

# A importância das carreiras burocráticas no Serviço Público

MARIA DE LOURDES LIMA MODIANO.

JÁ se disse — parodiando o velho axioma acêrca da saúva em nossa terra — que “ou o Brasil acaba com o funcionário público ou o funcionário público acaba com o Brasil”. Quem assim fala, refere-se, invariavelmente, aos funcionários burocráticos, aos ocupantes das chamadas carreiras administrativas.

Já é tempo de acabarmos com essa estereotipia, essa atitude apriorística de animosidade que, entre nós, ainda persiste contra êsses servidores da Nação.

A bem da verdade, convém dizer, no entanto, que não é somente no Brasil que existe o preconceito antiburocrata. Na França, os “ronds-de-cuir” (como são irônicamente cognominados êsses funcionários) sempre foram e continuam a ser vítimas de tôda espécie de críticas malévolas e muitas vezes injustificadas.

Nos Estados Unidos, a teoria de Andrew Jackson, em defesa do seu famigerado sistema dos “spoils”, ainda encontra numerosos defensores. Para êstes, os deveres dos funcionários são tão simples que qualquer pessoa de mediana inteligência facilmente se desincumbe dêles. Foi, aliás, baseado nesse princípio que, em 1820, o Congresso norte-americano votou a lei conhecida como “Tenure of Office Act”, determinando o período máximo de quatro anos para a permanência nos cargos de responsabilidade no serviço público do país. Ninguém ignora, porém, o jôgo de interesses políticos que se escondia por trás dessa lei. Era a concretização da teoria de que a capacidade e a eficiência pouco pesam em comparação com os “serviços políticos”, era um meio de deixar constantemente à disposição dos governantes os cargos públicos com que recompensar a “fidelidade ao partido”.

E, em consequência, como bem disse Mosher:

“it places in responsible position not alone inexperienced but often incompetent men and women; it brings about stagnation in administrative policies; it frequently gives rise to favoritism and partiality in the ordinary conduct on public service as a desirable and satisfactory career for young people of capacity and promise. (1)

Segundo êsse autor, foi essa situação que levou Hernam Finer, um dos mais eminentes co-

mentaristas de governos de nossos dias, a considerar a administração dos Estados Unidos, pelo hábito ali generalizado da distribuição de cargos públicos para fins políticos, numa categoria *sui generis* em face das demais nações civilizadas.

Contra essa Lei que, como diz Lucy Salmon, foi considerada “a medida mais desastrosa do Século”, levantou-se — relata Mosher — uma verdadeira cruzada.

A Lei do Serviço Civil (Civil Service Act ou Pendleton Act, como é também conhecida), calçada na legislação inglêsa e promulgada em 1883, instituindo, entre outras exigências, a obrigatoriedade de concursos para o ingresso no serviço público, marcou o início da reforma administrativa nos Estados Unidos. Era o primeiro passo para a criação da “burocracia profissional” na grande nação americana e para a erradicação do nefasto sistema de Jackson.

O mal não foi, todavia, completamente eliminado, pois em 1910, a Comissão de Serviço Civil norte-americana (Civil Service Commission), em seu relatório anual, referindo-se ainda à Lei de “Tenure of Office”, já então bastante mitigada, cita o que a seu respeito dissera o grande Jefferson, pouco tempo depois da promulgação da mesma:

“The late mischievous law, vacating every four years all the executive offices of the government, saps the Constitution and salutary functions of the President and introdução a principle of intrigue and corruption which will soon leaven the mass not only of Senators, but of citizens” (2).

Não será difícil compreender, diante de tal sistema, que, de fato, existirá nos Estados Unidos da América, um número suficiente de funcionários burocráticos em condições de justificarem em parte o desprezo com que é, em geral, olhada tôda a classe.

No Brasil, até a reforma administrativa iniciada com a Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, que reajustou os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabeleceu outras providências no setor Pessoal, a situação, até certo ponto, justificava as críticas de que eram alvo os servidores da Nação. Alcides

(1) WILLIAM E. Mosher e J. Donal Kingsley — “Public Personnel Administration” — Harper & Brothers Publishers, New York e Londres, 1936.

(2) Apud W. F. Willoughby — “Principles of Public Administration” — The Brookings Institution — Washington, 1927, pág. 224.

Cruz, por exemplo, referindo-se aos funcionários públicos brasileiros, assim escrevia em 1913 :

"... No Brasil, onde o merecimento é uma ficção, ou melhor — um critério arbitrário dos governantes, para por meio dêle recompensarem a felicidade, a boa sorte, o filhotismo e até mesmo a audácia, êsse requisito tem dado lugar a tôda sorte de preterições, injustiças e emulações (3).

