

O SERVIÇO CIVIL BRASILEIRO

II. — O SERVIÇO FEDERAL

BRYCE WOOD

(Tradução de Benedicto Silva)

Esta revista reproduziu, em sua edição de janeiro último, a primeira parte do artigo "Brazilian Civil Service", que dois especialistas em matéria de ciência política publicaram no periódico trimestral "Inter-American Quarterly" (número de outubro de 1940). Quanto à primeira parte, firmada por Fritz Morstein Marx, nada temos a dizer em aditamento aos comentários com que a apresentámos.

Estampamos hoje a segunda parte, de autoria do Prof. Bryce Wood. Apesar de algumas ligeiras imprecisões e enganos, facilmente identificáveis pelos interessados no assunto, o estudo de Bryce Wood sobre o Serviço Civil Brasileiro revela inegáveis qualidades de observação, grande poder de síntese, boa técnica de exposição e, sobretudo, antecedentes de competência especializada.

Resta-nos apenas acrescentar que o autor, professor de vários ramos da ciência política na Columbia University, dedicou grande parte do ano de 1940 ao estudo, in loco, do serviço civil dos principais países sul-americanos.

Esse fato constitui mais uma prova do interesse crescente com que hoje os cientistas sociais se voltam para a Administração Pública — o fascinante e complexo laboratório do Estado Moderno.

A experiência brasileira — já se pode falar, com propriedade, em experiência bra-

sileira — mereceu, em primeiro lugar, as atenções do ilustre professor da Columbia University.

E ao julgamento apressado dos que ainda não compreenderam a índole e os fins do novo Serviço Civil Brasileiro, hoje é fácil contrapor este argumento imparcial de uma reconhecida autoridade estrangeira: "Em se tratando do Serviço Civil Brasileiro, o ponto fundamental, que cumpre destacar, é que ele conta apenas tres anos".

Atente-se, sobretudo, como o fez o Prof. Bryce Wood, para esta realidade: "Presentemente, o fato vital é que, no Brasil, os futuros funcionários estão sendo selecionados imparcialmente, por meios que visam comprovar a sua competência para o serviço público".

O Serviço Civil Brasileiro começou a desenvolver-se organizadamente a partir da promulgação da lei 284, de 28 de outubro de 1936. Antes dessa lei, a escolha dos empregados do Governo Federal competia a cada Ministério e a situação legal dos mesmos, determinada em linhas gerais pela Constituição, era em grande parte definida pelos regulamentos ministeriais. Não havia contróle central. Várias reclamações concernentes a vencimentos, surgidas das fileiras dos empregados em 1935, deram lugar à adoção da lei n. 183, de 3 de janeiro de 1936, que lhes concedeu um aumento provisório. Essas recla-

mações atraíram a atenção não só para a situação financeira dos servidores do Estado, sino também para o inteiro problema das relações entre os empregados e o Governo, resultando daí uma nova legislação — de grande alcance e importância. Com o apôio ativo do Presidente Getúlio Vargas, um de seus secretários, o Sr. Luiz Simões Lopes, dirigiu a elaboração da lei 284, estatuto básico do Serviço Civil.

AS BASES LEGAIS

A lei 284 tinha dois propósitos principais : 1.º) estabelecer uma organização central de controle para a administração federal ; 2.º) classificar os empregados federais e assentar os preceitos para regulamentação mais pormenorizada do recrutamento e promoção. Para satisfazer o primeiro intento, foi creado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se compunha de cinco membros, escolhidos pelo Presidente da República. As funções principais do Conselho concentravam-se na preparação e realização de concursos de admissão para todo o pessoal destinado aos quadros permanentes. Competia-lhe ainda opinar nos processos de destituição de funcionários, estimular o progresso dos serviços públicos e desenvolver os planos de melhoramento que fôssem apresentados pelas comissões de eficiência a serem constituídas nos Ministérios, uma em cada um.

O Conselho Federal foi substituído, antes de completar 2 anos de existência, pela presente organização, o Departamento Administrativo do Serviço Público, conhecido por DASP (1). A experiência adquirida durante o funcionamento do Conselho contraindicara o controle por meio de um corpo colegial. As funções do DASP são comparáveis, *grosso modo*, às da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos, embora estejam afetas ao órgão brasileiro certas atribuições não incluídas entre as do seu similar americano. A direção do DASP, atualmente confiada ao mesmo Senhor Luiz Simões Lopes, compete a um presidente escolhido pelo Chefe do Executivo.

