas que, fazendo as funções do Estado se expandirem e serem coordenadas, que fizeram com que a administração surgisse com o aspecto definitivo de Governo. Foi um grande marco na história do serviço civil, muito embora não houvesse nada que se comparasse com o serviço civil moderno.

Apesar do impulso dado, naqueles primeiros serviços nacionais dominava o elemento pessoal; e as relações de emprêgo eram exclusivamente cortesãs e não públicas. Todavia, do século XVII ao XVIII verificou-se gradualmente a transformação do Serviço Real em Serviço Público. Os parlamentares passaram a absorver grande parte dos poderes dos monarcas, os servidores passaram a procurar maior contato com o poder legislativo, e foi esta gradual transposição do poder do rei para o parlamento que muito concorreu para transformar o caráter do Serviço Público. À medida que os reis perdiam terreno, o contrôle passava para as mãos do legislativo; mas, como os parlamentos daquela época não representavam a vontade do povo, pois eram constituídos de membros das grandes famílias nobres, remanescentes do sistema feudal, com o decorrer do tempo, no espírito do povo, a burocracia se identificou com a opressão. O Serviço Público decresceu de eficiência uma vez que os parlamentares consideravam os cargos públicos como propriedades particulares e, como tal, se serviam de tais cargos para alcançar ambições pessoais no âmbito político.

Portanto, o primeiro efeito do desenvolvimento do parlamentarismo foi a desmoralização do serviço civil; e, tal como hoje, um dos problemas cruciantes dos governos democráticos constitui fazer do serviço civil uma instituição livre das injunções políticas, enfim, assegurar um Serviço Público vinculado não aos políticos mas à Nação, como um todo.

Esse retrospecto histórico teve por finalidade mostrar que a existência do sistema de assalto aos cargos de administração de Serviço Público não é coisa nova; vem de séculos. Todavia, a concepção de administração pública hodierna não comporta mais semelhante forma de provimento. Depois do surgimento da técnica administrativa; depois que se chegou à conclusão de que a função de administrar — em que pêssem as qualidades natas do indivíduo — não pode prescindir, como já dissemos alhures, “dos conceitos e métodos científicos que orientam a seleção de chefes”, a escolha de homens para os cargos de direção se revestiu de acentuado caráter de responsabilidade. O processo de livre escolha de candidatos para os cargos de direção — cargos em comissão e funções de chefia — não afastou e nem excluiu a necessidade de terem os escolhidos capacidade técnica para ocupá-los. Muito pelo contrário: a confiança se apresenta na razão direta das qualidades positivas portadas pelo candidato.

Nenhum governo democrático pode existir hoje em dia, sem contar com um serviço público neutro e capaz. Inúmeros fatores concorreram para isso, como sejam: a revolução científica, a industrialização, o crescimento das grandes cidades e o rápido avanço da socialização. A atividade do Estado Moderno se espalha em todos os sentidos e direções. O caráter do Estado e os problemas governamentais fizeram com que a burocracia do século atual seja profundamente diferente da dos séculos XVIII e XIX. O sistema fabril, o sistema de industrialização racional, a divisão do trabalho, o grande progresso alcançado pelas ciências aplicadas, a concentração do poder econômico, tudo isso veio contribuir para uma nova feição nos sistemas de administração modernos.

À vista dessas transformações e da exigência cada vez maior de conhecimentos especializados para bem dirigir, o requisito “confiança” passou a ser mero elemento subsidiário porque, a não ser os cargos essencialmente políticos — como soem ser os de Ministros de Estado, por exemplo — os demais exigem conhecimentos sobre administração

em geral, ou sobre determinada especialização em particular. Henri Fayol nos legou três enunciados que esclarecem e definem de modo categórico a matéria; diz êle :

"1) A capacidade principal do operário é a capacidade técnica; 2) À medida que se sobe na escala hierárquica, a importância relativa da capacidade administrativa aumenta, enquanto diminui a da capacidade técnica; 3) A principal capacidade do diretor é a administrativa. Quanto mais elevado o nível hierárquico, mais essa capacidade domina."

E a capacidade administrativa, assim como técnica, é coisa que não se improvisa...

