

A Reforma Administrativa e a Sistemática de Pessoal

JOSÉ MEDEIROS

A análise desapassionada, sob o prisma exclusivamente científico, do panorama da Administração Pública Brasileira, leva o observador imparcial ao mais completo desencanto. Com efeito, de sã consciência, não se pode deixar de reconhecer que o serviço público se apresenta defeituoso, arcaico e inoperante em sua estrutura e em seu funcionamento. É preciso dinamizá-lo, a fim de alcançar as finalidades a que se propõe.

O Estado deixou, há muito, de representar um simples guardião das instituições privadas, para interferir, com menor ou maior intensidade, nas mais variadas atividades humanas. Assim, o Estado-policial do Século XVIII se transformou no Estado-ação do Século XX. Já vai longe, pois, a época sócio-econômica do «laissez faire, laissez passer». Exige-se, hodiernamente, senão uma interferência direta e drástica, à moda socialista-soviética, mas pelo menos acentuados controle e coordenação das atividades essenciais à vida nacional.

O exigido reaparelhamento da Administração Pública, para atender a tão gigantescas atribuições, somente poderá ser realizado através de autêntica revolução administrativa, considerada a expressão em seu sentido orgânico e em sua concepção funcional.

Atualmente, os Ministérios constituem agrupamentos desarmônicos de órgãos, sem a imprescindível coordenação entre eles. Isso porque êsses órgãos foram sendo instituídos, através dos tempos, sem observância a uma planificação em que se considerasse o conjunto administrativo como uma orquestra sinfônica devidamente ensaiada para reproduzir as obras dos mestres da música. E quase sempre tal criação não era precedida de verificação da existência de entidades que porventura já viessem realizando as atividades cometidas aos novos órgãos, o que ocasionava, não raro, duplicidade ou mesmo triplicidade de tarefas. Não era incomum mesmo o prévio conhecimento da existência dessas entidades, mas, apesar disso, criavam-se outras com idênticas finalidades, sem extinguir as julgadas inoperantes ou supérfluas.

que subsistiam graças à índole tão brasileira de não destruir os velhos tabus.

A desorganização estrutural, por conseguinte, vem afetando o próprio funcionamento do complexo administrativo, que ainda se ressentia de métodos modernos e científicos de trabalho e — sobrepairando a todos os demais elementos — de pessoal com as qualificações indispensáveis.

Na realidade, não adianta idealizar ou implantar a mais moderna máquina administrativa, com a utilização dos mais aperfeiçoados métodos de trabalho se, para movimentá-la, não se contar com elemento humano capacitado e treinado para realizar as atividades em tôdas as suas graduações. Não há como discutir — pois já se erigiu em axioma — que por trás de todo e qualquer empreendimento há sempre o homem, de cujos comportamento e atuação dependem o êxito ou o malôgro da empresa. É oportuno ressaltar que êsse estado de coisas não escapou à argúcia do Presidente Costa e Silva, que colocou o humanismo social como centro e base de sua filosofia governamental.

A revolução administrativa, em sua concepção orgânica, estrutural, já se iniciou com o advento do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, mas a sua implantação ainda está no nascedouro, na expectativa dos atos complementares que venham corporificar os seus princípios.

Dentro do panorama que se procurou esboçar, em rápidas pinceladas, a situação atual da Administração de Pessoal no serviço público brasileiro é desenganadamente desalentadora. A sua visualização pode ser assim sintetizada: um exército de cerca de 700.000 servidores, em sua maioria despreparados para a missão que lhes incumbe realizar, sujeitos a uma legislação desordenada e caótica e, além disso, terrivelmente mal remunerado.