(1) V. Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938 (Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1938). O DASP teve sua origem no art. 67 da Constituição de 1937, que determinou a criação de um *Departamento Administrativo* para elaborar o orçamento e informar o Presidente da República sobre métodos de aperfeiçoamento dos serviços públicos.

O presidente tem poderes para convocar e presidir as reuniões do Conselho Deliberativo, órgão composto pelos diretores das divisões que integram o departamento. Presentemente, o pessoal em serviço no DASP é recrutado, em grande parte, por meio de transferência temporária de funcionários dos diversos Ministérios, mas é provável que dentro de breve ele possua quadro próprio permanente (2).

A's cinco atuais divisões do DASP será acrescentada, brevemente, uma sexta, a Divisão do Orçamento, que terá atribuições similares às do *Bureau of the Budget* dos Estados Unidos. As funções do DASP foram enumeradas detalhadamente no decreto que o criou. Ao nosso propósito, porém, basta sumariá-las através de breve descrição do trabalho das divisões existentes.

A Divisão de Organização e Coordenação estuda, em proveito de todas as repartições federais, os problemas de estrutura e gerência (*management*) e emite pareceres sobre reformas administrativas. A Divisão do Material está encarregada da padronização dos artigos destinados a todos os ramos do Governo. Ainda recentemente a D.M. conseguiu, por exemplo, reduzir a cinco cêrca de 240 tipos diferentes de cabeçalhos de papel de ofício usados pelas repartições públicas, assim como acaba de realizar os trabalhos de padronização do material e estilo do mobiliário de escritório. Parece que essa Divisão, que possui laboratórios para provar os materiais adquiridos pelo Governo, está em vias de se transformar em um órgão central de compras (3). A Divisão do Funcionário investiga os assuntos concernentes a pessoal, os problemas de disciplina, por exemplo — e, presentemente, tem em curso um estudo do sistema de promoções, que

(2) Desejo exprimir o meu grande apreço pela cortesia que me foi dispensada pelo Presidente Simões Lopes e pelos funcionários do DASP. Sou particularmente grato aos tres funcionários que menciono a seguir, pelo muito que me auxiliaram na obtenção de elementos de estudo, assim como pelos seus esclarecimentos sobre determinados assuntos : Dr. Astério Dardeau Vieira, Oficial Administrativo do Ministério da Educação e Saúde, Secretário do Presidente ; Dr. Murilo Braga, Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento ; Professor J. Silvado Bueno, da Divisão do Material ; e Dr. Gustavo Lessa, do Ministério da Educação e Saúde.

(3) Pelo decreto-lei n. 1.720, de 30 de outubro de 1939, foi-lhe concedida competência para : a) propôr ao Presidente da República as medidas que julgar convenientes à construção, remodelação ou adaptação de edificios

pode determinar alterações no regulamento em vigor. Ao passo que a D.F. se preocupa apenas com os 57 mil servidores dos quadros permanentes, os assuntos relativos aos 120 mil empregados não incluídos naqueles quadros estão afetos à Divisão do Extranumerário. O nome dessa Divisão decorre da denominação genérica — *Extranumerários* — dada aos empregados não pertencentes aos quadros permanentes. Ha, finalmente, a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento.

Antes de tratar mais detidamente do trabalho dessas divisões, será conveniente esclarecer a situação legal dos extranumerários, tal como foi recentemente fixada por um decreto-lei (4). Ha quatro classês de empregados públicos fora dos quadros permanentes. *Contratados*, que são especialistas cujos serviços o Govêrno obtêm mediante contratos individuais, afim de atender a funções especializadas. Entre os contratados ha alguns estrangeiros, admitidos na qualidade de consultores. *Diaristas*, que são trabalhadores, qualificados ou não, pagos à base do dia de trabalho e admitidos pelos diretores de repartição para o desempenho de funções auxiliares ou transitórias. A um diarista não podem ser atribuídas quaisquer funções inerentes às profissões liberais, nem trabalhos de escritório. *Tarefeiros*, que são pagos à base da produção por unidade. Médicos, por exemplo, são frequentemente admitidos como tarefeiros para proceder ao exame de saúde dos candidatos ao Serviço Civil. Estes tres grupos não competem, em nenhum caso, com os *funcionários*. As leis que regulam o Serviço Civil não lhes asseguram, praticamente, nenhum direito.

