

SÔBRE A BUROCRACIA ...

Por E. L. BERLINCK

O Govêrno tem perante si duas tarefas importantíssimas: desenvolver ao máximo as forças econômicas do país, orientando a atividade do particular, e manter a sua máquina administrativa de tal forma econômica que inspire àquelles com cuja operosidade tem de interferir, por força das tendências da sociedade moderna, a confiança que só o exemplo é capaz de gerar.

Afim de se ver empossado de uma autoridade moral suficiente para se manter como mentor das forças vivas da nação, é imprescindível que — no desempenho das funções que lhe estão afêtas e que poderíamos chamar da sua economia interna — êle se apresenta como um modelo a ser imitado.

Por isso é de esperar que os métodos de trabalho do Govêrno sejam de tal modo econômicos que todos os particulares tenham a sensação de defrontarem uma organização altamente eficiente.

Infelizmente, forçoso é reconhecer que ainda não atingiram os serviços estatais, a perfeição desejada, de forma a impedir totalmente as críticas que aparecem sôbre algum emperramento ou atrito demasiado da máquina administrativa.

O ronceirismo da nossa burocracia tem sido ultimamente golpeado por todos os meios, e temos a satisfação e o orgulho natural de brasileiro em ver que os nossos dirigentes estão atacando de rijo o problema de arejar e revitalizar o trabalho das Repartições.

Os males da burocracia brasileira são universais e podem ser apontados com maior ou menor intensidade em todos os países do mundo: quem desejar encontrar reflexos mais ou menos intensos dos nossos vícios burocráticos, contra os

quais sempre ouvimos queixas, deve ler a tradução do magistral artigo de Harold Laski "uma das figuras dominantes do pensamento político e jurídico contemporâneo", no dizer da *Revista do Serviço Público*, que teve a feliz idéia de publicá-la no seu número de junho próximo passado.

Ao analisar o Serviço Civil Inglês, considerado hoje como um dos mais perfeitos do mundo, mostra Harold Laski que tal perfeição é relativamente recente. A ineficiência devia reinar nos serviços públicos britânicos, sujeito, ainda no meiado do século passado, a tal regime de "filhotismo" que o Ministério do Exterior da grande nação era apelidado "departamento de socorro a domicílio à aristocracia"...

O caso brasileiro porém, talvez por ser o nosso, pode ser considerado grave, graças à força de inércia adquirida através de alguns séculos de uma colonização cuja única finalidade era a sucção dos recursos econômicos e financeiros em direção à Metrópole.

De fato, o bom exemplo administrativo só nos foi dado pelos primeiros colonizadores. À decadência da Metrópole correspondendo o desenvolvimento da colônia, aos poucos, administração pública, no Brasil, passou a ser sinônimo de enriquecer os agentes da Corôa.

Já em 1640 essa orientação estava alarmanamente definida, conforme se depreende das corajosas palavras do Padre Antonio Vieira, que pregando à chegada do novo Vice-Rei do Brasil, o Marquês de Montalvão, ao fazer a resenha dos males que afligiam o país, afirmou: "Perde-se o Brasil, Senhor, digâmo-lo em uma palavra, porque alguns Ministros de Sua Magestade não veem

cá buscar nosso *bem*, veem buscar nossos *bens*. El Rei manda-os *tomar* Pernambuco, e eles contentam-se com o *tomar*".

Com o avançar dos séculos, a descoberta das Minas e o progresso do Brasil, êsse estado de coisas só tendeu a piorar. As ordenações do Reino proibindo aos governadores o comerciar eram constantemente revigoradas, o que prova a persistência do mal...

Ao aproximar-se a aurora da nossa independência, deu-se um fato que acabou de cunhar definitivamente a feição da nossa burocracia, preparando-nos de maneira desastrosa para a entrada na maioridade política: com o Príncipe Regente, tocados pela invasão francesa, vieram alguns milhares de fidalgos que passaram a viver no Rio de Janeiro à custa do erário brasileiro, exercendo sinecuras, ou muito simplesmente recebendo pensões concedidas pela Real Mercê.

Não é pois de estranhar que se tenha formado a idéia de ser o Governo uma cornucópia de graças e empregos e que, para merecê-los, bastam a posição, o nascimento e as relações de família. Também não é de admirar que os métodos de trabalho nas Repartições demonstrem em certos casos um verdadeiro virtuosismo de complicação.

No tocante aos bens públicos, os códigos que tratam do seu manuseio têm precauções escandalosamente policiais para com aqueles que, por dever de officio, têm de lidar com êles, levantando a suspeita de que, por um atavismo histórico, no sub-conciente dos que os redigiram, ainda estavam vibrando as palavras do orador sacro de 1640. Acredita-se mais na letra de fôrma dos regulamentos que na seleção dos valores morais...

Quem, surpreendido com as incongruências observadas nos serviços públicos, já tenha procurado remontar ao passado, procurando a origem dêsse estado de coisas, observará, assim, que uma cadeia ininterrupta de vícios e praxes mal conduzidas se formou ao longo da nossa vida administrativa colonial, prolongando-se através da nossa evolução como país independente.

A sua atuação nociva aos poucos se atenua, graças aos anti-corpos que o organismo vivo e pujante da nação vai formando; infelizmente, porém, ainda não se extinguiu inteiramente.

As condições modernas de vida, que exigem o máximo de eficiência nas realizações humanas, focalizaram uma intensa luz sobre os males que ainda restam por extirpar da nossa vida funcional, ampliando-os por contraste com o meio am-

biente, onde se observa uma preocupação permanente de servir sempre melhor e com mais economia de esforços.

