

O Problema da Lotação

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

Técnico de Administração

Publicamos hoje a conclusão do artigo "O Problema da Lotação", em que o autor aborda a momentosa questão num trabalho em que revela o espírito de estudioso dos processos de evolução administrativa.

II — Período em que funcionou a Seção de Lotação

COM a reorganização por que passou o D.A.S.P., em 1942, foi criada a Divisão de Estudos de Pessoal e, concomitantemente, a Seção de Lotação que a integrava. Cabia-lhe, entre outras atribuições, conforme o regimento aprovado pelo Decreto n.º 11.101, de 11 de dezembro de 1942 (art. 18):

- estudar as necessidades das repartições no que se relacionar com os recursos de pessoal, e propor as medidas que se tornarem convenientes;
- propor a lotação ou a relotação dos órgãos do serviço público.

A criação de um órgão específico para tratar do assunto era sinal de que se cogitava dar uma outra orientação ao problema, diante dos resultados negativos da Comissão de Lotação que permaneceu inativa e se dissolveu imperceptivelmente.

A verdade, contudo, é que a princípio não se atinou bem com a maneira pela qual se poderia solucionar o problema. Não se deu grande importância à Seção recém-criada, cujo programa era, por muitos, considerado inexecutável, face ao complexo que se implantou na mentalidade dos dirigentes com a ineficácia da experiência anterior.

E por isso o autor foi escolhido para chefiá-la, eis que a mesma devia funcionar de um jeito ou outro. Não se conformou o autor com este estado de coisas e começou a estudar o problema, certo de que algo estava errado. Entretanto,

durante algum tempo nada se pôde fazer, impedindo o critério de que lotação era "lista de venda", assunto que não valia a pena discutir e se devia resolver de qualquer maneira.

Abria-se o dilema: ou aceitar a situação e a função passiva e inútil da Seção ou reagir e procurar trabalhar, embora a custo de muito esforço. Optou o autor pela última alternativa, aguardando algum tempo para estudar o assunto e, se verificasse ser impossível realizar algo, deixaria a Seção.

Entretanto, surgiu o problema de estudar a necessidade do pessoal da polícia civil do Distrito Federal. Como resolver o caso se o autor ignorava até a própria organização da Polícia? Entretanto, convenceu-se de que devia criar uma solução, porque não havia compêndios clássicos norte-americanos, jurisprudência administrativa e nem fonte alguma de que pudesse valer-se em socorro e esclarecimento.

Era um assunto virgem e nunca explorado e por isso estudou tudo que havia sobre a polícia; depois de alguns dias verificou que era imprescindível um plano metódico e o traçou. Aprovado este, caber-lhe-ia executá-lo no tocante ao pessoal porque a parte referente à organização competia a outro técnico.

Teve oportunidade o autor de conversar com o então chefe da Polícia, Coronel Alcides Etche-goyen, espírito brilhante e bem intencionado, que deu a entender que a polícia em geral estava em situação de desorganização completa, precisando de uma reforma radical de baixo para cima. O autor obteve plena permissão para visitar tôdas as repartições da Polícia mediante uma ordem geral assinada pelo chefe de Polícia, autorizando e ordenando que fôsem facultados todos os meios para o trabalho de estudo e levantamento do pessoal.

Os resultados do trabalho que o autor realizou foram extraordinários embora inaproveitados; seis meses de esforço sem parar, durante os quais tôdas as repartições foram visitadas, inclusive Delegacias e Comissariados, os seus diretores e chefes entrevistados, e verificado nominalmente o tipo de trabalho de cada servidor. Os resultados vieram confirmar que o problema de pessoal da Polícia carecia de medidas drásticas e urgentes.

É vezo dizer-se que a Polícia tem pessoal insuficiente. Parece ao autor que não há deficiência, há excesso; e o que há, realmente, é desajustamento e má distribuição; dos 6.500 a 7.000 servidores que lá trabalhavam (inclusive "pessoal pendurado" como se chamam os servidores recrutados e pagos pela verba secreta), grande número estava fora das atribuições dos respectivos cargos e funções. Havia 400 a 500 mulheres como investigador em trabalho de escritório e outro tanto de guarda-civis; o autor encontrou até guarda-civil como servente e um servente como chefe de seção de estatística. Que se podia fazer com tudo isto? Nada praticamente porque o instituto de readaptação ainda não foi regulamentado. E o problema de pessoal da Polícia permaneceu e permanece o mesmo e continuará sempre alegado o chavão de que há deficiência, quando há apenas desajustamento profissional e distribuição defeituosa que só poderão ser corrigidos com medidas drásticas e radicais.

Dos estudos que o autor realizou nada foi aproveitado; a parte de organização se aproveitou uma vez que logo depois era a Polícia reorganizada e transformada no atual D.F.S.P.

Pôs-se de lado o problema humano e caiu-se no erro de encontrar a solução para um problema grave e profundo de pessoal com a simples alteração orgânica. Seria preferível manter a antiga organização, embora defeituosa, se fôsse dado remédio aos males aberrantes do pessoal; uma má organização funciona com elemento humano bem adaptado e eficiente; entretanto, seja qual fôr a organização jamais funcionará com pessoal desajustado, ineficiente e insatisfeito.

