



## RECUPERAÇÃO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONFERÊNCIA PRONUNCIADA EM SETEMBRO DE 1955  
NA E.S. GUERRA

Deputado WAGNER ESTELLITA CAMPOS

Não tenho dúvida em afirmar que de todos os temas que me têm sido propostos para conferências sobre administração — e estas já ultrapassam a casa da centena — o de hoje foi o — que apresentou aspectos mais particularmente difíceis, dada sua complexidade e considerado seu caráter acentuadamente amplo e geral. Demais, recebi a incumbência em momento singularmente trabalhoso de minha vida parlamentar.

Situar convenientemente a administração pública no problema da Recuperação Moral do país — finalidade do ciclo de conferências — é tarefa que certamente excede às minhas possibilidades, mas que recebi como uma demonstração, a mais, dos sentimentos de generosidade do Comando desta Escola, onde já tive a honra de colaborar anteriormente, em conferências e debates.

Acredito que, a rigor, todos os temas em que se subdividiu o ciclo apresentam um conteúdo comum,

de base, suscitando a sua indivisibilidade no que toca à dependência dos mesmos princípios filosóficos, e à indicação dos remédios, todos provavelmente presos à necessidade de um grande, sistemático e pertinaz esforço de educação, em todas as latitudes da atividade social. Difícil “isolar” qualquer grupo na conjuntura do meio social que não é um simples aglomerado de indivíduos, mas um conjunto ordenado de condições, com seu caráter específico e sua determinada base cultura. Há, por outro lado, como acentua Weber, uma relação direta entre as práticas “moraís” ou “éticas” de uma comunidade e o caráter do respectivo sistema econômico, sem que isso implique na conclusão de que este determine aquelas, pois a influência é recíproca. Ainda a título de mera ilustração, vale acentuar que os fenômenos da inflação por exemplo deflagram consequências assinalá-

veis na órbita da conduta moral coletiva.

Sem embargo do exposto, forçoso é reconhecer que o problema da recuperação moral no setor da administração pública apresenta peculiaridades, que tentarei suscitar, para posterior e mais autorizado exame dos trabalhos de grupo, da ESG.

Desejo, entretanto, fazer uma distinção prévia entre as duas aceções em que o vocábulo "moral" pode ser considerado, para efeito do estudo. 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 o conceitua Tead e que se assenta, segundo o ensinamento de *Pigora*, "na fé do líder no liderado, deste naquele, de caber em si próprio, e de ambos na causa". Neste sentido o "moral do grupo" insucessível de correta definição, será melhor 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 a recuperação moral na administração pública deve processar-se tendo em vista os dois sentidos — o segundo de natureza mais ampla estreitamente ligada à conjuntura social e o primeiro ainda preso aos mesmos laimes, porém já apresentando características mais peculiares ao âmbito próprio do serviço público.

A compreensão de um e outro sentido, entretanto, sómente será possível se previamente considerarmos a posição das ciências sociais — particularmente da ciência da administração — face a problemas

característicos de nossa civilização.

A recuperação moral na administração pública deve ter como ponto de partida o desenvolvimento do espírito de cooperação, para que os objetivos comuns se consignam através de esforços honestos em que predomine o interesse coletivo sobre o individual. O ajustamento dêste àquele interesse estará sempre, em última análise, inspirando o ajustamento, a seu turno, da conduta do servidor 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 nosso mundo.

Já os estudos de Le Play, realizados há um século atrás, demonstravam a correlação negativa entre o desenvolvimento material e a capacidade humana para o trabalho coletivo. Em conferência anterior, pronunciada na ECEMAR em 1948, sobre "Planejamento como força mundial", tive ocasião de referir-me àqueles estudos, apontados por Elton Mayo, em magistral prefácio ao trabalho de Roethlisberger "Management and Moral". Pela sua oportunidade no exame do presente tema, peço vênia para transcrever os seguintes trechos da mencionada conferência:

"Aponta Elton Mayo, a seguir, os estudos de Le Play, a seu ver merecedores de maior atenção do que a que lhes tem sido dedicada até agora, estudos êsses fundados na observação e registro sistemático da situação social em diversas partes do Continente Europeu, e realizados durante os anos de 1829 e 1855. Foram êles publicados em seis volumes, entre 1855 e 1879, os primeiros dos quais descrevem algumas das comunidades mais simples do Norte e Este da Europa, onde a atividade principal era a agricultura e a pesca. Le Play encontrou, nas referidas comunidades, paz e estabilidade, uma fé sincera e simples no código social, uma capacidade de viver na conformidade do mesmo. O indivíduo compreendia tôdas as atividades sociais e, em maior ou menor grau, participava

das mesmas. Os membros daquelas comunidades não trabalhavam em conjunto por força de uma coação social ou legal. O Código Social e os desejos dos indivíduos eram quase idênticos.

Mas à medida que os estudos de Le Play se dirigiam para o Oeste, iam observando comunidades mais industrializadas, mais urbanas; lealmente, porém, assinala Le Play, a comunidade industrial perdia a capacidade para a paz e a estabilidade; o sentimento de cooperação espontânea e efetiva se mostrava quase inexistente.

Após expor as conclusões de Le Play, Elton Mayo afirma que, neste momento (seu trabalho data de 1941) três abusos característicos fazem sua aparição: o "abuso da riqueza", pois o dono "desconhecido" não pode, realmente, cooperar com aquêles cujas atividades dirige; o "abuso da ciência e do conhecimento", pois a suposta ilustração acadêmica tende, cada vez mais, a atacar e destruir as tradições em que repousa o sentimento de cooperação e o "abuso do poder", pois o aniquilamento das instituições tradicionais leva à concentração do poder na autoridade política central que, mesmo nominalmente democrática, se move necessariamente na direção da ditadura.

Emile Durkheim, também citado por Mayo, conclui, igualmente, que o "desenvolvimento industrial não somente diminui nossa disposição para trabalhar em conjunto, como também a soma de felicidade humana".

