

O PERFIL DO SERVIDOR PÚBLICO NA SOCIEDADE MODERNA

Valdir Soares Fernando

SUMÁRIO: Introdução; 1. O servidor público; 2. Suporte teórico; 2.1 Os problemas da burocracia; 2.2 A nova Administração Pública; 2.3 A Cultura Institucional; 3. Procedimentos metodológicos; 3.1 O estudo de caso; 3.2 Análise das entrevistas/observações; 3.3 A inovação no órgão; 3.4 Controle Institucional; 4. Papel Social da Organização Pública; 5. Valorização do Servidor Público; Conclusão; Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

Funcionário público tem que ser eficiente uma só vez na vida: **NO DIA DO CONCURSO!**¹
(Desabafo de um cidadão de São Paulo e coletado na Internet no AOL Fórum)

Por que um cidadão brasileiro chegaria a tal conclusão? O que poderia ter acontecido ou mesmo vivenciado para que ele pudesse declarar tão negativa frase? Em que universo se perfectibilizou o senso comum de descrédito, de desconfiança, de ineficácia e de ineficiência, a ponto do seu espírito exteriorizar tamanha animosidade sobre uma atividade que deve ser desenvolvida para prestar serviços ao público, uma vez que foi criada para tal mister?...

João Francisco Neto, em seu artigo Serviço público e cidadania, nos traz o seguinte relato:

¹ http://forum.aol.com.br/foro.php?id_top=1&id_cat=39&id_subcat=74&id_foro=5591&num_pag=3

Quem de nós nunca se defrontou com um funcionário mal-humorado, atrás de um balcão, com ares de enfado e pouquíssima atenção ao nosso problema? Infelizmente, essa imagem tem permeado toda nossa existência, de tal sorte que frequentemente o cidadão que procura o acesso a algum serviço público é submetido a uma situação de constrangimento, além de não obter o resultado que pretendia.²

Ainda em seu artigo, o estudioso nos lembra que essa tradição de mau atendimento no serviço público remonta à nossa formação ibérica. Boa parte da burocracia do Brasil colonial era comandada por administradores da Corte portuguesa que não tinham nenhum interesse no bom atendimento. Além disso, muitos daqueles que procuravam as repartições públicas nem eram considerados cidadãos, dentro da perspectiva colonial reinante à época. Desse modo foi sendo formado o corpo da administração pública: os funcionários de um lado, preocupados somente com sua posição; e o povo de outro lado, relegado à própria sorte.

A perversidade dessa estrutura entranhou-se na administração pública de tal forma que, com o passar do tempo, apesar das mudanças ocorridas a qualidade do atendimento ainda precisa melhorar. É enorme a dificuldade dos órgãos públicos quando resolvem quebrar essa estrutura e oferecer um serviço atencioso, pronto e eficaz.

Entremos num túnel do tempo. Nessa viagem ao passado vamos verificar a origem de muitas coisas. Pousemos na época do mandato presidencial de Epiácio Pessoa, bem perto da década de 30, vamos ver Lima Barreto. Segundo descreve o cientista social Eduardo Alves, em seu artigo *A mídia e os Servidores*, Lima Barreto em sendo negro e pobre, massacrava em suas crônicas o servidor público. Em *O Trem de Subúrbios*, de 1921, Lima escreve:

O tal cidadão, que fala tão imponentemente de importantes questões administrativas, é quase um analfabeto. O que fez ele? Arranjou servir adido à repartição que cobiçava, deixando o lugar obscuro que ocupava, numa repartição obscura do mesmo ministério. Tinha fortes pistolões e obteve. O diretor, que possuía também um candidato, para a mesma causa, aproveitou a vaza e colocou de igual forma o seu. Há um fim de ano de complacências parlamentares e todos eles arrancam do Congresso uma au-

² <http://www.sapereaudare.hpg.ig.com.br/direito/texto12.html>

torização, na cauda do orçamento, aumentando os lugares, na tal repartição cobiçada, e mandando também aproveitar os ‘adidos’. Está aí a importância do homenzinho que não cessa de falar como um orador.³

Interessante como parece falar dos dias de hoje. A imponência do cidadão, um burocrata que não respeita os outros trabalhadores e se aproveita do cargo que possui em repartições públicas para se dar bem. Não precisa ser corrupto; contudo, se o for, tem de fazer algo para equivaler à corrupção herdada pela própria sociedade.

Continuando em nossa viagem, vamos para 1951/52, época em que Armando Cavalcanti e Klécios Caldas escreveram *Maria Candelária* — que foi gravada em 1.952, por Blecaut —, famosa marchinha de carnaval lançada no último mandato de Getúlio Vargas, e que obteve grande sucesso por sua letra que atingia, em cheio, o servidor público inserido no imaginário do povo da capital. Ei-la:

Maria Candelária / É alta funcionária,
Saltou de pára-quadras, / Caiu na letra Ó, oh, oh, oh, oh.
Começa ao meio-dia, / Coitada da Maria,
Trabalha, trabalha, trabalha de fazer dó, oh, oh, oh, oh.
A uma vai ao dentista; / Às duas vai ao café; / Às três vai ao modista;
Às quatro assina o ponto e dá no pé... / Que grande vigarista que ela é!⁴

Crítica e com vários tons de ironia, a letra tenta mostrar as nuances do servidor público tido como padrão. Aquele servidor que nunca trabalha, que se preocupa com os ditames da moda para ter o que mostrar em seu ambiente de trabalho, o qual, certamente, não exige competência. Essa era e continua sendo, para muitas pessoas, a idéia sobre o servidor público, ou seja: é aquele que ganha sem trabalhar, sem grandes preocupações!

Arremata, ainda, o supracitado estudioso que, hoje em dia, talvez o maior ícone da mídia, tratando-se de serviço público,

...seja a *Grande Família*, programa de grande audiência da Rede Globo, no qual vemos no personagem Lineu, a imagem do servidor público

³ http://www.sindifiscomg.com.br/downloads/a_midia_e_os_servidores.htm

⁴ <http://cifraclub.terra.com.br/cifras/marchinhas/maria-candelaria-jpww.html>

exemplar, segundo o senso comum da população brasileira. Não aceita propinas; não chega atrasado; não falta ao trabalho. Muito pelo contrário: vive o seu trabalho diariamente e, quem sabe, todas as horas do dia. De outro lado, o seu chefe é o *modelo comumente apresentado* de servidor público. É o próprio armador das *maracutaias*; o exemplo de como se utilizar do Estado para lucrar e tirar algum proveito; o estereotipado *es-perto* que mora em um luxuoso apartamento com banheira de hidromassagem. Não é apenas o suborno e a politicagem; é também o assédio e o poder que determina a lógica desse servidor.

Mas, quem diria, o melhor servidor é a peça principal para que a corrupção se desenvolva e se instale na seção. Com a manutenção de sua competência e com a intransigência de sua honestidade, acompanha tudo o que acontece e deixa que tudo aconteça. Melhor, não apenas deixa que aconteça como dá sustentação, com a sua função de profunda competência, para criar uma película que esconda o centro da corrupção. Lineu, o ideal servidor, é absolutamente conivente com tudo o que acontece. Nunca aceita um convite para participar das malandragens cariocas do chefe, mas finge-se de morto frente a todas. Nunca denuncia o seu chefe e é o servidor com mais prestígio, respeito e ascendência sobre o mesmo. Que triste, no entanto, o exemplo de servidor público é estratégico para que o serviço público apareça como algo desnecessário que só serve para lesar a pátria.

Firma-se assim uma ideologia de que a propriedade estatal, quase que por natureza, é corruptível. A corrupção, segundo esse ponto de vista, não aparece como efeito do modo de produção de exploração, mas sim como produto de uma forma de propriedade que não é privada. Deduz-se assim que, quanto mais propriedades estatais existirem, maior será a corrupção na sociedade. Essa visão que se pretende difundir parte do princípio de que as bases reais para o surgimento da corrupção residem na superestrutura e não nas relações sociais pelas quais homens e mulheres produzem e reproduzem sua vida. O que não dizem, com tanta ênfase, é que a corrupção não é uma propriedade dos aparelhos estatais, já que existe com todos os requisitos nos aparelhos privados. Certamente, alguns podem pensar: isso é obra do neoliberalismo! Triste equívoco, pois isso é produto da formação social brasileira.⁵

⁵ http://www.sindifiscomg.com.br/downloads/a_midia_e_os_servidores.htm Op. cit.