Estas reminiscências do autor servem para situar bem o problema de lotação e mostrar os desacertos e erros passados em face de fatos e acontecimentos futuros. Está convencido o autor de que os problemas administrativos brasileiros são

problemas primários, gerais e que nada adianta embelezar a cúpula e a fachada enquanto não houver um sólido fundamento que levante todo o edifício. Este sólido fundamento é a lotação, mas lotação no sentido prático e real.

A tarefa que o autor realizou na Polícia veio aclarar-lhe as idéias quanto a certas dificuldades para as quais ainda não encontrara esclarecimentos. O problema que se apresentava ao autor era este: que espécie de lotação seria possível fazer, face às condições e peculiaridades do servidor público brasileiro? O autor até agora encontrou três tipos de lotação:

- a) lotação tipo "lista de venda";
- b) lotação empírica ou superficial;
- c) lotação racional.

Desde logo abandonou a idéia de ater-se ao conformismo reinante de aceitar a lotação preparada (lotação "lista de venda") pelos Ministérios; isto seria nada fazer e o pouco que se fizesse seria inaceitável dadas as passividade, inércia e ignorância da Seção quanto ao assunto tratado.

A lotação empírica ou superficial, uma solução intermediária entre os extremos apresentados, foi a solução encontrada pela ex-Seção, a qual será desenvolvida em lugar conveniente, mais adiante.

O ideal seria a lotação racional. Que é isto? Para o autor é o seguinte: a lotação racional, em suma, se destina a verificar com exatidão rigorosa qual o pessoal qualitativa e quantitativamente necessário às repartições. Ora, o pessoal qualitativamente imprescindível depende:

I — da lei orgânica que define a estrutura e do regimento que determina mais particularmente as atribuições específicas dos órgãos que integram a repartição ou serviço. Assim, sem estes dois instrumentos indispensáveis — lei orgânica e regimento — a lotação racional não poderá ser tentada porque sem o conhecimento da maneira pela qual os órgãos se constituem e as atribuições que conseqüentemente cabem a cada um não se poderá saber o tipo e a natureza do trabalho que caberão aos funcionários que irão ser lotados;

II — da classificação de cargos no sentido técnico de responsabilidade, valor, importância e natureza de trabalho, não para a carreira, como um todo orgânico mas para a classe; não há, entre nós, este tipo de classificação e tão cedo não a teremos. Esta falta intrinsecamente torna o problema da lotação racional absolutamente impraticável em tôda a sua plenitude. Em todo caso, poder-se-ia tentar algo

menos elevado e mais acessível com o nosso sistema de cargos para o qual é fundamental o princípio de que as atribuições da carreira são cometidas indistintamente a todos os ocupantes das suas classes. Mesmo assim, e aceitando-se como unidade orgânica a carreira, e não a classe, que seria o desejado, faltaria a regulamentação das carreiras e das séries funcionais. Portanto, pondo de lado a idéia de classificação de cargo, aceitar-se-ia o regulamento das carreiras. Mas, até agora nada se fez a propósito, constituindo isto um desafio sem resposta. Como saber racionalmente as atribuições de uma carreira sem regulamentação? Pelo título? É apenas uma indicação sem valor e inexpressiva, além de perigosa. Contudo, é a única alternativa — o título. Ora, a qualidade da lotação de uma repartição depende das atribuições quer da repartição quer dos funcionários que a integram. Como saber se tal tipo de funcionário não cabe em tal repartição sem os elementos seguros que fornecem a regulamentação das carreiras e o regimento do órgão?

Pelo visto, deduz-se que, indubitavelmente, a lotação qualitativa acresce de condições as quais o serviço público vigente não pôde ainda oferecer. É verdade que, pelo lado da lei orgânica e regimento, a solução racional almejada poderia ser tentada, outrotanto não se pode dizer no que toca quer quanto à classificação de cargos, considerada utópica, quer quanto à regulamentação de carreiras, perfeitamente realizável mas ainda não conseguida e nem tentada. A conclusão é, pois, que a lotação racional, do ponto de vista qualitativo, é irrealizável enquanto estas condições básicas e preliminares não forem preenchidas.

