

O Congresso Nacional, iniciador da reforma do Serviço Público Civil

J. GUILHERME DE ARAGÃO

QUEM atenta e objetivamente examinar a evolução do serviço público no Brasil, a partir da Lei 284, de 1936, reconhecerá, por certo, uma espécie de transfiguração de nosso primitivo e rotineiro aparelhamento administrativo. E registrando o fato, não deixará, igualmente, o pesquisador, de assinalar que a matriz de transformação do empirismo administrativo para a técnica de administração, da organização de rotina para a organização de estrutura, foi obra do Poder Legislativo.

Surge, então, o exemplo admirável que de elevado espírito público e, simultaneamente, de esforço no sentido da técnica de problemas, deram os legisladores de 1935 e 1936. A situação encontrada era de verdadeiro bazar administrativo. Servidores haviam que recebiam vencimentos em dízimas periódicas. O Relatório Nabuco registra cargo como o de "Contabilista do Necrotério", cujo ocupante era incumbido de recolher valores encontrados nos cadáveres.

Nenhum regime específico de remuneração ou promoção. Por outro lado, era necessário irromper contra o tipo nacional de oligarquia administrativa, useira e vezeira em distribuir empregos com enderêço escolhido e em favorecer, mesmo dentro do funcionalismo, determinados servidores.

Os homens públicos que elaboraram a Lei 284 não receram a onda de descontentes ou de prejudicados. Tiveram, assim, o desassombro de eliminar os casos de remuneração privilegiada, estabelecendo o princípio de abolição do regime de cotas, em virtude do qual o servidor se tornava sócio do Estado.

INFLUÊNCIA DO PARLAMENTO

Na consecução dêsse objetivo, — cabe salientar — terá importância decisiva a atuação do Parlamento no exame dos problemas atinentes à administração pública e, de modo especial, à política de pessoal. Inicialmente, bastaria apenas ao Poder Legislativo perder, de vez, o mêdo à existên-

cia de um órgão técnico de administração geral, e evitar a subversão dos princípios gerais em que se vem firmando, entre nós, desde 1936, a administração de pessoal.

Examinemos, uma a uma, as preliminares apontadas. Logo se vê que a primeira diz respeito à existência legal do D.A.S.P. ou de outro órgão técnico com finalidades de administração geral. Nã verdade, tal órgão não é uma simples criação arbitrária, de origem ditatorial. Ao contrário, êle se apresenta como uma conquista do moderno Estado democrático. E a respeito não há senão citar em primeiro lugar, e sem qualquer objetivo de imitação, o exemplo dos Estados Unidos. Lá a lei fundamental do funcionalismo civil surgiu, não em 1936, mas em 1883. Foi, então, que, à semelhança do Conselho Federal do Serviço Público Civil, instituído pela Lei 284, também se constituiu, com uma antecedência de 53 anos sobre o Brasil, a *Civil Service Commission*, integrada de membros nomeados pelo Presidente dos Estados Unidos, *ad referendum* do Senado.

Daquela data até o momento atual, a Comissão do Serviço Civil vem ampliando progressivamente as suas atribuições e progressivamente estruturando em bases técnicas o serviço público nos Estados Unidos.

A propósito, registra Gustavo Lessa no seu utilíssimo livro — "A Administração Federal nos Estados Unidos" — que apenas no ano fiscal terminado em junho de 1936, a Comissão do Serviço Civil classificou 498.725 cargos e examinou 732.229 candidatos a concurso.

Entre nós, o ponto de partida para empreendimentos que tais é, não resta dúvida, a Lei 284, citada, índice do quanto pode realizar o Poder Legislativo no sentido da reforma administrativa. Foi ela que não somente firmou uma estrutura básica de profissões no serviço público mas, ainda, estatuiu um sistema definido de remuneração. À melhoria de favor, pessoal, veio contrapor-se o acesso de fato, institucional. Discriminaram-se as categorias básicas de servidores públicos: funcio-

nários e extranumerários. O princípio de ingresso, mediante concurso, no Serviço Público, assumiu na lei uma importância maior do que na legislação posterior inspirada pelo próprio D.A.S.P.

