

## Algumas Considerações sôbre o Surgimento e Evolução do Serviço Público Civil

JOSÉ ALÍPIO GOULART

O SERVIÇO Público é instituição muito antiga. Vem de época bastante recuada no tempo. No velho Egito, bem antes da história de Roma, e no Oriente, vamos encontrar grupos de funcionários organizados que, com sua ação, tornaram possível o desenvolvimento cultural daqueles povos.

Com o aparecimento do Império Romano, todavia, foi que tiveram início os estudos e explorações das possibilidades inerentes ao sistema administrativo hierarquizado. Em Roma, o desenvolvimento dos grandes exércitos e o serviço militar compulsório; o deslocamento de enormes massas de guerreiros para pontos distantes; a necessidade de organizar meios de manutenção das legiões que se espalhavam pelo mundo até então conhecido, criaram complexos problemas de administração. E não só os romanos tornaram-se administradores como seus filósofos passaram a especular sôbre questões de administração.

Sobrevindo a queda do Império Romano, um novo sistema surgiu: — o feudalismo. O feudalismo era constituído por um conjunto de leis e costumes que passaram a reger a ordem política e social numa parte da Europa, desde o século IX até o fim da Idade Média. Com o advento do feudalismo, fracionando o Estado, o Serviço Público, em seu sentido estrito, deixou de existir no ocidente; e as relações que tinham base jurídica e pública tornaram-se pessoais, fundamentadas sôbre um sistema de vínculo à terra.

Deve-se o surgimento do feudo principalmente a duas instituições: o benefício e a recomendação. O benefício consistia na concessão de terras feita pelo monarca, aos nobres de sua côrte, como recompensa de serviço por êstes prestados àquêle. A recomendação era o ato pelo qual um homem se colocava sob a direção de um outro; foi o que aconteceu com os pequenos proprietários de terras localizadas nas grandes áreas cedidas como benefício. Da conjugação dêsses dois fatos nasceram os grandes senhores feudais e as massas dos subjugados.

No regime feudal, todos os poderes estavam enfeixados nas mãos do senhor, dono das terras. Os servos estavam sujeitos aos impostos, a dias de trabalho e submetidos a um grande número de obrigações que, de tão rigorosas, equivaliam, de fato, à perda da liberdade. Êsse autocratismo

absoluto fêz desaparecer o Serviço Público na sua expressão política e social.

Apesar do obscurantismo reinante na época, uma organização se manteve firme, com seu sistema administrativo e sua burocracia em perfeito funcionamento: — a Igreja Católica. E foi devido à sustentação de seu mecanismo administrativo, que a Igreja conseguiu não só manter como aumentar seu prestígio durante a Idade Média. A pouco e pouco, porém, o mundo feudal entrou em declínio; e num e noutro ponto começaram a surgir principados bastante fortes e aguerridos para enrentar o poder da Igreja, notadamente no terreno político.

Essa atitude verificou-se principalmente nos Países Baixos, na Suíça e na Alemanha, enquanto que na Itália, as atividades do Estado se desenvolviam em ritmo acelerado, dando ensejo a que Macchiavelli, o pai da ciência política, desse mostra de suas habilidades. E' um longo período da história do mundo que não pode ser mais do que mencionado em trabalho de tão poucas linhas.

Não só os fins militares do Estado como também as atividades comerciais, o fomento e supervisão da industria, a navegação, os grandes sistemas economicos do mercantilismo, Colbertismo e comercialismo, serviram para determinar a rápida evolução da burocracia. A medida que o Estado ampliava e desenvolvia a estera de suas atividades, o Serviço Público, por seu turno, seguia movimento idêntico, integrado na dinâmica expansionista.

Encarado de acôrdo com o conceito que modernamente lhe é atribuído, o Serviço Civil surgiu propriamente com o aparecimento das grandes monarquias nacionais do 16º ao 18º séculos. Henrique VIII, na França; Elizabeth, na Inglaterra; e o Grande Eleitor, na Alemanha, foram, segundo White, os grandes arquitetos que reconstruíram e firmaram definitivamente o conceito de Estado, de cargo e função públicos e de estabilidade dos funcionários, das ruínas restantes do sistema feudal.

