

O SERVIÇO CIVIL BRASILEIRO

I. INTRODUÇÃO

FRITZ MORSTEIN MARX

(Tradução de Benedicto Silva)

O mensário norte-americano "Inter-American Quarterly", em seu número de outubro passado, publicou um bem documentado estudo intitulado "Brazilian Civil Service".

O trabalho está dividido em duas partes: "I. Introduction" e "II. The Federal Service".

A primeira parte é de autoria de Fritz Morstein Marx, professor em algumas das mais importantes Universidades dos Estados Unidos (Harvard, Princeton) e autoridade de renome em assuntos de administração pública. Entre seus trabalhos mais conhecidos em nosso meio, citam-se "Government in the Third Reich" e um estudo sobre o Serviço Civil na Alemanha, incluído na obra "Civil Service Abroad" (McGraw-Hill Book Company — New York and London — 1935).

A segunda parte é assinada pelo professor Bryce Wood, da Columbia University, que aqui esteve ha um ano atrás, havendo concedido então, à Agência Nacional, interessante entrevista sobre a administração brasileira e que foi transcrita em nosso número de fevereiro de 1940. Essa parte do estudo em aprêço constitue uma exposição minuciosa sobre o nosso serviço federal, que o autor teve oportunidade de observar pessoalmente. Além da parte meramente expositiva, o autor manifesta seu ponto de vista em relação a vários aspectos da nossa organização administrativa, elogiando francamente uns e fazendo restrições quanto a outros.

Em face do interesse evidente que oferece aos nossos leitores, vamos transcrever na

íntegra, data venia, o referido estudo, publicando neste número a primeira parte e deixando para o próximo número a parte de autoria do prof. Bryce Wood.

A distribuição dos empregos públicos entre partidários dedicados e dignos de confiança do regime estabelecido é uma prática já consagrada pelo tempo. Trata-se de um método efetivo de consolidar o poder político nas mãos do grupo governante e, ao mesmo tempo, de premiar a lealdade partidária com a distinção econômica de uma ocupação proveitosa. A burocracia recrutada por meio do patrocínio político jamais perderá de vista o fato de que a verdadeira base de sua segurança social repousa na perpetuação das posições de comando atingidas pela facção governante. A única dificuldade que se ergue contra os manipuladores do sistema do "pistolão" decorre dos excessos de senso de propriedade com que esses cavalheiros interferem nos domínios oficiais. Esses excessos, inerentes ao sistema, não são facilmente controlados e recaem sobre os funcionários "herejes", ou sejam os que carecem de ardor partidário. Entretanto, embora sejamos benevolentes em nosso julgamento, a evidência da rapacidade oficial tem frequentemente se revelado fatal às organizações políticas no poder.

Conquanto essa patente fraqueza não seja ignorada pelos beneficiários do sistema do "pistolão", não se pode dizer que a generalizada subs-

tuição da burocracia política por pessoal de carreira haja surgido do desejo, por parte dos políticos, de técnicas mais efetivas para controle partidário. Ao contrário, o político profissional ainda tende a olhar com indisfarçada desconfiança para o fortalecimento do sistema do mérito no serviço público. O que o levou a ficar em guarda é algo mais tangível do que o advento de uma nova moralidade pública. Há fatores materiais responsáveis por essa transformação. O progresso do sistema do mérito é, em larga escala, efeito direto da crescente preocupação em torno do equilíbrio institucional da sociedade industrial, sociedade que é mais complexa e mais vulnerável do que qualquer coisa ainda criada pelo instinto humano de cooperação. A pressão e o desassocêgo da sociedade industrial, tanto quanto as oportunidades que ela apresenta, são os fatores que têm desenvolvido nosso senso de direção pública, aguçado nossa consciência da necessidade de um controle social mais sutil, e intensificado nosso sentido de dependência em relação à capacidade do Governo para promover novas soluções, tanto administrativas como organizacionais. Necessidades concretas e a forma que elas assumem na mente humana têm sido de maior significação para o desenvolvimento do sistema do mérito no serviço público do que os impulsos creativos de reformadores ou a visão de estadistas. Sem o incentivo daquelas necessidades, a função de *leader* careceria de clima favorável a uma vigorosa afirmação.