O 4.º grupo integrante da classe dos extranumerários, chamado *mensalistas*, compreende uma categoria diferente, porquanto o trabalho desempenhado pelos mesmos não se distingue, em natureza, do trabalho dos funcionários. Antes do advento do novo sistema, numerosos empregados do Govêrno eram admitidos, em base temporária legal, como auxiliares dos funcionários permanentes. A verdade, entretanto, é que os lugares ocupados por êsses auxiliares tendiam a ad-

quirir carater permanente, graças à indulgência dos administradores. É assim que os autores do plano de organização do novo regime de pessoal se viram a braços com cêrca de 56 mil empregados irregulares, total quasi equivalente ao dos funcionários efetivos, que iam ser incluídos no serviço de carreira. Os irregulares tornaram-se assim mensalistas. Desempenhando os mesmos tipos de trabalho dos funcionários permanentes, êles não têm direito à estabilidade, si bem que, uma vez organizadas as respectivas tabelas, podem ficar razoavelmente certos de permanecer no emprêgo pelo menos durante um ano. Os vencimentos que os mensalistas percebem são inferiores aos dos funcionários permanentes. Via de regra, o vencimento mais alto de um mensalista corresponde ao vencimento mais baixo de funcionário equivalente do quadro. A tendência atual é no sentido de selecionar os mensalis-tas por meio de exame, o que não sucede com os outros extranumerários. Mas as provas a que são submetidos envolvem menos dificuldades do que as provas comparaveis por que devem passar os funcionários de carreira. Por outro lado, ha muitos mensalistas que são escolhidos exclusivamente à base de diplomas ou títulos semelhantes (5).

A situação dos mensalistas é, de certo modo, anômala. Contribue para isto, como fator dominante, a necessidade de reduzir ao mínimo a deslocação decorrente do ajustamento da verba à ordem nova. Grande parte dos trabalhos governamentais de rotina é executada, ainda agora, mediante salários reduzidos, por empregados sem estabilidade. O futuro dos mensalistas permanece obscuro, não havendo indicações, no momento, de que venham a ser integralmente assimilados nos quadros dos funcionários. Ao contrário, o seu ingresso nos cargos de carreira depende de aprovação em concurso, a que se submetem em igualdade de condição com pessoas sem ligações anteriores com o Serviço Público.

destinados aos serviços públicos civis; b) estabelecer um sistema de normas e padrões para a construção dêsses edificios; c) rever os projetos, orçamentos e contratos de construção, remodelação ou adaptação dos referidos edificios; d) fiscalizar, quando necessário, a execução dos projetos e contratos submetidos ao seu estudo.

(4) Decreto-lei n. 240, de 4 de fevereiro de 1938 (Imprensa Nacional, 1938 — Rio de Janeiro).

(5) Para a classificação, salários e outros detalhes relacionados com a situação legal dos *mensalistas*, veja-se o Decreto-lei n. 1.909, de 26 de dezembro de 1939, no *Diário Oficial* dessa data. Veja-se também a "Exposição de motivos", *ibid*, ps. 29.307-8. O programa de assistência social deverá tornar-se extensivo a todos os *extranumerários*. Os *mensalistas* que atualmente recebem salários acima dos limites fixados pelo recente decreto-lei, serão colocados em tabelas suplementares, extinguindo-se os seus lugares à proporção que ocorrerem vagas.

RECRUTAMENTO

Afim de assegurar o concurso de pessoal competente, o Governo deve, antes de tudo, tornar atrativo o serviço público. É o que o Governo brasileiro conseguiu, já oferecendo vencimentos mais altos do que os que, para trabalho idêntico, são pagos nas empresas particulares (excetuadas as firmas estrangeiras), já oferecendo condições de trabalho desejáveis. O escopo do sistema de recrutamento é selecionar os candidatos mais capazes para cada uma das diferentes carreiras. A Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento opera dentro do esquema de uma classificação estabelecida por lei — preparando, realizando e julgando os concursos relativos a cerca de 140 carreiras. A partir do momento em que a Divisão foi criada, 12 mil candidatos já passaram pelos seus exames e cerca de 1.600 foram admitidos ao serviço público. Para realizar esse trabalho, a D.S. conta com a cooperação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, o I. N. E. P., por abreviatura. Este órgão, chefiado por um diretor, igualmente nomeado pelo Presidente Vargas, não faz parte de nenhum Ministério, assim como as suas relações com o DASP não se acham claramente definidas no importante decreto-lei n. 580, de 30 de julho de 1938. Contudo, o I.N.E.P., além de outras funções, colabora na formulação de testes e dirige o rígido exame físico e de saúde, a que estão sujeitos todos os candidatos ao serviço público de carreira.