Foram êsses monarcas que, fazendo as funções do Estado se expandirem e serem coordenadas, motivaram o surgimento da administração, com aspecto definitivo de govêrno. Foi um grande marco na história do serviço civil, muito em-



bora suas características em nada se aproximarem das que são próprias a êsse mesmo serviço, hodiernamente.

Apesar do impulso dado, aquêles primeiros serviços nacionais funcionavam sob a dominação do elemento pessoal; e as relações de emprêgo eram exclusivamente cortesãs e não públicas. Mas, do 17º ao 18º séculos verificou-se, gradualmente, a transformação do serviço real em serviço público. Os parlamentos passaram a absorver grande parte dos poderes dos monarcas e os servidores procuravam maior contato do lado do Poder Legislativo. E foi esta gradual transformação, substanciada na transposição do poder do rei para o Parlamento, que muito concorreu para transformar o caráter do Serviço Público.

À medida que os reis perdiam terreno, o controle passava para as mãos do legislativo; mas, como os parlamentos daquela época não representavam a vontade do povo, pois eram constituídos de membros das grandes famílias nobres, remanescentes do sistema feudal, com o decorrer do tempo, no espírito do povo, a burocracia se identificou com opressão.

Os parlamentares, por sua vez, passaram a considerar os cargos públicos como de propriedade particular, usando-os como recurso para satisfazer ambições pessoais no terreno político, em detrimento da eficiência administrativa. Aliás, êsse comportamento ainda é o mesmo que se observa hoje em dia nos países democratizados.

Portanto, o primeiro efeito do desenvolvimento do parlamentarismo foi a desmoralização do serviço civil. Atualmente, um dos grandes problemas com que se deparam os governos democratas, nas nações que não tiveram uma formação normal, mas que surgiram por descobrimento ou por conquista, constitui tornar o serviço civil uma instituição à margem de injunções políticas, da interferência maléfica dos chamados "pistolões" no preenchimento dos cargos públicos, enfim, assegurar a existência de um serviço público vinculado não aos políticos mas à Nação como um todo.

Aquêles estado de coisas perdurou até que na Inglaterra, em 1870, fôsse adotado o princípio da competição aberta para ingresso nos cargos públicos. Nos Estados Unidos a história do serviço civil divide-se em quatro períodos, sendo que o último, a partir de 1883, é que vem revelando uma constante reforma e evolução burocrática.

Pode-se dizer que somente a partir do século XVIII, se quisermos tomar a França como ponto de referência, é que se verificou o aparecimento de uma burocracia bem organizada nas grandes democracias ocidentais, com um serviço civil neutro e eficiente, ligado mais à Nação que a partidos políticos, formado de grupos de funcionários profissionais e técnicos. O exemplo mais frisante ainda nos é dado pela França, onde as constantes mudanças de governo, às vêzes com decorrência de longo tempo entre a queda de um gabinete e a formação de outro, nenhuma alteração ou in-

terrupção provoca no funcionamento da máquina administrativa.

Nenhum governo democrático pode, senão subsistir, pelo menos operar útilmente se não contar com um serviço civil neutro e eficiente. Inúmeros fatores de ordem econômica, política e social têm concorrido para salientar a importância cada vez mais evidente de tal instituto, na segurança dos poderes constituídos. Dentre êsses fatores, podemos salientar como de maior evidência a revolução técnico-industrial; o crescimento das grandes cidades; o desenvolvimento das ciências ligadas ao homem; e o rápido avanço da socialização. Cada um desses fatores, passou a exigir novas atribuições do Estado, uma vez que o volume sempre crescente das relações sociais passou a reclamar a presença de um poder controlador.

As atividades do Estado-Moderno se espalham em tôdas as direções, em sentidos e profundidades diversos. O caráter do Estado e os problemas governamentais, fizeram com que a burocracia dos tempos atuais seja profundamente diferente da burocracia dos séculos XVII e XVIII. O sistema fabril, o movimento de racionalização industrial, a divisão do trabalho, o progresso das ciências sociais, a concentração do poder econômico, todos êsses elementos vieram contribuir para uma nova feição do mecanismo administrativo moderno.

