

AS CONDIÇÕES MATERIAIS DO TRABALHO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

RAFAEL XAVIER

Diretor da Divisão de Material do D. A. S. P.

A moderna concepção do Estado, quaisquer que sejam as opiniões em torno de sua conceituação política, modificou radicalmente preceitos estabelecidos, dogmaticamente, pela prática do regime liberal-democrático, que se comprovou inadequado às funções de governo, hoje alargadas, por imposição de causas várias, a quasi todos os campos de atividade, que até então lhe eram defesos.

A nova ordem instituída no país pela Carta Constitucional de 10 de novembro, transformando o sistema político, ampliou a órbita de ação do Estado e exige, para que êle possa exercitar suas funções não só de coordenador das forças socio-políticas, como de supervisor dos fenômenos econômicos, a racionalização dos seus processos de direção, de forma a impor outras normas mais objetivas a todos os setores administrativos.

Os problemas de governo cada dia mais se acentuam e se generalizam, alterando não só o antigo conceito do Estado como sistema de equilíbrio político, como tornando-o órgão superior de coordenação de todos os fenômenos que interferem na vida coletiva do país, orientando, corrigindo e emulando atividades, no sentido útil de sua missão social.

Para agir assim, se ajusta o Estado às novas formas de direção impostas pela complexidade das soluções dos problemas que lhe são afetos e a amplitude de sua capacidade realizadora está na razão direta de um plano sistemático e estrutural de governo, baseado fundamentalmente na sua própria organização administrativa.

Compreendia-se que o Estado liberal, como resultante do espírito político-partidário que o constituía, possuísse uma ordem administrativa à sua feição, com predomínio dos interesses indi-

viduais. No Estado autoritário, entretanto, onde uma nova forma de organização social e política se estabelece, determinada pelas tendências coletivas que o impuseram à consciência nacional, a ordem administrativa tem que se modificar profundamente, ajustando-se às funções múltiplas que é chamado a desempenhar.

O decreto-lei n. 579, de 30 de junho do corrente ano, foi o primeiro passo para a execução do estatuído na Carta Constitucional de novembro de 1937. O Governo, com a criação do D. A. S. P., possui, agora, o órgão adequado ao supervisionamento dos problemas administrativos, compreendendo-os num plano lógico que, partindo da organização coordenada do sistema administrativo, vai até o seu aparelhamento material, influenciando, diretamente, na execução dos programas que se traçar para ritmar a atividade do Estado no mesmo sentido das forças econômicas de caráter privado, para que se completem e se ajustem, em benefício da boa ordem administrativa que deve servir de modelo à organização particular.

No momento, é o contrário que se verifica. As organizações privadas, dada a sua mobilidade, prescrevem normas racionais à administração pública. Certamente não se poderia admitir, na generalidade dos casos, os mesmos métodos particulares usuais nas empresas de comércio ou indústria, às praxes exigidas da administração pública, porém, as regras de caráter geral são absolutamente semelhantes e perfeitamente adaptáveis, desde que se estabeleça um sistema racional, mormente no que se refere à aquisição do material destinado aos serviços públicos.

O mecanismo estatal, demasiadamente complexo, em virtude de uma legislação obsoleta, des-

provida de elasticidade, em face dos casos emergentes, emperra e se amortece a cada passo, impedindo que os atos mais simples se processem com a precisão requerida pelo serviço público.

A simplificação do funcionamento do sistema de aquisição e uso do material é um dos problemas centrais, a cuja solução se propõe a *Divisão do Material*, do Departamento Administrativo do Serviço Público.

O estudo meticoloso das condições atuais e um programa de ação que se generalize, no mesmo sentido, a todos os setores de atividade do serviço público federal, são pontos fundamentais, requerendo um esforço permanente, de forma a se atingir o máximo de rendimento com o mínimo de dispêndio possível.

O mais elementar conhecimento das regras em uso mostra a lamentável desmoralização do sistema em voga na aquisição dos equipamentos pedidos pelos órgãos administrativos, bem como a falta de critério e de controle no seu emprêgo.