Atualmente ha concursos durante todo o ano mas, possivelmente, passarão a ser feitos em épocas certas, por exemplo, nos meses de janeiro e agosto de cada ano, realizando-se então provas simultâneas em vários pontos do país. As despesas decorrentes dos concursos são, em parte, custeadas pelos próprios candidatos. Até esta data, todos os candidatos aprovados têm sido nomeados, graças à necessidade imediata de pessoal novo. É pensamento do DASP, entretanto, formar um reservatório de candidatos aprovados, que serão nomeados de acôrdo com as necessidades do serviço, respeitada sempre a ordem de classificação. Todos os cidadãos brasileiros maiores de 18 anos, limite fixado pela Constituição, podem candidatar-se aos cargos públicos. Geralmente, os limites máximos de idade fixados para cada carreira pela Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento,

são mais altos do que fôra desejavel, havendo esperança de que venham a ser gradualmente baixados ao nível de 25 anos, exceto para as carreiras que requeiram consideravel experiência prática. Ha algumas discriminações de sexo, tal como, por exemplo, a que veda a nomeação de mulher para a carreira de Oficial Administrativo nos Ministérios da Guerra e da Marinha, assim como para a carreira diplomática; mas não ha discriminações raciais. A única disposição que revela alguma semelhança com a preferência de que gozam os veteranos nos Estados Unidos, é aquela que assegura, aos reservistas de primeira categoria, preferência nas nomeações para os Ministérios da Guerra e da Marinha, preferência essa, entretanto, que não se faz sentir por ocasião do julgamento das provas. Não ha limitações, como nos Estados Unidos, relativamente a quotas geográficas.

A despeito da semelhança de denominação, as funções desempenhadas por um oficial administrativo brasileiro não são comparaveis às de um membro da classe administrativa do Serviço Civil Britânico. Cumpre notar, antes de mais nada, que no Serviço Civil Brasileiro não ha cargos comparaveis ao de Sub-Secretário Permanente. Si bem que não exista uma hierarquia formal de carreiras, as que se revestem de carater científico gozam de maior prestigio. Além disso, a carreira de oficial administrativo difere da classe administrativa inglesa em outro aspecto. É que, aos concursos para os cargos iniciais, são admitidos candidatos até 35 anos de idade, inclusive os que já hajam seguido outras carreiras.

Os concursos a que são submetidos os pretendentes às carreiras de oficial administrativo e escriturário destinam-se a comprovar o domínio de matérias específicas, não os cõhecimentos gerais do candidato, desta arte se aproximando mais da prática americana do que da inglesa. O concurso para oficial administrativo desdobra-se em duas partes, denominadas provas de seleção e provas de habilitação. Incluem-se no primeiro grupo um severo exame físico, uma prova escrita de Português, uma prova escrita de Matemática e Noções de Contabilidade Pública, e outra de Direito Administrativo e Direito Constitucional. O segundo grupo, destinado apenas aos aprovados no primeiro, compõe-se de provas escritas de elementos de Direito Civil e Penal, Geografia e Noções de Estatística e de um idioma estrangeiro — francês, inglês ou alemão. São usadas, de pre-

ferência, questões objetivas cuja elaboração cabe à D.S. As dissertações são julgadas, conforme o caso, por funcionários que servem como examinadores, ou por professores competentes, escolhidos nas Universidades e nos colégios secundários. Os examinadores recebem as provas apenas numeradas, garantindo-se assim a imparcialidade do julgamento. As matérias do concurso de oficial administrativo são ponderadas da seguinte maneira :

| | |
|--|---|
| Português | 5 |
| Direito Administrativo e Constitucional | 5 |
| Elementos de Direito Civil e Penal | 2 |
| Matemática e Noções de Contabilidade Pública | 2 |
| Geografia e Noções de Estatística | 1 |
| Idioma estrangeiro | 1 |