Voltando à nossa viagem no tempo, vamos buscar outro tipo de servidor: os barnabés. De acordo com o dicionário Aurélio, barnabé é nome imaginário de servidor público, ao qual se refere um samba de 1947, de Haroldo Barbosa e Antônio Almeida, fazendo uma sátira aos funcionários públicos acomodados. Com o passar do tempo, barnabé passou a designar o próprio setor profissional, cunhando a expressão que vigora até hoje, pois, em linguagem coloquial, a palavra remete ao servidor público, principalmente os de baixo escalão, conhecidos pelo desinteresse e pela malandragem.

Agora, o nosso túnel do tempo nos leva para o dia 15 de março de 1987, quando o ex-presidente Fernando Affonso Collor de Mello entrou no secular Palácio dos Martírios, eleito Governador do Estado de Alagoas, sendo apresentado nacionalmente como Caçador de Marajás, apelido que recebera da imprensa por ter adotado medidas severas de repressão aos interesses de servidores públicos alagoanos os quais recebiam salários superiores aos dos ministros. Assim, surge um novo tipo de servidor público: os marajás.

Fernando Collor de Mello foi buscar o termo na longínqua Índia, local onde o vocábulo dá nome aos príncipes, potentados ou pessoas muito ricas do país. Aqui, passou a designar os servidores públicos que recebem vultosos salários.

O povo agiu e tomou conta, formando desse modo a tríade: Marias Candelárias, barnabés e os marajás.

Mas... e em sendo maus, esses servidores públicos não são punidos? Na verdade, o texto da legislação pátria mostra-se bastante severo em relação a tal vertente. Basta ler os arts. 116 e 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, os quais elencam uma série de deveres e proibições entre outros impostos aos servidores públicos. Eis alguns exemplos:

— Exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo. Embora sejam cuidados que se equivalem, juntos, reforçam as qualidades esperadas da ação pública, a saber: presteza, perfeição e rendimento funcional contrapondo-se à negligência e ao desleixo ou desídia.

— Ser leal às instituições a que servir. Lealdade implica sinceridade e fidelidade às instituições e não aos dirigentes. Cuida-se da obediência às normas legais que regem as instituições a que o servidor se vincula.

— Observar as normas legais e regulamentares. A regra consagra o princípio da legalidade, já que a eficácia de toda atividade jurídica está condicionada ao atendimento da lei. Nesta regra se inclui o dever de obediência às normas e aos seus princípios gerais, como o de eficiência, eficácia, probidade, moralidade, prestação de contas, legalidade, publicidade e impessoalidade.

— Cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais. Constitui infração disciplinar a desobediência às ordens superiores. Trata-se, aqui, do respeito ao princípio hierárquico, comportamento indispensável ao bom e correto funcionamento da máquina administrativa. A exceção quanto ao cumprimento de ordem emanada de superior hierárquico, diz respeito à ilegalidade das ordens, na medida em que o servidor público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e do bem comum, não podendo deles se afastar ou desviar, sob pena de invalidade do ato que praticar, expondo-se à responsabilidade administrativa, civil e criminal, conforme o caso.

— Atender com presteza. A lei determina presteza no atendimento do pedido ou da requisição que, se não for imediato, deverá ocorrer na primeira oportunidade. No entanto, a Lei 9784/99 que regula os Processos Administrativos de modo geral, estabelece vários prazos, em situações diversas que deverão ser observados. Contudo, devendo-se evitar os atos de desrespeito ao ser humano, decorrentes da procrastinação ou da negativa de informação de que necessita o usuário, como de resto, a humilhação, o dano moral, a disfunção social.

— Levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo. A norma impõe ao servidor a obrigação de noticiar, ao superior hierárquico, irregularidades de que tiver conhecimento, em razão do cargo que ocupa. A norma não estimula, assim, regime de delação e nem propõe interferência abusiva e indevida em serviços que não são os do servidor. O desrespeito a esse dever, entretanto, pode configurar condescendência criminosa de que cuida o Código Penal, Art. 320.

— Zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público. A norma veda o desperdício, o estrago, o uso negligente e indevido, devendo o servidor evitar gastos inúteis, preservar o patrimônio público e agir com parcimônia no trato do material posto a sua disposição para a execução do serviço público. Trata-se de decorrência natural do indeclinável dever de prestar contas, resultantes do encargo de gestão administrativa de bens e interesses alheios.

— Guardar sigilo sobre assunto da repartição. A regra impõe a discrição funcional, ou seja, os fatos passados no âmbito da administração não devem ser divulgados, antes de sua publicação oficial. Todavia, deverá ser mantida a transparência em relação aos assuntos da repartição, que não tenham o caráter de reservado, sigiloso ou confidencial.

— Manter conduta compatível com a moralidade administrativa. O desempenho da função pública deve ser, por princípio, inarredável, confiável e

respeitoso, por isso que exigido do servidor a observância, tanto na vida pública como na vida privada, das regras de boa conduta, como as de educação, tratamento cortês e conveniente apresentação.

— Ser assíduo e pontual ao serviço. Os serviços públicos devem ser desempenhados com regularidade, continuidade e ininterruptamente, no local e horário designados.

— Tratar com urbanidade as pessoas. O objetivo é manter o melhor nível de relacionamento resultante da convivência diária do servidor, com os seus colegas e o público a que serve. A urbanidade compreende tratamento cortês, afável e respeitoso, e nela se compreende, ainda, as iniciativas de cooperação e solidariedade, na medida em que o servidor trabalha para a coletividade.

Por seu turno, o art. 127 do supracitado estatuto do servidor público no âmbito federal, prevê as penalidades disciplinares que podem ser aplicadas aos servidores estatutários: advertência; suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou disponibilidade; destituição de cargo em comissão e destituição de função comissionada. O art. 130, § 2º, dessa lei, ainda prevê a possibilidade da pena de suspensão ser convertida em multa, na base de 50% por dia de vencimento ou remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço. Cabe à autoridade competente decidir por essa conversão, quando houver conveniência para o serviço.

1. O SERVIDOR PÚBLICO

Mas, o que realmente é o servidor público? Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro⁶, servidor público é expressão empregada ora em sentido amplo, para designar todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício, ora em sentido menos amplo, que exclui os que prestam serviços às entidades com personalidade jurídica de direito privado.

É de se observar que a Constituição em nenhuma vez utiliza o termo funcionário, embora este seja de uso comum na legislação ordinária, entretanto, outros capítulos preceituam acerca de pessoas que exercem funções públicas, quer administrativas, quer legislativas ou jurisdicionais, e ainda, pessoas que exercem tais funções sem vínculo empregatício com o Estado. Por conseguinte, con-

⁶ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella – Direito Administrativo. 14. ed. – São Paulo : Atlas, 2002, pg. 430/431.

clui-se, então, seja imperiosa a adoção de outro vocábulo, de sentido bem mais amplo de que servidor público, para designar as pessoas que exercem a função pública, com ou sem vínculo empregatício, surgindo a figura do agente público — que é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta.

Deste modo, a classificação de Celso Antônio Bandeira de Mello, na qual foram introduzidas as necessárias alterações em face da Constituição de 1988 e da Emenda Constitucional nº 18/98, nos demonstra que são quatro as categorias de agentes públicos: agentes políticos; servidores públicos; militares⁷; e particulares em colaboração com o Poder Público.

Como pano de fundo, vimos que as manifestações apresentadas pela sociedade moderna brasileira já descortinam um pensamento de peso acerca do servidor público, traçando em linhas gerais aspectos de um perfil de início preocupante.

O que deve então ser feito? O que a Administração Pública realmente está fazendo para que as Marias Candelárias, os barnabés e os marajás saiam definitivamente de cena?

Bem, a seara é deveras muito extensa, sendo, de todo modo, impossível açambarcar todos os problemas neste estudo. Mas, como existe a certeza de que o perfil do servidor público é traçado pela sociedade moderna de acordo com a satisfação do público cliente, delimitamos o nosso trabalho num pequeno universo: uma vara na qual funcionam dois juizados federais especiais cíveis (um para o juiz titular e outro para o juiz substituto).