E assim resume Elton Mayo suas próprias conclusões sobre o assunto. A importância real dos estudos de Le Play e Durkheim, diz ele, "reside em demonstrar que a colaboração, em uma sociedade, não pode ser entregue ao acaso. História e tradicionalmente, nossos antecessores trabalharam em seu favor, e triunfaram. Durante um século de surpreendente progresso científico e material, abandonamos o esforço — verdade que por inadvertências — e estamos agora enfrentando as consequências. Cada grupo social

deve assegurar para o indivíduo e para todo o grupo:

a) a satisfação de suas necessidades econômicas e

b) a manutenção da cooperação organizada, nos hábitos sociais".

"Nossos métodos" acentua Mayo, "tendem todos para a eficiência; nenhum para manter a cooperação; isto é, o trabalho em conjunto".

Mas o "abuso da ciência", a que se refere Elton Mayo, tem repercussão muito mais profunda que a de "atacar e destruir as tradições em que repousa o sentimento de cooperação". E isto porque 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 para destruir, para o bem e não para o mal, para a vida e não para a morte, constitui o maior problema dos tempos modernos.

Urwick, o grande pensador inglês, assinala com acuidade de observação: "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 aquele conhecimento criou..." "O que falta à imaginação que permita aplicar esse 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 há 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 deste grupo, como indivíduos ou como partes de algum outro agrupamento, social ou profissional. A administração sómente poderá assentar-se em princípios quando esta premissa estrutural seja aceita..." "... oportunismo in-

*dividual 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".*

Em outras palavras, a imensa acumulação de poder nas mãos do homem iniciou uma revolução cultural que exige, inapelavelmente, uma revolução correspondente em nossas instituições. Como observa ainda Urwick, "novos valores éticos e espirituais devem ser forjados, com base e adaptação à cultura do presente e do futuro". O surgimento dos princípios de administração, acrescenta, indica o rumo que tais princípios parecem tomar e devem tomar, se desejamos resolver os problemas que ameaçam nossa civilização. Sómente quando tais princípios se aperfeiçoam e sejam objeto de aceitação geral, como normas de conduta interna e externa entre os grupos sociais, teremos consciência dos problemas de controle social e disporemos de métodos para enfrentá-los, comparáveis em eficiência ao imenso poder que a ciência moderna, na ordem material, colocou a nosso alcance. Sómente quando a violação de tais princípios for considerada tão anti-social como o assassinato ou a falsificação, estaremos moralmente preparados e contaremos com sanções equivalentes às exigidas pela época do vapor e da eletricidade, em que vivemos".

A extensão destas considerações gerais e o cuidado de escudá-las na autoridade de grandes estudiosos não significados, da parte do conferencista, outra coisa que o desejo de procurar um sólido ponto de partida para o desenvolvimento de considerações posteriores. Com base no que já se expôs, fizemos as seguintes e provisórias conclusões :

1<sup>a)</sup>) A recuperação moral na administração pública deve partir de uma filosofia informada no predomínio do interesse coletivo sobre o individual, do bem comum sobre o bem de grupos ou de pessoas ; e desde logo se vê que o esforço as-

sentar-se em base profundamente democrática ;

2<sup>a)</sup>) Os princípios de administração devem amoldar-se ao rumo da formação de um novo código de valores morais.

Mais adiante se verá que a aplicação dos referidos princípios exige, a seu turno, uma nova atitude dos dirigentes para com os subordinados.

As conclusões acima referidas sugerem a grandeza e as dificuldades com que o problema é confrontado em nosso meio. Vêm a talho de foice as palavras de Oliveira Viana "Certo, este 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 condenar e cristalizar estes profundos sentimentos da solidariedade grupalista e nacional, tão característicos dos povos saxônicos, germânicos e escandinavos".

É ainda Oliveira Viana quem observa : "... o nosso processo educativo — no ponto de vista da educação moral — terá que ser orientado no sentido de desenvolver (pela ação da escola e das instituições extra-escolares) — o sentido da vida coletiva, de que carecemos inteiramente, este sentimento do grupo — profissional, local ou nacional".

Uma simples conferência não permitiria, é certo, que as afirmações do mestre fossem profusamente ilustradas com a experiência de nossa administração pública. Mas devo pelo menos registrar fatos de nossa observação recente. Temos assistido, no Congresso, ao debate de problemas de profundo interesse nacional com as tribunas e galerias escassamente ocupadas, como temos presenciado reuniões — em que se decidem interesses de significação

restrita, com as dependências do Palácio Tiradentes superlotadas.

E, para assinalar problema que ocupa, no momento, as atenções da Câmara e os comentários da imprensa, vale referir o que ocorre com o Plano de Classificação de Cargos e Revisão de Níveis de Vencimentos dos Servidores Públicos Civis Federais. O Projeto respeitivo vem tendo seu andamento retardado pela apresentação de centenas de emendas, em sua grande maioria traduzindo a pressão de interesses de determinados grupos e até mesmo de determinadas pessoas, o que tudo prejudica, em última análise, os interesses do funcionalismo em seu conjunto.

Mas também é de justiça realçar, a propósito, um fato confortador, significativo do surgimento de uma nova mentalidade no seio dos servidores públicos. Refiro-me ao movimento de algumas entidades de classe, do Rio e dos Estados, que se vêm batendo, com sacrifício de reivindicações imediatas, em favor da aprovação, apenas, das medidas de caráter geral, para que se obtenha a rápida e oportuna transformação do projeto em lei.

Afirmei, linhas atrás, que o esforço de recuperação moral deve assentar-se em base profundamente democrática, principalmente se entendermos a democracia como objetivando a procura do maior bem para o maior número de pessoas. Peço vênia para citar aqui, pela sua propriedade, os seguintes trechos esparços de Gustavo Corção em "As Fronteiras da Técnica..." democracia é o regime da política humano, *intrinsecamente moral*, e oposta ao totalitarismo tecnicista e consequentemente amoral e maquiavélico... A democracia, em largo sentido, é definida como política de substância ética, tem a morrinha do homem, a imperfeição do homem. Sua miséria deriva de sua própria grandeza... Se há crimes, persiga-se o crime; se há abusos, denunciem-se os abusos; se cresce a iniqüílidade, multiplique-se a vigilância... O bem comum da política democrática é intrinsecamente moral. Isto quer dizer que tem a ininterrupta

continuidade do fato moral... Em outras palavras: o bem-viver material de todos nós só é possível numa sociedade moralmente estruturada, porque não é possível imaginar que os cidadãos que renunciaram às virtudes da cidadania conservem intactas e até desenvolvam as virtudes da cooperação... Na política ética, como já disse, o bem-comum tem ao mesmo tempo dois aspectos: deve ser realizado já, aqui e agora, em cada conjuntura histórica; e deve ser conduzido para um ideal comum é planejado para uma certa data, com sacrifício do dia que passa. Será uma obra com inauguração marcada".