O velho ideal de codificação uniforme, em que se determinassem os direitos e vantagens, bem como os deveres e responsabilidades, desmoronou-se aos primeiros contatos com a distorcida realidade brasileira. É fato incontestável a existência do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952). Mas, com o perpassar dos tempos, essa meritória tentativa de codificação foi-se desfazendo sob o impulso da multiplicidade de leis de caráter discriminatório, que asseguraram situações de privilégio para determinados agrupamentos de servidores. Assim, e ainda em seu alvorecer, a sistemática estatutária foi desarticulada, como delicado brinquedo em inexperientes mão infantis, com o advento da Lei nº 1.741, de 22 de novembro de 1952. Assegurou êsse diploma legal aos seus ocupantes de cargo em comissão, após dez anos ininterruptos

de exercício, o direito de continuarem percebendo os vencimentos do comissionamento. Trata-se de autêntica, embora disfarçada, modalidade de estabilidade financeira, que se contrapõe, frontalmente, ao princípio geral de que os cargos em comissão são providos pelo critério exclusivo da confiança, ficando os respectivos e eventuais ocupantes sujeitos à demissibilidade *ad nutum*, e sem nenhum direito à permanência no cargo ou a continuarem percebendo as correspondentes vantagens pecuniárias quando à Administração convir afastá-los.

Por outro lado, e de modo geral, os funcionários não estão técnica, intelectual e psicologicamente preparados para o desempenho das atribuições que devem executar. A carência de conhecimentos básicos da matéria a que cabem manipular cotidianamente, irmanada ao desconhecimento ou à imprecisão da importância de sua missão e a do órgão em que trabalha, incapacitam tais funcionários para o cabal exercício de seus cargos. As causas são múltiplas e de suas análise e solução dependem a implantação de um sistema administrativo racional e eficiente.

A incapacidade de realização de suas tarefas, por parte do funcionalismo, é motivada essencialmente pela respectiva forma de ingresso. Apesar das naturais e humanas deficiências, o sistema de concurso constitui, sem sombra de dúvida, o processo mais democrático e eficaz para selecionar os candidatos a cargos públicos. No entanto, o critério habitual de escolha de servidores fugia a essa evidência: era o filhotismo político, o protecionismo paternalista. Por isso, em previsão certamente otimista, apenas cerca de dez por cento dos atuais funcionários se submeteram ao crivo seletivo do concurso. Todos os demais — e totalizam mais de 600.000 — ingressaram no serviço público por meios espúrios, por vias transversas. Embora a exigência de concurso já fosse formalmente estabelecida, a Administração e o Legislativo sempre procuraram recursos nem sempre plausíveis para escapar das teias de aranha da exigência legal: os cargos ditos isolados, as funções de contratado e de tarefeiros, os denominados eventuais, credenciados, avulsos ou quaisquer outros apelidos que se lhes dêem. Assim, à margem das previsões fixadas nos quadros permanentes do funcionalismo, proliferavam as mais variadas modalidades de pessoal, cujo ingresso se fazia sem os mínimos requisitos seletivos.

Posteriormente, inúmeras disposições constitucionais ou legais vieram beneficiar os que ocupavam interinamente cargos públicos e os que prestavam serviços sob qualquer das mencionadas formas, destacando-se o parágrafo único do artigo 18 e o artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 18 de setembro de 1946, o artigo 261 do Estatuto dos Funcionários, as Leis nºs 2.284, de 1954, 3.483, de 1958, 3.966, de 1961, 3.967, de 1961, 4.054, de 1962, 4.069, de 1962 (parágrafo único do artigo 23) e 4.242, de 1963 (artigo 50). Assim, todo êsse

pessoal estabilizado passou a integrar a categoria de funcionário, com os direitos e vantagens dos antigos titulares, entre os quais os que ingressaram no serviço mediante prévia habilitação em concurso.