O concurso de escriturário é semelhante e inclui, na primeira parte, provas de sanidade e de capacidade física, de nível mental e Português; e na segunda, provas de Matemática, Escrituração Mercantil, Estatística e Corografia do Brasil. Os exames a que estão sujeitos os candidatos às carreiras inferiores (a de contínuos por exemplo) são em boa parte mais provas de competência prática do que de conhecimentos. Não ha provas específicas de economia e história nos concursos de oficial administrativo e escriturário. Isso reflete, principalmente, o carater do sistema educacional brasileiro, que agrupa os cursos universitários originariamente nos campos de Direito, Medicina e Engenharia. Até agora não ha curso especializado de economia política na Universidade do Brasil, embora pareça estar em vias de organização (6).

O trabalho da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento tem-se concentrado no problema mais premente, o do recrutamento, o que não quer dizer que a questão do aperfeiçoamento haja sido negligenciada. Ela está agora sendo atacada por tres caminhos diferentes. Em primeiro lugar, o DASP envia, todos os anos, um certo número de funcionários ao estrangeiro, afim de que se *familiarizem* com a experiência de outros países. Durante o ano letivo de 1939-40, por exemplo, dez foram mandados aos Estados Unidos.

(6) V. *Brazil*, 1938 (Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1939), p. 362. Deve-se mencionar que existe uma cadeira de Economia Política na Faculdade de Direito, bem como uma na Escola de Engenharia.

Recebem eles cêrca de \$3.000 para despesas, ficando na obrigação de escrever tres artigos para a *Revista do Serviço Público*. Entre os assuntos cursados em 1939, incluíam-se administração pública, administração de pessoal, estatística, estradas de rodagem e conservação de recursos naturais. Em segundo lugar, especialistas estrangeiros deverão ser convidados para visitar o Brasil, afim de dar cursos das suas especialidades e opinar sobre problemas administrativos. E' de se esperar que muitos deles virão dos Estados Unidos (7). O terceiro ramo da atividade de aperfeiçoamento é a criação, pelos órgãos administrativos, de cursos de matérias especializadas. Até agora, somente o Ministério da Agricultura iniciou alguns dêsses cursos, mas outros deverão ser instituídos. Os cursos prolongam-se por dezoito meses e compreendem trabalhos de laboratório, conferências e visitas. Conquanto o comparecimento não seja compulsório, a promoção a certas classes dependerá dêsse tipo de treinamento.

CLASSIFICAÇÃO

O sistema de classificação dos funcionários civis foi assentado pela Lei n. 284, que estabeleceu um certo número de quadros. Em alguns casos, como no Ministério das Relações Exteriores, ha um quadro único; em outros, como no Ministério da Viação e Obras Públicas, os quadros chegam a quarenta e um. A divisão dos quadros, neste Ministério, obedeceu principalmente ao critério geográfico, havendo sido delineados, to-

(7) Veja-se a sugestão feita, sobre o assunto, ao Presidente Vargas, pelo Senhor Paulo Lyra, Presidente interino do DASP (*Diário Oficial* de 5 de janeiro de 1940). O seguinte trecho, transcrito do referido documento, indica a necessidade de tal intercâmbio:

"O problema cresce de significação diante da circunstância de que data de tres anos, apenas, a seleção de pessoal, organizada em moldes racionais e conduzida por um órgão especializado. A anterior descentralização e a precariedade dos métodos em geral empregados permitiram que os servidores do Estado, na sua maior parte, estejam mal ajustados às suas funções e impedidos, portanto, de exercê-las com a eficiência reclamada pelo constante desenvolvimento administrativo do País.

Conquanto os atuais processos de seleção garantam em parte essa eficiência, não bastam para assegurar ao Estado um rendimento satisfatório do funcionalismo civil. Faz-se necessária uma intervenção direta e sistemática que vise o aperfeiçoamento do pessoal".

davia, alguns grupamentos funcionais. Dentro de cada quadro, os funcionários são distribuídos em carreiras. Assim, em cada um dos quadros do Ministério da Viação e Obras Públicas, formados para as Diretorias Regionais dos Correios e Telégrafos, encontram-se carreiras de agente, ajudante de agente, carteiro, escriturário, oficial administrativo, contínuo e contador. Ha, por outro lado, alguns cargos, tais como os de Professor da Universidade do Brasil, chamados *isolados*, porque inadaptaíveis ao sistema de carreira (8). Nos demais casos, no entanto, todos os cargos de funções semelhantes são grupados em carreiras. As carreiras são unas, constituindo divisões funcionais básicas, o que não impede que incluam cargos que, embora semelhantes pela natureza das funções, podem variar grandemente na responsabilidade. Todas as nomeações são feitas para uma determinada carreira e não para um cargo particular dentro da carreira.