Mediante uma estratégia de pesquisa qualitativa, foram realizadas várias entrevistas em profundidade com funcionários dessa vara federal, ao lado de observações sistemáticas no trabalho desses servidores, durante 60 (sessenta) dias, quando do atendimento ao público, confrontando os principais aspectos do trabalho em face dos servidores envolvidos perante a clientela recebida, ou seja, tendo o resultado/satisfação do receptor dos serviços como ponto fundamental da análise.

⁷ Inclusão feita em atenção à EC 18/98, embora, conceitualmente, não haja distinção entre os servidores civis e militares, a não ser pelo regime jurídico, parcialmente diverso.

Levando-se em consideração a sistemática utilizada na vara em estudo — diariamente são escalados dois atendentes: um servidor e um estagiário remunerado para atendimento às partes, advogados e procuradores — durante os dois meses também foram coletadas informações com as pessoas que procuraram os serviços da vara, sendo também pesquisadas as diversas mensagens depositadas na caixa de sugestões/reclamações existente no balcão.

Os resultados encontrados revelam que o nível intelectual de cada servidor, muitos formados e até com pós-graduação, às vezes não condiz com o seu grau de sensibilidade no sentido de procurar compreender as pessoas — a maioria pobre, moradoras de periferia, muitas portadoras de necessidades especiais, e, ainda, imaturas no que concerne ao acesso à justiça — que procuram os serviços judiciais oferecidos pelos juizados, dando azo à falta de paciência, à intolerância e ao desentendimento. A tudo, soma-se a lógica burocrática, com suas inflexíveis normas internas, as quais tendem a apresentar uma sistemática complexa entre os funcionários e a instituição, acarretando reflexos negativos ante o cidadão comum receptor.

Antes de qualquer coisa, torna-se imperativo que saibamos em qual cultura organizacional está inserto o objeto de estudo, vez que tal aspecto vem despontando no oferecimento de dados úteis para a compreensão dos problemas encontrados.

Ora, a vara federal na qual funcionam os juizados especiais federais cíveis, segundo os ditames da lei, foi criada para atender demandas singulares, inclusive, havendo a possibilidade de ajuizamento de ações sem a presença/necessidade de advogado. Na verdade, tal providência democratiza mais o acesso à justiça, já que o cidadão comum, antes da criação dos juizados, na grande maioria dos casos, sentia-se totalmente excluído desse bem fundamental. Por outro lado, no que concerne a órgão público, os elementos subjetivos sempre nortearam a administração, tornando-se necessário avaliarem-se também e com maior ênfase, os elementos objetivos e enfrentados no dia a dia cartorário. Só assim poderíamos traçar com maior realismo o perfil do servidor público envolvido nesse universo da sociedade moderna.

Vimos, então, que a norma rígida e inflexível apresentada ao servidor envolvido, embora este com esmero intelectual, mas, às vezes desprovido da sensibilidade necessária ao seu trabalho, influencia, sobremaneira, os fatores decisivos para o delineamento do perfil do servidor público na sociedade moderna. Não seria o momento de repensar o ambiente organizacional? Não seria necessário pensar-se acerca das diversas variáveis da nova realidade social? Não

seria oportuno preocupar-se com um novo perfil do servidor público em nome do resultado/satisfação do cliente-cidadão. Creio que sim!

Pensando nesses enfoques como objeto do estudo, este trabalho foi dividido em quatro campos, a saber: o suporte teórico, o método utilizado, a análise/discussão dos dados, e, por último, as conclusões.

2. SUPORTE TEÓRICO

2.1 OS PROBLEMAS DA BUROCRACIA

Segundo Weber⁸, a burocracia sustentada pelo conhecimento técnico, determina a hierarquia, racionaliza o trabalho, distribui atividades e, ao fim, busca a eficiência administrativa. Entretanto, a norma criada para servir de padrão, por ser inflexível, tende em ser uma fonte de conflitos com o público, vez que o servidor, no trato dos casos concretos vivenciados na sua rotina diária, sentiria dificuldade — diante da norma imutável — em tentar resolver de forma não padronizada — uma situação peculiar.

Assim, é mínima a dinâmica existente. Cresce o desestímulo e a acomodação, sendo bem menor a busca de resultados, principalmente pela garantia do emprego e do salário; eis aí algumas características facilmente encontradas nos órgãos públicos, como bem dizem Medici e Silva.⁹

Na visão de Kliksberg,¹⁰ apesar das mudanças econômicas e sociais que acontecem no mundo exterior, os órgãos públicos, como imensos elefantes brancos, continuam em sua jornada, lentos, improdutivos, caros e, aparentemente, sem qualquer interesse pelas necessidades do cidadão.

Preceitua Bresser Pereira¹¹ que o Estado hoje deve se preocupar com a competitividade internacional, para tanto há de melhorar os seus sistemas de

⁸ WEBER, M. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. 4. ed. São Paulo: Ática, 1991. p. 79-127.

⁹ MEDICI, A. C.; SILVA, P. L. B. A administração flexível. Revista de Administração Pública, v. 27, n. 3, p. 26-36, jul./set. 1993.

¹⁰ KLIKSBERG, B. Como transformar o estado. Brasília: ENAP, 1992. Revista de Administração Pública, v. 28, n. 3, p. 5-25, jul./set. 1994.

¹¹ BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, v. 120, n. 1, p. 7-41, jan./abr. 1996.

gestão na busca da eficiência em benefício da sociedade. E como isso deve ser feito? Eliminando os elefantes brancos da autonomia administrativa. O cidadão/cliente tem que ser encantado pela nova visão gerencial, que de forma pragmática, deve ter agilidade, resposta imediata e eficiência nos serviços prestados, tudo sem esquecer a diminuição dos custos operacionais.

2.2 A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Se de um lado a nova administração pública preocupa-se com as necessidades do cidadão/cliente, e ainda em prestar-lhe contas, por outro ângulo, em nome de uma estrutura administrativa reformada, usa a descentralização e a delegação de autoridade ao lado do incentivo à criatividade e à inovação, numa salutar mudança na estratégia gerencial do órgão. Desse modo, o servidor público em tendo acesso a iniciativas para resolução dos casos contextualizados tenderia em diminuir a sua anterior acomodação e desinteresse, dando lugar a uma maior eficiência e humanização, aumentando o seu compromisso de melhor resolver os novos problemas que se lhe fossem apresentados.

O foco no cidadão seria a mola-mestra, o fio condutor, o grande objetivo. Tal necessidade conduz a um modelo gerencial que não é fácil de ser criado, principalmente no serviço público, por exigir estratégia, sistemas, prioridades, atitudes e comportamentos. Na verdade, seria uma completa mudança da cultura da instituição.

2.3 A CULTURA INSTITUCIONAL

Os instrumentos enraizados no ambiente institucional funcionam como símbolos tanto nos próprios órgãos como também em relação aos seus dirigentes, consoante o entendimento de Barbosa¹².

Também não pode ser esquecido que muitas vezes o servidor público passa grande parte do seu tempo no ambiente de trabalho para onde transporta não apenas seus conhecimentos técnicos, como também todas as características de suas personalidades; assim, cada ambiente institucional é ímpar, que pode mudar por motivação externa ou interna.

¹² BARBOSA, L. N. H. Cultura administrativa. Revista de Administração de Empresas, v. 36, n. 4, p. 6-19, out./dez. 1996.

Toda e qualquer mudança do padrão organizacional tende a receber fortes resistências, pois, de certa forma, pode mexer nas relações de poder, daí a necessidade da análise dos padrões comportamentais não escritos.

Reuniões frequentes com o corpo de servidores seriam ótimas oportunidades para a troca de experiências e idéias com o objetivo de discutir a melhor forma para a resolução das questões enfrentadas no dia a dia, inclusive, acerca da aplicabilidade das normas superiores, implantadas de cima para baixo, na maioria das vezes expedidas por autoridades gerenciais que desconhecem as verdadeiras raízes dos problemas em discussão.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

E veio o grande desafio. Como traçar o perfil do servidor público na sociedade moderna, em todos os seus aspectos? Bem, objetivando-se investigar o assunto em profundidade, optou-se pela técnica do estudo de caso.