Com o advento da Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964, (artigo 23) e, posteriormente, da Lei nº 5.117, de 29 de setembro de 1966, foi determinada, expressa e inequivocamente, a exigência de concurso para ingresso no serviço público, inclusive para servidores ou empregados submetidos ao regime da legislação trabalhista, a exemplo do denominado «pessoal temporário», previsto no Capítulo IV da Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960. Esse princípio, aliás, está consagrado na Constituição de 24 de janeiro de 1967 («A nomeação para cargo público exige aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos» — artigo 95, § 1º). A confirmação dessa norma democrática, conjugada com a supressão do nocivo instituto da interinidade, vieram tranquilizar a primeira investidura no serviço.

Mesmo assim, ainda se vem encontrando recursos e subterfúgios para tergiversar o requisito taxativo, através de pessoas admitidas sem qualquer ato formalizado e retribuídas mediante recibo, com o respectivo pagamento efetuado por dotações orçamentárias estranhas à especificamente destinada a «pessoal». Essa prestação de serviços deveria ser eventual e transitória, mas a Administração vem utilizando o permissivo legal para o ingresso de pessoal técnico, administrativo e auxiliar para a execução de atividades caracteristicamente permanentes. Dêsse modo, não há como fugir ao óbvio: o conjunto de pessoas pagas mediante simples recibo já constitui, em inúmeros órgãos, verdadeiro Quadro de Pessoal, rivalizando e não raro suplantando o corpo permanente de funcionários.

Diante dessa situação de fato, impõe-se a adoção de providências imediatas e enérgicas, a fim de possibilitar ao funcionalismo desqualificado a aquisição dos conhecimentos indispensáveis ao satisfatório desempenho das atribuições próprias dos cargos de que são ocupantes. O único meio racional para conseguir-se semelhante objetivo seria o treinamento intensivo, através de cursos tecnicamente planejados, nos quais se ministrassem conhecimentos teórico-práticos, entremeados com a aprendizagem das técnicas de trabalho normalmente utilizáveis na execução das tarefas típicas dos cargos. Incentivar-se-iam, dêsse modo, os funcionários a habilitarem-se ao exercício profissional, certos de que a incapacidade de assimilação dos conhecimentos ministrados nos cursos e a reação negativa ao treinamento seriam fatores que influiriam, decisivamente, na permanência no serviço, tendo em vista que a comprovada ineficiência funcional caracteriza causa legal de demissão (artigo 100 do Decreto-lei nº 200, de 1967).

Por outro lado, o problema salarial constitui poderoso e preponderante fator de integração do funcionário público em sua

carreira profissional, contribuindo para a permanência do pessoal qualificado, que se vê solicitado, a cada instante, por outros empregadores, com polpudas ofertas pecuniárias. Na realidade, não se pode admitir a exata idéia de profissionalização sem que o Estado-empregador retribua, condignamente, quem lhe presta serviços. Pela sua relevância, o problema vem sendo debatido em tôdas as áreas ideológicas, inclusive pelos doutrinadores da teoria cristã do trabalho, notadamente através das encíclicas papais de caráter social (LEÃO XIII — «*Rerum Novarum*»; PIO XI — *Quadragesimo Anno*»; JOÃO XXIII — «*Mater et Magistra*»).

No Serviço Público Brasileiro, o problema não tem sido satisfatoriamente equacionado, por uma série infundável de circunstâncias. Em princípio, na fixação dos vencimentos, a Administração não considera a situação sócio-familiar de seus funcionários, afastando-se do salário social, preconizado pelos sociólogos católicos como a forma ideal de retribuição do trabalho humano. É de justiça declarar-se, todavia, que o Estado não se descuroou, por completo, dêsse aspecto, visto como procura amenizar a rigidez de seu sistema salarial com a institucionalização do salário-família — complemento da retribuição normal, cujo quantitativo total varia de acôrdo com o número de dependentes que possua o funcionário.

Em seu sentido amplo, o salário se traduz na contraprestação do serviço executado. E na sua fixação devem ser considerados diversos fatores, tais como o esforço físico ou intelectual despendido na realização da tarefa, a relevância da atividade em relação à finalidade da empresa ou da entidade e o grau de dificuldade característico do trabalho executado.