O Grande Eleitor de Brandeburgo, que lançou os fundamentos do Serviço Civil na Prússia, havia herdado um reino devastado pela Guerra dos 30 Anos. Afim de restabelecer as energias produtivas de seu país, viu-se forçado a empreender vastas reorganizações, mobilizar todos os recursos humanos e destruir o domínio da nobreza sobre o sistema fiscal. Construiu os quadros do Serviço Público com elementos recrutados nas fileiras dos que não tinham privilégios, deixando ao seu sucessor os contornos de um sistema administrativo corajosamente concebido. Seu neto, o rei Frederico Guilherme I, deu feição definitiva a essa estrutura. E os rígidos princípios de recrutamento e treinamento, adotados durante o primeiro quartel do século XVIII, jamais precisaram de sofrer modificações básicas.

As tradições que de então por diante permearam o serviço civil se tornaram um legado precioso. O papel que coube à Prússia na formação da Alemanha decorreu, em não pequena medida, do ca-

ter e espírito dos seus estabelecimentos administrativos.

Não menos expressivo é o exemplo britânico. A mudança revolucionária dos métodos de selecionar os servidores públicos, ocorrida entre a quinta e a sétima década do século passado, foi uma resposta aos problemas prementes da industrialização. Os dirigentes das classes políticas inglesas previram, com notável acuidade, a crescente tensão que o futuro havia de impor à máquina governamental e às questões sociais. O nepotismo no preenchimento dos quadros dos departamentos centrais, visto com tolerância durante décadas, já não podia prevalecer. E' que a mediocridade e a incompetência poderiam levar o Império à derrocada. Houve, naturalmente, muitos que predisseram a desintegração do sistema de partido, como resultado inevitável da perda da faculdade de distribuir empregos públicos. Mas o mal estar da época fazendo sentir-se profundamente, ditou o curso prefigurado no relatório Macaulay de 1853, sobre a seleção de pessoal para o serviço das Índias. Menos de 20 anos depois, a seleção por concurso tornou-se o meio universal de recrutamento para todos os serviços públicos do país. Hoje, poucos ingleses haverá que não se sintam orgulhosos das realizações e do prestígio mundial do sistema britânico do serviço público de carreira.

O característico mais impressionante, comum às inovações britânicas e prussianas, foi o grande destaque dado aos postos administrativos mais altos. Para isto, as universidades tinham que arcar com a responsabilidade do preparo intelectual e científico. A ligação entre o recrutamento de pessoal para os serviços governamentais e as instituições de ensino superior revelou-se não somente fecunda em aumentar os recursos de uma administração vigilante, como também fortaleceu o prestígio da carreira pública.

O serviço do Estado tornou-se dessa maneira sedutor para a mocidade das escolas e a distinção social correspondente ao exercício dos cargos facilitou ao governo a manutenção de altos padrões de admissão. Reservados os cargos mais altos às pessoas egressas de universidades, assegurou-se para as fileiras administrativas um constante afluxo de jovens, homens representativos das tendências intelectuais do momento, *mentes abertas*, cujas convicções ideológicas amadureciam ao serviço dos seus países. O tipo dinâmico, que busca responsabilidade com avidez, naturalmente não

deixa que seu ânimo se entibie ante a perspectiva de anos de trabalho rotineiro. A burocracia ficou, assim, impossibilitada de "envelhecer", de modo que cada nova geração de administradores tem diante de si uma carreira profissional que suporta confronto favorável com outras. Essas concepções já não são alheias a nenhum dos países europeus. No que diz respeito ao Hemisfério Ocidental, porém, ainda se encontram em fase embrionária.