Na ocasião em que é nomeado para uma carreira, o funcionário é colocado, de acôrdo com os dispositivos da Lei n. 284, em uma classe, usualmente a inicial, a que corresponde uma categoria particular de vencimento. Ha 23 categorias de vencimento, ou classes, indicadas pelas diferentes letras do alfabeto. Os vencimentos mensais da classe mais baixa, A, são 200\$0; os da mais alta X, são 7:500\$0 (9). Enquanto permanece na classe, o funcionário recebe o vencimento padrão da mesma, pois não existem aumentos anuais ou de qualquer outra espécie.

Para cada carreira ha uma série de vencimentos, fixada pela Lei n. 284. A carreira de oficial administrativo do Ministério do Trabalho, por exemplo, compreende cinco classes, de H a L, inclusive; a carreira de engenheiro abrange apenas duas, J e K. A utilidade de tais classes consiste apenas em indicar o mínimo e máximo dos vencimentos de cada carreira. O traço característico dessa forma de classificação é a falta de qualquer relação específica entre os vencimentos (classe)

(8) Os mais importantes cargos administrativos, que estão fora dos quadros ordinários (classified service), são também denominados isolados. Diferem, entretanto, dos cargos isolados propriamente ditos porque são exercidos em comissão e não asseguram estabilidade aos respectivos titulares.

(9) Um mil réis, ao câmbio médio de janeiro de 1940, era igual a \$0.05. Levando-se em conta o nível dos preços no Brasil, calcula-se que o valor do mil réis seja igual a \$0.12 1/2.

de um funcionário e a importância ou responsabilidade do trabalho individual que êle executa. O trabalho de que o incumbem é determinado, em cada Ministério, pela autoridade competente (10). Vê-se, pois, que a descrição correta do cargo de um funcionário deve incluir a sua carreira, classe, quadro e Ministério, como se segue: "Paulo Monteiro, Oficial Administrativo, classe K, Quadro I, Ministério da Educação e Saúde". Sob o ponto de vista da responsabilidade, êsse Oficial Administrativo pode deter a mais alta posição de sua carreira e, ainda assim, receber apenas os vencimentos mínimos (classe H), 1:100\$0 por mês, assim como pode receber os vencimentos máximos (Classe L), 2:300\$0 por mês, enquanto desempenha as obrigações mais simples da carreira. E' claro que apresentamos um exemplo de extremos, mas ha certo número de casos em que as posições de maior responsabilidade numa carreira são ocupadas por indivíduos que recebem vencimentos mais baixos do que outros que desempenham funções mais simples.

Uma vantagem dêsse tipo de classificação é a grande elasticidade de escolha, que oferece aos chefes de serviço, na designação de pessoas para determinados postos. A despeito do fato de que um funcionário novo, ao ingressar na carreira, recebe apenas os vencimentos mínimos dessa carreira, a autoridade a quem cabe a distribuição de serviços tem a liberdade de colocá-lo em qualquer posição dentro da carreira. Isso foi feito na presunção de que alguns, dentre os novos funcionários, seriam mais capazes do que muitos dos que obtiveram os seus lugares sob o antigo sistema; o método de classificação permite que aos recém-nomeados se confiem, sem demora, postos de responsabilidade.

PROMOÇÃO

A própria natureza do sistema de classificação torna evidente que ha, no Serviço Civil Brasileiro, duas formas de promoção, diferentes entre si e não necessariamente relacionadas: a) promoção em termos de responsabilidade; b) pro-

(10) Ha uma exceção a essa regra. Na carreira diplomática, a correspondência entre as classes e as funções é a seguinte: Classe J, Vice-Consul; Classe K, segundo Secretário ou Consul de segunda classe; Classe M, Consul-Geral ou Ministro de segunda classe; Classe N, Ministro de primeira classe (3:100\$0).

moção em termos de vencimento. Somente esta última foi objeto de regulamentação. A designação de um funcionário para a execução de determinado tipo de trabalho está fora do escopo do sistema de avaliação de mérito.