Observados tais característicos, o princípio nuclear que deve orientar uma salutar política salarial é o da uniformidade de tratamento no tocante àqueles que executam trabalho de idêntica natureza ou de igual graduação de complexidade. É tradicional e inexpugnável o princípio de «salário igual para igual trabalho», consagrado universalmente pela doutrina e pela legislação. A inobservância dessa norma fundamental, de caráter mesmo axiomático, acarreta profundas injustiças, com sérias implicações no moral da equipe incumbida de realizar as atividades fins e meios da organização. No Serviço Público Brasileiro, em particular, o descumprimento dêsse princípio vem provocando descontentamento generalizado do funcionalismo e ocasionando encadeadas reivindicações: administrativas, legislativas e judiciárias.

Com o decurso do tempo, ao invés de solucionar tão crucial problema social, que afeta o sistema de vida e o bem-estar familiar de vários milhões de pessoas, a tendência vem sendo de agravá-lo cada vez mais, sob a maléfica influência da espiral ascendente do custo de vida, deglutidora insaciável dos frutos do trabalho de quem percebe salário fixo, apesar dos meritórios

esforços do Governo no sentido de abater ou pelo menos domesticar o monstro da inflação.

Urge, portanto, uma criteriosa reformulação da política salarial no tocante ao funcionalismo federal, inclusive com o propósito de abandonar o nocivo e discriminatório apêlo a recursos esdrúxulos e condenáveis de aumentos camuflados de vencimentos: a aplicação quase indiscriminada do regime excepcional do tempo integral e dedicação exclusiva, a extensão da gratificação pela representação de gabinete, além de sua destinação específica, o pagamento extraordinário, mediante recibo, a pretexto de execução de trabalhos técnicos ou especializados etc.

No entanto, o problema salarial do funcionalismo somente poderá ser integralmente solucionado com a revisão do atual Plano de Classificação, implantado pela Lei nº 3.780, de 12 de julho de 1960, que objetivou a uma planificação racional dos cargos e funções então existentes no Serviço Público Civil do Poder Executivo, com o elevado propósito de corrigir as anomalias decorrentes da assistematização reinante.

É certo que, do ponto-de-vista estritamente técnico, o Plano de Classificação de Cargos constitui instrumento de trabalho dissociado de qualquer Plano de Pagamento ou de Remuneração. Essa dissociação, porém, não é completa nem absoluta. Isso porque a Classificação de Cargos terá de ser planejada, atentando-se para múltiplos fatores, inclusive o sistema de retribuição vigente ou a vigorar no futuro, havendo, quase sempre, necessidade de recíprocas adaptação e coordenação.

No caso brasileiro, as modificações introduzidas na proposta executiva de sistematização dos cargos públicos, durante a sua tramitação legislativa, complementadas com as porventura bem intencionadas correções ou distorções parciais, desfiguraram por completo o planejamento originário, tornando-se imperiosa e inadiável a sua reformulação, simultaneamente com as demais medidas preconizadas no presente artigo, a fim de possibilitar à Administração Pública Federal contar com equipes homogêneas de funcionários, capazes de executar, com pleno êxito, a reforma administrativa já em fase inicial de implantação.

Impõem-se, para isso, pormenorizados levantamentos e exames de todas as atividades exercitadas pela Administração, a fim de agrupá-las adequadamente nos diversos Ministérios ou entidades de administração indireta, evitando os malefícios da organização atual. Paralelamente, proceder-se-ia à minuciosa análise do trabalho executado, à base da estrutura recomendada, com a finalidade de conhecer-se, com exatidão, o pessoal imprescindível ao desempenho das atribuições de cada novo órgão. Essas providências, efetuadas simultânea e coordenadamente, permitiriam a implantação — 1) de uma organização consentânea com a dinâmica administrativa brasileira, e 2) de radical reformulação do problema de pessoal no Serviço Público.