Também os objetivos de recuperação moral na administração pública, conforme procuraremos ressaltar no correr deste trabalho, devem ser indentificados num "ideal de longo alcance", preso ao ideal do próprio regime democrático e tendo a personalidade humana como preocupação central de um esforço contínuo e sem desfalecimentos.

No que toca aos princípios de administração como indicação do rumo que devem tomar os novos valores éticos e espirituais referidos por Urwick, não se podem perder de vista as conclusões da gigantesca experiência sobre relações humanas realizadas num período de doze anos, de 1927 a 1939, na Hawthorne Works, da Western Electric Co., nos Estados Unidos. Não caberia, nesta conferência, o relato da experiência em seus pormenores e em suas diferentes fases, assim como o registro das observações e críticas fixadas pelos que a orientaram e conduziram. O estudioso encontrará farto material de consulta, a respeito nas seguintes obras: "Management and Worker", de Rothlisberger e Dickson e "Management and Morale", de Roethlisberger, ambas editadas pela Harvard University Press; Georges Friedmann "Problèmes Humains du Machinisme Industriel", Galimard, Paris e num artigo de Stuart Chase, traduzido para o português sob o título "Que faz o trabalhador gostar do trabalho?" e publicado na "Revista do Serviço Público, outubro de 1941.

Salientemos, da experiência apenas algumas breves conclusões gerais, com objetivo de posteriormente fixar o papel do chefe na recuperação moral dos grupos de trabalho.

Verificaram os experimentadores que o rendimento é, de qualquer maneira, uma forma da conduta social; que todos desejamos possuir uma capacidade socialmente reconhecida como útil; que os sentimentos e atitudes do trabalhador representam mais, na formação do moral do grupo, que todos os fatores materiais ambientes, reunidos; que a conduta do trabalhador não pode ser compreendida fora de seus sentimentos e sensações; que as manifestações destes sentimentos, a seu turno, não podem ser entendidas senão tendo em vista a situação total da pessoa e da pessoa unidade social e não apenas unidade de trabalho.

"Com muita freqüência", observa Elton Mayo, "pensamos que a colaboração é algo que se possa obter por meio da lógica e dos recursos legais. Os estudos da Western Electric indicam que é muito mais questão de sentimento que de lógica. Os trabalhadores não são indivíduos isolados e sem relações; são "animais sociais" e devem ser tratados nesta conformidade". "Nosso desenvolvimento tecnológico foi tremendo nos últimos cem anos. Nossos métodos de tratar as pessoas ainda permanecem arcaicos".

Estas observações apresentam importância fundamental para um programa de recuperação moral na administração pública, problema que também depende menos de medidas legais e lógicas, e das próprias sanções, que da devida consideração às atitudes e sentimentos do funcionário e, principalmente, dos fatores ambientes — de ordem não apenas técnica mas também social, que condicionam tais atitudes e sentimentos.

Assim como, do ponto de vista estritamente "funcional", os planos da chefia, para promover a colaboração, podem vir a representar os fatores que evitem ou perturbem a colaboração efetiva, igualmente as medidas que visem à consecução de

um determinado "padrão" moral podem servir, paradoxalmente de obstáculos.

\* \* \*

A esta altura de nossas considerações, quando já se disse alguma coisa sobre a base digamos "filosófica" de um esforço de recuperação moral, é oportuno um breve registro, ainda que a largos traços, da realidade do problema na administração brasileira, antes de preconizar algumas medidas e providências que, em nosso modesto entender, podem ser adotadas.

Quando se fala em "recuperação moral" o que logo nos acode à mente, com prioridade, é o aspecto estritamente "ético" do vocabulário, a que antes nos referimos. Pensamos na prevaricação, no suborno, no peculato, no enriquecimento ilícito, no abuso e malversação do emprêgo dos dinheiros públicos, nas mil e uma modalidades, enfim, da corrupção e da desonestade, desde a exigência de gratificações e favores para o andamento de papéis até o desvio de somas vultosas ou de bens do Estado.

São episódios que nos enchem os olhos, na experiência da vida e na leitura dos jornais. Mas são episódios, convenhamos, peculiares a qualquer agrupamento social que sofra a pressão e influência dos mesmos fatores que aqui atuam. São episódios infelizmente freqüentes em todos os setores de nossa administração, pública ou particular, civil ou militar, da administração direta ou indireta da União, assim como na administração dos demais níveis federativos. Mas elas não nos devem levar a uma generalização apressada pois se é verdade que são comuns, e apresentando caráter mais grave quando seus responsáveis são dirigentes de maior categoria, também não é menos verdade que o grosso do funcionalismo público é integrado por cidadãos dignos e cumpridores de seu dever.

Há funções que pela sua natureza, pelas condições que cercam seu exercício até mesmo, às vezes, em virtude de uma "tradição" que se vai insensivelmente formando, apre-

sentam casos mais freqüentes de infração às normas de regras da moral. Cito, exemplificadamente as do fisco, algumas de inspeção e fiscalização policiais. Ressalvo, desde logo, que ainda aí o mal constitui exceção e não a regra.

O poder social maior do que são revestidos seus agentes relativamente às pessoas com que normalmente lidam e as repercuções mais diretas do mesmo — o que tudo facilita a coação — explica, em grande parte, o fenômeno, a que certamente não está alheio o motivo da remuneração inadequada — e quando digo inadequada não quero dizer apenas insuficiente, como se verá mais adiante.

Por outro lado, ainda com relação ao primeiro sentido do "moral", que estamos examinando, e de notar-se a presença de uma atitude mais de "senhor" que de "servidor" mantida, não raro, pelo empregado público para com a clientela dos serviços administrativos. O desempenho da tarefa, notadamente nos serviços de contacto com o público inspira-se, às vezes, com que numa atitude concessão de "favor", como se o cliente, que afinal custeia, com seu sacrifício financeiro, a manutenção da máquina administrativa não fosse, como na realidade o é, o mais legítimo beneficiário das atividades de seus "servidores".