Prosseguindo, estudar-se-á agora o outro aspecto da lotação racional, isto é, o seu lado quantitativo o qual, no entender do autor, se subordina:

I — à lotação qualitativa, examinada anteriormente;

II — à estatística da produção das repartições e seus órgãos; é fácil imaginar, mesmo ao longe, que jamais se conseguirá saber o número de determinado tipo de funcionário que se pede sem o elemento básico e ponderável da produção realizada ou a realizar. Logo, este dado depende do programa de trabalho a ser executado e terá como precedente informativo o trabalho anterior, registrado e coletado por meio de estatística devidamente organizada, apurada e analisada. Para as repartições existentes e com um passado regular, a estatística anterior seria elemento valioso; para repartições recém-criadas e reorganizadas, valer-se-ia do argumento da analogia e semelhança com tipos de trabalho existentes em outras repartições. Ora, eis aqui a maior dificuldade: seria possível esta estatística? Seria possível mesmo para

trabalhos de natureza não perfeitamente mensurável, isto é, trabalhos hierarquizados e de pesquisa, estudos e análise? Para estes, a estatística seria mais difícil mas não seria impossível. Para os trabalhos do tipo rotineiro e repetitivo, em quantidade fracionada no tempo, a estatística é facilíssima. Mas, outra pergunta. Qual a repartição que a realiza? Poucas ou quase nenhuma. Isto constitui um hábito e, entre nós, estatística permanece ainda em estado embrionário, é incompreendida, não lhe dão o valor que merece e a reputam desnecessária. A verdade é que sem estatística, o técnico não poderá criticar e responder com firmeza a pedidos quantitativos que os chefes e diretoras fazem de pessoal. Daí a liberdade e licença de que gozam, certos de que nada se lhes pode argüir quando reclamam pessoal, eis que nada se pode opor ao argumento de que mais do que ninguém eles conhecem o serviço que dirigem;

III — aos padrões de produção, outro instrumento de medição quantitativa praticamente difícil de conseguir-se. Sobre a base da estatística da produção, e tendo em vista o programa de trabalho, a qualidade ou tipo do funcionário determinado pelo regimento e a regulamentação de carreira, o técnico aplicaria os padrões de produção e teria com acerto objetivo o número mais aproximado possível, dentro das contingências humanas, de funcionários de que carece o órgão nas condições atuais e para determinado período. Eis a série de fatos inter-relacionados, um em cadeia com outro, e todos tendendo para o objetivo comum: a lotação racional. Os padrões de produção seriam uma espécie de unidade determinada para cada tipo de trabalho; mediria o pessoal como o metro, por exemplo, mediria o tamanho necessário de determinado tecido que se deseja. Quando se poderia conseguir isto? O último dos fatores que concorreriam para o fim colimado seria o mais difícil de todos na sucessão de dificuldades quase insuperáveis. Portanto, é de se admirar quando alguém admite seja a lotação racional algo facilíssimo; para o autor é quase insolúvel porque de complexidade tremenda são as condições prévias para que se torne uma realidade.

Desta exposição um tanto demorada da lotação racional, deflui a lição de que lotação, para defini-la bem, precisa ser examinada com senso relativo e não aceitar a tese dos afoitos que pensam achar a solução da lotação racional com a simples lotação empírica ou superficial, sem falar na lotação tipo "lista de venda".

Eis, portanto, afastados de cogitação os dois tipos extremos citados; resta verificar o tipo intermediário, conhecido como lotação empírica ou superficial. Qual a razão dêsse nome? É empírica desde que aceita e não pode rejeitar as solitações do pessoal dos diretores e chefes a não

ser que haja despautério flagrante que até o bom senso repele, como seja, por exemplo, pretender lotar tipos de servidores contra-indicados em repartições para as quais os mesmos não podem caber pela natureza e trabalho das atribuições específicas dos órgãos.

Este tipo de lotação se assenta na experiência e conhecimento, não tem normas e padrões definidos para ditar regras objetivas de ponderação. A observação e a prática são os elementos orientadores. O empirismo decorre, enfim, do alto coeficiente de subjetividade dêste tipo de lotação; com efeito, quanto mais elevada e racional a lotação, tanto maior é o grau de objetividade dos resultados. A lotação primária e superficial ou empírica é mais subjetiva ao passo que a racional é mais objetiva. À proporção que se ascende no uso de instrumentos e meios adequados de aferição das necessidades do pessoal, a subjetividade irá decrescendo e a objetividade irá aumentando. O ideal, pois, seria a lotação em que o fator subjetivo fôsse nulo.

Apesar disso, é tipo de lotação interessante desde que, levada com uniformidade e dentro de certos princípios gerais, conduz a resultados compensadores, dos quais são de salientar a disciplina e ordem na distribuição do pessoal existente, o conhecimento rigoroso do pessoal disponível e em exercício em cada órgão, as demasias e contrastes decorrentes de desadaptação profissional.

O empirismo está em que esta lotação é superficial como análise de trabalho; não se pode investigar o problema da necessidade do pessoal sem os instrumentos indispensáveis já citados. Entretanto, é de grande utilidade como primeira etapa na solução do assunto.

Ora, que caberia fazer a Seção de Lotação se nada existia quando principiou a funcionar? Pretender a lotação racional? Seria utopia e pretender isto seria a prática do academismo, mero floreo de discussões, sem resultados práticos e objetivos.

Havia mister improvisar uma solução de emergência para vencer o complexo de que lotação era "lista de venda" e vencer ainda mais a ignorância inconcebível de o serviço público desconhecer a distribuição regional do pessoal.