No objeto de análise — vara onde funcionam dois juizados especiais federais cíveis — por ter características institucionais próprias, pode ser avaliada a performance burocrática x resultado/satisfação do cidadão/cliente x servidor envolvido x delineamento do perfil desse servidor pelo cidadão/cliente.

Composta por dezoito servidores, cinco estagiários remunerados e outros tantos voluntários, o objeto de estudo, embora não possuía ampla representatividade em termos estatísticos, atende, de forma adequada, aos objetivos deste trabalho, por ter características típicas para a observação do fenômeno, ou seja, o contato diário com o cidadão que procura os serviços cartorários diante de uma sistemática burocracia institucional.

A coleta de dados foi efetuada mediante entrevistas informais com todos os envolvidos, ao lado de observações diárias nas quais se procurou captar procedimentos individuais, modos de tratamento e de resolução de problemas, utilização da burocracia, em suma, todo e qualquer valor que pudesse ser compartilhado no labor do objeto de estudo.

3.1 O ESTUDO DE CASO

A vara federal pesquisada foi instalada em 14 de janeiro de 2002, criada pela Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, obedecendo, no que não conflitar com a referida lei, o disposto na Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que, em seu art. 2º, preconiza que o processo será orientado pelos critérios da ora-

lidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.

Integra a Seção Judiciária de Pernambuco, que hoje funciona com 24 (vinte e quatro) varas, sendo 17 (dezesete) na capital, incluindo as 03 (três) varas onde funcionam os juizados, e 07 (sete) no interior do Estado.

Das 03 (três) varas dos juizados, uma surge de forma inovadora com os processos virtuais, acarretando a diminuição dos processos físicos, hoje em torno de 9000 (nove) mil para as outras duas. Entretanto, com o incremento das mencionadas demandas virtuais, os mapas estatísticos apontam cada unidade com aproximadamente 5400 processos, sendo atendidas, em média, 500 (quinhentas) pessoas por mês, só no balcão.

3.2 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS X OBSERVAÇÕES

A informalidade das entrevistas teve um ponto muito importante, cada servidor manifestou-se sem amarras sobre a questão proposta. Falaram de suas concordâncias e discordâncias. Opinaram, idealizaram, sonharam... Ao final, tais relatos subsidiaram uma melhor análise acerca da burocracia existente no órgão x resultado/satisfação do cidadão/cliente, salientando-se, desta forma, as variáveis que poderiam influenciar a idéia da sociedade moderna no que concerne ao perfil do servidor público.

A visão institucional dos juizados é pautada pela informalidade. Por exemplo: numa vara normal a anexação de qualquer documento é precedida de um termo formal de juntada; no juizado é público e notório que tal procedimento é tido por desnecessário, apesar disso, na última visita da Corregedoria muitos processos receberam a seguinte observação: *Falta o carimbo de juntada no documento de fl. X.*

Nas Correições anteriores nenhum Corregedor se preocupou com esse detalhe. Realmente eu não sei para que tanta burocracia. (**RELATO**).

Tal exigência despertou em alguns servidores um sentimento de desdém e de ironia — que podem gerar o desânimo e o desinteresse —, como se coisas muito mais importantes pudessem ter sido destacadas pelo órgão Correcional.

A Direção do Foro da Seção Judiciária do Estado de Pernambuco, considerando a deliberação dos Diretores de Secretaria das Varas — quando discutiam as principais dificuldades enfrentadas pelos servidores no atendimento

—, expediu um Ato de Serviço determinando que o atendimento às partes, advogados e procuradores no balcão só poderia ser feito quando o interessado estivesse de posse da Consulta de Movimentação Interna do dia, ou simplesmente: CI.

No térreo da Seção funcionam vários computadores nos quais tais CI podem ser retiradas, após o enfrentamento das necessárias filas. Muitas vezes chega o cidadão no balcão da vara sem a CI ou mesmo com uma CI de data anterior e o servidor exige a consulta atualizada, sem a qual não poderá ser atendido.

Por que, em nome de um melhor atendimento, não se coloca um computador de consulta na frente do balcão de cada vara? Como deve se sentir um cidadão que ajuizou uma ação sem advogado, ou até que seja com advogado, mas que há muito não tem notícia do seu processo, que não tem acesso à Internet, vem de um bairro distante, é portador de situação especial, e, esquece de apanhar a indigitada CI, e que, ao chegar no balcão, recebe a referida exigência? Eu me sentiria muito mal! (**RELATO**).

É bem sabido que para o advogado não existem porteiros nem cancelas. A lei assim o diz! No balcão da vara objeto de estudo existe uma máquina que disponibiliza senhas para que o atendimento seja sistemático e organizado. Entretanto, entra um advogado e pergunta: — *Advogado também pega senha, ou tem prioridade?*

É bom lembrar que, se num Juizado a parte pode ajuizar uma ação sem a presença de um advogado, creio que o cidadão comum seria tratado com desigualdade, se ao advogado fosse dada a prioridade, e deixar que ele fosse atendido sem pegar a necessária senha (**RELATO**).

Ah, não! Comigo, não. O Advogado tem muitos processos. Comigo ele tem prioridade, sim. Faça de um jeito que não cause constrangimento, mas eu sempre dou prioridade ao Advogado. (**RELATO**).

3.3 A INOVAÇÃO NO ÓRGÃO

Todos nós sabemos que mudar não é um processo fácil. Principalmente no setor público. A resistência a qualquer mudança pode ter suas raízes na tradição do sistema, que pode limitar o potencial oriundo das novas idéias.

Às vezes é surgida alguma idéia que confronta a determinação burocrática estabelecida, e tal idéia ao ser levada ao chefe pode sofrer, de imediato, toda uma série de bloqueios. Não é muito difícil, tempos depois, aquela mesma idéia ser lançada no ambiente institucional, após a aceitação da autoridade superior, com resultados positivos e ao chefe a quem foi dada inicialmente a mencionada idéia, serem creditados todos os louros. (**RELATO**).

Um outro aspecto que tem que ser pensado é que a rotina diária é dinâmica. Casos e casos não previstos acontecem sempre e, para isso, a norma burocrática rígida não será adequada. Daí a necessidade da flexibilização.

Tomemos o seguinte exemplo: diante da determinação no sentido de que informações sobre processos, por telefone, não podem ser dadas, devendo o usuário ser orientado a procurar o seu advogado, consultar o seu processo pela internet ou comparecer à Vara para ter as aludidas informações. Vejamos algumas variantes:

A inovação ou mesmo a flexibilização da norma burocrática deve ser realizada de acordo com a necessidade, de acordo com cada caso concreto. Ora, sabemos que não é para dar informações por telefone, é bem mais fácil esquecer o problema e dizer ao usuário que não pode dar tais informações. Entretanto, a sensibilidade do servidor entrará em pauta, no momento em que cada caso é analisado de *per si*. Dependendo da situação, eu esqueço a norma burocrática e resolvo o problema desse usuário. (**RELATO**).

Ainda em nome da flexibilização/inovação, vejamos outro caso. Muitas vezes as partes desacompanhadas dos seus respectivos advogados comparecem no balcão agindo como manda a norma estabelecida. Dirigiram-se anteriormente ao saguão, apanharam a CI e vêm para o devido atendimento. Qual não é a sua surpresa quando o atendente declara: — ***O senhor perdeu a questão e o processo foi arquivado.*** Em resposta, geralmente ouvimos: — ***Mas... eu nunca soube nada do meu processo. Dava, pelo menos, para eu ter uma cópia da sentença?***

De acordo com a norma institucional, a parte deve formalizar um pedido de desarquivamento, o qual deverá ser despachado. Em sendo deferido, expedir-se um memorando nunca com poucos pedidos, pois tendo em vista ganhar

algum tempo, sempre se aguarda para solicitar o desarquivamento de mais de um feito. O memorando é entregue no arquivo, sendo lá despachado por quem de direito. Vários dias depois, o processo é entregue pelo arquivo na vara e a parte é intimada para comparecer à Secretaria, no prazo de lei, para atendimento do seu pleito. Muitas vezes a intimação é falha, o prazo finda e o processo volta ao arquivo.

Dias depois, a parte interessada comparece ao cartório e mais uma vez tem a ingrata surpresa de que o seu processo veio e voltou ao arquivo.