PRIMÓDIOS DO SISTEMA

Assim o início da nova fase da administração pública brasileira. De 1937 em diante vivemos o período de atuação do D.A.S.P. que, inegavelmente, sistematizou os princípios da Lei 284.

Hoje possui o Brasil, em matéria de Administração, uma soma de experiências valiosas que não se devem desprezar, como contribuição que representam à eficiência do serviço público. Aí estão, por exemplo, quatro sistemas gerais de atividades-meios: sistema de Pessoal, de Material, de Orçamento e de Estatística; a organização geral dos serviços em três planos, a saber: órgãos de comando, de atividades-meios ou institucionais, de atividades-fins ou executivas; um regime de remuneração a que não é estranho o princípio do valor relativo das profissões; finalmente, a democratização da função pública que se tornou, de fato, acessível a todo brasileiro apto a exercê-la.

Como é fácil ver, tais conquistas constituem um patrimônio que se impõem respeitar e resguardar para maior aperfeiçoamento de nosso aparelho administrativo.

Em dez anos de seleção, o D.A.S.P. não atingiu nem à metade do coeficiente a que alude Gustavo Lessa e, ainda assim, é acusado de superlotar o serviço público. Segundo o mesmo autor, a expansão que depois de 1938 alcançaram os trabalhos, tem exigido um acréscimo contínuo de funcionários.

Esta, por sua vez, vem desdobrando crescente atividade através dos novos setores que se vão aglutinando à primeira estrutura.

ESTADOS UNIDOS E INGLATERRA

Em resumo, a *Civil Service Commission* é hoje uma espécie de super-Dasp americano. Integram-na dez Divisões, treze Delegacias Distritais, disseminadas no território americano; uma Secretaria Geral e um Conselho de Apelos e Revisão. Divisões há que não encontram correspondência no órgão brasileiro similar, tais como as de Aposentadoria (*Retirement Division*), de Investigações, de Informações e Recrutamento, etc. Finalmente, há vinte e cinco serviços na Comissão do Serviço Civil contra apenas sete do D.A.S.P.

Justifica-se, naturalmente, a desproporção, em face do vulto das exigências administrativas num

e noutro país. O conforto serve, entretanto, para mostrar a incompreensão dos que, entre nós, querem a todo preço a extinção de um órgão essencial à estrutura administrativa do Estado Moderno. Mas não é caso isolado o exemplo dos Estados Unidos. Ao lado da *Civil Service Commission*, deve ser mencionada *The Royal Commission*, da Inglaterra. Uma e outra têm características diversas em torno do objetivo comum e estruturação técnica do serviço público.

Aliás, é oportuno salientar que, na Inglaterra, a primeira *Civil Service Commission* data de 1855. Sobre a *Royal Commission* prevaleceram, entretanto, a partir do pós-guerra 1914-1918, os *Whitley Councils*. Dêles é que saiu o grande órgão técnico de Administração geral na Inglaterra: *The Nation Council* onde se enquadram as funções correspondentes às do D.A.S.P. brasileiro. Como este, é ele um órgão de *staff*: *The scope of The National Council shall comprise all matters which affects the condition of service of the staff*. Como o D.A.S.P. é ele a cúpula de uma estrutura administrativa que se apresenta em três planos: I — *District and Office Committees*; II — *Departmental Councils*; e III — *The Nation Council*. Estrutura incomparavelmente mais ampla e complexa do que a do órgão brasileiro.

NOS PAÍSES LATINOS

Dos Estados latinos democráticos, parece-nos oportuno mencionar a Bélgica. Nesse país, o próprio gabinete do primeiro ministro é um órgão de coordenação administrativa (segundo decreto de 25-11-1918). Servem-lhe de órgãos auxiliares com funções de administração geral, duas comissões técnicas extraministeriais, às quais vieram acrescentar-se mais duas outras: as de racionalização dos salários e a de orçamento.