Os estudiosos da ciência de administração revelam quais são as qualidades e os requisitos essenciais a um chefe; mas, nenhum dêles se preocupou com a questão "confiança" tal como é encarada entre nós. O terceiro enunciado de Fayol, que acima citamos, nem de leve se refere ao fator em lide. A classificação de requisitos elaborada pelo mencionado autor, como também as de Tead, Cooper, Dutton, Sallefranque, Wolf, Dearborn e outros, em torno das qualidades inerentes ao chefe, chegam a conclusões mais ou menos idênticas em torno dos seguintes requisitos: energia física e nervosa, inteligência, capacidade administrativa, entusiasmo, integridade, coragem e personalidade.

Carlos C. Zimmermann reuniu duzentas opiniões sobre qualidades essenciais a um bom administrador, reduziu-as a sessenta e seis, das quais extraiu, à vista das percentagens obtidas, as seguintes: Coragem (30%); Inteligência (28%); Visão (26%); Iniciativa (16%); Discernimento (14%); Personalidade (14%); Largueza de espírito (14%); Cultura (12%); Autoconfiança (10%); Simpatia (10%); Energia (10%); e, Sinceridade (10%). Como se vê, nenhum dêles salientou, como qualidade precípua, o fator "confiança", pois é sabido que "confiança" é um sentimento subjetivo, que se pode alimentar por êsse ou aquêle indivíduo; todavia, o simples fato de confiarmos em alguém, por amizade ou por dedicação, não habilita êsse alguém ao exercício de função ou cargo que exige técnica especializada ou administrativa.

O que se verifica, verdadeiramente, é a deturpação do princípio, a inversão do critério, por força do sistema do espólio. Em 1800, em New York, de tal maneira predominou êsse sistema que o senador Marcy pronunciou a célebre frase que chegou até nossos dias: "To the victor belong the spoils". E é isto o que acontece no Brasil: ao vitorioso pertence o espólio. Pois, quando se inicia um período governamental, é o momento azado para o assalto às posições no serviço público. E isto vai desde os cargos mais humildes até as funções situadas na cúpula administrativa. Essa maneira de proceder, entre nós, tem sido a principal responsável pelo estado de desorganização, de deficiência e de inutilidade que é costume atribuir ao serviço público, arrastando tão digno e importante instituto ao ridículo, a alvo de críticas acerbas que, de modo geral, atinge elevado número de

pessoas portadoras de reais qualidades e capacidade reconhecida para o exercício de cargos de direção.

Os governos, nas democracias, têm por objetivo servir a nação. A ação maior dos governos democratas é atender ao bem-estar geral e proporcionar o progresso das massas, auscultando-lhes os reclamos, observando-lhes as tendências, sempre prontos a tomar iniciativas dirigidas no sentido de solucionar os problemas econômicos e sociais que o progresso da vida atual equaciona constantemente. Êsse trabalho consiste na execução das leis que, oriundas do poder legislativo, são postas em prática por êsse organismo que se denomina — Serviço Público.

Portanto, é através do Serviço Público que o Estado exerce suas atividades, a fim de alcançar os fins colimados; assim, a administração pública tem por finalidade o cumprimento e a execução da política do govêrno, na forma ditada por êste, estendendo-se, sua ação, sobre tudo e sobre todos... Ora, partindo dessa premissa, é mais do que claro que a execução de uma política governamental só pode ser entregue a homens especializados, sem côr política, conscientes dos deveres e obrigações inerentes aos cargos que ocupam, e não como acontece, a aventureiros que, uma vez introduzidos no serviço público, passam a fazer política partidária, em detrimento do interesse geral.

Num dos seus magníficos trabalhos sobre problemas de chefia, mestre Wagner Estelita Campos apontou a fórmula pela qual se poderia deter essa verdadeira invasão de bárbaros, e que seria a seguinte :

"Muito simplesmente inscrevendo na Constituição ou na lei ordinária o princípio da exigência de requisitos técnicos ou profissionais para provimento dos cargos em comissão e funções de chefia".

Todavia, tal solução viria deitar por terra as aspirações da grande maioria dos nossos pretensos políticos, que têm no serviço público e unicamente neste, a possibilidade de manter cabos eleitorais e eleitores.