Finalmente, e para não alongar a enumeração de fatos de todos conhecidos, registremos a ausência acentuada de uma noção mais definida de "responsabilidade". Este sentimento de responsabilidade, por si só, quando estruturado em sólidas bases morais, quantas normas e preceitos tornaria dispensáveis?

A recuperação moral na administração pública, no sentido "ético" aqui apreciado dependerá, como já foi dito, de medidas de caráter geral que certamente já terão sido examinadas nas conferências anteriores dêste ciclo, sobreudo às relativas à "família" e à "escola e meios estudantis".

Passemos, portanto, agora, ainda com um mero intuito de "diagnóstico", ao segundo aspecto do "moral" — aquêle "estado de espírito

favorável" a que antes nos referimos e cujo exame destacará problemas mais diretamente ligados ao âmbito da administração pública.

A carência de tempo não permitiu melhor sistematização do assunto e por isso as diversas circunstâncias que passo a enumerar deixam de obedecer a uma hierarquia de importância e serão registradas à medida em que me acodem à mente. Demais, não me preocuparei em minuciá-las, mas apenas em referi-las, pois das mesmas me tenho ocupado em diversos trabalhos dados à publicidade e também em conferências anteriores pronunciadas nesta Escola.

O panorama de nossa administração pública é, nitidamente, um panorama marcado pela insatisfação de seus servidores — e a insatisfação ao lado do desinteresse pelo trabalho e da carência de qualidade de chefia, da parte dos dirigentes, representa, como se sabe, um dos fatores responsáveis pelo grau deficiente do moral do grupo.

Perquirindo as causas dessa insatisfação notamos, em primeiro plano, a falta de eqüidade no sistema de pagamento. Isso se deve, entre outras coisas, à ausência, até aqui, de um Plano de Classificação de Cargos, é dizer, de um sistema em que os cargos sejam escalonados não sólamente, como agora, em função de padrões de vencimento, mas de dadeiras ondas de reivindicatórias, na esfera dos três Poderes.

Além disso, a existência de privilégios na função pública — e dêles já me tenho ocupado, documentadamente, em diversas oportunidades, inclusive na tribuna da Câmara — e a desigualdade de retribuição, no mesmo mercado de trabalho, para funções assemelhadas, provocam desestímulo, geram descontentamentos e deflagram verdadeiras ondas reivindicatórias, na esfera dos três Poderes.

Há mesmo, organizada à sombra destas reivindicações, explorando-as, fomentando-as e multiplicando-as uma verdadeira "indústria" de reclassificações e recebimento de "atrasados", que faz a fortuna de seus patronos e de surgimento, co-

mo já tenho assinalado, pela primeira vez em nossa história administrativa, a uma legião de milionários da função pública e milionários "legítimos" do ponto de vista formal. Também já tenho assinalado que a responsabilidade pelo estado de coisas pode ser identificada na órbita dos três Poderes.

As leis de favor, a seu turno, quase sempre obtidas pela demagogia, no intuito de obter ou consolidar clientelas eleitorais, aprofundam as desigualdades. E as leis de favor, são algumas vezes aprovadas ao arreio da própria Constituição e geram outras tantas reivindicações.

Mas no âmbito do Executivo igualmente encontramos farta messe de decretos, decisões e diversos atos, impregnados do mais acentuado favoritismo. Dou como exemplos de triste memória, as célebres "Tabelas Únicas" e o conhecido escândalo dos "OO" de penacho.

As decisões judiciais, ao invés de solucionar, muitas vezes 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 que respondem pela insatisfação da massa dos servidores. O emprêgo público é por vezes transformado em meras sinecuras, para recompensar dedicações partidárias. A respeito, o exemplo mais espetacular em nosso meio é a da Secretaria da Câmara de Vereadores do Distrito Federal. O sistema do mérito, pelo qual se democratiza e moraliza o ingresso na função pública, não tem apenas um significado técnico mas também moral. Quem conquista, como tantos conquistam, seu lugar no serviço público, através do próprio esforço e do próprio merecimento, não tolera em se ver igualado e muitas vezes superados pelos que ingressaram ou ascenderam no mesmo serviço pelas portas do favor. O "desejo de justiça" como sabemos, é uma das mais fortes motivações da conduta humana no trabalho.

E de tal forma se têm aberto brechas no nosso sistema do mérito — uma das mais positivas conquistas em nossa política de pessoal — que, em numerosíssimos casos, o fato de o funcionário haver ingressado no serviço através de concurso, para integrar uma carreira profissional, passa a ser uma desvantagem, desde que para as mesmas funções, por intermédio de Tabelas Únicas ou de verbas globais como a de serviços e encargos, são admitidas pessoas com salário mais elevado e o que é mais grave, não raro prejudicando o acesso ou a melhoria funcional daquêles outros.

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, freqüentes vezes, a entrega dos postos de chefia a pessoas sem os requisitos mínimos para a função, como têm dado ocasião a que equipes de trabalho tenham sido entregues a chefes cujas qualificações sejam acentuadamente inferior às dos subordinados.

Sobrepondo-se, porém, a tôdas as circunstâncias apontadas, uma há, de raízes e repercussões mais profundas e que contribui decisivamente para que o moral do grupo se enfraqueça e, consequentemente, para que o espírito de cooperação se estiole. Refiro-me ao êrro de uma atitude generalizada dos chefes para subordinados, no que toca à compreensão dos problemas humanos de trabalho. O servidor público vendo, de maneira geral, considerado pelos nossos chefes mais como simples "unidades de trabalho" que como "unidade social". E é com freqüência tratado não como um ser "humano que pensa e sente", mas como simples peça no mecanismo da empresa e peça que os dirigentes tentam manobrar a seu tâante, mais para satisfação de seus ideais próprios que dos ideais coletivos.

E mesmo aquêles que se preocupam, com inegável sinceridade, com o bem-estar dos seus subordi-

nados, levam em predominante conta os fatores de ordem material que condicionam este bem-estar, esquecendo-se de que, segundo demonstram as experiências de relações humanas, mais importantes que o salário, o ambiente, o instrumental e as condições de trabalho são, como já vimos, as atitudes e sentimentos do trabalhador. Também já se viu que tais atitudes e sentimentos — a respeito da política do pessoal dos chefes e colegas, das normas e da disciplina de serviço — não podem ser compreendidos sem a apreciação da história pessoal de cada um e daquilo que se poderia denominar a "situação total do trabalho".

