

ALGUMAS POUCAS COISAS QUE VOCÊ DEVERIA SABER – E PROVAVELMENTE NÃO SABE – SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Ralph Rabelo Andrade, Eng. Agr., maio/2015.

"Não é sinal de saúde estar adaptado a uma sociedade doente". Jiddu Krishnamurti

(1) DOS PROBLEMAS MAIS COMUNS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios da administração pública estão relacionados no art. 37 da Constituição Federal, dentre eles a legalidade e a eficiência. Legalidade porque a nenhum servidor público é autorizado agir em desconformidade com as normas legais, eficiência porque se espera que o serviço público atinja seus objetivos institucionais otimizando-se seus recursos pessoais e financeiros, em respeito à cidadania, que é um dos FUNDAMENTOS do País.

Para um País que possui uma das maiores cargas tributárias do mundo, fica evidente que os serviços prestados pelo Poder público aos cidadãos – em média – são bastantes ineficientes, haja vista os índices (quaisquer deles) de qualidade de vida alcançados pelo Brasil.

Mas quais são as causas da ineficiência dos serviços públicos brasileiros? Muitos, mas a maioria está diretamente relacionada à ineficiência dos próprios servidores públicos. Os serviços, projetos, programas etc. são elaborados, projetados, construídos, implantados, gerenciados e executados por pessoas – e pessoas falham – porque nenhum deles é capaz de se auto gerenciar, de se auto alimentar. Quanto menor a perícia da pessoa responsável pela execução de determinado serviço, tanto maiores as falhas e a correspondente ineficiência.

Os três principais erros de comportamento – ou infrações administrativas – cometidos pelos servidores públicos são imperícia, imprudência e negligência.

(a) Imperícia. A falta de perícia é o desconhecimento da execução de determinada atividade laboral. O mecanismo do concurso público existe para minimizar a possibilidade da existência de imperícia no serviço público.

Dentro dos órgãos públicos, no entanto, é bastante comum a existência de serviços que não possuem relação com a formação exigida quando do concurso. Ainda que compreensível, é preocupante a existência de servidores que assumem cargos comissionados para gerenciar serviços que desconhecem, serviços para os quais são imperitos, mas que, pasmem, ainda assim recebem gratificação para tal. Não se está discutindo a inteligência e respectiva capacidade do servidor em aprender, mas sua imprudência em assumir atribuições para as quais não é perito. Um servidor público que assume um cargo sem possuir perícia é irresponsável, negligente, mas aquele administrador público que o indicou ou o nomeou é imprudente. Quando, mês após

mês, aquele servidor nomeado não apresenta os resultados esperados – exatamente porque é imperito – e não é substituído, comprova-se a sua negligência mesma e a do administrador, que também mostra-se imprudente em manter alguém imperito e ineficiente no cargo.

(b) Imprudência. A imprudência decorre da execução de uma atividade que o servidor possui consciência de que não poderia executar, seja porque é imperito ou porque é incompetente (está fora das suas atribuições legais).

Alçar um servidor à condição de gerente ou coordenador sabendo que ele não possui os conhecimentos necessários e suficientes (ou seja, é imperito) para assumir determinado cargo é também imprudência por parte do nomeador, mas pode também ser considerado crime contra a administração pública, como se verá adiante.

(c) Negligência. A negligência é a falta da execução das atribuições institucionais de cada um dos servidores públicos. As atribuições dos cargos e funções de cada servidor são estabelecidas no perfil profissiográfico, na legislação que cria determinado órgão público e no seu regimento interno. Executar tarefas que excedem as suas atribuições é imprudência¹ e não executar qualquer das atribuições que lhe são determinadas constitui negligência².

Quando um superior hierárquico mantém um subordinado imperito, imprudente ou negligente num cargo em comissão, também ele está sendo negligente e imprudente.

Servidores públicos negligentes, em qualquer nível hierárquico e em qualquer esfera da administração, se alimentam da negligência dos outros servidores públicos que, mesmo identificando sua imperícia, negligência ou imprudência, simplesmente se omitem.

Ouve-se dizer que os servidores têm medo de apontar a imperícia, imprudência ou negligência de outros servidores, principalmente daqueles comissionados, porque os denunciados poderiam prejudicá-los. Ora, um servidor comissionado imperito, imprudente ou negligente já te prejudica, e muito. Como é possível, então, alguém ter medo de que denunciá-los porque poderão vir a fazer aquilo que já estão fazendo permanente e sistematicamente? Não tenham medo, o medo é paralisante e incapacitante, e é precisamente esse sentimento que alimenta e fortalece servidores imperitos, imprudentes e negligentes.

