

Alguns aspectos da administração alemã

M. PIO CORRÊA JR.

Chefe do Serviço de Documentação do DASP

De todos os países do mundo, foi na Alemanha que primeiramente surgiu uma Administração organizada, com Quadros e Serviços bem definidos, baseada no princípio do merecimento pessoal e da eficiência na execução dos Serviços Públicos.

A Administração Prussiana, organizada por Frederico Guilherme I, foi, na Europa do Século XVIII, um exemplo único de capacidade, disciplina e probidade administrativas. Desde essa época, delineou-se, na vida alemã, a figura do funcionário público, como o representante visível e tangível dessa cousa abstrata que é o Estado.

Recrutado em um meio de elevado nível cultural, formado ao contacto de uma tradição mais que centenária de dedicação ao interesse público, o funcionalismo alemão tornou-se um padrão de eficiência e precisão no desempenho das funções administrativas.

Com o correr dos tempos, acentuou-se a tendência centralizadora e autoritária do Governo da Alemanha, acentuou-se igualmente a importância e o prestígio da Administração, instrumento dessa política e esteio tradicional da autoridade central.

Tão poderosa e aperfeiçoada se tornou a máquina administrativa, que não somente atravessou incólume os períodos mais atribulados da vida nacional, como até, quando da crise de 1918-19, em que desmoronou a monarquia, foi em grande parte a solidez da estrutura administrativa que salvou a Nação de catástrofe maior, assegurando a continuidade da vida pública no difícil período de transição entre os dois regimens.

É curioso, portanto, acompanhar a evolução do Serviço Público Civil alemão nos dias que vivemos, e estudar as reações desse vasto organismo ante os fenômenos políticos e sociais que assinalam a nossa época.

Desde o Século XVIII, existia na Alemanha copioso acervo de legislação administrativa, de caráter, porém, essencialmente local, dada a autonomia dos vários Estados constitutivos do Império. A base, porém, da legislação de caráter realmente nacional e expressiva das modernas tendências administrativas, se encontra na Lei Imperial de 31 de março de 1873 (*Gesetz betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten*), que consagrou, como princípio básico, o da vitaliciedade da função pública, e aboliu as administrações locais, unificando-as numa poderosa Administração Nacional.

Quando a Nação alemã recebeu, em 11 de agosto de 1919, nova estruturação política, pela Constituição de Weimar, o Serviço Público Civil também recebeu nova lei orgânica, por força do mesmo documento constitucional, ficando reafirmados os princípios da *igualdade de oportunidade* e da *vitaliciedade*.

ESTRUTURA GERAL

Podemos enumerar, muito resumidamente, os seguintes pontos básicos no sistema administrativo alemão :

- 1 — Sistema de carreiras profissionais.
- 2 — Agrupamento das carreiras em quatro grupos, a saber :
 - a) — grupo superior ;
 - b) — grupo médio superior ;
 - c) — grupo médio simples ;
 - d) — grupo inferior.
- 3 — Distinção entre funcionários *efetivos* (*planmäßige Beamte*) e *extranumerários*.
- 4 — Acesso por concurso às classes iniciais de carreiras.
- 5 — Coexistência de promoções *verticais* (hierárquicas) e *horizontais* (aumentos de vencimentos).

Notamos, assim, que o sistema alemão se diferencia do nosso no que se refere aos pontos acima relacionados sob os números 2 e 5.

Quanto à existência de grupos de carreiras, o sistema alemão segue a maioria dos demais conhecidos do mundo : já vimos, com efeito, em estudos anteriores desta mesma série, que nos Estados Unidos da América do Norte as carreiras profissionais são agrupadas em quatro grandes grupos, ou serviços, a saber : o *professional service* (carreiras de alta direção de serviços), o *sub-professional service* (carreiras de execução de serviços de responsabilidade), o *clerical service* (carreiras de execução de serviços de rotina), e o *custodial service* (carreiras subalternas, uniformizadas, como sejam guardas, contínuos, serventes, etc.).

Vimos também que na Itália existe sistema análogo, as carreiras propriamente administrativas enquadrando-se em um de três grupos :

- Grupo A: de direção e orientação de serviços;
- Grupo B: de execução de serviços de responsabilidade ;
- Grupo C: de execução de serviços de rotina.