Pelas características apontadas, estamos diante de um órgão, ainda em fase embrionária, de administração geral. Isto, até 1928. Agora temos a informação de que não somente a Bélgica mas também a Holanda constituíram num órgão próprio, à semelhança do Brasil e dos Estados Unidos, o seu *staff* administrativo.

Enfim, o exemplo mais recente, e também mais ilustrativo, é o que nos vem dar a França. Já em 1940, assinalava Astério Dardeau Vieira o fato de que a França se achava atrasada em matéria de administração de pessoal. Outras informações mostravam que subsistiam resíduos do velho regime do favoritismo burocrático, ao lado de práticas administrativas não mais compatíveis com as exigências do Estado Moderno.

A sindicalização dos funcionários públicos, o sistema já absoluto da relação contratual entre o servidor e o Estado e, há pouco tempo, a greve dos servidores públicos franceses demonstraram tal desajustamento. Mas agora o que se está processando na França, no que se refere à reforma da administração pública, é simplesmente assombroso. Dir-se-ia que o espírito francês, como em outras oportunidades, está atuando por eletrização coletiva. Parece uma cruzada em prol de renovação completa do aparelhamento administrativo de há muito inadequado.

No Instituto de Estudos Políticos de Paris, falam conferencistas entusiastas de reforma administrativa, que se dirige às circunstâncias territoriais e à organização departamental; às estruturas administrativas locais e à organização comunal.

Importa notar é que, para centro propulsor da projetada reforma, vem de ser criado também um Dasp francês. E' o caso do I.T.A.P. — *L'Institut Technique des Administrations Publiques*. Da novidade do empreendimento fala a *Chronique XXIV*, de Recueil Dalloz: *La préoccupation d'orchestrer la conduite de la réforme administrative ne se réveille, publiquement au moins que dans un passé très proche*. Do entusiasmo comum diz a mesma crônica: *Souci d'une concentration de moyens*,

caractérisée par exemple par la création d'offices centraux de rationalisation des matériels employés, par une diffusion très poussée d'un enseignement d'organisation administrative, par l'intermédiaire de centres d'études spéciaux créés dans les Facultés — tels sont les points essentiels sur lesquels, entre mai et décembre de 1947, un sentiment commun s'est réalisé-semble-t-il dans l'opinion parlementaire.

AUSTRÁLIA, CANADÁ E CUBA

Outros exemplos do indispensável concurso de um órgão central de administração pública encontramos no Canadá, em Cuba e até mesmo na Austrália. Em suma, não podemos prescindir da colaboração de um órgão de tal natureza, pois que isso seria retrocesso para o velho regime, meio colonial, meio regalista de oligarquia administrativa. Com isto, a herança indesejável que a Constituição de 1934, reformista e moralizadora, alijou do serviço público, logo se revitalizaria para alvoroçar beneficiários políticos.

Mas não basta somente a preservação de um órgão que vem traçando diretrizes à administração pública. Impõe-se, outrossim, não subverter princípios que já se incorporaram definitivamente à nossa experiência administrativa.

* * *

O amparo à prole de colonos nacionais e imigrantes compreenderia, como, aliás, deverá suceder em qualquer outro ambiente, a seguinte linha eixo: prenupcialidade — nupcialidade — maternidade — prenatalidade — natalidade e puericultura — infância. Nem sempre, em tais casos, a legislação estaria preparada, por enquanto, para que se atingissem esses altos objetivos; mas o concurso oficial, um serviço de informações oportunas, educativo e de persuasão, junto a outros recursos de inteligência e atividade, poderiam suprir lacunas, principalmente se aproveitadas as organizações religiosas e católicas, bem como a rede já considerável da assistência social existente, pública, semipública, particular subvencionada e voluntária. Seria, mais do que o império de leis, a objetividade, a arregimentação e o ensino facultativo. — *Jorge Latour* — "Revista do Serviço Público", fevereiro de 1950.