Na prática, o medo é aliado da ineficiência, pois cria ambiente favorável ao aparecimento da imperícia, da imprudência e da negligência. Ademais, não é o medo mesmo uma negligência?

(2) DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Daquelas infrações mais comuns cometidas pelos funcionários públicos geralmente decorrem crimes contra a administração pública previstos no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 07.12.1940) e na Lei Federal nº 4.898, de 09.12.1965. São quatro os mais

¹ Mas também o crime de abuso de autoridade.

² Mas também o crime de prevaricação.

comuns: prevaricação, condescendência criminosa, advocacia administrativa e abuso de autoridade.

(a) Prevaricação. A prevaricação ocorre quando o funcionário público deixa de praticar as atividades que lhe são obrigatórias para satisfazer interesse ou sentimento pessoal.

Quando um fiscal deixa de praticar ações fiscais determinadas na legislação porque entende que pode solucionar o problema de outra forma, está praticando prevaricação. A qualquer funcionário público, mas principalmente aos fiscais, não é permitido agir em desconformidade com a legislação. Assim, quando um caso concreto de fiscalização previsto na legislação exige lavratura de auto de infração, não cabe ao fiscal determinar outra medida (notificação, por exemplo). Se uma infração administrativa prevê determinada penalidade na legislação, não compete ao administrador sentenciar de forma diferente. Se um registro, que é um ato administrativo vinculado, prevê determinadas condições para ser emitido, não compete ao administrador concedê-lo se todas aquelas condições não forem preenchidas, assim como não compete não concedê-lo se todas as condições forem preenchidas. É bastante comum em órgãos públicos a criação (denominada “invencionice”) de determinadas obrigações adicionais para concessão de registros, cadastros etc., o que é ilegal (ver Abuso de Autoridade).

A legislação limita a ação dos funcionários públicos e é bom que assim seja. A quantidade de prevaricação praticada na administração pública é algo que beira a indecorosidade pornográfica.

(b) Condescendência criminosa. Ocorre em duas situações: (1) quando um superior hierárquico deixa de responsabilizar, por negligência, subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou (2) quando um funcionário deixa de comunicar infração de outro servidor à autoridade à qual compete a investigação do caso.

Verifica-se que a negligência é considerada crime quando trata da responsabilização ou da identificação de servidor público que comete infração. O código penal considera crime não ser “dedo-duro”, que é uma terminologia utilizada por criminosos para tentar denegrir comportamento responsável. É razoável que um comportamento considerado “crime” no mundo dos criminosos seja prática obrigatória no mundo civilizado.

(c) Advocacia administrativa. A advocacia administrativa é uma evolução da prevaricação. Enquanto na prevaricação o funcionário público desobedece a lei para satisfazer interesse pessoal, na advocacia administrativa o funcionário público desobedece a lei para patrocinar interesse privado.

Quando um funcionário público beneficia um particular deixando de exercer as atividades para as quais é concursado, incorre em advocacia administrativa. Portanto, sugere-se fortemente que um fiscal jamais deixe de exercer as ações administrativas previstas na legislação (notificar, autuar, interditar, suspender etc.) porque estará incorrendo em crime.

(d) Abuso de autoridade. O abuso de autoridade caracteriza-se quando um servidor público executa atividades que estão além da sua competência³: (1) ou abusa do poder, realiza exigências superiores à que a legislação determina, (2) ou se desvia do poder, executa atividades que não estão no seu rol de competências ou que se desvia da finalidade pública.

O abuso de autoridade é bastante comum dentro da administração pública pois os agentes que o praticam se beneficiam da ignorância, principalmente, e da omissão dos servidores subordinados.

A melhor forma de combater o abuso de autoridade é conhecer as atividades previstas na legislação para cada cargo/função. Se alguma autoridade lhe determinar algo além das suas atribuições legais, simplesmente ignore, sequer responda, trate-os tal qual crianças mimadas, pois que se comportam como tal.

Um exemplo clássico de abuso de autoridade deu-se dia 29 de abril de 2015 no Paraná, fácil lembrar. E somente aconteceu porque diversos servidores executaram ordens indevidas, ilegais, por ignorância ou por má-fé, vai saber...