E, como tôda atividade governamental é exercida através a administração pública, a estabilidade dos governos no momento atual, passou a depender primordialmente da excelência do serviço civil, pois é através êsse instituto que o povo toma conhecimento das ações governamentais e tem contato, propriamente, com o governo.

A administração pública, que neste instante se deixar levar pelos métodos da já superada filosofia do "laissez-faire", tornar-se-á numa ameaça constante à integridade do Estado, constituindo verdadeira chaga que terminará por corroer todo o organismo estatal.

A Administração Pública, pois, é uma instituição que deve merecer de todo o governo, atenção especial, tanto no que tange ao seu desenvolvimento quanto no que se relaciona com a sua eficiência; e, as suas formas de implantação e funcionamento devem ser traçadas, consoante as tendências, as peculiaridades, as idiosincrasias, enfim, os padrões de cultura do povo a que ela se propõe servir.

A conjuntura econômica e social moderna, pelos aspectos que apresenta e que se transmuda e se desenvolvem progressiva e aceleradamente, vem dando ensejo ao surgimento de um novo poder: — o "Poder Administrativo". A velha e consagrada divisão do governo, legada por Montesquieu, já se pode considerar acrescida de mais êsse organismo que a dinâmica da vida atual impõe.

As conseqüências das novas funções que passaram a caber ao Estado e os problemas delas



decorrentes, marcaram um passo decisivo na evolução política das nações, fazendo com que se viesse a firmar a necessidade da criação desse novo poder — o administrativo. A prestação de serviços sociais; a arrecadação de impostos e taxas; a manutenção da ordem; a transmutação da soberania do rei ou autocrata para o povo, que passou a tomar decisões em assuntos de Estado, são fatores que exigem um traço de união, uma ligação íntima entre centro ativo e periferia passiva; e o elemento que exerce ação conjugadora entre essas duas forças é exatamente a “administração pública”.

Nas democracias, o governo tem por objetivo precípua servir à Nação. A maior ação dos governos democratas é atender ao bem-estar e à segurança do povo, ao mesmo tempo que proporcionar os meios necessários ao progresso econômico e social das massas, auscultando-lhes as tendências e reclamos, sempre prontos a tomar iniciativas dirigidas no sentido de solucionar os problemas que a dinâmica da vida atual equaciona constantemente.

Esse trabalho do governo, de modo geral, está consubstanciado na execução correta e eficiente das leis, postas em prática por esse organismo imenso e complexo que se denomina — “Administração Pública”. Portanto, é através essa administração que o Estado exerce suas atividades, a fim de alcançar seus próprios fins. Assim, a administração pública tem por finalidade a execução da política governamental.

Por essa razão é que o serviço público se deve constituir num organismo apolítico, neutro e divorciado de influências partidárias, para que seu mecanismo possa funcionar livremente e de modo objetivo, sem tendências para esta ou aquela facção, enfim, tendo presente como única realidade, a Nação.

Administração constitui processo comum a todo esforço humano organizado. Assim, a forma

e finalidade dos sistemas administrativos variam muito, dependendo sua lógica e sua eficiência, de elementos outros que são a base onde tais sistemas se apóiam: os elementos jurídicos, morais, éticos, culturais, que constituem as fundações do povo entre o qual a administração se vai exercer.

Já do ponto de vista técnico, verifica-se que as atividades fundamentais do Estado são comuns a qualquer sistema político e os campos de ação governamental, de modo geral, são os mesmos: as questões relacionadas com educação, saúde, viação, agronomia etc.; com a estrutura e organização dos setores administrativos; com a arrecadação e o uso da renda pública; com a manutenção de pessoal hábil nos serviços; com a perfeita execução das leis; com o regime disciplinar; com a racionalização de métodos de trabalho, enfim, com questões que de modo geral estão ligadas com o bem-estar e a segurança de todos.

