

O problema da Lotação

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

Técnico de Administração

Em face recente determinação do Senhor Presidente da República, largamente divulgada, de se relatar o serviço público federal, em prazo certo, pareceu ao autor que seria oportuno escrever algo sobre o assunto e que naturalmente esta tarefa caberia a quem chefiara durante dois anos a ex-Seção de Lotação da extinta Divisão de Estudos do D.A.S.P., consequentemente, o modesto rabiscador destas linhas.

A finalidade do presente artigo será tornar conhecido o que se tem entendido como lotação, e sobretudo evidenciar a atuação daquela Seção.

Assim, e com este propósito, acredita o autor que o presente artigo poderá ser apresentado em três partes, para conduzi-lo com método:

I — período anterior à criação da Seção de Lotação;

II — período em que funcionou a Seção de Lotação;

III — período posterior à Seção de Lotação. (Nota do autor)

I — PERÍODO ANTERIOR À CRIAÇÃO DA SEÇÃO LOTAÇÃO

O PROBLEMA da lotação apareceu com a Lei n.º 284, de 28-10-36, cujo art. 31 dizia:

“Nos regulamentos que expedir, o Governo fixará a lotação por seção ou divisão das repartições, que só poderá ser alterada por proposta da respectiva Comissão de Eficiência, ouvido o Conselho Federal do Serviço Público Civil”.

A redação do artigo é suscetível de reparos porque subordina a lotação à expedição de regu-

lamento, quando ela deve ser autônoma, dada a sua natureza instável, sempre alterada, para poder acompanhar o desenvolvimento e flutuação do pessoal dos quadros administrativos. Uma lotação dificilmente permanece inalterável muito tempo; assim, ter-se-ia constantemente de alterar os regulamentos para atender às imposições e necessidades das repartições.

Além disso, não especifica que espécie de lotação será fixada, e emprega expressões imprecisas como seção ou divisão; ora, é sabido que essa terminologia não tem sentido uniforme e definido no serviço público. Observa-se ainda que a C.E. proporia a alteração, logo, pressupõe a existência de uma lotação anterior, coisa que o artigo não cogitou. Apesar disso, o artigo em causa, considerado historicamente, tem a virtude de ser o marco inicial do assunto.

A Exposição de Motivos n.º 5.973, de 20 de julho de 1938, do antigo C.F.S.P.C., submetendo ao Presidente da República o resultado dos estudos que fizera sobre a proposta do Ministério do Trabalho de regulamentar a Lei n.º 284, de 1936 na parte referente à lotação, discordara do ponto de vista ministerial, o qual, em linhas gerais, sugerira a necessidade de, no prazo de 60 dias, serem elaborados os projetos de lotação dos Ministérios pelas Comissões de Eficiência, com audiência dos Diretores, e pareceres dos Ministros e do próprio Conselho.

Discordando, apresentou o C.F.S.P.C. um substitutivo ao assunto, ponderando que a idéia de comissão especial era justificável mas “constituída de representantes dos Ministérios e dêste Conselho” e que a providência aventada não retiraria qualquer prerrogativa das C.C.E.E. pois estas tinham apenas a atribuição de alterar a lotação ou relotação.

Discutiu a aludida E.M. a imprecisão de terminologia empregada no art. 31 da Lei n.º 284, de 1936, porque achou que se devia...

“adotar uma fórmula que permita certa flexibilidade na determinação dos órgãos que devam ter lotação fixada”.

Dentro destas diretrizes traçadas, apresentou o antigo Conselho um projeto de decreto consubstanciando as providências solicitadas, o qual, aprovado pelo Governo, constituiu o Decreto número 2.955, de 10-8-38, o primeiro documento legal específico que existe sobre a lotação. Quando foi assinado este decreto, o D.A.S.P. estava organizado “ex-vi” do Decreto-lei n.º 579, de 30-7-38.

O conceito de lotação adotado no decreto em apêço é amplo, abrangendo funcionários e extranumerários, conceito este que seria mais tarde reiterado no E.F., com sentido mais restrito, referindo-se apenas aos funcionários.

Repartição, para efeito de lotação, tem significação relativa e o decreto entendeu isto bem, desde que considerou repartição a maior ou menor extensão do serviço e de acordo com as conveniências de cada caso particular. Realmente, isto é um dado fundamental.

Prenunciava o § 3.º do art. 1.º do decreto o dispositivo do art. 7.º do E.F. (Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39); de fato, à lotação não interessa a discriminação das carreiras por classes. Hoje este princípio é básico e informa todo o sistema de pessoal; portanto, quando o § 3.º do art. 1.º do aludido decreto declarava que “só em casos especiais a lotação fará referência à classe ou padrão de vencimento” antecipava o princípio de que as atribuições de uma carreira cabem indistintamente a todos os funcionários das suas diferentes classes.