Não. A maioria das vezes eu não trabalho assim. Já resolvi problemas semelhantes em menos de 30 (trinta) minutos. Muitas vezes houve situações nas quais solicitei a uma estagiária que fosse ao arquivo e, informalmente, apanhasse o processo considerado, tudo feito por meio de protocolo. O processo chegava, eu explicava à parte o ocorrido, tirava uma cópia da sentença, perguntava se havia mais alguma dúvida, solicitava a devolução do processo ao arquivo também mediante protocolo e a parte, que até havia perdido a ação, sai satisfeita e para mim o mais importante: com um sorriso nos lábios! **(RELATO)**.

3.4 CONTROLE INSTITUCIONAL

É bem sabido que o *patrão* do servidor público é o Estado. Assim, como estabelecer um controle institucional eficiente? Na vara estudada foi observado o controle do horário de trabalho mediante *ponto eletrônico*. Assim, dentro do cômputo das horas trabalhadas, o que excedesse às 35 (trinta e cinco) horas semanais ficava como crédito que poderia ser utilizado em momento posterior em benefício do servidor.

Ora, no serviço público só existe o chefe imediato. Se o chefe chega atrasado, por que é eu não posso chegar? **(RELATO)**.

O expediente ao público é das 12 às 18 horas de segunda a quinta-feira e, na sexta, é das 08 às 13 horas. Mas eu digo uma coisa: de segunda á quinta, quando der 18 horas, e na sexta, 13 horas, eu arrumo minhas coisas e vou embora. Não fico nem mais um minuto a mais! **(RELATO)**.

Embora alguns critiquem a existência de ponto eletrônico, ou mesmo o controle anterior, livro de ponto, não houve qualquer registro de apuração de falta não justificada de servidores, sendo um assunto tipo por não importante.

Eu acho esse controle muito discutível. O fato do servidor estar no ambiente de trabalho, não quer dizer que ele esteja efetivamente trabalhando. Pode estar na internet ou fazendo coisas particulares. Por outro lado, hoje em dia, com o sistema virtual, o servidor poderia trabalhar até em casa, pelo seu computador pessoal. Bastaria que ele recebesse uma meta a produzir. **(RELATO)**.

4. PAPEL SOCIAL DA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA

Para todos os servidores entrevistados o objeto de estudo tem um grande caráter social, grande diferenciador das organizações privadas.

A grande procura da população pelos Juizados, além de mostrar que havia uma demanda reprimida, caracteriza muito mais o caráter social do nosso trabalho, e também fora dele. **(RELATO)**

Outro aspecto ressaltado é que o trabalho dos Juizados, além dos servidores e dos magistrados, envolve outro órgão — o INSS —, o qual, de certo modo, influencia de forma negativa, a percepção das pessoas acerca do trabalho das pessoas envolvidas, trazendo malefícios para a imagem e para a concepção do perfil do servidor público. Muitas vezes a insatisfação do usuário é sentida quando existe em seu processo uma sentença transitada em julgado no sentido de que o INSS cumpra a obrigação de fazer no prazo de 60 (sessenta) dias, e tal comando não é cumprido. Muitas são as multas aplicadas pelo Juízo ao Réu/INSS, apesar disso inúmeros são os processos nos quais são apontados o descumprimento da sentença judicial.

Que juiz é esse que dá uma ordem e o INSS não cumpre? Por que é que isso acontece? A ordem é para ser cumprida em 60 (sessenta) dias, já passaram dos seis meses e nada foi feito. E agora, a quem eu vou recorrer? **(RELATO)**

Na verdade, a dinâmica organizacional do Juizado — que possui como réu principal o INSS —, depende, de certa forma, da estrutura do próprio INSS. Na tentativa de minimizar tais conflitos com os servidores envolvidos, e em nome dos princípios fundamentais que regem os Juizados, para a celeridade do cumprimento das ordens judiciais foi criado um Posto do INSS, na própria

Seção Judiciária: o Posto Prisma. A implantação ocorreu em junho de 2004, inicialmente com 02 (dois) servidores. Hoje, funciona com 09 (nove), com previsão para atingir 15 (quinze). Tal célula do INSS, que funciona da 07 às 13 horas, não atende às partes, procuradores e advogados, pois existe tão-somente para dar o efetivo cumprimento das decisões judiciais.

Entretanto, muitos são os problemas enfrentados nesse labor, por conta das limitações impostas ao Posto, pelo próprio INSS.

Várias entrevistas foram feitas com os operadores do supracitado Posto Prisma. Eis alguns relatos importantes:

A gente se sente muito impotente. Muitas vezes o nosso sistema leva quase 40 (quarenta) minutos para dar um retorno de pesquisa. **(RELATO)** Em muitos casos, quando o benefício é de outra gerência, digamos, do interior, temos que enviar o processo para lá. E isso atrasa muito. A base de dados da nossa gerência não atinge nem a totalidade da Região Metropolitana do Recife. **(RELATO)**

Quando uma pessoa falece e a informação chega ao Sistema de óbitos, este suspende o benefício de todos os homônimos, para forçar que eles se apresentem e confirmem os seus benefícios. Eu discordo disso, pois cada benefício tem o seu respectivo número: o NB. **(RELATO)**

Os nossos equipamentos de informática são bem antigos e de pouca potência. Isso inibe a nossa capacidade produtiva. **(RELATO)**

Para se ter uma idéia, ainda não estamos em condições de atender aos processos virtuais, pois, o Sistema Creta ainda não chegou ao Posto Prisma. Para cumprirmos as primeiras decisões desse Sistema, tivemos que receber todos os dados do processo como se fosse físico, isto é, fazer cópias das principais peças, montar um dossiê e prosseguir. **(RELATO)**

Na verdade, no aprofundamento deste trabalho, foi constatada a preocupação dos magistrados acerca dos problemas existentes no INSS, em relação ao cumprimento das decisões judiciais. Tanto é que inúmeras reuniões estão sendo realizadas com a procuradoria, gerências, magistrados e demais autoridades envolvidas nessas questões, principalmente acerca do grande valor das multas pagas pelo INSS, pela demora no cumprimento das decisões.

Enfim, muitos esforços estão sendo envidados tendo como objetivo principal o acerto dos desajustes para que, confiantes, possam partir todos, unidos, em busca do objetivo comum — prestar um melhor serviço ao cidadão.

5. VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO

O texto do art. 39, § 7º da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 19/98, determina que lei ordinária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos provenientes da economia com despesas correntes em suas administrações diretas e indiretas em diferentes programas que estimulem o servidor público. Tais programas estarão voltados para a qualidade, produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização e reaparelhamento e racionalização do serviço público, podendo ser sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

Já em 2002, a presidente da Escola Nacional de Administração Pública-ENAP, Regina Pacheco, numa entrevista concedida à repórter Rosa Pecorelli, da Assessoria de Comunicação do MEC, respondeu a várias perguntas, eis algumas bastante oportunas:

— O servidor público está indo onde o povo está?

— A gente tem notado na premiação que os servidores estão saindo das suas repartições pra prestar o serviço ao cidadão onde ele está, e da maneira como ele precisa. Essa é a lógica da nova gestão pública, da visão empreendedora: o servidor não organiza a prestação de serviço de acordo com a sua facilidade, mas com a necessidade do seu público alvo. Se o cidadão não pode chegar até ele, ele vai até o cidadão. Com o uso de carros, barcos, satélites pra ligar computadores nos confins da Amazônia, consulados itinerantes. Ou seja, o foco do serviço é no cidadão e não na organização interna, na maneira que o servidor está acostumado a trabalhar.

— Houve uma mudança no perfil do servidor público?

— Sim, mas principalmente há uma mudança na cultura, na mentalidade do servidor, e o Concurso espelha um pouco disso ao registrar as experiências de melhora na gestão. Quando se fala em mudança de perfil nos referimos à escolaridade, qualificação, porcentagem de servidores com nível superior, o que, aliás, também está ocorrendo de maneira muito rápida. Em 2000, pela primeira vez na história da administração pública federal, mais da metade dos servidores tinham nível superior. Mas acredito que o Concurso mostra mais uma mudança de postura, porque as equipes são mistas.

— O que significa essa nova cultura?