No Brasil, durante o período da elaboração do Projeto que veio a se transformar na Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, cogitou-se de cousa semelhante, mas finalmente as carreiras profissionalizadas não foram agrupadas. Pergunta-se, porém, si não haveria conveniência em fazê-lo, atendendo às seguintes considerações :

I — Essa subdivisão, à qual a nossa legislação negou sanção, existe, sem embargo, na prática. E' evidente o nexu de natureza, paralelo à diferenciação profissional, entre certas carreiras como as de *Diplomata*, *Técnico de Administração*, *Técnico de Educação*, *Oficial Administrativo*, *Médico Sanitarista*, *Engenheiro*, *Estatístico*, etc.

Em um nível mais ou menos comum a todas, mas evidentemente inferior ao das anteriores, temos as de *Escriturário*, *Estatístico-Auxiliar*, *Dactilógrafo*, *Detetive*, etc. Ainda em nível diferente temos outras carreiras, como as de *Guarda-Civil*, *Guarda-Fios*, *Motorista*, *Servente*, etc. etc.

II — Certas autoridades modernas preconizam, como sendo de equidade, a uniformização dos padrões de remuneração da classe inicial de todas as carreiras de um mesmo Grupo. E' a opinião consagrada na Itália, onde *todas* as carreiras do Grupo "A" e *todas* as do Grupo "B" têm a mesma classe inicial (a 11ª), *todas* as carreiras do Grupo "C" tendo por classe inicial a 13ª. O sistema italiano segue, até, a opinião mais radical, a que quer, no assunto, que *todas* as carreiras de um mesmo Grupo tenham, não sómente a mesma classe inicial, *como também a mesma classe final*. Assim, *todas* as carreiras do Grupo "A" têm por classe final a 1ª; as do Grupo "B" terminam *todas* na 6ª., e as do Grupo "C" na 8ª.

Tal teoria estriba-se nesta consideração, que *todas* as carreiras de um mesmo Grupo correspondem, por definição, a um mesmo nível de preparo, a um mesmo plano de atividades (si bem que estas de natureza diferente entre si). Podemos exemplificar com a diferenciação de WILMERDING, entre "funcionários que colaboram com os membros do Governo no traçado das normas orientadoras da política administrativa", e "funcionários que simplesmente cumprem ordens" ou, de outra maneira, agem de acôrdo com diretrizes prefixadas. Pode-se lembrar igualmente, nesse sentido, a enumeração de FAYOL, dos elementos constitutivos da administração : previsão, organização, comando, coordenação e contrôle — constituindo cada um deles um campo, dentro do qual se colocam mais particularmente as funções inerentes a tal ou qual carreira. Si nos fôsse lícito propor outro critério para a classificação das carreiras profissionais nos diferentes "níveis" ou Grupos, nos atreveríamos a sugerir o do grau de *iniciativa* e de *responsabilidade* atribuído aos respectivos funcionários.

Ora, sendo certa, por um lado, a possibilidade, sinão a existência natural, dessa diferenciação, e não menos certa, por outro lado, a existência de um nexo de similitude entre todas as carreiras assim classificadas em um mesmo Grupo — parece de justiça que seja estabelecida a igualdade dos padrões de remuneração entre os funcionários de cada Grupo.

Por que motivo, com efeito, ha-de um funcionário ingressar em tal carreira com a remuneração *x*, e outro funcionário em tal outra com a remuneração *y*, desde que ambas exigem um preparo levado ao mesmo grau, o padrão de vida para ambos é idêntico, a classificação social de ambos é a mesma? Para os casos excepcionais haverá remédios excepcionais. Por exemplo, para o caso de ser o funcionário obrigado, em virtude de suas funções, a manter um padrão de existência social superior ao normal, haverá a representação. Para as funções excepcionalmente trabalhosas, penosas ou perigosas, haverá a gratificação de função.

Disso não se esqueceu o legislador alemão, ao estabelecer uma tabela de "subvenções para moradia", anexa à tabela geral dos vencimentos do funcionalismo (29ª emenda à Lei dos Vencimentos do Funcionalismo, de 19 de março de 1937).

Em nosso país, a única diferença legalmente conhecida entre as carreiras é a da remuneração. Diz-se que tal carreira é "superior" a tal outra quando o padrão de remuneração de sua classe inicial é mais elevado.

Na Alemanha, ao contrário, considera-se que existem entre as carreiras diferenças oriundas principalmente do grau de preparo necessário ao bom desempenho das funções que lhes são respectivamente peculiares. As carreiras do grupo "superior" têm de comum entre si o fato de exigirem, todas, conhecimentos profundos e especializados, a par de uma sólida cultura geral.