Em virtude dêsse imperativo, urge racionalizar definitivamente a máquina burocrática do Estado.

Os meios que, para êsse fim, têm sido postos em ação ultimamente, permitem-nos conceber uma séria esperança de que, num futuro próximo, a corporação dos funcionários públicos extinga de vez as tradições que ainda restam do passado, e constitua motivo de orgulho e de confiança da Nação.

A seleção rigorosa do pessoal, ora feita sob forma de concursos, está fornecendo aos quadros do funcionalismo um contingente novo, entusiasmado e culto, e que já ingressa na administração pública tendo a noção da justiça do Estado. A promoção e a classificação dos funcionários estão reguladas de forma a não permitir que o "pistolão" anule os valores e faça murchar os entusiasmos.

O material está sendo aos poucos padronizado, estudado e especificado, tendo essa diretriz a consequência de um melhor aproveitamento das verbas.

A lotação do pessoal está sendo investigada, ao mesmo tempo que a tarefa magna imposta pela Constituição de 10 de novembro ao D. A. S. P., que é a confecção do Orçamento, já no corrente ano foi atacada.

A êsse quadro animador, que conforta aqueles que têm fé nos destinos do país, está, porém, faltando algo.

Ha um grupo de atividades primárias, na administração pública, ou na das grandes empresas privadas, cuja orientação constitue hoje uma espécie de corpo de doutrina.

E' natural que a maneira de exercê-las esteja continuamente evoluindo, mas nem por isso deixam de possuir algo de fixo e fundamental, que não pode ser desconhecido por aqueles que se propõem tornar eficientes os métodos de trabalho das repartições.

Queremos nos referir principalmente aos trabalhos relacionados com a compra dos materiais, sua guarda e distribuição, a contabilização das despesas, quer com o pessoal, quer com o material, a organização de estatísticas com o fito de

avaliar o custo das unidades de trabalho e de prever as despesas futuras, o emprêgo apropriado da mecanografia, a padronização dos impressos, o trânsito e arquivamento dos papéis de expediente. Todas essas atividades primárias, que poderíamos classificar como administrativas, são exercidas quer pelas repartições do Governo, quer pelas emprêsas particulares, e é ilógico que os métodos de trabalho se apresentem tão profundamente divergentes quando empregados por uns ou por outros.

Não se pode negar que os métodos de trabalho e de controle da parte geral da administração pública têm evoluído para melhor nos Departamentos oficiais, mas um estudo dêsse fato demonstra que, na maioria dos casos, tal evolução tem se processado mais por pressão dos particulares interessados em colocar equipamentos representativos da prática adotada nos escritórios estrangeiros, do que por um estudo ponderado tendo em vista a modernização e a eficiência da rotina estatal.

Dentre os elementos de convicção de que lançam mão os representantes dêsse material especializado, proveniente de países em que a competição é de molde a impor inflexivelmente uma economia no emprêgo da mão de obra, consta quasi sempre a organização de um projeto do andamento dos serviços que incidentemente usam máquinas ou moveis.

Tal processo de auxiliar a operação comercial tem trazido benéficos resultados para os serviços do Governo. Aos poucos as antiquadas praxes burocráticas têm sido substituídas por outras mais de acôrdo com a época e, portanto, mais racionais, ganhando com isso a eficiência dos serviços.

A atuação dessas empresas comerciais só merece, pois, elogios.

Ha porém dois aspectos a considerar nessa concessão a particulares interessados em outros objetivos que não o serviço público, para organizarem projetos de marcha ou entrosamento da atividade governamental.

O primeiro é a perda, pelo menos aparente, da autoridade do Estado, que, entregando a ou-

trem a tarefa de pôr ordem em sua própria casa, no setor mais largamente estudado em todos os países — que é o dessas atividades de ordem geral — confessa, embora de maneira velada, a sua não preparação para resolver problemas dessa natureza.

O segundo aspecto, que tambem não é para desprezar, é o risco de se tornar o emprêgo dêsses equipamentos de escritório, oferecidos de maneira tão cômoda e sedutora, mais importante do que o próprio serviço a executar. Sem um estudo feito por pessoas competentes e especializadas em assuntos de organização, é difícil afirmar que a linha divisória entre os interesses do Governo e o fornecedor do equipamento modernizador de serviços foi traçada numa latitude razoavel.

Essas considerações não implicam, de modo nenhum, em levantar suspeita sôbre o trabalho de propaganda feito por organizações particulares especializadas em racionalizar serviços de escritório; elas são de ordem estritamente doutrinária e foram sugeridas pelo remanejamento que deverá ser feito nos impressos do Governo, em virtude da Instrução n. 1 do Departamento Administrativo, que adiante comentamos.

E' um fato evidente que o impresso resume o método de trabalho adotado no escritório. Tentar padronizar um impresso, estudar a sua melhor disposição, tem relativamente pouca importância, e talvez pouco valor, si correlatamente não se fizer uma investigação sôbre a propriedade ou eficiência do trabalho para o qual está destinado.

A uniformização dos formatos e timbres e a especificação da qualidade trazem, incontestavelmente, benefícios para a rotina, conforme apontamos adiante, no comentário que fazemos a respeito da Instrução n. 1, mas a ação racionalizadora não deve descansar ao atingir essa meta.

Importa crear desde já um órgão de estudo permanente e revisão sistemática dos métodos de trabalho nas repartições: a economia daí resultante é de forma a compensar qualquer gasto que se fizer nesse sentido.