

A Evolução do Cargo Público no Brasil

DIANTE de sua atividade multimodal e complexa, o Estado Moderno diferenciou de tal modo a função pública a ponto de transformar a administração em "universidade atuante". Naturalmente, pesam, ainda, sobre o serviço público, conceitos pejorativos como os de máquina burocrática, labirinto de canais competentes, mar e papelório, e outros que tais, sendo mesmo de notar que os aspectos negativos, sobrevivência da administração pública regalista de arrecadação, escrituração de réditos, pedidos e concessões, apenas significam excessos, que se devem corrigir, da atividade de "legalização do ato administrativo".

Ninguém pode negar, entretanto, a multiplicidade de profissões eminentes e especializadas que integram o serviço público moderno. Na administração federal do Brasil, ascendem elas a mais de uma centena e não será exagêro afirmar que não há currículo de ensino superior que não se faça representar, nos quadros do funcionalismo, por numeroso grupo de carreiras profissionais, séries funcionais, funções e cargos isolados. Se é flagrante a valorização da função pública, em relação à forma de atividade, não menos eminente se atigura sua colocação diante do agente humano do trabalho. E da consideração desses dois aspectos emerge a importância do cargo público na atividade do Estado. Tal importância será, entre nós, mais nitidamente aferida, se em confronto com a transformação por que vem passando o cargo público em nosso sistema administrativo. Neste particular, evoluímos do cargo público, "privilégio", "dádiva patrimonial", para o cargo público, unidade de trabalho remunerado. No primeiro estágio, a função pública era, por assim dizer, beneplácito do Estado e o fidalgo, o seu beneficiário natural. Os primeiros postos de comando do Brasil Colônia derivaram de "doações". Também se doaram lugares e "ofícios" de escrivão, tesoureiro, almotacé, contador, sendo ilustrativas, a respeito, as doações reais aos colonos que casassem com as órfãs mandadas ao Brasil pela rainha D. Catarina de Áustria, conforme o demonstra Rodolfo Garcia, em "As Órfãs". Por tal meio, o funcionário público colo-

nial, saindo de uma categoria social dominante, vinha constituir uma espécie de "patriciado administrativo". Com o tempo, é certo, o princípio de graça para o titular do emprego público assumiu um aspecto patrimonial, configurado na renda ou no ordenado que o exercício do cargo pressupunha. Exemplo dêsse caráter patrimonial está no decreto de nomeação do Visconde de Cairu para professor de Economia Política. Diz o ato real: "Por me constar que José da Silva Lisboa, Deputado e Secretário da Mesa de Inspeção de Agricultura e Comércio da Cidade da Bahia, tem dado tôdas as provas de ser muito hábil no ensino daquela ciência, sem a qual se caminha às cegas, e com passos muito lentos. . . lhe faço mercê da propriedade e regência de uma cadeira de aula pública, com o ordenado de 400\$000."

Era de esperar que a tendência gradativa da implantação do sistema do mérito, presente desde a transmigração da família real portuguesa para o Brasil, viesse reffrear, ao menos paulatinamente, o caráter gracioso do exercício da função pública. Todavia, em que pese à sucessão de numerosos concursos de provas e de títulos realizados no decorrer do século XIX, o provimento gracioso e regalista sempre se superpôs ao livre ingresso, de tal modo que, ainda no começo dêste século, verberava Sílvio Romerc o sistema em voga de se distribuírem empregos como quem dispõe de uma propriedade particular. Vieram, depois, os projetos de Estatuto; esquematizaram-se direitos e deveres de funcionários, mas o antigo regime de eleição no provimento do cargo só foi dominado pelo ingresso livre e impessoal no serviço público, a partir de 1938. Desde então, o cargo público assumiu o conceito como unidade do trabalho remunerado, configurada entre dois termos: o conjunto ou atribuições determinadas e a origem de legalidade do cargo. Se o primeiro termo é de ordem técnica, de interesse para a racionalização do serviço público, o segundo diz respeito à legitimidade da função. Desde 1934, como sabemos, foi consagrado, expressamente, o princípio legal da criação do cargo público, estando, por conseguinte, resolvido o problema da legitimidade da função. Impõe-se, agora, dar solução ao problema técnico de determinação das atribuições de cada célula de trabalho. Eis aí um programa de trabalho a que não está alheia a atual administração do país.