— O servidor é pago para prestar um serviço ou formular uma política. O seu compromisso não é apenas fazer sua parte, mas trabalhar para que aquele serviço seja bom. De onde vem isso? De uma série de fatores. As propostas da reforma do Estado contribuíram muito, mas, sobretudo, a própria sociedade está cobrando mais.

— Qual postura a sociedade espera do servidor e do serviço público?

— Mesmo nos países em que houve uma reforma de Estado mais profunda, mais radical, como Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália, está muito claro que a sociedade quer um Estado atuante, saúde pública, educação, sistema de previdência confiável etc. Essa pressão é que está fazendo as coisas mudarem. É a pressão da sociedade sobre o servidor público.

— E o servidor, o que pensa de tudo isso?

— Ele não suporta mais conviver com a pecha de incompetente, daquele que ganha para não fazer nada. A imagem do serviço público do início do século, quando era um privilégio trabalhar na administração federal, mudou totalmente nos anos 80. A partir daí virou vergonha ser servidor, ele passou a ter uma imagem de alguém que não dava certo em nada. Nas nossas discussões, em 1995, nos perguntávamos como iríamos reverter a imagem de desvalorização, da incompetência. Até porque é uma imagem injusta, mesmo nos momentos de maior crise do setor público: sempre existirá gente que faz corpo mole, mas há também uma quantidade de gente com garra. O que está claro é que a imagem só vai mudar na hora que a qualidade do serviço melhorar, quando o cidadão chegar numa repartição e resolver o problema dele sem precisar voltar cinco vezes, sem ser empurrado daqui para lá porque o funcionário não sabe dar uma explicação, ou porque fica falando no telefone por vários minutos.

— Como reagem as equipes premiadas?

— Nas cerimônias de premiação a gente observa o orgulho e a alegria das pessoas, mesmo ganhando apenas um certificado de reconhecimento. É alta emoção o tempo todo, porque a equipe vê seu esforço sendo divulgado. Nunca houve prêmio em dinheiro, e só agora os prêmios estão turbinados (três premiados farão visita técnica a três países). Então, antes era só uma satisfação, e acho que isso fala muito da natureza do serviço público e de porque as pessoas decidem se tornar servidores: a sensação de estar fazendo algo pelo país traz muita alegria. A honra do servidor público é seu bem mais precioso, como disse outro dia o Ministro Pedro Parente. Isso ficou em segundo plano nos anos de crise, quando as coisas

não funcionavam, mas precisa ser retomado. O concurso mostra que há muita coisa boa acontecendo na administração federal, e aponta para questões que precisam ser retomadas, como a razão das pessoas trabalharem no serviço público, o que é vocação, etc.

— A exemplo dos outros países, o brasileiro está exigindo mais?

— Acho que o brasileiro está reivindicando mais do serviço público, o que é bastante positivo. A exigência começa no básico, que é não aceitar mais corrupção e desvio de dinheiro, e vai até não aceitar ser mal atendido no balcão, seja ele um balcão de banco ou uma fila da Previdência.¹³

Fabiana de Menezes Soares, mestra em Direito Administrativo pela UFMG e professora da Universidade Federal de Viçosa-UFV, em seu artigo *Função administrativa, estabilidade e princípio da neutralidade: alguns apontamentos sobre a reforma administrativa*, preconiza que a necessidade

[...] de um Estado eficiente é hoje uma das grandes questões discutidas no seio dos Governos de vários Estados países e dentro deles, pelos mesmos, tanto de descentralização política (nos estados federados), como de descentralizações.

[...] Entretanto, são necessários critérios para que a reforma, como o próprio nome indica, seja capaz efetivamente de dar uma nova definição para a função pública de modo a torná-la mais eficaz, transparente e democrática. No Brasil, quando se fala em reforma administrativa, a 1ª questão que surge diz respeito à estabilidade dos servidores públicos. Toda crítica endereçada aos serviços públicos no Brasil, leia-se ineficientes, onerosos, clientelistas e até mesmos desnecessários, repercute na figura do funcionário público, aquele que recebe todas as vantagens enquanto não executa ou executa mal suas funções.¹⁴

Diz a insigne professora que a Conferência Mundial de Administração Pública realizada no ano de 1993, em Toluca, no México, colocou em discussão

¹³ PACHECO, Regina. O servidor público está indo onde o povo está. 19.06.2002. Entrevista concedida a Rosa Pecorelli.

¹⁴ SOARES, Fabiana de Menezes. *Função administrativa, estabilidade e princípio da neutralidade*. Revista de Informação Legislativa – Brasília a. 34, nº 136. out/dez. 1997, pg. 87 e 90.

o perfil do estado e conseqüentemente da Administração Pública em face da denominada explosão de complexidade das funções estatais que mudaram dos modelos clássicos passando para o molde mais eficaz, transparente e democrático. Só assim a credibilidade da função pública pode ser restaurada, inclusive como forma de incentivo para que o servidor público possa sentir que seu trabalho é apreciado e reconhecido pela sociedade.

Traz, ainda, em suas considerações, que

[...] um profundo estudo feito nos EUA e em países industrializados da Europa demonstrou que os cidadãos têm mais confiança na função pública do que nas grandes empresas para resolver seus problemas.¹⁵

Com o objetivo de difundir no Governo Federal o conhecimento das modernas práticas de gestão aplicáveis à administração pública, com vistas à implantação da gestão empreendedora; estabelecer uma linha uniforme de aprendizado que garanta a solução dos problemas da gerencia operacional ou supervisão, respeitando-se as peculiaridades dos órgãos; e garantir o processo de desenvolvimento contínuo e permanente do servidor que exerce a gerencia operacional ou supervisão, criou-se o Programa Valorização do Servidor Público no plano de ação do Governo Fernando Henrique Cardoso para o período 2000-2003, o qual desenvolveu projetos voltados para o aprimoramento profissional do servidor, com o objetivo de melhorar seu desempenho e, em consequência, das organizações públicas.

Ainda no Governo de Fernando Henrique Cardoso veio o Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998 que institui a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional tendo em vista o disposto nos arts. 87 e 95 da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, a ser implementada pelos órgãos envolvidos, com as seguintes finalidades, dentre outras: melhoria da eficiência do serviço público e da qualidade dos serviços prestados ao cidadão; e valorização do servidor público, por meio de sua capacitação permanente.

Em recente mensagem aos servidores do Governo Federal, o Ministro Paulo Bernardo Silva, do Planejamento, Orçamento e Gestão esclarece que desde 2003 o Governo está envidando esforços concentrados em ações de valorização do servidor público das quais queria destacar:

¹⁵ SOARES, Fabiana de Menezes. Função administrativa. Op. Cit.

- Negociações setoriais que resultaram na estruturação ou reestruturação de 51 carreiras e 112 tabelas remuneratórias;
- Criação da Ouvidoria do servidor;
- Aumento do ticket alimentação;
- Destinação de 70% dos cargos de confiança para servidores;
- Devolução do Plano de Seguridade Social – PSS;
- Pagamentos de exercícios anteriores em 2004 e 2005;
- Pagamento de passivos antigos, históricos, como os 47,11% aos servidores do INSS e da seguridade social;
- Crédito consignado com desconto em folha para o servidor; e
- Recomposição da força de trabalho no serviço público com a autorização de 60.466 novas vagas, sendo 19.576 para substituir servidores terceirizados.¹⁶

Tais iniciativas governamentais e outras como o Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal – Prêmio Hélio Beltrão, servem como estímulo e motivação ao servidor público, no sentido de que sejam prestados serviços de excelência em nome da satisfação da comunidade.

Não só na seara federal, vemos também nos Estados a mesma preocupação. Criar uma ação voltada diretamente ao servidor público. Foi com esse objetivo que o governo do Estado do Pará implantou o Programa de Desenvolvimento e Valorização do Servidor Público (PDVS). O PDVS atua como agente de valorização, qualificação e reciclagem do servidor e demais atores públicos, através de ações bem definidas as quais buscam oferecer ao servidor mecanismos para o seu desenvolvimento e participação mais efetiva no contexto organizacional das instituições onde trabalham.

No Estado de São Paulo temos o Prêmio Mario Covas – Inovações na Gestão Pública no Estado de São Paulo o qual reconhece, anualmente, as melhores práticas de gestão pública em nível estadual. Seu objetivo é apoiar a modernização da administração pública do Estado de São Paulo, motivando os servidores e valorizando os trabalhos por eles desenvolvidos, bem como divulgar esses trabalhos e possibilitar a troca de experiências. O Prêmio é uma iniciativa conjunta da Casa Civil do Estado de São Paulo e da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap).