O decreto declarou que a lotação básica seria fixada pelo Presidente da República e, uma vez fixada, constaria do regimento da repartição. Nota-se que o conceito de lotação básica é susceptível de interpretação que daria azo a confusão; ora, poder-se-ia admitir que qualquer alteração futura da lotação básica não caberia ao Presidente da República. Parece que este não é o espírito do artigo conquanto literalmente analisado daria ensejo a perplexidades. Ademais, a

lotação básica poderia ser numérica ou nominal e a imprecisão da linguagem não tira o exegeta da dúvida.

Outra crítica procedente é reiterar a exigência de que a lotação básica deveria constar de regimento; o decreto emprega agora bem a terminologia, diz “regimento” em lugar de “regulamento” da Lei n.º 284-36. Os regimentos seguem hoje uma orientação padronizada e apenas fazem referência à lotação, em capítulo próprio, quando determinam que haverá uma lotação dos servidores a ser fixada em lei. Esta é a melhor solução para o caso porque evita constantes alusões aos regimentos tôdas as vezes que se tratasse de fixar ou alterar a lotação das repartições.

O Decreto n.º 2.955-38, não teve só sentido teórico de fixar princípios, procurou consertar idéias de ordem prática; com este propósito, determinou que a lotação básica seria objeto de estudos de uma comissão de 10 membros, um para cada Ministério, sob a orientação do D.A.S.P.

Hoje, com a prática do assunto, percebe-se que ainda se estava naquele tempo em busca de uma fórmula hábil para levar a efeito o problema da lotação. A idéia de comissão é a mais contraindicada, maximè, para tratar de assunto de natureza executiva e de rotina. Aos legisladores do decreto parecia que lotação podia ser definida e resolvida em reuniões acadêmicas e doutrinárias. E’ desconhecer completamente a realidade das condições peculiares do nosso serviço público. Mas cabia à Comissão (§ 2.º do art. 2.º do Decreto n.º 2.955-38):

“A comissão investigará as necessidades das repartições, inclusive por meio de observações *in-loco*, distribuição de questionários e entendimentos diretos com as comissões de eficiência, diretores e chefes de serviço, podendo convocá-los para sessões conjuntas”.

Quem lê o artigo conclui que a providência ali tomada poderia resolver o problema; na realidade, como sempre ocorre, as comissões são compostas de membros com várias preocupações e atividades, e, de regra, de membros que doutrinam mas não executam. E lotação — o autor pode declarar isto por experiência — não é trabalho acadêmico, mas de execução constante e cuidado ininterrupto.

Ademais, para que se faça lotação é mister antes de mais nada que existam dados e elementos que

a tornem possível. O autor, anos mais tarde, infelizmente é a realidade, teve de organizar fichários do pessoal de alguns Ministérios como medida e providência preliminares para depois cuidar da lotação. Ora, na época do decreto, era bem conjecturável que a situação deveria ser pior. As comissões se reúnem, de início; depois, vem o desinteresse e acabam por desaparecer. A comissão de lotação do decreto ainda existe porque não foi dissolvida por ato algum. Pode-se admitir que não existe mais pelo decorrer da sua completa inatividade durante tanto tempo.

A expressão *in-loco* é eufemismo bem encontrado; como observar as repartições por esta Brasil imenso? Entretanto, embora quase impraticável, ainda é a maneira mais eficaz de corrigir e acertar o pessoal do serviço público. Quando, não sabe o autor, porque lhe parece que urge antes de mais nada dar à lotação um valor e finalidade que não se admitiu ainda.

O decreto determina que a aludida Comissão organizaria propostas parceladas de lotação; eis aqui outro erro, que a experiência mostrou ser a pior maneira de resolver o assunto. Ou a lotação é global, isto é, do Ministério como um todo, ou não haverá lotação, no sentido técnico da expressão. Lotações parciais, de repartições ou carreiras isoladamente, só tem uma vantagem: dar uma visão acanhada do assunto e propiciar ensejo a que se caia no erro irremediável de lotar mais cargos do que pessoal.

De regra, a lotação numérica jamais tem concordância real com a nominal; a razão é simples: nem todos os cargos fixos das carreiras têm ocupantes, logo, há claros e estes são precisamente distribuídos pelas repartições longínquas e afastadas dos centros urbanos das grandes cidades.

Demorou-se um tanto no exame e crítica ao Decreto n.º 2.955-38 com o propósito deliberado de evidenciar a divergência de orientação entre o que se entendia como lotação antes e depois da atuação positiva da extinta Seção de Lotação.