Lembre-se: a melhor forma de fortalecer a cidadania é cada servidor público executar, com excelência, suas respectivas atividades institucionais. Determinados “atalhos” são o caminho mais longo para assegurar a execução dos objetivos.

Só para constar, quando o funcionário público que comete crime é ocupante de cargo em comissão ou de função de direção ou assessoramento a pena deverá ser aumentada em um terço. Significa que o próprio código penal considera que funcionários com maior responsabilidade, exatamente por serem peritos, não deveriam cometer crimes contra a administração pública.

(3) DA LEALDADE

Os servidores públicos são obrigados, por lei, a cumprir as atribuições para as quais foram contratados ou concursados, aquelas atividades descritas no perfil profissiográfico e no regimento interno das instituições às quais pertencem, sempre concorrendo ao cumprimento das missões institucionais da instituição pública à qual pertencem. Os servidores públicos devem lealdade às instituições às quais pertencem, mas não diretamente aos gestores dessas mesmas instituições.

Desde que os gestores estejam perfeitamente alinhados às atribuições legalmente instituídas das instituições, os servidores até podem servir-lhe lealdade, ainda que isso não seja obrigatório.

Ao contrário, prestar lealdade exclusivamente a gestores, que agem de forma descolada com as suas atribuições, não só é ilegal, pois contraria as missões institucionais, mas também um comportamento antiético.

³ Competência são as atribuições legais do seu cargo/função.

Confundir o gestor da instituição com a própria instituição é o mesmo que confundir um ônibus com seu motorista, são objetos distintos e confundi-los é uma alucinação, um descolamento da realidade incompatível com os cargos públicos. Aqueles gestores que exigem para si uma lealdade desnecessária necessitam de tratamento médico especializado, pois que estão descolados da realidade porque confundem-se com a própria instituição. Ser leal a essas pessoas é um comportamento que atinge a honra do profissional e é sinal de fraqueza moral, além de servir como combustível à patologia daqueles. Plantas daninhas devem ser controladas e não se faz isso adubando-as. Àqueles que possuem necessidade patológica de lealdade, sugere-se fortemente a aquisição de cães, que se prestam muito bem à essa atividade. Se você, funcionário público, decide se comportar como um cão, acabou de autorizar que seu superior o trate como cão – e ele vai fazê-lo, acredite.

(4) DO DISCURSO

No mundo real, físico, o que realmente importa são as ações das pessoas, ações que resultam em consequências no mundo real.

No geral, as pessoas executam as atividades que deliberadamente decidem executar, e tomam essa decisão baseadas naquilo que pensam. Há, portanto, relação de causa e consequência entre o que as pessoas pensam e como agem.

Da mesma forma, é razoável imaginar que uma pessoa honesta diga exatamente aquilo que pensa, suas ações serão consequência desses pensamentos e estarão alinhadas com seu discurso. Se não há coerência entre as afirmações de determinada pessoa e suas ações, conclui-se tratar-se de desonestidade pura e simples.

Se um gestor público – mas essa tese valha para qualquer pessoa – possui um discurso totalmente descolado daqueles resultados que ele obtém ao longo do tempo, não se iluda, trata-se de um mentiroso contumaz, e não é recomendável sequer conversar com essas pessoas. Confiar na palavra de mentirosos é burrice.

Se você estiver na dúvida, não confie na palavra das pessoas, confie nas suas ações, é infinitamente mais prudente.

Em relação aos gestores mentirosos só há uma atitude a tomar: trabalhar para que ele seja extirpado do corpo da instituição, pois mesmo os maiores avanços da medicina ainda não encontraram tratamento eficaz para a desonestidade. “A hipocrisia é um furúnculo, lancetar um furúnculo nunca é agradável” (Lord Varys), mas faz parte do tratamento.

(5) DAS BOAS INTENÇÕES (VASO QUEBRADO)

Imagine essas duas situações: duas pessoas derrubam vasos de vidro no chão e os quebram. Uma delas fez isso de propósito (dolo) e outra cometeu um acidente (culpa). O custo de reposição desse vaso é o mesmo para ambas situações, independentemente da intenção do ator. Sob o ponto de vista estritamente prático, depois que um vaso se quebra, a intenção de uma pessoa não faz nenhuma diferença sobre os custos dos

resultados de suas ações. Claro que a intenção afeta a probabilidade da ocorrência de determinado evento, mas após sua ocorrência (fato), a pretensa justificativa de que aquilo foi feito com boas intenções não elimina a culpa por imprudência, imperícia ou negligência.