¹⁶ SILVA, Paulo Bernardo. Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão. Mensagem aos servidores públicos em 27.10.2005. Disponível em http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_contato/bol_contato_05/contato_51.htm. Acesso em 02.11.2005.

No Distrito Federal, a Secretaria da Gestão Administrativa-SGA, em seu Plano Estratégico 2003-2004, criou o programa de valorização da Função Pública, que procura motivar o servidor e aperfeiçoar sua preparação para o exercício de sua cidadania e desempenho de seu papel, enquanto agente transformador da gestão pública. Desse modo, reafirma a vocação da SGA como gestor sistêmico de Recursos Humanos, no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional; e promove a valorização do servidor público, buscando a excelência humana. A diretriz está consubstanciada em propiciar a valorização do servidor público do GDF, aliando seus objetivos pessoais aos da Administração, de forma a torná-lo agente comprometido com a excelência na prestação dos serviços públicos ao cidadão.

Por sua vez, o Decreto nº 18.494, de 8 de setembro de 2005 regulamenta o programa Servidor Cidadão, previsto na Lei nº 6.121, de 30/07/1991, considerando a necessidade de propiciar a valorização do servidor público da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Norte, aliando seus objetivos pessoais aos da Administração, de forma a torná-lo agente comprometido com a excelência na prestação dos serviços públicos ao cidadão.

O Projeto Reconhecer, desenvolvido pela Secretaria de Administração e Recursos Humanos, por intermédio da Subsecretaria de Pessoas, tem o objetivo de atualizar o registro de servidores da Prefeitura de Juiz de Fora/MG e identificar o perfil de cada um deles, consoante um mapeamento dos trabalhadores das unidades diretas e indiretas da PJF. A partir dessas informações, está sendo possível avaliar as necessidades de formação e treinamento profissional para atender às demandas da referida Prefeitura. Desta forma, a intenção também é potencializar o conhecimento coletivo de modo a aumentar a capacidade de resposta e de inovação pessoal, o que será revertido numa melhor prestação de serviços ao cidadão juizforano.

Para os municípios do Rio Grande do Sul, o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestões Públicas-NUTEP, criou o projeto Valorização do Servidor Público, com o objetivo de fomentar o espírito de equipe, a criatividade, a motivação, a disposição para o trabalho, a pontualidade nos compromissos, a capacidade de ouvir as pessoas, a definir prioridades, as formas de dizer não sem ofender, a cumprir com as promessas, demonstrar reconhecimento e respeitar as diferenças.

A própria mídia que muitas vezes denigre, em vários outros momentos, até por força do novo contexto social, publica notícias de cunho muito positivo. Eis alguns excertos, colhidos no jornal Folha de São Paulo

Estado é atraente no início e no fim da vida profissional

Os empregos públicos se tornaram especialmente atraentes para profissionais que se enquadram em dois extremos opostos: de um lado, recém-formados são seduzidos por salários iniciais muito mais altos do que os que encontrariam no mercado privado; do outro, quem já passa dos 40 anos acha nos concursos oportunidades inexistentes nas empresas. Apesar de os servidores federais ganharem em média 16% mais do que seus colegas do setor privado, a carreira pública não é indicada para quem é inquieto e ambicioso: a ascensão é lenta, e o teto salarial, menor.

Carreiras típicas têm privilégios

Algumas carreiras públicas não têm paralelo na iniciativa privada. São as chamadas carreiras típicas de Estado, que incluem as ligadas à auditoria e à gestão de recursos públicos, as carreiras jurídicas (juiz, promotor e procurador da República), a diplomacia e os cargos das polícias.

Mais da metade dos federais têm entre 41 e 50 anos

Dados do Ministério do Planejamento mostram que, pela primeira vez desde 1996, a faixa etária entre 41 e 50 anos passou a representar mais da metade dos concursados que atuam na administração federal. Em novembro de 2003, 72% dos servidores da administração direta (incluindo autarquias e fundações, mas sem contar Banco Central e Ministério Público) na ativa tinham mais de 40 anos. Comparado com dados de 1996, o índice subiu 16 pontos percentuais. Mais experiência, menos juventude. A faixa de funcionários do Executivo federal com até 40 anos despencou de 43,9% do total em 1996 para 28,3% em 2003.

O envelhecimento do funcionalismo pode trazer problemas a longo prazo, afirma o professor de economia da PUC-SP Nelson Marconi, ex-diretor de carreiras e remuneração do Ministério do Planejamento. Com funcionários de diferentes faixas etárias você permite uma oxigenação dos quadros e evita desfalques no caso de um grupo envelhecer e correr para a aposentadoria.

Desemprego incentiva concursos

Os níveis recordes de desemprego na região metropolitana de São Paulo (20,6% da população economicamente ativa em março, segundo a Fundação Seade e o Dieese) levam mais pessoas a sonhar com um emprego estável.

As pessoas atualmente estão inseguras e querem garantir o seu trabalho. Muita gente chega aqui dizendo que a única maneira que encontrou para conseguir alguma estabilidade foi tentar um concurso público, conta José Luís Romero, diretor do cursinho preparatório Central de Concursos.

Cargos regionais são atraentes

Os postos públicos mais atrativos não estão todos na esfera federal. Ainda que em menor escala, as Prefeituras e Governos estaduais oferecem oportunidades dignas de nota. Na área jurídica estão algumas das vagas com as melhores remunerações.¹⁷

CONCLUSÃO

Mãe, se a Senhora continuar a interceder desse jeito, pelas pessoas, o Inferno vai terminar virando uma repartição pública. Existe... mas não funciona!¹⁸

(Jesus Cristo falando para Nossa Senhora, após o julgamento final dos personagens do filme O Auto da Compadecida)

Acredito que se o diretor Guel Arraes pensasse em produzir o filme O Auto da Compadecida hoje, o diálogo acima talvez tivesse que ser um pouco diferente do que no ano da sua produção, em 2000, pois o Brasil está mudando. A Administração Pública está mudando. O servidor público está mudando. A sociedade está mudando. E tem que mudar!

Neste estudo vimos que os servidores envolvidos percebem nitidamente o alto grau de preocupação que a instituição tem por eles e pela excelência na

¹⁷ PEREIRA, Rafael Alves; VALDEJÃO, Renata de Gáspari. Especial Guia de Concursos. Folha de São Paulo, São Paulo, 02.05.2004. Caderno de empregos, p. 2.

¹⁸ O Auto da Compadecida. Brasil: Globo Filmes, 2000.

prestação dos serviços. Vimos também que, além do Governo Federal, outras autoridades também estão envolvidas nessa valorização, pois sabem que quanto mais enaltecido o servidor, maior estímulo ele terá e melhor serviço prestará ao cidadão, não só como dever, mais ainda com prazer.

Observa-se que a imagem que os servidores entrevistados possuem a respeito do trabalho realizado não condiz com os dados do senso comum da nossa sociedade. Por outro lado, apesar de todos os problemas inerentes aos órgãos públicos, cada servidor sabe que é necessário para que a máquina funcione e que o Governo precisa investir em processos de valorização funcional — financeiros ou mesmo simbólicos —, a fim de que a motivação possa ser despertada e desempenhe o seu papel e utilidade. Só assim a auto-imagem do servidor público será desenvolvida e o reflexo será facilmente percebido na prestação dos serviços à comunidade.

Entretanto, pergunta-se: até que ponto tal valorização contribui para a cultura de uma instituição burocrática, em face da desvalorização da figura do servidor público no contexto geral e o processo de desmotivação decorrente? A resposta vai muito além do texto escrito e do rigor da lei. Vai tocar a consciência de cada servidor para que entenda que o cidadão, seja ele quem for, tem o direito a ser servido com excelência. E é o resultado desse serviço, que é para o público, que cada cidadão vai ter em sua mente, ao pensar e falar sobre o servidor público. E a sociedade vai oferecer uma conclusão com o conjunto dessas reflexões, traçando, em conclusão, um perfil, que hoje, creio, só tende a melhorar.