O balanço dos resultados desta primeira fase foi negativo e prejudicialíssimo, concorrendo de maneira lamentável para que o problema fôsse atacado com sentido absolutamente divorciado da

realidade e, o que é mais, concorreu para criar o complexo arraigado de que lotação era assunto de importância secundária, mera "lista de venda", a julgar pelos números e algarismos alinhados. Concorreu ainda para desacreditar os esforços dos bem intencionados porque lotação sempre foi matéria discutida, e quando decretada, jamais foi cumprida, dados o aspecto político e as conseqüências pessoais que a lotação nominal envolve.

O erro fundamental do Decreto n.º 2.955-38 foi ter sugerido a pior maneira de solucionar o problema: entregar os estudos e a execução a uma comissão. Comissão não se presta para este tipo de problema, destina-se, pela sua natureza, a assuntos de deliberação e de grande responsabilidade, assuntos de caráter judicial. Quando se trata de executar, a fórmula indicada é a direção única, que não difunde mas concentra a autoridade, não propicia dúvida, e evita a incerteza do responsável sobre o exame e a resolução dos problemas conexos e decorrentes.

Muito embora a assinatura do Decreto número 2.955-38, a Comissão de Lotação apenas conseguiu realizar dois únicos trabalhos — a lotação do Ministério da Agricultura, (Decreto n.º ... 5.636, de 6-5-40) e do Quadro I do Ministério da Viação (Decreto n.º 6.446, de 31 de outubro de 1940).

A Exposição de Motivos n.º 419, de 12-4-40, do D.A.S.P., foi sincera e marcou a causa da demora, embora incida em equívoco quando, logo de início, diz que a perfeita execução dos serviços públicos exigia imediata solução com a *lotação racional do pessoal*.

Evidentemente, ainda se estava em plena confusão; jamais se fará lotação racional enquanto o serviço público mantiver as atuais condições de organização. Lotação racional é algo muito distante ainda das possibilidades presentes e se tornará exequível quando forem resolvidos preliminarmente outros problemas fundamentais. O autor explicará melhor o seu pensamento em linhas adiante.

Com a ressalva, pois, de que a citada E.M. incidia em equívoco ao falar *em lotação racional*, revelando ainda um certo alheamento do assunto,

vê-se que o D.A.S.P. já considerava o problema algo difícil para dizer:

“Sómente agora, vinte meses depois da publicação desse decreto, apresenta a Comissão o seu primeiro trabalho referente ao Ministério da Agricultura”.

E procurando acertar com as causas e razões de tão prolongado atraso, a E.M. apresenta as seguintes explicações :

“A causa da demora é a dificuldade que os membros da Comissão vêm encontrando para coligir dados e obter informes de que necessitam nem sempre fornecidos com presteza e interêsse por parte de alguns chefes de serviço”.

Ora, êste depoimento é um hino de louvor à ação da extinta Seção de Lotação. Não se lotou um Ministério mas todo o serviço público federal, através de dificuldades e esforços inimagináveis. Esperar que os Ministérios viessem ao encontro da Comissão, como aludia a E.M., era dar uma solução impraticável e em desacôrdo com a experiência.

A Seção de Lotação adotou tática diferente; foi às fontes, às repartições, não esperou, não aguardou, tomou a iniciativa, em atividade ininterrupta e bem planejada. Não havia interêsse, não havia boa vontade de alguns, de início; entretanto, com o contacto, com a convivência e compreensão da utilidade e vantagem da lotação, os próprios Ministérios depois passaram a colaborar, a auxiliar e tudo corria bem. Foi indis-

pensável, assim, uma trabalho bem delicado de propaganda e catequese, de conversações e entendimento. Eis o segredo do êxito da ex-Seção de Lotação — muito trabalho, muito boa vontade, alto espírito público e visão nítida e completa da realidade e dificuldade do problema.

O contraste é significativo entre a mentalidade reinante antes e depois da extinta Seção de Lotação. O método de ação diferiu muito e os resultados foram desiguais. Sem vender a idéia e o plano, impossível será a consecução de algo entre nós.

Encontra-se depois a Exposição de Motivos n.º 1.360, de 30-6-41, do D.A.S.P., a qual, aludindo que, nessa época, os serviços de pessoal dos Ministérios já estavam em pleno funcionamento, sugeriu que fôsse expedida uma circular no sentido de que os representantes dos Ministérios na Comissão de Lotação passassem a ser os chefes e diretores dos serviços de pessoal e isto para que “reconstituída a Comissão, possa a mesma reiniciar as suas atividades, imediatamente”.

Portanto, a Comissão, depois da lotação do M.A. e do M.V.O.P. (Quadro I), nada mais fez, não se reuniu mais, como se depreende dos têrmos finais da E.M. 1.360-41. Estas providências pouco adiantaram porque a Comissão continuou inoperante.