Um indivíduo não é capaz de operar uma retroescavadeira simplesmente porque é uma boa pessoa, mesmo que seja a melhor do mundo. Operá-la exige treinamento, perícia. Pessoas boas ou más são capazes de aprender qualquer ofício, capacidade não tem relação com moral, infelizmente.

Sob o ponto de vista de resultados práticos, prejudicar quando se queria ajudar ou quando se queria prejudicar mesmo resulta nas mesmas consequências. Por isso **a maior qualidade de um funcionário público é a sua perícia**, não é a sua bondade, sua simpatia, seu círculo de amizades etc. Saber executar as atividades para as quais o funcionário é pago é aquilo que efetivamente se transforma em resultados positivos e assegura a eficiência na administração pública.

(6) DA ASSIMETRIA

Quando um servidor se envolve em um acidente com veículo oficial existe uma orientação formal da abertura de sindicância e posteriormente, após identificada a sua culpa (seja por imperícia, imprudência ou negligência), de processo administrativo disciplinar, isso porque houve um dano patrimonial ao Estado. Se, no entanto, comprova-se a ineficiência de determinado programa ou ação estatal (que invariavelmente causa danos financeiros) por decorrência de imperícia, imprudência ou negligência na execução das atividades laborais pelos coordenadores, gerentes, assessores ou do próprio presidente de uma instituição, nenhuma medida administrativa de investigação é tomada, numa completa assimetria de tratamento entre servidores de distintas camadas hierárquicas. Esse tratamento assimétrico não só é imoral como é ilegal e criminoso pois é sempre acompanhado pela advocacia administrativa e/ou condescendência criminosa.

A falta de combate à ineficiência na administração pública – que é também um estímulo à sua perpetuação – é muito mais gravosa que a falta de investigação de acidentes laborais, pois estes são mensuráveis e possuem repercussão pontual, enquanto aqueles possuem grandes magnitude e repercussão sobre a coletividade.

É uma assimetria inaceitável o tratamento de coisas distintas como se iguais fossem ou, pior ainda, dar a casos mais graves um tratamento mais brando, pois prejudica a eficiência da administração e causa, também, uma inaceitável alteração do senso de proporcionalidade que qualquer pessoa sã deve possuir e manter.

(7) DO SENSO DAS PROPORÇÕES 1

A existência dos serviços públicos é justificada pela necessidade dos cidadãos em determinado serviço, portanto a existência do servidor público invariavelmente

depende da existência do cidadão, jamais o contrário. Não há funcionalismo público sem cidadania, mas pode haver cidadania sem funcionalismo público. Jamais perca a relação entre causa e efeito das coisas, pois isso é uma fonte de confusão mental que prejudica magnificamente a capacidade de decisão das pessoas, pois que está intimamente ligada à coerência. Essa falta de coerência está causando uma das mais monumentais alterações de valores da nossa era: a vida e os direitos básicos dos cidadãos são menos importantes que os interesses privados de determinadas pessoas, vide os acontecimentos do dia 29 de abril de 2015, para citar apenas um evento recente.

O conjunto dos funcionários públicos está contido no conjunto dos cidadãos. Não há funcionário público que não seja, previamente, um cidadão, mas existem cidadãos que não são e jamais serão funcionários públicos. Por óbvio, causas sempre ocorrem temporalmente antes das respectivas consequências. Assim, é impossível que a cidadania seja consequência do funcionalismo público, mas precisamente o contrário: o funcionalismo público é que deve sua existência à cidadania, por uma questão de relação temporal entre elas.

É uma tolice colocar as necessidades e os direitos do conjunto dos funcionários públicos acima das necessidades e direitos do conjunto dos cidadãos, sobretudo quanto aqueles prejudicam ou limitam estes.

A melhor forma de fortalecer o serviço público é cada servidor público executar, com excelência, suas respectivas atividades institucionais e favorecer aos cidadãos, pois estes justificam a existência daqueles.