As carreiras dos dois grupos "médios" ainda exigem um preparo relativamente adiantado, enquanto que as do grupo "inferior" requerem, apenas, conhecimentos elementares.

Por êsse motivo, as grandes sub-divisões do Serviço Público Civil correspondem sensivelmente aos diferentes graus de ensino:

Carreiras do Grupo "superior": ensino superior.

Carreiras dos Grupos "médios": ensino secundário.

Carreiras do Grupo "inferior": ensino primário.

Geralmente, mesmo, é exigida, para o ingresso em uma carreira, a apresentação do diploma de terminação do curso de grau correspondente ao Grupo a que pertence a carreira. Sucede, até, que para determinadas carreiras, a apresentação do diploma universitário da especialidade profissional da carreira dispensa o candidato da prestação de provas. Êsse dispositivo surpreendente é devido ao rigor do ensino superior na Alemanha e consequente fidedignidade dos diplomas expedidos, bem como ao fato que êsse ensino já é geralmente ministrado de acôrdo com os requisitos da Administração.

A propósito, convem lembrar que a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do DASP, através do julgamento das provas de milhares de candidatos a cargos públicos, chegou à conclusão que, de um modo geral, o preparo ministrado nos nossos estabelecimentos de ensino é excessivamente teórico em desacôrdo não só com as necessidades práticas da vida real, como com os requisitos peculiares à Administração Federal. Não nos seria possível, portanto, aplicar nesse particular o sistema alemão.

ADMISSÃO

Como, por incrível que pareça, ainda surgem bastante frequentemente, até em tópicos de jornais, críticas restritivas ao valor do sistema de concursos para seleção de pessoal, é conveniente repetir aquí que todos os países possuidores de uma Administração digna dêsse nome adotaram aquele sistema. A Alemanha não foge à regra.

E' que lá, não agora, mas desde ha séculos se reconhece aquilo que pretendem negar as mencionadas críticas — verdadeiras jeremiadas, proferidas sôbre as ruínas da Babilônia de iniquidade que era a nossa antiga e caótica Administração: que si o sistema de admissão por concurso apresenta algumas imperfeições inevitáveis, ainda assim é o único critério fidedigno para uma verdadeira seleção de valores, além de satisfazer aos sagrados princípios da justiça e da equidade. E' o que os autores e legisladores alemães chamam o "princípio da igualdade de oportunidades".

Existe, efetivamente, uma falha no sistema de concursos: é que o concurso, conquanto per-

mita verificar satisfatoriamente o nível mental e cultural do indivíduo, não garante a sua capacidade para o desempenho efetivo do cargo postulado.

Essa falha, muitíssimo grave, não é remediada no Brasil, onde a confirmação *automática*, ao cabo dos dois anos regulamentares de tempo de classe inicial, rouba ao sistema de concursos 50% de sua eficiência. Não ha funcionário de alguma experiência que não possa citar pessoalmente, de memória, casos verdadeiramente dolorosos, de funcionários aprovados brilhantemente em concursos, e que depois adormeceram na certeza de uma confirmação segura.

Foi o que perfeitamente reconheceu o sistema administrativo da Alemanha, onde nada mais insustentável e precário que a situação dos estagiários, negando-se terminantemente a legislação a reconhecer a êstes qualquer "direito adquirido". Isso permite alijar os elementos imprestáveis, não sobre-carregando as folhas de pagamento com indivíduos tolerados apenas por um mal concebido sentimentalismo, nocivo aos cofres públicos e aos interesses nacionais.

Consultando o *Bekanntmachung* de 20 de novembro de 1930, conforme citado no *Reichsministerialblatt*, encontramos as seguintes disposições para o ingresso no chamado "Grupo Superior":

- a) — o candidato deve apresentar documentos comprovantes de haver cursado uma Faculdade de Direito, oficialmente reconhecida, durante um período mínimo de sete semestres consecutivos;
- b) — durante êsse período deve êle ter cursado todas as cadeiras do programa.

E' curioso notar que os requisitos para a admissão à magistratura e à alta administração são exatamente os mesmos: considera-se, com efeito, indispensável o curso de Doutorado em Direito a um alto funcionário administrativo; não tanto porque lhe sejam necessários os conhecimentos assim adquiridos, como sobretudo pelo que certo autor denomina o "alargamento dos horizontes intelectuais", decorrente de uma sólida cultura jurídica.