Iria longe nestas considerações, sobre assunto que tanto me tem preocupado em meus modestos estudos, qual o de alinhar os característicos de uma direção predominantemente autocrática, em que a coação se erige em norma e a persuasão em exceção.

Mas urge passar a outra parte do trabalho, precisamente a de caráter mais objetivo, se não mesmo mais importante, em que tentarei apontar os remédios que pareçam mais indicados.

Encerremos, portanto, este capítulo, afirmando, em síntese, que, como decorrência das circunstâncias acima referidas, do descontentamento, das ondas reivindicatórias, do grau deficiente de moral do grupo, do individualismo que, num círculo vicioso, gera tais efeitos e se alimenta dos mesmos, a impressão que se tem é a de que a máquina administrativa funciona não dentro de suas finalidades precípuas de servir à comunidade mas, sim, no de atender a si própria.

No que se refere às infrações dos códigos de moral, em seu sentido ético, é óbvio que se torna necessária uma ação mais enérgica e de resultados mais positivos, relativamente à apuração de responsabilidades e aplicação das respectivas sanções. Pesquisa interessante, mas necessariamente demorada, seria a que objetivasse, através de dados estatísticos, verificar quantos processos administrativos se têm instau-

rado entre nós e quais os que alcançaram resultados práticos. As conclusões seriam certamente desanimadoras, inclusive porque indicariam que os fatos punidos recaem, quase sempre, na esfera dos pequenos delitos e raramente na dos grandes crimes contra o erário público, precisamente os que repercutem, com maior força, na moral coletiva. E esta pesquisa teria de ser acompanhada de outra, de realização praticamente impossível: a que visasse identificar os numerosos casos que sequer foram objeto de denúncia e muito menos, portanto, de apuração e punição.

Mas a sanção, e a aplicação de medidas disciplinares, estatutárias e mesmo penais devem ter como finalidade corrigir, evitar a repetição de faltas e não propriamente, castigar. Isto sugere outra ordem de considerações, de maior profundidade e alcance. Relacionam-se com a necessidade em que nos encontramos, na administração pública, de adotar métodos de controle predominantemente *a posteriori* e não, como sucede entre nós e, de maneira geral nos países latinos, predominantemente *a priori*.

Nossos sistemas de controle partem do presuposto de que o indivíduo é desonesto e por isso precisa ter a sua atuação previamente manietada por um conjunto de exigências, formalidades e prescrições que dificultam o trabalho dos que realmente querem realizar e, afinal de contas, não impedem os propósitos incorretos ou criminosos.

Assim como, sob a influência do medo o indivíduo se preocupa muito mais em evitar a sanção que em bem executar a tarefa, e da mesma forma a submissão a um rígido controle *a priori* centraliza as atenções e preocupações no mero e inócuo cumprimento de formalidades.

Demais, o controle resulta inútil, porque nem é aplicado oportunamente e nem é acompanhado de sanções.

Nossos sistemas de controle cingem-se, em sua aplicação a um controle meramente formal, de papéis, recibos, faturas, atestados e coisas deste gênero. Não se verifica, por

exemplo, se uma obra foi efetivamente realizada mas apenas se os respectivos comprovantes se encontram em ordem e selados.

De outro lado, a excessiva discriminação orçamentária dá lugar à chamada "química", ora utilizada pelos que realmente querem imprimir um cunho de realização às suas atividades, ora, já em caráter de pretexto e abuso, aos que visam locupletar-se com os dinheiros públicos.

Tudo isto nos leva a ressaltar a necessidade, cada vez maior, de uma reforma administrativa de profundidade. É assunto que tive ocasião de versar demoradamente nesta Escola, na conferência aqui pronunciada em setembro de 1953, quando examinei e pus de confronto, identificando analogias e discordâncias, o projeto do Governo, o esquema Juarez Távora e o parecer da Comissão Interpartidária. Dispenso-me, por isto de novas considerações sobre o assunto, que parece vai ter novamente andamento no Congresso, para isso já se tendo constituída uma Comissão Especial mista, de Deputados e Senadores.

A primeira vista, os objetivos de uma reforma administrativa parecem distanciar-se de um propósito de recuperação moral. Assim não é, entretanto, se encararmos o problema, levando em conta todos os fatores ambientes de trabalho. Demais, uma das causas que facilitam a corrupção tem suas raízes remotas no emperramento da máquina administrativa, o que leva muitas pessoas àquele conhecido propósito de "criar dificuldades para vender facilidades".

Mas uma reforma administrativa para atingir tal finalidade tem de efetivar-se, realmente, em bases profundas. E o projeto submetido ao Parlamento, como já tenho assinalado em diversas oportunidades, sem embargo de seus louváveis propósitos, não apresenta este característico.

Medida de grande alcance para o fortalecimento da moral do servidor público será, indubitavelmente, a do Plano de Classificação de Cargos. O respectivo projeto, acom-

panhado do de Revisão de Níveis de Vencimento, encontra-se em pleno andamento na Câmara, sob regime de relativa urgência e está em vias de ser encaminhado a uma subcomissão de que faço parte, na Comissão de Finanças. Pela primeira vez em nossa administração federal o plano de pagamento será estabelecido em bases mais racionais, porque resultante da prévia ordenação dos cargos em classes, segundo os respectivos deveres, atribuições e responsabilidade. Isto contribuirá, portanto, de muito, para sanar — ainda que a providência seja marcada, como é inevitável, de imperfeições e falhas — aquela falta de eqüidade que se encontra no cerne da insatisfação do funcionalismo, quebrantando-lhe a moral.

O Plano de Classificação, de outro lado, servirá também para situar em termos mais corretos o problema da promoção, de tanta importância no que diz com o "desejo de justiça" do servidor e que até aqui, apesar de todos os esforços, tem apresentado uma das falhas de nossa administração de pessoal, dada a carência de elementos objetivos em que possa assentar-se.