A Lei do Reajustamento, como passou a ser conhecida a Lei n.º 284, racionalizando e estruturando as carreiras no serviço público, criando o Conselho Federal do Serviço Público Civil, estabelecendo, em cada Ministério, uma Comissão de Eficiência, estatuidando sôbre o regime de promoções, contagem de antiguidade, exigência de interstício e sôbre tantas outras matérias importantes na administração do pessoal do Serviço Público Civil, muito modificou essa situação. Por ela, muitos erros foram evitados, muitas lacunas foram preenchidas.

Pouco depois, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, ao qual foram cometidas as atribuições bastante ampliadas do Conselho Federal do Serviço Público Civil, mais um progresso se verificou no campo da seleção e do aperfeiçoamento do pessoal no serviço público civil brasileiro.

Os cursos de Administração do D.A.S.P., entregues a uma plêiade de verdadeiros pioneiros da moderna ciência da Administração no Brasil, realizaram, neste decênio, a despeito de suas naturais e inevitáveis limitações, obra tão meritória, que bem mereceriam mais carinhosa atenção por parte dos poderes públicos. Não seria demais que os nossos legisladores que, não raro, se insurgem contra êsse Departamento, tachando-o de órgão demasiado centralizador e usurpador de funções que a outros deveriam caber, atentassem nesse aspecto tão pouco conhecido de suas atividades: — o levantamento do nível cultural dos servidores públicos.

Pela pouca divulgação dada a êsses cursos e pela ausência de incentivo que os mesmos oferecem aos servidores que os freqüentam, é até de admirar que a sua matrícula não se limite aos candidatos aos concursos para provimento dos cargos públicos. Contudo, muitas dezenas de servidores de boa vontade, sem a menor perspectiva de vantagem material e apenas num louvável desejo de aumentarem seus conhecimentos, a êles comparecem meses a fio, recebendo preciosos ensinamentos de que muito têm beneficiado os serviços públicos.

Êsse problema tem merecido, todavia, do atual Chefe do Executivo, atenção especial e o Sr. Presidente da República, em duas Mensagens sucessivas, por ocasião da abertura da Sessão Legislativa, referiu-se ao mesmo, dando-lhe a devida relevância. Eis, por exemplo, o que disse Sua Excelência na sua Mensagem de 15-3-947:

"No setor de Administração de Pessoal, impõe-se: o fortalecimento dos princípios do sistema do mérito, critério

racional e democrático que convém estender, quanto possível, ao provimento dos cargos ou funções de direção ou chefia; ..... o desenvolvimento do programa de treinamento de pessoal que inclua os responsáveis pelas funções de direção e chefia".

#### E, na Mensagem de 1948:

"Como complemento do sistema de seleção em moldes democráticos, continuou o Governo o seu programa de aperfeiçoamento intensivo dos servidores públicos, mediante atividades culturais de natureza vária, convindo salientar que, só no setor de administração geral, os cursos básicos e de especialização lograram atrair cerca de 14.000 alunos. Foram êsses cursos freqüentados não somente por servidores federais, mas também por funcionários estaduais e municipais, alargando-se, destarte, o âmbito e a utilidade que a princípio apresentavam. Não cessou aí, todavia, a atividade do Governo Federal no sentido de aprimorar a técnica de trabalho e formar especialistas; outros cursos também funcionaram em diferentes órgãos onde sua manutenção foi julgada imprescindível ao maior rendimento das atividades governamentais".

Com tais modificações no sistema de seleção e treinamento com os esforços feitos no sentido da aplicação do sistema do mérito, embora ainda longe de ter atingido a perfeição desejada, o funcionário público do Brasil já se vem distanciando sensivelmente dos seus empertigados colegas de outrora, que ingressavam no serviço através do "pistolão" político. A soma de conhecimentos exigidos para ingresso na carreira de Oficial Administrativo — a carreira central da burocracia — já é de molde a assegurar, entre os ocupantes de tais cargos, um nível de cultura geral e de conhecimentos técnicos, que certamente os isentará da pecha de ignorância que, por tanto tempo, lhes foi imputada.

Quem se der ao trabalho de examinar o programa de concurso exigido pelo D.A.S.P. para provimento das carreiras de Escrivário e ainda mais, de Oficial Administrativo, não poderá, de boa fé, afirmar que não exista no Brasil "cuidadosa seleção nesse particular. E nem poderia ser de outra forma. É preciso não esquecer a importância dos serviços burocráticos na administração pública. Êstes exigem dos que se incumbem de seu desempenho e principalmente, de sua direção, conhecimentos especializados.