Ao passo que o Canadá seguiu de perto o protótipo inglês, a renovação do serviço civil nos Estados Unidos tem sido prejudicada pela ausência de clima social propício. A conquista econômica de uma vasta área continental e o mosaico de condições sociais em formação abriram amplos desaguadouros às iniciativas individuais, o que canalizou a inventividade humana para os campos dos empreendimentos particulares. O governo ficou para trás em relação à sua época. Foi somente em nossos dias que o problema da organização interna das energias nacionais começou a preocupar a opinião pública. Dadas as circunstâncias, é verdadeiramente surpreendente que o serviço público americano haja alcançado o seu presente estágio de progresso. Centenas de milhares de empregados públicos atualmente se acham compreendidos no sistema do mérito. Em nossa administração federal, até os chefes das repartições são hoje, na sua maioria, funcionários de carreira, elevados dos respectivos quadros. Há, presentemente, funcionários experimentados em questões de pessoal em quasi todos os nossos ministérios. Como medida correlata, a Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos empreendeu, experientialmente, a tarefa de estabelecer concursos destinados ao numeroso corpo dos portadores de diplomas. Podemos concluir que a democracia americana hoje está inteiramente conciente do fato de que o governo representativo deve eficiência social aos seus cidadãos. Na verdade, somente uma burocracia responsável e responsiva, selecionada à luz do mérito, é capaz de inculcar a idéia da soberania popular no seio de uma comunidade que, como o funcionalismo, canaliza suas forças produtivas em benefício da grande massa de seus membros.

Os aspectos técnicos da administração de pessoal têm merecido consideração em muitas jurisdições do serviço civil nos Estados Unidos, tanto no governo federal como nos governos estaduais e locais. Uma providência, porém, que ainda não

foi tomada, é a criação, dentro do serviço público, de um corpo de administradores superiormente treinados, homens de visão social e vigor intelectual, capazes de apreenderem os melhores métodos de trasladar os mandatos legislativos em operações administrativas. Cabem a esses homens as funções de pressentir as tendências sociais, de manter a administração em dia com a época, de adaptar o trabalho de cada ministério a um determinado esquema de política geral e de elaborar, bem assim, diretivas de comando. Desde a adoção, em 1883, do *Federal Civil Service Act*, o sistema de seleção com base no mérito não cessou de se expandir neste país. A criação formal de carreiras públicas mais elevadas é de importância vital para a nossa organização administrativa. Essa providência assegurar-lhe-ia um desenvolvimento inteiramente orgânico, corolário lógico de nossa evolução social e da nossa experiência prática em matéria de modernos padrões de pessoal.

À luz de nossa legislação sobre o serviço civil, não parecerá surpreendente, pois, que o recente sistema brasileiro de mérito inclua apenas o pessoal mais numeroso, deixando fóra de seu escopo as mais altas posições administrativas. Poucos conhecerão, entretanto, a massa de detalhes de organização, cuidadosamente estabelecidos, que dá corpo às leis e regulamentos sob os quais o sistema brasileiro opera. Neste particular, há ricas oportunidades para uma proveitosa troca de informações entre os funcionários do novo Departamento Administrativo do Serviço Público do Brasil e os diretores de pessoal dos Estados Unidos. É interessante notar que o primitivo Conselho Federal do Serviço Público, organizado segundo o princípio colegial, haja sido substituído por um departamento de chefia unipessoal, cujo titular é comparável, em certo sentido, ao diretor proposto para substituir a Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos.

Ainda mais notável é o empenho que o Departamento demonstra em executar certos esquemas, tais como o da escolha anual de um certo número de funcionários brasileiros para estudar no estrangeiro e a utilização periódica de especialistas de outros países. Podemos prever a cristalização de relações cooperativas mutuamente estimulantes entre os lúcidos reformadores do serviço civil do Brasil e os especialistas americanos que, cada vez em número maior, se dedicam profissionalmente aos problemas de seleção e direção de pessoal.