Os homens de valor, aquêles que realmente possuem capacidade para dirigir, para chefiar, que ao invés de andarem à cata de favores políticos preferem procurar as escolas especializadas e os mestres da administração, êsses, ficam à margem apreciando a derrocada, por lhes negarem oportunidades e por serem colocados na subordinação àqueles fantoches sem visão, sem personalidade, sem capacidade, enfim, sem nenhuma qualidade que os habilite para as posições a que são guindados. E' a desvalorização absoluta do sistema do mérito, ferido de morte pelo individualismo político, pela ambição pessoal, que nada vê, sacrificando à satisfação de seus interesses, os interesses coletivos e o bem-estar geral.

Várias são as escolas e cursos que possuímos destinados à preparação de administradores e de homens especializados. O D. A. S. P., a Fundação

Getúlio Vargas e outras instituições persistem no programa altamente patriótico de preparar indivíduos, capazes para o exercício de funções de mando. Uma plêiade de servidores públicos sacrificam horas de lazer, às vezes à custa de grandes sacrifícios, físico e econômico-financeiros, buscando, depois de um dia de trabalho, os bancos dêsses cursos e escolas, à cata de conhecimentos que os tornem aptos a uma melhor posição no seio da atividade a que se dedicaram. Mas, que vale tudo isso, que resultado colhem e que incentivo recebem êsses moços se, depois, portadores do saber e do atestado de suas competências, que lhes deviam abrir caminho para as posições onde pudessem pôr em prática suas qualidades, são colocados sob a direção de verdadeiras nulidades? Acontece que êsses administradores e chefes improvisados, por temerem a sombra que lhes fazem os auxiliares categorizados, passam a persegui-los, sufocam-lhes as iniciativas úteis, colocam-nos em situação de inferioridade e, com isso, substituem o entusiasmo que havia nêles por um sentimento de frustração e revolta. Como resultado, fica o exemplo, criando nas gerações novas essa mentalidade já dominante, do aventureirismo e do golpismo.

Há, portanto, uma concepção errada ou maliciosa com relação a essa questão de "confiança". E com certeza a hipótese verdadeira é a última, pois, os exemplos da precariedade de tal sistema se têm multiplicado na história do serviço público brasileiro, sem que nenhuma medida de ordem a evitá-los tenha sido até hoje tomada. Perguntas que se impõem são as seguintes: de que serve todo êsse dinheiro gasto pelo govêrno com custeio de técnicos brasileiros no estrangeiro e técnicos estrangeiros no Brasil, estudando e aplicando técnicas de organização? De que que valem êsses cursos e escolas funcionando de dia e de noite a pre-

parar e especializar homens nos segredos da ciência e das técnicas de administração? Que finalidade tem êsse mundo de literatura sôbre essa mesma ciência e sôbre essas mesmas técnicas se, no final de contas, nas posições de onde devem partir as diretrizes concretas, as orientações seguras, de planejamento, de organização, de comando e de contrôle, são colocados indivíduos nulos, sem competência e sem qualidade que os recomendem para tal?

Enquanto os homens de reconhecido valor e capacidade não forem deixados em sossêgo, nos postos que lhes cabem pelo direito que a competência lhes assegura; enquanto predominar o sistema do espólio, do nepotismo, em detrimento do valor e do mérito, o serviço público será sempre êsse Judas, que todos malham, criticam e ridicularizam.

Confiança é uma coisa que não pode deixar de existir; porém no bom sentido. Dentro da administração pública, na execução do serviço público, o elemento "confiança" deve estar presente, todavia, dirigida para aquêles que se fazem merecedores de tal sentimento pelas suas qualidades morais, pela capacidade e eficiência adquiridas através do estudo e a reflexão; vale dizer: os indivíduos devem ser requisitados e merecer confiança, por serem possuidores de virtudes e requisitos que os apontem como capazes de produzir com utilidade e real valor para o bem comum, transformando a administração pública de todos os modos respeitável, formando-se, dessa forma, uma "elite" no serviço público. Não será nunca à custa de caudatários de políticos, acobertados pelo nefasto sistema da confiança pela confiança, que nada exprime, que se conseguirá elevar o nível moral e de eficiência do serviço público no Brasil.