Nos países onde o serviço civil logrou alcançar mais alto nível de progresso e eficiência, como por exemplo, na Inglaterra, as carreiras administrativas têm grande relevância. Eis, por exemplo, em seu estudo comparativo do serviço civil em diferentes países o que nos diz White, referindo-se a essas carreiras na Grã-Bretanha:

"The clerical classes comprise all grades from top to bottom and are often called the "backbone" of the English service" (4).

Sôbre os Estados Unidos da América, onde a situação está longe de ter alcançado a perfeição da Grã-Bretanha, afirma Willoughby:

"While responsibility and ultimate authority resides in the chief executive and departmental heads, the actual

(3) ALCIDES CRUZ — "Direito Administrativo Brasileiro" — 2.ª edição — Francisco Alves & Cia., Rio de Janeiro, 1914 — pág. 102.

(4) LEONARD D. WHITE — "Civil Service Abroad" — Pág. 13 — McGraw Hill Company, Inc., New York e Londres, 1935.

direction is for the most part in the hands of a permanent technically competent personnel" (5).

No Brasil a carreira que constitui a coluna-mestra — a espinha dorsal, como diz White — da máquina burocrática indispensável ao funcionamento dos serviços públicos, é a de Oficial Administrativo.

E' fora de dúvida que a êstes cabe a tarefa da interpretação das leis dentro dos serviços públicos; a êstes compete a defesa da Administração no tocante ao fiel cumprimento da Lei dentro dos vários órgãos governamentais. Como seria possível o desempenho de tais funções, se não estivessem êstes funcionários munidos da bagagem de conhecimentos indispensáveis em matéria de legislação de pessoal, material e orçamento, em tôda sua complexidade?

E não se limitam a êstes assuntos os casos em que são chamados a opinar os burocratas. Nas repartições técnicas, a êles cabe também, na maioria dos casos, o exame e a interpretação da legislação específica e suas informações devem assumir, não raro, a amplitude de verdadeiros pareceres jurídicos.

Para terminar de uma vez com o injusto preconceito que no Brasil ainda persiste contra o bu-

(5) W. F. WILLOUGHBY — *op. cit.* — Pág. 3.

rocrata, impõe-se um movimento em duplo sentido. O primeiro, de esclarecimento do público e, muito especialmente, dos nossos legisladores, para uma melhor compreensão do papel relevante que cabe a êstes servidores dentro da máquina administrativa do país. Convém lembrar, como afirmou Sir William Beveridge, que

"Democracy, if it knows its business, has no reason to fear bureaucracy" (6).

E Karl Kautsky:

"A mais democrática organização de massa, para resolver os problemas sociais da atualidade, não pode dispensar a burocracia" (7).

Por outro lado, faz-se mister um esforço cada vez mais persistente no sentido da racionalização técnica das atividades burocráticas, da seleção cada vez mais cuidadosa dos servidores públicos para as funções burocráticas e uma crescente atividade no sentido do aperfeiçoamento técnico e cultural dos funcionários.

Os cursos do D.A.S.P., devidamente ampliados e estendendo-se o mais possível pelas várias unidades da nossa Federação, poderiam aparelhar-se para atender cada vez melhor a essa finalidade.

(6 e 7) *Apud* WILLIAM E. MOSHER e J. DONALD KINGSLEY — *op. cit.* pág. 3.

## ORÇAMENTO

# A responsabilidade dos órgãos técnicos orçamentários

JOSÉ V. O. MARTINS.

**A** REVOLUÇÃO administrativa brasileira, de flagrada em 1936, operou, no setor orçamentário, profundas transformações. Entre outras conquistas assinaláveis desse movimento salutar, cumpre ressaltar as inovações impostas ao esquema da despesa, ou seja, aos quadros representativos do plano de trabalho governamental. Levou os seus responsáveis a estudar com afinco e objetividade os problemas ligados à fase de elaboração da proposta orçamentária, do que resultou a oportunidade de se lograr imprimir a essa importantíssima fase, do mencionado processo, uma fecunda disciplinação e ainda a vantajosa ensanchar de se poder circunscrevê-la num plano de perfeita organicidade, medida de base extraordinária, que, por si só, seria capaz de assegurar plena viabilidade ao planejamento das atividades e realizações governamentais da União.

Durante mais de um século — a contar do primeiro orçamento geral, de 1831 — a fase da elaboração orçamentária, a fase eminentemente técnica do processo, oscilou continuamente, ao sabor da indiferença ou da dedicação de cunho cem por cento pessoais. A regra era, sem dúvida alguma, o regime da improvisação que, em última análise, visava a simples apresentação dos efetivos das receitas e despesas aritmeticamente igualizados.

O processo usado era o mais simplista. Servidores, designados ao apagar das luzes, se agrupavam em torno de alguns exemplares de orçamentos anteriores, e por estranho que pareça, extraíam do exame desse documentário desprovido de conteúdo, composto à base do mesmo processo,