A verdade era esta: quando a Seção começou a funcionar, não havia estatística nem visão geral

da distribuição do pessoal federal pelo Brasil. Faziam-se conjecturas, aproximações e o fenômeno grave da concentração urbana, verdadeiro quisto no corpo orgânico da nação, era desconhecido, embora adivinhado e presumido por alguns poucos administradores mais voltados para a realidade.

Diante dessas contingências, o autor acreditou que a solução do problema seria em duas etapas:

a) a primeira cogitaria apenas de distribuir e fixar o pessoal existente;

b) a segunda, tendo em vista os resultados anteriores, procuraria, com uma análise de trabalho adaptada às condições atuais do serviço público brasileiro, sondar com senso mais objetivo as necessidades das repartições.

1.^a etapa — Dessa maneira, a primeira fase do problema seria tão somente ordenar o caos existente, arrumar a desordem desde que a lotação não poderia pretender outra coisa senão verificar onde estavam os funcionários e, uma vez localizados, fixá-los por meio de decreto do Govêrno.

Mas, para levar a efeito a 1.^a etapa, era forçoso um conjunto de princípios e normas gerais a fim de que houvesse critério uniforme e padrões comuns de trabalho, condição imprescindível para que se pudessem comparar, mais tarde, os resultados conseguidos.

Este código de princípios, em breves linhas, pode ser resumido do seguinte modo:

I — haveria duas lotações — numérica e nominal; a primeira seria orientada tècnicamente pelo D.A.S.P. que prestaria a assistência necessária aos Ministérios; a segunda, conseqüência da primeira, ficaria a cargo dos Ministérios, embora também auxiliados pelo D.A.S.P., quer uma quer outra seria fixada por decreto do Govêrno;

II — a lotação numérica adotaria o princípio fundamental da instituição das carreiras — as atribuições de uma carreira são cometidas indistintamente a todos os ocupantes de suas classes; logo, a lotação em aprêço não fixaria classes mas cargos isolados e carreiras, sendo estas um todo orgânico, e nem cogitaria de função gratificada, desde que estas estruturalmente, pela própria lei que a cria, pertence a uma repartição bem identificada;

III — conseqüentemente, os cargos seriam distribuídos em três grandes grupos:

I — cargos isolados, de provimento em comissão;

II — cargos isolados, de provimento efetivo;

III — cargos de carreira,

grupos êstes que refletem as condições peculiares do nosso sistema de pessoal;

IV — os cargos deveriam ser lotados, segundo as três modalidades citadas, pelo número de fixos; caso houvesse excedentes e vagos ou os cargos e carreiras existissem

paralelamente nos Quadros Permanente e Suplementar, ter-se-ia de fazer um jôgo de compensação por meio do qual se deduziria a Lotação Permanente que sempre indica o número de cargos fixos e a Lotação Suplementar que indicaria o excesso de cargos existentes sôbre o número de cargos fixos da lotação permanente;

V — quando o número de cargos fôsse maior do que o de funcionários, os cargos sem ocupantes seriam denominados “claros” os quais, entretanto, pela sua natureza, sômente interessariam à lotação nominal;

VI — o número de cargos de uma carreira, na lotação, dependeria da estrutura atual dessa carreira e, uma vez alterada esta, pela redistribuição dos cargos, supressão de vagos, fusão ou reestruturação, necessariamente a lotação estaria atingida, devendo-se refazê-la para atualizá-la consoante os novos dados; assim, a lotação ocupa, no processo empírico, uma posição subalterna porque está condicionada aos cargos existentes quando, em verdade, os cargos existentes, na lotação racional, deverão estar subordinados à aferição das reais necessidades da repartição, passando a lotação a ocupar lugar primordial e a carreira lugar secundário, invertendo a ordem atualmente existente;

VII — as vagas, que são cargos sem ocupantes com dotação, seriam consideradas preenchidas na lotação numérica, embora, na lotação nominal, figurassem como “claros” como os cargos vagos;

VIII — as lotações não seriam parciais mas globais, isto é, apanhariam a totalidade dos cargos existentes nos Quadros dos Ministérios; assim, os totais dos cargos da lotação permanente e suplementar deveriam corresponder rigorosamente à situação dos cargos existentes;

IX — a distribuição dos cargos pelas repartições e órgãos dos Ministérios deveriam ficar a critério dos Ministérios, dentro das fórmulas preconizadas, evitando o D.A.S.P., entretanto, as demasias resultantes da lotação de cargos em repartições às quais não correspondiam absolutamente;

X — o conceito de repartição e órgão teria um sentido relativo e próprio da lotação, respeitando tanto quanto possível a estrutura orgânica dos serviços públicos consoante as leis e regimentos específicos de cada repartição;

XI — a lotação numérica teria uma forma peculiar dentro da qual seriam lançados os cargos distribuídos e fixados pelas repartições e órgãos a fim de manter um critério uniforme e homogêneo em tôdas as lotações; êste modelo poderia ser assim esquematizado:

ESQUEMATIZANDO:

| CARGOS E CARREIRAS | REPARTIÇÃO | | | REPARTIÇÃO | TOTAL |
|------------------------------------------------|------------|------|------|------------------|-------|
| | Órg. | Órg. | Órg. | | |
| I — Cargos isolados, de provimento em comissão | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| II — Cargos isolados, de provimento efetivo | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| III — Cargos de carreira | | | | | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| IV — RESUMO | | | | | |
| I — Isolados em comissão | | | | | |
| II — Isolados efetivos | | | | | |
| III — Carreiras | | | | | |
| TOTAL | | | | | |

XII — administração da lotação deveria ser rigorosamente processada e mantida atualizada através das suas possíveis alterações, mediante três fichas cujos modelos anexos dão bem uma idéia da finalidade de cada uma;

a primeira ficha se destinaria a controlar o número de cargos que a lotação deveria fixar e distribuir e isto impunha um cuidado constante com consultas ininterruptas do *Diário Oficial*, a fim de acompanhar as criações, altera-

PESSOAL EXTRANUMERÁRIO

C - CONTRATADO
M - MENSALISTA

Órgão

Imp. Nacional - 02.019-139,568

Repartição

| MENSALISTA | | D. Oficial | | D. Oficial | |
|------------|---------|------------|---------|------------|---------|
| N.º | Decreto | N.º | Decreto | N.º | Decreto |
| 1.ª | | 4.ª | | | |
| 2.ª | | 5.ª | | | |
| 3.ª | | 6.ª | | | |

| MODALIDADE | SÉRIE FUNCIONAL E FUNÇÃO | CONTRATADO | | MENSALISTA | | | | | | DOTAÇÃO | | | | | | |
|------------|--------------------------------|------------|-------------------|------------|------|------|------|------|------|---------|---------|------------|------|--|--|--|
| | | N.º | SALÁRIO (Cr\$) | 1.ª | 2.ª | 3.ª | 4.ª | 5.ª | 6.ª | CR\$ | DECRETO | D. OFICIAL | | | | |
| | | | | T.O. | T.S. | T.O. | T.S. | T.O. | T.S. | T.O. | T.S. | T.O. | T.S. | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |

MODAL. Contratado Diarista Tarefairo

DEPARTAMENTO DE ARQUIVAMENTO E BIBLIOTECA

"Fichário de repartição e órgãos"

ções ou fusões de carreiras, bem como as extinções e supressões de cargos ou ainda o preenchimento, por meio de decreto individual, de cargos vagos; este fichário seria indispensável e anterior propriamente à lotação porque sem êle seria impossível uma rigorosa verificação do número de cargos a ser distribuídos em conformidade com os dados atuais dos Quadros dos Ministérios; a segunda ficha decorria da lotação decretada e refletia a distribuição dos cargos e carreiras pelas repartições e órgãos respectivos; por exemplo, a carreira de Oficial Administrativo de determinado Ministério, com X cargos, seria distribuída pelas repartições e órgão anotados; a terceira ficha, também posterior à lotação decretada, determinaria o número de cargos fixados em cada repartição e seu órgão; por exemplo, a repartição X de determinado Ministério tem o número de cargos isolados e de carreiras anotados na lotação permanente e suplementar respectiva. Portanto, o 1.º fichário poderia ser denominado "Fichário de cargos e carreiras", o 2.º de "Fichário de distribuição de cargos e carreiras pela repartição" e o 3.º "Fichário de repartição e órgãos"; consequentemente, os três fichários deveriam estar em perfeita coordenação, os números de um controlando os números dos outros;

XIII — o pessoal extranumerário não precisaria ser lotado, mas seria controlado no verso da ficha n.º 3, porque, a exemplo da função gratificada, e principalmente no caso de pessoal extranumerário mensalista e diarista, as respectivas tabelas numéricas, por força de lei, já fixam e distribuem as funções pelas repartições.

Vê-se pela leitura desta declaração de princípios que orientou os trabalhos da Seção de Lotação que a própria lotação empírica não é tão fácil como se assoalha. Os resultados conseguidos foram totais; os Ministérios tiveram, um por um, a sua lotação numérica e nominal, exceto o do Exterior que, pela natureza e tipo da sua organização, era considerado uma repartição, no sentido técnico então empregado.

O primeiro decreto que iniciou os trabalhos da extinta Seção foi o de n.º 15.000, de 4 de março de 1944, fixando a lotação do Quadro I do M.V.P.P.; contam-se por dezenas e dezenas os decretos que se seguiram, de lotação numérica e nominal, inicial e de alterações, sendo que alguns Ministérios, como o da Fazenda, foram lotados e relotados completamente.

Entrementes, o autor realizou análise de trabalho mais demorada em algumas repartições isoladas, empregando sistema e método peculiares, engendrados pela prática e experiência; assim é que estudou a necessidade de pessoal do corpo docente do Ensino Industrial da União, do Instituto Benjamim Constant, do Instituto Nacional de Surdos e Mudos, do Instituto Félix Pacheco e do Serviço Médico da Polícia.