A "química" tornou-se uma expressão comum na gíria burocrática, afirmando-se como o único processo de burlar a lei, a título de promover as facilidades solicitadas pelos serviços.

A confusão e a anarquia, a par dos abusos e da mais absoluta irresponsabilidade, desmoralizaram completamente os mecanismos de controle e a fraude se generalizou, na razão direta dos meios estabelecidos na lei para contê-la. Firmaram-se doutrinas e estabeleceram-se princípios que se enraizaram na administração pública, criando-se uma situação de fato, dificilmente extirpável, até que se empregue um sistema racional, adaptável às múltiplas necessidades dos serviços.

Perde o Estado, com as normas atuais, milhares de contos de réis, diretamente, na aquisição do material e, mais ainda, indiretamente, na ineficiência dos serviços.

Além dos prejuízos materiais, ha os de ordem moral, resultantes da imprecisão dos resultados a que se destinam os trabalhos públicos, sacrificando-se os programas instituídos pelo Governo, que se vê obrigado a confessar, de público, a precária capacidade do Estado para dirigir e fazer funcionar, economicamente, determinados serviços.

Na base física dos trabalhos públicos, isto é, nas instalações eficientes, no material apropriado, na movimentação rápida dos serviços, reside um fator de êxito tão ponderável quanto aqueles exigidos das qualidades pessoais do funcionalismo.

O mecanismo administrativo, na sua complexidade, requer, para funcionar harmonicamente, não só a existência de um corpo selecionado de serventuários, apto à execução de suas tarefas, como, na mesma relação de importância, a localização racional dos serviços e suas instalações materiais, de maneira a estabelecer-se um processo contínuo de trabalho, com o máximo possível de rendimento útil e de fácil verificação e adaptando-se o organismo administrativo aos fins para que foi concebido.

Além da relevância dos resultados econômicos verificados quando se implanta um sistema racional de trabalho, o fator confiança, que vai desde o funcionário até o grande público que lida com a administração, cria um ambiente psicológico, expressivo e favorável à administração, que um chefe conciente não pode desprezar.

Na própria administração nacional, ha vários exemplos dignos de relevo especial, mormente nos Ministérios do Trabalho e da Marinha.

A reforma dos trabalhos afetos ao Departamento Nacional de Propriedade Industrial, o Serviço das Carteiras Profissionais do Departamento Nacional do Trabalho, o Serviço Atuarial e, principalmente, a notável organização dos Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Industriários, constituem exemplos de quanto se pode realizar, com entusiasmo, no campo propício da organização dos trabalhos públicos no país. No Ministério da Marinha, a magnífica organização da Diretoria de Fazenda é um padrão a ser adotado, não só pela precisão do controle financeiro e econômico, como pela facilidade comprovada do sistema aplicado, suprimindo, quasi automaticamente, as unidades da Marinha de Guerra e os seus vários departamentos, de todo o material necessário aos serviços.

No plano executado na Marinha de Guerra, tudo foi racionalmente previsto, desde a construção dos edifícios até o mais elevado critério na seleção do pessoal. Dos chefes aos mais humildes guardas do material, ha uma compreensão exata dos seus deveres e um zelo que os enaltece, pelo seu trabalho e pela sua repartição. A disciplina militar, a ordem e o método de tal forma se integraram na rotina, que o serviço funciona com a mais perfeita precisão e dá ao pessoal, desde o almirante diretor até o servente dos depósitos o mesmo sentido de responsabilidade.

Cumpra, alargar aos demais órgãos administrativos as normas já postas em execução e comprovadamente eficientes nesses departamentos.

A necessidade de instalar convenientemente os serviços públicos é condição primordial do êxito da reorganização dos métodos de trabalho. A falta de um plano sistemático de construções de edifícios com as características próprias aos encargos a que se destinam, preparando "o órgão para a função", além dos prejuízos causados ao bom andamento dos trabalhos, diminua consideravelmente a capacidade produtiva do funcionário, encarecendo, conseqüentemente, o custo das atividades.