Ainda o Plano de Classificação irá, senão corrigir inteiramente, pelo menos atenuar de muito, outro problema agudo a que já me reportei: o da escolha de chefes e isso porque o acesso às funções de chefia já não ficará mais entregues ao critério elástico e perigoso da livre escolha. Haverá delimitações, em cujas minúcias não posso aqui entrar, e que darão margem a um acesso aos postos de chefia baseado, entre outras coisas, na presunção da capacidade técnica e mesmo administrativas.

Mas voltando à falta de eqüidade no Plano de Pagamento torno agora a uma tecla em que tenho persistentemente martelado durante longa e por vezes penosa campanha de moralização administrativa, campanha que me tem custado incompreensões e injustiças, mas da qual não pretendo desistir. Quero referir-me à necessidade de se abolirem todos os privilégios na função pública. Creio desnecessário enumerá-los, tão

conhecidos são e dêles já me tenho públicamente ocupado, em artigos, entrevistas, discursos na Câmara e conferências pronunciadas em diversos setores, inclusive nesta Escola. A oportunidade, dentro das diretrizes do presente trabalho, é a de apontar corretivos para a situação. Duas medidas me parecem indispensáveis neste sentido: 1<sup>a</sup> — fixação de um vencimento teto, e 2<sup>a</sup> — abolição do anacrônico regime de percentagens na arrecadação e participação nas multas fiscais.

A fixação de um vencimento teto, com base nos vencimentos dos Ministros de Estado, significará, desde logo, um limite salutar à corrida para os salários exagerados, contendo assim privilégios e, de outro lado, terá grande alcance de ordem técnica — o de corrigir a verdadeira subversão da hierarquia onde o pagamento dos que executam excede, e não raro de muito, o daquêles que dirigem e têm tôdas as responsabilidades pelo êxito da ação final dos comandados. Não tenho dúvidas da perfeita exequibilidade da medida, do ponto de vista administrativo e constitucional. O Congresso já tentou-a duas vezes, mas duas vezes também o Executivo, infelizmente, vetou-o.

A abolição do regime de percentagens na arrecadação e participação nas multas fiscais — fonte de inesgotáveis privilégios — é providência que tenho suscitado e debatido em diversas oportunidades e por isso me dispenso de comentá-la aqui mais largamente. Desejo, porém, fixar seu grande alcance para o fortalecimento do moral do grupo, pois que o regime significa não apenas um privilégio dentro da massa de servidores mas dentro até da própria máquina arrecadadora, onde nem sempre os que mais contribuem para a arrecadação são os mais contemplados na divisão dos benefícios. Haja visto, por exemplo, a posição de inferioridade e injustiça em que encontram os exatores fiscais, em face de outros agentes do fisco.

Além disso, e é o que mais quero agora ressaltar — estou reforçando a conclusão, tendo em vista pes-

quisas e coleta de dados a que procede no momento, de que o regime, ao invés de contribuir para aumentar, tem servido para diminuir o montante da arrecadação.

Creio que ainda deveríamos ir mais longe na supressão dos privilégios, extinguindo os cartórios, em sua feição atual, em que se desviam somas fabulosas do erário nacional para o enriquecimento rápido de alguns. Seria o caso, portanto, de *oficializar e incorporar ao patrimônio do Estado os serviços auxiliares da Justiça*. O sentido moralizador da medida é inestimável, por todos os títulos e salta aos olhos, inclusive porque o cartório, além do mais, estabelece, dentro dele mesmo, desigualdades gritantes entre os subordinados e os seus felizes proprietários, detentores de um privilégio de ranço feudal, que custa a crer ainda exista em nossos dias.

Não nos esqueçamos de que segundo a magistral lição de Marshall Dimock, um dos deveres da democracia é o de combater os privilégios e as vantagens injustas. Esta linha de ação não pode estar alheia a um propósito de moralização administrativa.

Precisamos, igualmente, reforçar e consolidar o chamado sistema do mérito, através do qual se moraliza e democratiza o ingresso na função pública, além de assegurar bases técnicas para uma correta seleção de pessoal. Não seria esta conferência o momento próprio para historiar a implantação do sistema do mérito entre nós, os obstáculos que enfrentou e tem enfrentado, seus períodos de brilho e declínio. Já enfilaremos algumas das "brechas", que se tem aberto no mesmo e todos se haverão de recordar, por exemplo, o período que se sucedeu a outubro de 45, quando se estabeleceu um nítido hiato nas medidas que até aquela época se vinham adotando. É certo que os concursos, do ponto de vista técnico, apresentaram e ainda apresentam diversas falhas. Mas não é menos certo que do ponto de vista moral elas significaram um dos aspectos positivos nos empreendimentos de racio-

nalização administrativa, a cargo do DASP.

Torna-se necessário ir progressivamente reduzindo, para final extinguir, quaisquer processos de ingresso no serviço público que não pautem na aferição do merecimento. O ideal seria abolir, por exemplo, as nomeações interinas e a admissão do pessoal por meio de verbas globais, reduzindo a um mínimo o número de cargos isolados de provimento efetivo.

Do ângulo moral, em que estamos observando o problema, podemos observar que há uma distinção nítida, na generalidade dos casos, entre o pessoal que é admitido por medidas de favor e pessoal que ingressa através de concursos ou provas de habilitação. Há uma diferença básica de atitudes e propósitos entre os mesmos: aqueles procuram o arrimo de uma recomendação e se sentem obrigados a qualquer forma de "reconhecimento"; estes, conquistando pelo seu esforço e merecimento, um posto com que irão servir à coletividade, não se prendem a sentimentos de gratidão a favores recebidos e sómente se sentem obrigados perante o interesse público.

Eis um fenômeno que tenho tido ocasião de observar em diversos setores da atividade pública.

O empreendimento de recuperação moral na administração pública tem de ser integrado, também, pelo esforço de assegurar a neutralidade política do serviço civil. Em outras palavras, para que se consiga um grau elevado de "moral" entre os empregados públicos, é preciso que se impeça sua dependência e se afaste sua intromissão nas atividades da política partidária. Não se preconiza, com isto, afastar a influência legítima da política na administração pública, ou seja, aquela que visa a fixar diretrizes, participar do planejamento da ação governamental e, pois, interferir sob este aspecto no funcionamento da máquina administrativa.