(8) DO SENSO DAS PROPORÇÕES 2

Dentro da organização institucional, há diversas divisões administrativas: Recursos Humanos, Tecnologia de Informação, Finanças, Jurídico, Diretorias, Gerências etc. Todas essas divisões devem concorrer ao atingimento das missões institucionais a que se propõe esta organização. O grande contingente das instituições – e não poderia ser diferente – está no nível da execução, onde se encontram os FDAs, os AFDA's e os Assistentes Administrativos.

É impossível haver comando se não houver a quem comandar. Logo, os comandantes existem porque existem comandados, porque existem aqueles que executam as atividades-fim das instituições. Para se descobrir a causa de alguma coisa, experimente “retirar” cada uma das partes, uma a uma, e verifique como permanece a estrutura. Uma instituição sem uma gerência de tecnologia de informação pode continuar executando suas atividades-fim, mesmo que mal. Se forem retirados os funcionários que executam as atividades-fim, a instituição pára⁴ e ficam sem efeito todas aquelas divisões administrativas. Portanto, não se iludam, todas as divisões administrativas da Adapar existem para assegurar que aqueles do nível de execução tenham condições necessárias e suficientes para executar suas atividades e, assim, cumprir a missão institucional. É importante entender que quando uma gerência não funciona adequadamente, quando

⁴ dane-se o acordo ortográfico, quero com acento mesmo.

é ineficiente, prejudica a execução daqueles no nível hierarquicamente inferior, prejudicando o cumprimento dos compromissos que a instituição assumiu com a sociedade quando da sua criação.

Presidentes, diretores, gerentes etc. existem porque você existe, são eles que devem cumprir suas atribuições para que você possa executar suas atividades com excelência e eficiência. Em última análise, são eles que trabalham para você, jamais se esqueça disso. Eles lhes devem justificativa tanto quanto você a eles. A falta de coerência e lógica (aquela inversão de valores) gerou a incorreta compreensão de que os superiores hierárquicos estão em uma situação mais confortável que a dos subordinados. NÃO, É EXATAMENTE O CONTRÁRIO, ser superior hierárquico é assumir a responsabilidade de prover os recursos necessários e suficientes aos subordinados para executarem suas funções institucionais.

Não tenham medo de exigir qualidade dos serviços prestados pelos superiores hierárquicos, pois eles existem exclusivamente porque você existe. Quando eles agem de forma imperita, imprudente ou negligente, você tem todo direito de exigir melhoria, porque isso lhe afeta diretamente, pois prejudica as condições necessárias à sua atuação profissional, prejudica os serviços prestados aos cidadãos, prejudica a sua imagem e a da instituição, etc. Da mesma forma, os superiores hierárquicos possuem o dever de exigir que seus subordinados executem as atividades-fim de forma perita, prudente e responsável. Exigir o exercício eficiente das funções não é falta de respeito, mas uma obrigação moral dos subordinados e uma obrigação legal dos superiores hierárquicos.

(9) RECOMENDAÇÕES FINAIS

Estudem direito constitucional e direito administrativo. A ignorância é uma venda (o substantivo e não o verbo). Saiam da penumbra e vejam as coisas e pessoas como elas realmente são. Não é, não foi e não será por acaso que a alta administração jamais promoveu curso sobre esses assuntos aos funcionários. A atual forma de administrar inviabiliza-se completamente caso os funcionários minimamente conheçam direito constitucional e administrativo. A “nova” constituição já tem 27 anos, o código penal tem 75, a lei do abuso de autoridade tem 50 e o estatuto do servidor tem 45. É vergonhoso, e mais perigoso ainda, que ainda não nos tenhamos debruçado para estudá-los de forma a nos protegermos dos crimes que assolam esse País, pois todos esses principais crimes **corrompem** os princípios da Administração Pública, são todos eles mesmos corrupção.

Não se negocia com mentirosos, canalhas e calhordas, você só tem a perder.

Seja perito naquilo que faz: conheça com profundidade a legislação que rege suas ações de fiscalização e seja um bom técnico. É a maneira mais eficaz de melhorar os serviços prestados à população.

Não se adapte a um corpo virulento, mas combata o vírus. Adaptar-se a um órgão doente é comensalismo e autofagia.

Se você estiver disposto a entrar numa briga, esteja preparado para perder alguns dentes.

Reconhecer o limite entre a prudência e a omissão é uma questão de sabedoria e sabedoria é treino.

Por fim, se for beber, não case, ou espere a cerimônia acabar.