Feitas as provas exigidas para a admissão, fica o candidato, durante *três anos e meio*, no mínimo, na situação de "*Referendar*", ou estagiário.

Durante êsse período, todas as oportunidades lhe são fornecidas para se familiarizar com o funcionamento da máquina administrativa, adquirindo a maior soma possível de experiência prática.

Terminado êsse estágio preliminar (que não é remunerado), o candidato é submetido a um severo exame, do qual depende a sua nomeação, *ainda a título precário*, sendo enfim confirmado, caso se desempenhe satisfatoriamente de suas novas funções.

Como se vê, não haverá surpresas nem decepções com o novo funcionário: para que fôsse confirmado, teve que dar, durante vários anos, sobejas provas de sua capacidade.

O mesmo mecanismo se encontra na admissão aos outros Grupos de carreira:

- a) — apresentação de documentos de terminação de curso, no grau necessário;
- b) — exame de admissão ao estágio probatório;
- c) — estágio probatório;
- d) — exame de admissão, propriamente dito, ao Serviço Público.

PROMOÇÕES

As *promoções verticais*, na Alemanha, são feitas exclusivamente por merecimento, dispondo o Governo da maior liberdade de ação para proceder às mesmas.

A antiguidade, porém, é reconhecida pela *promoção horizontal*, consistindo no aumento periódico dos vencimentos, sem elevação hierárquica.

Para êsse efeito, a Emenda de 19 de março de 1937, à Lei de Vencimentos de dezembro de 1927, estabeleceu classes e sub-classes de vencimentos, cada uma delas compreendendo um número variável de padrões, segundo os quais é feito o aumento periódico.

Em outros termos, as *classes* correspondem à divisão hierárquica; os *padrões*, à diversidade de remuneração, segundo a antiguidade, dentro de uma mesma classe. Damos a seguir um quadro explicativo:

TABELA A

(Cargos de vencimentos variáveis)

Classe 1.....	{	padrão a) — 12.600 marcos anuais		
		padrão b) — 11.600	>	>
		padrão c) — 10.600	>	>
		padrão d) — 9.500	>	>
		padrão e) — 8.400	>	>

Classe 1 b.....	(padrão a) — 10.600 marcos anuais
	(padrão b) — 9.900 > >
	(padrão c) — 9.200 > >
	(padrão d) — 8.500 > >
	(padrão e) — 7.800 > >
	(padrão f) — 7.000 > >
	(padrão g) — 6.200 > >

Classe 2 a.....	(padrão a) — 9.700 marcos anuais
	(padrão b) — 9.100 > >
	(padrão c) — 8.600 > >
	(padrão d) — 8.100 > >
	(padrão e) — 7.600 > >
	(padrão f) — 7.100 > >
	(padrão g) — 6.000 > >
(padrão h) — 5.400 > >	
(padrão i) — 4.800 > >	

Classe 2 b.....	(padrão a) — 9.700 marcos anuais
	(padrão b) — 9.500 > >
	(padrão c) — 8.900 > >
	(padrão d) — 8.500 > >
	(padrão e) — 8.000 > >
	(padrão f) — 7.500 > >
	(padrão g) — 7.000 > >

Classe 2 c 1.....	(padrão a) — 8.800 marcos anuais
	(padrão b) — 8.500 > >
	(padrão c) — 8.200 > >
	(padrão d) — 7.800 > >
	(padrão e) — 7.400 > >
	(padrão f) — 7.000 > >
	(padrão g) — 6.600 > >
	(padrão h) — 6.200 > >
	(padrão i) — 5.800 > >
	(padrão j) — 5.300 > >
	(padrão k) — 4.800 > >

Classe 2 c 2.....	(padrão a) — 8.400 marcos anuais
	(padrão b) — 8.100 > >
	(padrão c) — 7.800 > >
	(padrão d) — 7.500 > >
	(padrão e) — 7.200 > >
	(padrão f) — 6.800 > >
	(padrão g) — 6.400 > >
	(padrão h) — 6.000 > >
	(padrão i) — 5.600 > >
	(padrão j) — 5.200 > >
	(padrão k) — 4.800 > >

Classe 2 d.....	(padrão a) — 7.800 marcos anuais
	(padrão b) — 7.500 > >
	(padrão c) — 7.200 > >
	(padrão d) — 6.800 > >
	(padrão e) — 6.400 > >
	(padrão f) — 6.000 > >
	(padrão g) — 5.600 > >
	(padrão h) — 5.200 > >
	(padrão i) — 4.800 > >