* * *

A hierarquia não exclui a unidade da ciência. "Da classificação das ciências e das subciências, eis que passamos com um sentimento de alívio para a idéia da Unidade das Ciências. Isoladas por simples conveniência prática, apresentadas aos estudiosos em distintos livros, expostas e aplicadas por diversos mestres, e também investigadas em laboratórios diferentes, note-se que as ciências, afinal de contas, são todas partes de uma disciplina única, todas ilustrações de uma disciplina única, todas ilustrações de um mesmíssimo método, todas tentativas de nos pôr mais claro — se não realmente de resolver — o problema da Ordem da Natureza. Formam, ou deveriam formar, um conjunto unitário de verdade, e é tanto maior o valor que têm quanto mais se acham correlacionadas". — *Byron T. Freitas* — R.S.P. — julho de 1949.

* * *

A luta antituberculosa em nosso País, com estensas regiões de população rarefeita, onde as condições econômicas e culturais são as mais variadas, exige que seu processamento se faça por partes e não homogêneo por todo seu território, sob pena de a iniciativa ruir fragorosamente. — (Plano Salte — Setor Saúde).

O Serviço Nacional de Tuberculose iniciou objetivamente a luta contra a tuberculose através de convênios de cooperação com os Estados, que ela possa funcionar como um todo. Interessado também na cooperação privada (que dessa forma automaticamente entrosará com os respectivos governos estaduais) fez já convênios com várias dessas organizações. — (Plano Salte — Setor Saúde).

1950

Departamento de Imprensa Nacional
Rio de Janeiro - Brasil

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I

VOLUME I	
N. 1 — novembro (esg.)...	1937
N. 2 — janeiro (esg.) ...	1938
N. 3 — fevereiro (esg.)...	1938
N.º 4 — março	1938

VOLUME II	
N. 1 — abril (esg.)	1938
N. 2 — maio	1938
N. 3 — junho	1938

VOLUME III	
N. 1 — julho	1938
N. 2 — agosto	1938
N. 3 — setembro	1938

VOLUME IV	
N. 1 — outubro	1938
N. 2 — novembro	1938
N. 3 — dezembro (esg.)...	1938

ANO II

VOLUME I	
N. 1 — janeiro	1939
N. 2 e 3 — fev. e março.	1939

VOLUME II	
N. 1 e 2 — abril e maio..	1939
N. 3 — junho	1939

VOLUME III	
N. 1 e 2 — julho e agosto.	1939
N. 3 — setembro	1939

VOLUME IV	
N. 1 e 2 — outubro e nov.	1939
N. 3 — dezembro (esg.)...	1939

ANO III

VOLUME I	
N. 1 — janeiro (esg.)....	1940
N. 2 — fevereiro (esg.)...	1940
N. 3 — março (esg.) ...	1940

VOLUME II	
N. 1 — abril (esg.)	1940
N. 2 — maio (esg.)	1940
N. 3 — junho (esg.)	1940

VOLUME III	
N. 1 — julho (esg.)	1940
N. 2 — agosto (esg.)	1940
N. 3 — setembro	1940

VOLUME IV	
N. 1 — outubro (esg.) ..	1940
N. 2 — novembro (esg.) ..	1940
N. 3 — dezembro	1940

ANO IV

VOLUME I	
N. 1 — janeiro (esg.) ...	1941
N. 2 — fevereiro (esg.) ..	1941
N. 3 — março	1941

VOLUME II	
N. 1 — abril (esg.)	1941
N. 2 — maio (esg.)	1941
N. 3 — junho (esg.)	1941

VOLUME III	
N.º 1 — julho (esg.)	1941
N. 2 — agosto (esg.)	1941
N. 3 — setembro (esg.) ..	1941

VOLUME IV	
N. 1 — outubro (esg.) ..	1941
N. 2 — novembro (esg.) ..	1941
N. 3 — dezembro	1941

ANO V

VOLUME I	
N. 1 — janeiro (esg.) ...	1942
N. 2 — fevereiro (esg.) ..	1942
N. 3 — março (esg.)	1942