Para que o trabalho renda, produzindo utilidades economicamente consideráveis, é necessário que êle se processe num ambiente propício. A dispersão dos grandes centros da administração, as péssimas instalações da maioria das repartições e mesmo de alguns Ministérios civis, o mobiliário inadequado, a carência de higiene nas salas de trabalho, a má distribuição de luz e ar e o arranjo e disposição das mesas, tornam o labor penoso e reduzem alarmantemente os resultados da produção.

Além desses fatos, facilmente constatáveis, despende anualmente o Tesouro milhares de contos de réis com o aluguel de prédios onde se aglomeram, em cubículos inapropriados, vários serviços. Esses alugueres representam um juro equivalente a perto de uma centena de milhar de contos de réis, tanto quanto necessário para o financiamento de uma operação de crédito que baste para a construção, em série e dentro de um plano sistemático, dos grandes edifícios necessários às instalações dos Ministérios e de vários órgãos da administração, que carecem de localização apropriada.

O plano Agache havia previsto a construção, na Esplanada do Castelo, dos principais órgãos da administração pública. Infelizmente a idéia foi, em parte, sacrificada e já agora novos estudos se impõem para o aproveitamento racional das áreas ainda disponíveis onde se concentrem todos os órgãos da alta administração civil do país, que ainda não dispõem de instalações definitivas.

Todos os órgãos administrativos, subordinados a um mesmo Ministério e que, pela natureza de suas funções, não exijam localização especial, serão concentrados em prédios cujos projetos estão sendo devidamente estudados, prevendo-se o seu futuro desenvolvimento. As comunicações serão enormemente facilitadas; as relações inter-adminis-

trativas realizadas com presteza; a fiscalização, a guarda e conservação dos próprios nacionais e dos seus equipamentos reduzidas a menos da metade e o custo das construções, pelo vulto das obras e pelas especificações padronizadas do material, diminuído em elevada percentagem.

Consideramos o problema das construções dos edifícios e o seu equipamento material como condição primordial de êxito da reorganização dos serviços públicos. A influência das instalações tem, além das vantagens materiais, um efeito educativo imediato, criando um clima favorável à introdução de novos métodos de trabalho.

Não haverá serviço organizado onde não existirem instalações adequadas. O primeiro passo, portanto, para a racionalização administrativa, será o estudo e a execução de um plano de conjunto, que se baseie, principalmente, nos seguintes pontos fundamentais:

- 1) unificação dos serviços comuns em edifícios construídos para os fins a que se destinam;
- 2) construção dos prédios para os Ministérios e grandes órgãos da administração em áreas contíguas, para que se estabeleçam:
 - a) rapidez de transmissão de ordens, informações e serviços;
 - b) facilidade de colaboração nos serviços paralelos de cada Ministério;
 - c) economia de tempo e de material
 - d) fiscalização e controle;
 - e) comodidade do público;
 - f) comodidade do funcionalismo.
- 3) equipamento dos edifícios com material apropriado ao funcionamento dos trabalhos.

O objetivo central do programa de construções dos edifícios públicos é dotar o Estado de instalações adequadas ao funcionamento racional dos serviços públicos, impondo-se normas de trabalho consoante as necessidades do público, pela facilitação do movimento dos processos e pronta execução de ordens.

O problema mais complexo a vencer é certamente o do financiamento do plano. Com os recursos orçamentários normais não será possível a

sua execução sistemática, impondo-se, por isso mesmo, uma operação de crédito que será levada a efeito pelo consórcio das instituições autárquicas do Estado — Caixa Econômica Federal, Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos, Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Industriários, Comerciantes e outras Caixas que possuam numerários paralisados nos bancos, influido perigosamente na circulação fiduciária do país pela concentração de vultosos encaixes na capital do país,

sem a correspondência de juros que assegurem a estabilidade financeira dessas instituições.

Mobilizando o Governo parte desses recursos, pagando um juro de 6% ao ano, além de resolver o problema imediato da construção, dentro de um plano pre-estabelecido, dos edifícios públicos, assegurará ao dinheiro recolhido pelos Institutos de previdência social, uma aplicação segura, evitando que êle se destine a emprêgo de garantia duvidosa ou se estagne nos encaixes bancários.