A burocracia, caracterizada por uma estrutura hierárquica, onde se verifica que as relações de trabalho estão preestabelecidas, onde a pirâmide de autoridade fixa os níveis de responsabilidade, é que estabelece a diferenciação entre o Estado-Moderno e os seus predecessores, dentro do desenvolvimento que se tem verificado no instituto da Administração Pública.

A ação da burocracia se exerce sobre pessoas, o que vale dizer, sobre “coisas vivas”, que pensam, que agem, que sentem, que se movimentam, que vivem em grupos, em sociedades; portanto, sobre organismos atuantes. Daí, a necessidade indispensável de um entrosamento perfeito entre os pródromos administrativo-burocráticos e o direito costumeiro dessas “coisas vivas” para que possa advir um consenso geral e natural, reflexionado, capaz de permitir o funcionamento gradativo e normal do mecanismo de administração, sem interrupções, sem atritos, e, sobretudo, sem descrenças...



DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL  
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1954



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

## VOLUMES EDITADOS

### ANO I — 1937-1938

Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro, fevereiro (esgotados), março.

Vol. II — abril, maio, junho (esgotados);

Vol. III — julho e agosto (esgotados); setembro.

Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.)

### ANO II — 1939

Vol. I — janeiro, fevereiro-março (esgotados).

Vol. II — abril-maio, junho (esgotados).

Vol. III — julho-agosto, setembro (esgotados).

Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esgotados).

### ANO III — 1940

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).

Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).

Vol. III — julho, agosto (esgotados); setembro.

Vol. IV — outubro, novembro (esgotados); dezembro.

### ANO IV — 1941

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).

Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).

Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).

Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

### ANO V — 1942

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados)

Vol. II — abril, maio, junho (esgotados)

Vol. III — (julho, esg.), agosto (setembro, esg.).

Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro

### ANO VI — 1943

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).

Vol. II — abril (maio e junho esgotados).

Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).

Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

### ANO VII — 1944

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados)

Vol. II — abril, maio, junho

Vol. III — (julho e agosto esgotados), setembro.

Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

### ANO VIII — 1945

Vol. I — (janeiro esg.), fevereiro, (março esg.).

Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).

Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).

Vol. IV — (outubro esg.), novembro, (dezembro esgotado).

### ANO IX — 1946

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esg.)

Vol. II — abril (maio e junho esgotados).

Vol. III — julho (agosto-setembro esg.).

Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esg.).

### ANO X — 1947

Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril

Vol. II — maio-junho, julho-agosto (esgotados).

Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro (esgotados).

### ANO XI — 1948

Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril (esg.).

Vol. II — maio-junho, (julho-agosto esgotado).

Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro (esgotados).

### ANO XII — 1949

Vol. I — janeiro (fevereiro e março esgotados).

Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).

Vol. III — julho, agosto (setembro esgotado).

Vol. IV — outubro, novembro, dezembro

### ANO XIII — 1950

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.

Vol. II — abril (maio e junho esgotados).

Vol. III — julho, agosto, setembro.

Vol. IV — outubro, novembro, dezembro

### ANO XIV — 1951

Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março.

Vol. II — abril, maio, junho.

Vol. III — julho, agosto, setembro.

Vol. IV — outubro, novembro (dezembro esg.).

### ANO XV — 1952

Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro, março (esg.).

Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).

Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).

Vol. IV — outubro, novembro (dezembro esg.).

### ANO XVI — 1953

Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados)

Vol. II — abril, maio, junho

Vol. III — julho, agosto, setembro.

Vol. IV — outubro, novembro, dezembro

### ANO XVII — 1954

Vol. I — janeiro, fevereiro, março.

Vol. II — abril, maio, junho.

Vol. III — julho.



D. A. S. P.  
SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO  
SEÇÃO DE ESTATÍSTICA ADMINISTRATIVA.

DENSIDADE DE SERVIDORES CIVIS DA  
UNIÃO PELAS UNIDADES FEDERADAS- 1953.



CONVENÇÃO

1 PONTO = 100 SERVIDORES