Mas já é tempo, sem incorrer no rigorismo das práticas inglesa e americana e sem adotar a incompatibilidade do *status* do funcioná-

rio com o mandato político — o que destoaria de nossas tradições e fugiria às próprias tendências atuais dos países que adotam restrições neste sentido, já é tempo, dizia, de pelo menos afirmar tal incompatibilidade, como já tive ocasião de afirmar alhures, "com relação aos cargos de chefia mais elevados e àqueles que, pela sua proximidade com o poder, indiquem a respectiva inclusão". Não é possível continuarmos com a orientação de permitir que ocupantes de postos-chave na administração se candidatem a cargos eletivos com as consequências que se conhecem, nem que cargos de grande responsabilidade administrativa sejam prometidos e distribuídos depois dos pleitos tendo em vista compromissos partidários.

Ainda outra providência me parece necessária, no desenvolvimento do esforço que vimos analizando: a da criação da Justiça Administrativa. Em conferência pronunciada, o ano passado, na Escola do Estado-Maior do Exército, tive ocasião de afirmar, a propósito, entre outras coisas, o seguinte: "as decisões judiciais, entre nós, têm sido inequivocamente marcadas por uma tendência a amoldar a função pública às regras do direito privado, sob a evidente inspiração — nem sempre abertamente confessada — da tese contratual, de fundo civilista..." "Esse privatismo impregna, na prática, as decisões referidas. Em consequência, o predomínio do interesse coletivo — hoje linha mestra constitucional — dá lugar ao do interesse privado". "A letra fria da lei (e lei tantas vezes capiosa), como se seus dispositivos dessem outras tantas cláusulas contratuais, é o que passa a importar, relegados a segundo plano de consideração os interesses da coletividade".

Faço estas considerações sem o receio de que sejam argüidas de crítica audaciosa, em primeiro lugar porque elas não se referem ao Poder Judiciário como um todo e em segundo porque as minhas observações neste sentido já têm sido mesmo transcritas em decisões da própria Justiça.

Mas a verdade é que a aplicação de um direito nitidamente distinto como o direito administrativo exige Tribunais próprios.

Reporto-me, para não alongar o assunto, às seguintes palavras que também constam da conferência a que há pouco aludi: "... a existência de uma Justiça única não parece coadunar-se, em última análise, com o próprio princípio básico da divisão de Poderes. A realidade brasileira atesta a afirmação. Ora é o Judiciário invadindo atribuições de outros poderes, seja criando cargos (atribuição legislativa), seja nêles investindo funcionários (atribuição executiva); ora é a expedição de verdadeiras ordens, de caráter administrativo, aos dirigentes, o que os coloca num plano de subordinação efetiva".

Mas a recuperação moral na administração pública exige um esforço de outra natureza, que a todos os precedentes sobreleva: o esforço de preparar os chefes para tão nobres propósitos. Afirmei, de início, que aquela recuperação moral depende, em seu sentido mais profundo, da educação e já vimos agora que da educação orientada no combate ao individualismo e na aceitação do primado do bem comum. O que agora desejo particularizar é a educação dos chefes para que adotem êstes princípios como filosofia de vida e no mesmo sentido influenciem os seus subordinados.

Saliente o sociólogo alemão Simmel que as relações entre líderes e seguidores são as mais importantes de todas as relações sociais. Sabemos, por outro lado, que o exemplo dos chefes representa um fator decisivo para o fortalecimento do moral do grupo de trabalho. As atitudes do chefe condicionam, em alto grau, as atitudes dos subordinados em todos os escalões da hierarquia. White assinala, neste sentido, que um elemento importante na construção do moral é a confiança dos subordinados na integridade e nos bons propósitos dos superiores. E acrescenta que há uma estreita relação entre moral e lealdade. Os administradores excepcionais inspiram ilimitado devotamento

entre os respectivos subordinados.

Quantas vezes o grau de moral de um grupo, de uma corporação, de uma repartição administrativa não se altera sensivelmente sob a influência, ora positiva, ora negativa, da atuação dos chefes?

Poderíamos citar inúmeras experiências de nossa observação. Destaquemos apenas, a título ilustrativo, duas experiências da administração brasileira, do conhecimento público. Todos sabemos como a nossa polícia civil no maior ou menor acerto de suas atividades e em sua maior ou menor repercussão na opinião pública, sofre a incontestável influência dos respectivos chefes. E é um fato recente o da verdadeira consagração do povo nos chamados "Cosme e Damião", que estão reabilitando no conceito público os elementos da Polícia Militar desta cidade, tudo isso fruto de uma atuação diretiva simultaneamente enérgica, comprensiva e impregnada de um nítido sentido educativo. Para esse fim acredito, menos terão contribuído as expulsões a toque de caixa que a referida ação educativa e, sobretudo, o respeito e a simpatia da população. Aqui, como em outras ocasiões, o sentimento de importância e orgulho da tarefa e a consciência de uma capacidade socialmente reconhecida como útil representam fatores decisivos.

Por tudo isso não me canso de exaltar a significação do papel do chefe na atividade do grupo assim como a necessidade de que referido papel seja exercido num sentido de liderança democrática. Reporto-me, neste passo, a tudo aquilo que considerei em outra conferência pronunciada nesta Escola, em junho de 1950, subordinada ao título "Psicologia do Chefe".

Estas considerações crescem de importância se encarnarmos o problema do ângulo dos cargos de maior graduação na hierarquia governamental e administrativa. Ainda não foi suficientemente identificada entre nós a profunda influência exercida nos agrupamentos sociais pelo exemplo dos dirigentes de maior categoria.

Tem muita razão, portanto, Oliveira Viana, quando afirma que o problema da renovação geral dos nossos métodos educativos e administrativos se reduz, no fundo, ao problema da reeducação das nossas elites dirigentes, acrescentando, melancolicamente, não haver país do mundo "em que a despreocupação pela formação intelectual e moral das suas classes dirigentes seja mais profunda".

É certo que não poderia, num final de conferência — até mesmo porque isto excederia de seus propósitos e da capacidade de seu autor — traçar uma política para um esforço de educação dos dirigentes e líderes.

Por isso e ainda porque minha contribuição pessoal não teria certamente significação maior, limito-me a recordar oportunas observações de Pigora, constantes do capítulo intitulado "Moral e Liderança", de seu magnífico trabalho "Liderança ou Domínio".