VOLUME II

N. 1 — abril (esg.)	1942
N. 2 — maio (esg.)	1942
N. 3 — junho (esg.)	1942

VOLUME III

N. 1 — julho (esg.).....	1942
N. 2 — agosto	1942
N. 3 — setembro (esg.)...	1942

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esg.) ..	1942
N. 2 — novembro	1942
N. 3 — dezembro	1942

ANO VI

VOLUME I	
N. 1 — janeiro	1943
N. 2 — fevereiro	1943
N. 3 — março	1943

VOLUME II

N. 1 — abril	1943
N. 2 — maio	1943
N. 3 — junho	1943

VOLUME III

N. 1 — julho	1943
N. 2 — agosto	1943
N. 3 — setembro	1943

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esg.) ...	1943
N. 2 — novembro (esg.)...	1943
N. 3 — dezembro (esg.)...	1943

ANO VII

VOLUME I	
N. 1 — janeiro (esg.)....	1944
N. 2 — fevereiro (esg.) ..	1944
N. 3 — março (esg.)	1944

VOLUME II

N. 1 — abril	1944
N. 2 — maio	1944
N. 3 — junho	1944

VOLUME III

N. 1 — julho (esg.).....	1944
N. 2 — agosto	1944
N. 3 — setembro	1944

VOLUME IV

N. 1 — outubro	1944
N. 2 — novembro	1944
N. 3 — dezembro	1944

ANO VIII

VOLUME I	
N. 1 — janeiro	1945
N. 2 — fevereiro	1945
N. 3 — março	1945

VOLUME II

N. 1 — abril	1945
N. 2 — maio	1945
N. 3 — junho	1945

VOLUME III

N. 1 — julho	1945
N. 2 — agosto	1945
N. 3 — setembro	1945

VOLUME IV

N. 1 — outubro	1945
N. 2 — novembro	1945
N. 3 — dezembro	1945

ANO IX

VOLUME I	
N. 1 — janeiro	1946