O sistema empregado conduziu a ótimos resultados e tendia para aperfeiçoar e especializar os princípios usados na lotação empírica. Visava este sistema avançar um pouco o método aplicado, porque o autor, com a continuidade do serviço e conhecimento objetivo que passou a ter das condições das repartições, traçou um plano que se resumia em estudar as necessidades de pessoal mediante um levantamento minucioso da organização legal e de fato dos órgãos da repartição e, consoante as atribuições específicas determinadas na lei orgânica e regimento, analisar as tarefas que exerciam os servidores, marcando a correspondência ou não entre o tipo e natureza do trabalho de cada um e o respectivo cargo ou função, o que possibilitava conhecer os ajustados e desajustados profissional ou intelectualmente.

Determinava, assim, esta análise superficial, as necessidades de pessoal, tendo em conta o programa de trabalho a ser desenvolvido, muito embora, a rigor, a qualidade e a quantidade do pessoal fossem aferidas pelo critério subjetivo.

Os resultados finais de todas estas atividades da extinta Seção — lotação numérica e nominal dos Ministérios, e levantamento das repartições e serviços mencionados — se encontram na Seção de Pesquisas da Divisão de Pessoal do D.A.S.P., à disposição de qualquer pessoa, uma vez que a antiga Seção de lotação continua a existir de fato, integrando aquela outra, e aguardando melhores dias.

2.ª etapa — Preparava-se a Seção para atacar a segunda fase do plano de trabalho, vencida que foi a primeira da maneira pela qual se demonstrou. Entretanto, acontecimentos políticos supervenientes conturbaram o ambiente administrativo e o D.A.S.P. foi atingido em cheio pela crise, sendo reformado e reorganizado e, com isto, inexplicavelmente, extinta a Seção que apresentara esta folha de serviço extraordinário.

Desapareceu legalmente mas os fatos, depois, impuzeram a sua sobrevivência e hoje existe, à margem da lei.

III — Período posterior à Seção de Lotação

Entre outras medidas tomadas, nesta época, inclui-se a reforma do D.A.S.P. com o Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945; o regimento, logo a seguir assinado (Decreto número 20.489, de 24 de janeiro de 1946), omitiu a Se-

ção de Lotação dos órgãos componentes da então criada Divisão do Pessoal. Interessante observar que não se empregou uma só vez a palavra “lotação” quer na lei orgânica quer no regimento, e o próprio capítulo “Da lotação” não foi lembrado.

Parece que a explicação repousa no fato de que o D.A.S.P., consoante o parágrafo único do art. 1.º do Decreto-lei n.º 8.323-A-45, *verbis*:

“As atividades executivas e fiscalizadoras da administração geral ou específica competirão aos órgãos ministeriais próprios”,

deixando de ter atribuições executivas de administração geral, a lotação, entendida como matéria de execução, caberia apenas na jurisdição plena dos Ministérios.

Erraram os que pensam assim; a lotação numérica é estudo, pesquisa e plano, logo, deve estar na órbita das atribuições de um órgão como o D.A.S.P.; matéria de execução é tão somente a lotação nominal. Confundiram tudo e, desconhecendo a verdadeira natureza do problema, houve falsa visão do assunto e concluíram, que tudo, em lotação, é execução, não havendo lugar para pesquisa ou planejamento.

Ora, os problemas de critério geral e uniforme não podem estar adstritos a um Ministério e não custaria nada experimentar e sentir as consequências funestas do erro tremendo cometido contra a lotação, deixando que cada Ministério faça a lotação da maneira que entender, sem a orientação e a supervisão técnica de um órgão capacitado. Cedo se terá a anarquia, e lotações incompreensíveis, porque cada um fará a sua lotação diferente do outro de tal sorte que se tornará impossível um estudo sistemático e comparativo.

Mas, extinta a Seção, os seus trabalhos foram interrompidos; eis, entretanto, que surgiu a Circular n.º 5-46, de 13 de março de 1946, da Secretaria da P.R., ordenando a necessidade de comprimir as despesas públicas e serem sustadas as nomeações e readmissões em cargos públicos isolados ou de carreira e admissões em qualquer modalidade de extranumerário.

Iniciou-se, assim, aquêle movimento de grande repercussão e de extraordinários efeitos, conhecido como “reestruturação” cujo objetivo, em linhas gerais, era:

- I — atender às necessidades de compressão de despesa;
- II — regularizar a estrutura das carreiras, suprimindo, conseqüentemente, os cargos e funções vagas e, possível-

mente, as vagas iniciais, tudo com a finalidade de restabelecer a ordem e contrôle na administração do pessoal; e

III — uniformizar os níveis de vencimentos.

Buscava-se, como se vê, ajustar os Quadros e Tabelas aos princípios contidos na Lei 284-36, observando-se, ao mesmo tempo, a política de restrição máxima dos gastos públicos.