Mas antes de expor as considerações do mestre, desejo reafirmar a tese, que tantas vezes tenho procurado sustentar, de que todo o chefe, do mais modesto ao mais graduado na escala hierárquica, deve orientar o exercício de suas atribuições e responsabilidade numa atitude de *liderança*, naturalmente que guardadas as devidas proporções, segundo o escalão de chefia e a natureza e extensão do setor de trabalho.

Tanto como o líder como o subordinado, diz Pigora, podem numa graduação diversa, construir seu próprio moral. O líder, melhor integrado, necessita menos auxílio que outros neste sentido. Tem contacto imediato com a causa, que é fonte permanente de energia para ele. O subordinado é normalmente menos dedicado à causa. Abandonado a si próprio, pode facilmente ter a impressão de que a causa não merece dedicação e torna-se presa de influências desencorajadoras. Necessita o estímulo pessoal de líder para que o seu entusiasmo seja despertado.

O líder, continua Pigora, não pode criar o moral do nada, mas os elementos respectivos se encontram presentes em todo ser humano normal.

Através de quatro modalidades, acrescenta, a "auto-liderança" pode construir o moral:

1º) Identificar a causa. Encontrar a causa que alguém acredita merecer esforços é o primeiro elemento essencial do moral. Só o completo devotamento pode erguer o grau de lealdade que soluciona conflitos e integra aspirações diversas. Quem quer que tenha algo a que se dedique profundamente possui uma lealdade básica que centraliza sua vida.

2º) Viver na conformidade dos padrões pessoais. Há várias maneiras, esclarece Pigora, algumas das quais podem parecer ridículas a um estranho, mas que auxiliam o moral, contribuindo para o "auto-respeito". As coisas com que a pessoa mais se preocupa devem, de qualquer forma incorporar-se em sua vida diária, ou de outro modo esta perderá muito do seu significado.

3º) Outro tributário do moral é representado pelas realizações passadas. Muitas pessoas que tendem a subestimar suas próprias forças, podem haurir energias do que anteriormente hajam conseguido realizar.

4º) Finalmente, outro poderoso coadjuvante do moral é a boa saúde. O grau deficiente do moral não raro se relaciona com a baixa vitalidade. E a esse respeito a saúde mental é ainda mais importante que as satisfatórias condições físicas. Qualquer fator que contribua para dissipar aborrecimentos e evitar inspecções mórbidas tende a soerguer o moral.

Mas o líder, ensina Pigora, não deve limitar-se a construir o próprio moral. Deve contribuir para que os subordinados, a seu turno, desenvolvam o respectivo moral. E neste sentido aponta dois caminhos:

1º) encorajá-los em todos os esforços que dispensam com o obje-

tivo da "auto-liderança" (especificamente, através das 4 maneiras expostas); e

2º) procurando fazer com que suas relações com os mesmos proporcionem uma atmosfera em que o moral se possa desenvolver.

O líder pode ajudar o subordinado a encontrar sua causa, compreendê-la e com ela identificar-se. Apelando para seus ideais, através do uso de símbolos, ele pode afastar os homens da monotonia dos atritos diários e dar significação ao seu trabalho. Pode, demais, ajudar os subordinados a sentirem-se parte no todo da empresa, por mais modesta que seja a tarefa de cada um.

É importante que cada subordinado mantenha o respeito de si próprio. Mas é igualmente essencial que cada subordinado se sinta apto a respeitar o chefe. O elevado moral de uma organização depende grandemente da lealdade do subordinado para com o chefe, o que se torna impossível quando ele não tem confiança no devotamento do líder à causa, em sua capacidade, em seu espírito de eqüidade, em sua compreensão. Ninguém, acentua Pigora, pode lealmente servir a um incorrigível displicente. Tem-se a impressão de que os esforços são despendidos em vão. O líder deve simbolizar e dar vida à causa dos subordinados.

Um grupo descontente com a atuação do líder, sobretudo quando esse descontentamento se assenta na discordância dos padrões morais do dirigente, dificilmente poderá manter moral elevado e servir com eficiência à consecução dos objetivos comuns.

É difícil, como observa já agora White, manter espírito de equipe numa organização cujos líderes sejam suspeitos de deslealdade, favoritismo, costumes astuciosos ou corrupção. Os rumores se infiltram em todos os setores de trabalho e se desenvolve, em muitos, a perigosa tendência a também fazer das suas". O moral, portanto, é também uma questão de atitude, opinião e convicção.

Precisamos reconhecer, de outro lado, que o moral do serviço público sofre o "handicap" de que suas falhas são logo objeto de farta publicidade e caem no domínio público, enquanto seus aspectos positivos — e tantos são eles — permanecem muitas vezes na sombra e no anonimato e não merecem o estímulo de sua divulgação.

\* \*

O problema da recuperação moral na administração pública, como se viu, é de extrema complexidade. Depende, em grande parte, da atitude e do exemplo dos chefes. E para encaminhar as soluções, que necessariamente requererão esforços a longo prazo, precisaríamos também, de um lado desenvolver pesquisas no sentido de identificar quais os fatores que realmente perturbam o moral de nossos grupos de trabalho, procedendo, inclusive, quando para isso estivermos preparados, a experiências semelhantes às realizadas pela Western Electric; de outro lado, deveríamos incluir entre as finalidades da administração pública aquela função educativa de que nos fala Ordway Tead.

Alguém poderá estranhar que o conferencista vindo, há tanto tempo, se batendo por algumas das medidas aqui preconizadas, ainda não as haja concretizado em projetos de lei. É que, em nosso entender, faz-se mister previamente, como dizem os americanos "vender a idéia", preparar o terreno, criar condições para a oportuna aceitação daquilo que se deseja ver transformado em medidas concretas. É o que venho procurando fazer nos debates parlamentares e em conferências, cursos e artigos publicados na imprensa.

Alimento, cada vez mais, a profunda convicção de que os nossos problemas de administração, como tenho reiteradamente afirmado, são cada vez menos técnicos e cada vez mais éticos. O primado indiscutível dos valores morais deve incutir em cada um de nós — estudiosos, administradores, responsáveis em qualquer setor, pela condução da