N. 2 — fevereiro	1946
N. 3 — março	1946

VOLUME II

N. 1 — abril	1946
N. 2 — maio	1946
N. 3 — junho	1946

VOLUME III

N. 1 — julho	1946
N. 2 e 3 — agosto e setemb.	1946

VOLUME IV

N. 1 e 2 — out. e nov...	1946
N. 3 — dezembro	1946

ANO X

VOLUME I	
N.º 1 e 2 — jan. e fev....	1947
N. 3 e 4 — março e abril.	1947

VOLUME II

N. 1 e 2 — maio e junho.	1947
N. 3 e 4 — julho e agosto.	1947

VOLUME III

N. 1 e 2 — set. e out. ...	1947
N. 3 e 4 — nov. e dez. ...	1947

ANO XI

VOLUME I	
N. 1 e 2 — jan. e fev. ...	1948
N. 3 e 4 — março e abril.	1948

VOLUME II

N. 1 e 2 — maio e junho..	1948
N. 3 e 4 — julho e agosto.	1948

VOLUME III

N. 1 e 2 — set. e out.	1948
N. 3 e 4 — nov. e dez. ...	1948

ANO XII

VOLUME I	
N. 1 — janeiro	1949
N. 2 — fevereiro	1949
N. 3 — março	1949

VOLUME II

N. 1 — abril	1949
N. 2 — maio	1949
N. 3 — junho	1949

VOLUME III

N. 1 — julho	1949
N. 2 — agosto	1949
N. 3 — setembro	1949

VOLUME IV

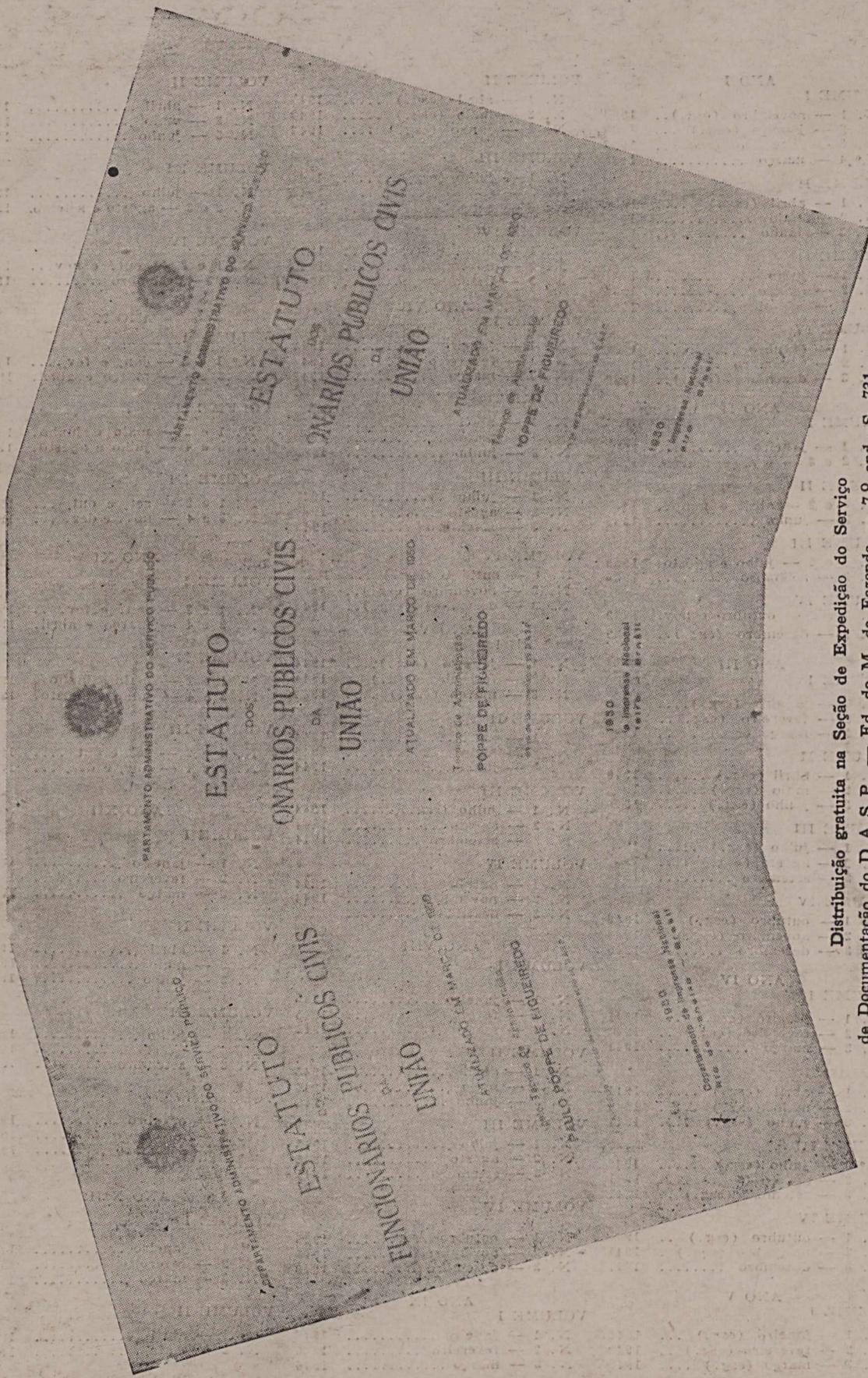
N. 1 — outubro	1949
N. 2 — novembro	1949
N. 3 — dezembro	1949

ANO XIII

VOLUME I	
N. 1 — janeiro	1950
N. 2 — fevereiro	1950
N. 3 — março	1950

VOLUME II

N. 1 — abril	1950
N. 2 — maio	1950



Distribuição gratuita na Seção de Expedição do Serviço
de Documentação do D.A.S.P. — Ed. do M. da Fazenda — 7.º and. - S. 731