O primeiro decreto-lei assinado e que deu início à reestruturação foi de 24 de julho de 1946 (Decreto-lei n.º 9.507); que alterou o Q.P. do D.A.S.P. e o último foi de 28 de agosto do mesmo, alterando os Quadros Permanente e Suplementar do Ministério da Fazenda. Portanto, em tempo inferior a dois meses, realizou-se uma obra que representa algo de esforço, dedicação e eficiência.

Ora, a reestruturação, corrigindo e normalizando as carreiras, naturalmente alterou a situação dos cargos; a lotação existente e fixada por intermédio da antiga Seção, não refletindo mais as condições novas surgidas, fôra prejudicada e carecia de ser também atualizada.

Como o D.A.S.P. não tinha e não tem competência legal para tratar de lotação, houve necessidade de levar ao conhecimento do Presidente da República o impedimento e as dificuldades criadas.

Com efeito, a relotação geral implicitamente estava contida na reestruturação; entendendo assim, o D.A.S.P., antes de iniciar as séries de providências que iriam mais tarde assegurar a execução cabal das determinações da Circular n.º 5-46, achou avisado expor ao Presidente da República a necessidade de completá-las com uma revisão geral da lotação numérica das repartições.

Este o espírito da Exposição de Motivos n.º 262, de 9 de março de 1946, aprovada pelo Governo; logo no início das reestruturações e apoiado na Exposição de Motivos n.º 262, o D.A.S.P., visando desde aquela época as providências indispensáveis a tornar possível os futuros trabalhos da relotação, solicitou ao Governo o restabelecimento da extinta Seção de Lotação na Divisão do Pessoal, mediante a alteração do regimento, portanto, mediante decreto executivo.

Contudo, o Governo houve por bem não considerar o assunto oportuno no momento, embora tudo indicava que a E.M. 262-46, dando ao D.A.S.P. a responsabilidade da futura relota-

ção, implicitamente continha o pensamento oficial de restabelecer ou criar um órgão técnico com as atribuições especiais para levá-la a efeito.

Não obstante, a extinta Seção de Lotação, passando a integrar a Seção de Pesquisas da D.P., reiniciou as suas atividades, na expectativa de que a sua situação legal seria, dentro em pouco, regularizada.

E trabalhando, a Seção de Lotação, nesta nova fase de sua existência, realizou outra tarefa digna de realce e conhecimento; uma vez que a reestruturação seria seguida de relotação geral, seria de grande alcance um levantamento estatístico completo dos resultados da distribuição e fixação dos servidores públicos federais realizadas antes da reestruturação. Com esta iniciativa, poder-se-ia mais tarde cotejar a situação antes e depois da reestruturação e daí deduzir conclusões interessantes sobre as condições reais do serviço público.

Foi um trabalho minucioso de análise de cada Ministério; estudou-se a distribuição do seu pessoal lotado e fixado do ponto de vista das regiões, com o propósito de verificar se procedia realmente o fenômeno do urbanismo e da concentração do pessoal, em grande maioria, nas regiões meridionais do país.

O quadro abaixo mostra à evidência que as suspeitas procediam quanto ao índice de concentração do pessoal na capital do país.

ÍNDICES DE CONCENTRAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DA UNIÃO E DOS EXTRANUMÉRARIOS MENSALISTAS, NOS ESTADOS E NA CAPITAL FEDERAL

| | FUNCIONÁRIOS | MENSALISTAS | TOTAL |
|--------------------------|--------------|-------------|--------|
| Alagoas..... | 0,883 | 0,594 | 0,757 |
| Amazonas..... | 1,099 | 1,121 | 1,109 |
| Bahia..... | 4,207 | 5,301 | 4,685 |
| Ceará..... | 2,264 | 2,803 | 2,501 |
| Espírito Santo..... | 0,856 | 0,736 | 0,804 |
| Goiás..... | 0,638 | 0,583 | 0,615 |
| Maranhão..... | 1,168 | 1,743 | 1,419 |
| Mato Grosso..... | 1,307 | 1,134 | 1,231 |
| Minas Gerais..... | 5,056 | 8,147 | 6,407 |
| Pará..... | 1,730 | 1,250 | 1,520 |
| Paraíba..... | 0,952 | 0,933 | 0,944 |
| Paraná..... | 1,527 | 1,324 | 1,438 |
| Pernambuco..... | 2,561 | 1,997 | 2,315 |
| Piauí..... | 0,732 | 0,745 | 0,738 |
| Rio Grande do Norte..... | 0,984 | 1,326 | 1,133 |
| Rio Grande do Sul..... | 4,564 | 3,688 | 4,181 |
| Rio de Janeiro..... | 2,452 | 2,656 | 2,541 |
| Santa Catarina..... | 1,425 | 1,289 | 1,365 |
| São Paulo..... | 11,125 | 5,537 | 8,683 |
| Sergipe..... | 0,816 | 0,471 | 0,665 |
| Acre..... | 0,119 | 0,002 | 0,068 |
| Amapá..... | 0,043 | — | 0,025 |
| Fernando Noronha..... | — | 0,050 | 0,022 |
| Guaporé..... | 0,049 | — | 0,027 |
| Rio Branco..... | 0,012 | — | 0,007 |
| DISTRITO FEDERAL..... | 53,431 | 56,570 | 54,800 |
| | 100% | 100% | 100% |

Comparando-se depois o índice da distribuição do pessoal pela capital, de um lado, e pelos Estados, do outro, a irregularidade que a lotação aponta dispensa comentários.