De tudo, crê-se que os pontos tratados nas entrevistas, não esgotam o assunto, de toda sorte, dão margem a considerações a respeito das formas de manifestação e percepção da dinâmica institucional pelas pessoas envolvidas no sistema, levando em consideração o perfil do servidor público na sociedade moderna.

Somos uma parcela privilegiada da sociedade. É uma pena que a grande maioria dos servidores públicos não possa dizer o mesmo, pois não têm o seu valor reconhecido pelo Governo e pela sociedade. Daí vem, em consequência, o descompromisso com o desempenho no trabalho. As autoridades deveriam se preocupar mais no sentido de que os órgãos públicos, como um todo, pudessem responder de forma adequada, aos anseios da sociedade. (**RELATO**)

Marcimedes Martins da Silva, Doutor em Psicologia Social pela PUC-SP, em seu artigo O Servidor Público do Século XXI, quando analisa o perfil do servidor público, diz que...

[...] é, pois, desenhado a partir da nova ordem mundial e do novo Estado Brasileiro. Ele tem que dominar o conhecimento e a tecnologia de maneira a que as máquinas lhe sejam obedientes. Tem que se preocupar com a higienização de si mesmo e do ambiente. Precisa aprender a trabalhar em equipe e dentro de um sistema de rede de informações. Precisa ser intollerável à corrupção. Necessita tratar a todos como cidadãos, reconhecendo-lhes o direito de ser bem atendidos, sem ser autoritário e sem admitir que seja tratado com autoritarismo. O verdadeiro servidor público deve ser empreendedor. Empreender é um estado de espírito de quem não aceita ser moldado, mas de quem busca mudanças, age criativamente e enfrenta desafios. Significa também agir politicamente, não aceitando passivamente os acontecimentos, mas fortalecendo todas as organizações da sociedade civil nas quais possa participar.¹⁹

Muito embora tenhamos abordado a trilha num estudo específico — vara de juizados —, as conclusões deste estudo, com a devida cautela, podem servir à generalização, uma vez que essas unidades jurisdicionais existem na área de abrangência dos cinco Tribunais Regionais Federais do Brasil, e, ainda, tendo em vista que os problemas vivenciados com o réu/INSS, não podem ser restritos a um contexto particular.

Os dados coletados nos fazem concluir que a burocracia institucional pode influenciar a atuação de cada um, ou seja: o servidor consciente, que analisa, que sugere, que opina, que quer resolver o problema do cidadão que procura o órgão. E o outro, estável, politizado, seguro de si, mas, inerte, desmotivado, desinteressado, que não se preocupa, incapaz de sair do que está escrito, principalmente por existir a norma e o manual para guiá-lo. A maioria das pessoas resiste a mudanças, não seria diferente no serviço público, mas é exatamente aí que o novo modelo gerencial tem que atuar, buscando a razão da falta do incentivo, saber o que pensa, saber acerca das suas idéias, encorajá-lo a participar da equipe, e, assim, trazer aquele servidor para o grupo, motivando-o, incenti-

¹⁹ SILVA, Marcimedes Martins da. O servidor público no século XXI. Disponível em <http://www.avesso.net/Psp/artigo4.html>. Acesso em 23.09.2005

vando-o, mostrando a grande importância do seu mister. A sociedade moderna agradece.

Vimos, assim, que a Administração Pública não pode ficar inerte. O novo modelo gerencial, sem esquecer o necessário aspecto burocrático, que de todo modo, dá suporte à sistemática institucional e é inerente a qualquer órgão público, tem que pensar mais na flexibilização dos procedimentos administrativos, não podendo ser tão-somente uma retórica de modernização. A sociedade exige que a prestação do serviço público, suas práticas e melhorias efetivas rumem à satisfação das demandas dos seus cidadãos. Só dessa maneira, minimiza-se a depredação e caminha-se para a mudança da imagem do servidor público.

Particularmente falando sobre a clientela do objeto deste estudo, pode-se dizer, sem qualquer dúvida, que os juizados aproximaram a Justiça Federal, antes tida como elitizada, da grande população. As porteiros e cancelas foram abertas e o povo passou a conhecer o juiz federal.

Deve-se também refletir que a clientela do juizado, certamente já foi rejeitada por muita gente. Talvez pela família, certamente pelo Estado, pelo INSS que não analisou o seu pedido administrativo como deveria... E é aqui que o cidadão vai encontrar a sua cidadania, quando traz ao balcão de atendimento os seus sentimentos, as suas frustrações. Aquele ser humano, fraco, frágil, desinformado, humilde, excluído até, pois pertence a um outro Brasil, merece o nosso respeito. E o servidor envolvido nessa seara tem o dever, a obrigação de atender bem.

Muitos pensam até que foi criada uma nova Justiça. Com certeza o perfil do servidor público traçado por essa parcela da população tende a ser altamente positivo. E esse é o caminho. Que seja amplamente imitado!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Eduardo. A mídia e os servidores. Disponível em http://www.sindifiscomg.com.br/downloads/a_midia_e_os_servidores.htm. Acesso em: 04.09. 2004.

AUTO da Compadecida. Produção de Guel Arraes. Brasil: Globo Filmes, 2000.

BARBOSA, L. N. H. Cultura administrativa: uma nova perspectiva das relações entre antropologia e administração. **Revista de Administração de Empresas**, v. 36, n. 4, p. 6-19, out./dez. 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Decreto nº 2.794, de 1º de outubro de 1998 que institui a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 13.10.2005

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 7-41, jan./abr. 1996. Estratégia e estrutura para um

novo estado. **Revista do Serviço Público**, v. 124, n. 1, p. 5-25, jan./abr. 1997.

DICIONÁRIO AURÉLIO eletrônico; século XXI. Rio de Janeiro, Nova Fronteira e Lexicon Informática, 1999, CD-rom, versão 3.0.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella – **Direito Administrativo**. 14. ed. – São Paulo : Atlas, 2002, pg. 430/431.

Fórum AOL. Perguntas e Respostas on line. Disponível em: http://forum.aol.com.br/foro.php?id_top=1&id_cat=39&id_subcat=74&id_foro=5591&num_pag=3 — Acesso em: 13.10.2005.

KLIKSBERG, B. **Como transformar o estado** - para além de mitos e dogmas. Brasília: ENAP, 1992. Redesenho do estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. **Revista de Administração Pública**, v. 28, n. 3, p. 5-25, jul./set. 1994.

MARCHA CARNAVALESCA, Maria Candelária. de Armando Cavalcanti e Klécio Caldas. Disponível em <http://cifraclub.terra.com.br/cifras/marchinhas/maria-candelaria-jpjw.html>. Acesso em 10.10.2005

MARTINS DA SILVA, Marcimedes. O servidor público no século XXI. Disponível em <http://www.avesso.net/Psp/artigo4.html>. Acesso em 23.09.2005

- MEDICI, A. C.; SILVA, P. L. B.** A administração flexível: uma introdução às novas filosofias de gestão. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 3, p. 26-36, jul./set. 1993.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de.** **Apontamentos sobre os agentes públicos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975a.
- NETO, João Francisco.** **Serviço público e cidadania.** Disponível em: <http://www.sapereaudare.hpg.ig.com.br/direito/texto12.html>. Acesso em: 14.06.2004.
- PACHECO, Regina.** O servidor público está indo onde o povo está. Assessoria de Comunicação do MEC. 19.06.2002. Entrevista concedida a Rosa Pecorelli.
- PEREIRA, Rafael Alves; VALDEJÃO, Renata de Gáspari.** Especial Guia de Concursos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02.05.2004. Caderno de empregos, p. 2.
- SILVA, Paulo Bernardo.** Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Mensagem aos servidores públicos**, em 27.10.2005. Disponível em http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_contato/bol_contato_05/contato_51.htm. Acesso em 02.11.2005.
- SOARES, Fabiana de Menezes.** Função administrativa, estabilidade e princípio da neutralidade: alguns apontamentos sobre a reforma administrativa. *Revista de Informação Legislativa – Brasília* ^a 34, n° 136. out/dez. 1997, pg. 87 e 90
- WEBER, M.** **A objetividade do conhecimento nas ciências sociais.** In: COHN, G. (Org.) Max Weber. 4. ed. São Paulo: Ática, 1991. p. 79-127.