Classe 2 e.....	(padrão a) — 7.400 marcos anuais
	(padrão b) — 7.100 > >
	(padrão c) — 6.800 > >
	(padrão d) — 6.400 > >
	(padrão e) — 6.000 > >
	(padrão f) — 5.600 > >
	(padrão g) — 5.200 > >
	(padrão h) — 4.800 > >
	(padrão i) — 4.400 > >
	(padrão j) — 4.000 > >
	(padrão k) — 3.600 > >

Classe 3 a.....	(padrão a) — 7.200 marcos anuais
	(padrão b) — 6.900 > >
	(padrão c) — 6.300 > >
	(padrão d) — 6.000 > >
	(padrão e) — 5.600 > >
	(padrão f) — 5.200 > >
	(padrão g) — 4.800 > >
	(padrão h) — 4.400 > >
	(padrão i) — 4.000 > >
	(padrão j) — 3.600 > >

Classe 3 b.....	(padrão a) — 7.000 marcos anuais
	(padrão b) — 6.700 > >
	(padrão c) — 6.400 > >
	(padrão d) — 6.000 > >
	(padrão e) — 5.600 > >
	(padrão f) — 5.200 > >
	(padrão g) — 4.800 > >

Classe 3 c.....	(padrão a) — 6.700 marcos anuais
	(padrão b) — 6.300 > >
	(padrão c) — 6.000 > >
	(padrão d) — 5.700 > >
	(padrão e) — 5.400 > >
	(padrão f) — 5.100 > >
	(padrão g) — 4.800 > >
	(padrão h) — 4.500 > >
	(padrão i) — 4.200 > >
	(padrão j) — 3.900 > >
	(padrão k) — 3.600 > >

E assim por diante. Dentro do mesmo princípio são organizadas as demais classes:

Classe 4 a :	de 3.000 a 5.800 marcos (11 padrões).
Classe 4 b :	secção I — de 4.100 a 5.800 marcos (7 padrões). secção II — de 3.000 a 5.500 marcos (11 padrões).
Classe 4 c :	secção I — de 2.800 a 5.300 marcos (11 padrões). secção II — de 2.800 a 5.000 marcos (11 padrões).
Classe 4 d :	de 2.800 a 4.200 marcos (7 padrões) — classe extinta á medida que se vagar).
Classe 4 e :	de 2.800 a 4.600 marcos (11 padrões).
Classe 4 f :	de 2.400 a 4.200 marcos (10 padrões).
Classe 5 a :	de 2.800 a 4.200 marcos (9 padrões) — substituirá a antiga 4 d —
Classe 5 b :	de 2.500 a 4.200 marcos (10 padrões).
Classe 6 :	de 2.400 a 3.600 marcos (9 padrões).
Classe 7 a :	de 2.350 a 3.500 marcos (10 padrões).
Classe 7 b :	de 2.400 a 3.200 marcos (8 padrões).
Classe 7 c :	de 2.000 a 3.000 marcos (11 padrões).
Classe 8 a :	de 2.000 a 2.700 marcos (9 padrões).
Classe 8 b :	de 1.700 a 2.700 marcos (11 padrões).
Classe 9 :	de 1.700 a 2.600 marcos (10 padrões).
Classe 10 a :	de 1.600 a 2.400 marcos (10 padrões).
Classe 10 b :	de 1.600 a 2.300 marcos (8 padrões).
Classe 11 :	de 1.500 a 2.200 marcos (9 padrões).
Classe 12 :	de 1.500 a 2.100 marcos (9 padrões).

Essa disposição, que torna o aumento de salário independente de promoção, satisfaz as naturais aspirações do individuo a uma melhoria material, sem acarretar a obrigatoriedade da promoção dos funcionários menos capazes, simplesmente porque atingem o n.º 1 da lista de classificação por antiguidade.

Por outro lado, o grande número de padrões em cada classe aumenta as possibilidades de progresso material, permitindo ao funcionário elevar mais frequentemente o seu padrão de existência do que sucede entre nós.

CONCLUSÃO

Podemos, portanto, resumir como segue os principais característicos do Serviço Público Alemão.

A — Admissão :

- apresentação de documentos de terminação de curso, no grau correspondente ao Grupo;
- exame de admissão ao estágio probatório;
- estágio probatório;
- exame de admissão definitiva.

B — Promoção :

- vertical* : por merecimento exclusivamente;
- horizontal* : por antiguidade exclusivamente.