ÍNDICES COMPARATIVOS DA CONCENTRAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DA UNIÃO E DOS EXTRANUMÉRARIOS MENSALISTAS LOTADOS NOS ESTADOS COM O DISTRITO FEDERAL

| | NO D. F. | NOS ESTADOS |
|---------------------------------------------------|----------|-------------|
| Ministério da Aeronáutica..... | 91,7% | 8,3% |
| Ministério da Agricultura..... | 63,3% | 36,7% |
| Ministério da Educação e Saúde..... | 76,5% | 23,5% |
| Ministério da Fazenda..... | 36,0% | 64,0% |
| Ministério da Guerra..... | 67,0% | 33,0% |
| Ministério da Justiça e Negócios Interiores..... | 87,0% | 13,0% |
| Ministério da Marinha..... | 84,4% | 15,6% |
| Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio..... | 55,1% | 44,9% |
| Ministério da Viação e Obras Públicas..... | 35,0% | 65,0% |

A extinta Seção de Lotação prestou ainda este grande serviço de demonstrar que há regiões, no Brasil, que, levados em conta a densidade demográfica, o território e o número de funcionários federais lotados, não contam absolutamente com a assistência e amparo do Governo da União. Ao passo que, na capital, há afluxo e congestionamento, com tendência a aumentar cada vez mais.

Feito o levantamento estatístico que se acabou de apresentar, e terminados os trabalhos de reestruturação, cumpria levar de vencida a relotação. Continuando o D.A.S.P. sem competência legal para discutir e tratar do assunto, fêz-se nova tentativa junto ao Governo com o sentido de restabelecer a Seção de Lotação para que o D.A.S.P. contasse com um órgão técnico e específico que orientasse e centralizasse os trabalhos.

O objetivo era não só atualizar a lotação existente, colocando-a de acordo com as novas condições dos Quadros e Tabelas, como, e principalmente, realizar um levantamento sumário, mediante análise de trabalho, das realidades de pessoal do serviço público.

Cogitava-se, assim, introduzir um senso mais técnico e profundo nos trabalhos de aferição, avançando um pouco do empirismo completo e superficial da lotação até então realizada.

O autor, levando por esta ordem de idéias, e devidamente apoiado pela então direção do D.A.S.P., elaborou um plano que, em síntese, continha um repositório de dados e elementos

que, se fôsem apanhados e conhecidos, equivaleria a um verdadeiro censo dos servidores públicos federais.

Tudo dependia, entretanto, que houvesse condições próprias para que um trabalho de tanta envergadura pudesse ser possível. Ora, a condição preliminar era o restabelecimento da antiga Seção. O Governo, contudo, houve por bem não considerar oportuno ainda a concretização da medida.

Enquanto se aguardavam estas providências, e por força de acontecimentos supervenientes, o autor foi levado a outro setor da administração do D.A.S.P., conservando-se na expectativa de uma solução qualquer para o problema.

Eis que o Governo vem agora determinar que a relocação se faça em curto prazo.

Tratando-se de ordem superior, a mesma será cumprida. Entretanto, afastado do problema, o autor não conhece a orientação que se vai tomar. Sabe, porém, por experiência própria, que a relocação nada adiantará do ponto de vista técnico, e apenas terá a virtude de atualizar a antiga lotação.

A lotação só terá vantagens para o serviço, só cumprirá a sua grande finalidade, quando não estiver subordinada à carreira; do contrário, continuará a refletir passivamente o pessoal exist-

tente, distribuindo-o e fixando-o, sem que o problema das necessidades reais das repartições seja conhecido e satisfeito.

Portanto, o autor acha que a atual relocação deveria ser seguida de providências objetivas e necessárias a fim de que encontre uma solução para tão premente questão.

Estas providências seriam:

— dar ao D.A.S.P. competência legal, bem definida, sobre a matéria, com o restabelecimento da antiga Seção ou criando-se um órgão mais amplo para que a matéria tenha fundamento legal e seja tratada com a técnica e especialidade;

— organizar um plano de larga envergadura para que se faça um levantamento real das necessidades de pessoal do serviço público;

— criar, nos Ministérios, seções de lotação específicas que se articulariam com o D.A.S.P., dentro de um programa bem definido de assistência e orientação;

— abandonar a fórmula de comissão para conhecer do assunto;

— criar recursos próprios para manter este serviço, eis que a lotação exige estudos demorados e viagens constantes pelos Estados e Territórios.

Estas condições são mínimas, sem as quais a lotação terá eficácia muito relativa e nada significará; ou melhor, as repartições continuarão, como sempre, a reclamar pessoal, umas com excesso, outras com deficiência, e quase tôdas com um contingente clamoroso de desajustados profissionalmente.