Um "Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Civis" foi elaborado pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil em 1937 (11), fixando dois métodos de promoção — por antiguidade e por merecimento. Assim que o serviço for composto inteiramente por funcionários selecionados mediante concurso, é possível que a promoção por antiguidade venha a tornar-se insubstancial, mas no período de transição foi considerada necessária a combinação dos dois métodos. Cumpre observar que não ha, presentemente, tendência para reduzir a importância da promoção por antiguidade.

O Regulamento determina que as promoções obedecerão ao critério alternado da antiguidade e do merecimento, exceto quanto à classe final de cada carreira, em que o acesso depende exclusivamente de merecimento. O funcionário não pode ser promovido enquanto não completar dois anos de efetivo exercício numa determinada classe, e só tem acesso, de cada vez, à classe imediatamente superior. Si dois funcionários tiverem a mesma antiguidade de classe, a promoção caberá ao que contar mais tempo de serviço efetivo no Ministério, ou no serviço público federal, ou, finalmente, ao mais idoso. Deve ser notada a liberalidade no cômputo de faltas para a apuração de antiguidade. Todas as faltas devidas a feriados legais, juri e outros serviços obrigatórios por lei, casamento (até oito dias), gravidez, luto (até oito dias) pelo falecimento de pai, mãe, cônjuge, irmão ou irmã, ou filho, são computadas no tempo de serviço do funcionário. A influência da antiguidade faz-se sentir também nas promoções por merecimento: dentro das classes intermediárias de uma carreira, só serão promovidos por merecimento os funcionários colocados nos dois primeiros terços de cada classe, por ordem de antiguidade. Para a promoção por merecimento, o sistema brasileiro envolve a apuração da eficiência em três bases diferentes — condições "fundamentais", "essenciais" e "complementares".

(11) *Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Civis*, Decreto n. 2.290, de 28 de janeiro de 1938 (Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1938), emendado pelo Decreto n. 3.409, de dezembro de 1938.

Consideram-se condições fundamentais a assiduidade, a pontualidade horária, a disciplina e o zelo funcional, que são medidos em pontos negativos. A cada dia de ausência sem justificção, bem como a tres entradas depois da hora regulamentar, corresponde um ponto negativo. As faltas de disciplina e de zelo funcional são punidas por advertências, repreensões e suspensão, que acarretam a contagem de dois, quatro e seis pontos negativos, respectivamente. As condições essenciais e complementares são medidas em pontos positivos, de acôrdo com a seguinte escala:

| | |
|--|--------|
| 1. Valor intrínseco de informações ou pareceres; exatidão, escrupulo e perfeição dos trabalhos de rotina | 0 — 30 |
| 2. Compreensão de responsabilidade | 0 — 20 |
| 3. Qualidades de cooperação | 0 — 10 |
| 4. Firmeza de caráter e discreção | 0 — 10 |
| 5. Conhecimento prático sôbre os assuntos da repartição, do Ministério e do serviço público | 0 — 20 |
| 6. Urbanidade no tratamento com os demais funcionários e com o público | 0 — 10 |

Condições Complementares

| | |
|---|--------|
| 1. Capacidade de direção | 0 — 10 |
| 2. Produção de monografias e estudos além dos escritos no exercício das funções | 0 — 10 |

Os pontos são atribuidos, quadrimestralmente, por dois chefes de serviço em cada repartição. O total de pontos, em cada período, é representado pela soma algébrica dos pontos negativos e positivos, e o grau de merecimento correspondente a certo número de períodos é a média aritmética dos totais de pontos obtidos em cada um deles. Os graus não passam de classe a classe; a avaliação de eficiência é feita em cada classe e recomeça depois da promoção.

Os boletins preenchidos pelos chefes de serviço são encaminhados à Secção Administrativa da Divisão de Pessoal do Ministério, de onde passam à respectiva Comissão de Eficiência, que pode modificar, à discreção, os graus atribuidos. Quando ha divergência entre os chefes de serviço sôbre o merecimento de um funcionário, cumpre à Comissão ponderar detidamente os fatos, assim como, sempre que um ponto excepcional é atribuido a qualquer das condições essenciais

e complementares, examinar as circunstâncias envolvidas.

Antes de prosseguir na discussão das Comissões de Eficiência, cabe dizer algo sobre as Divisões de Pessoal. Compõem-se elas, comumente, de quatro secções. As secções financeira e de contróle encarregam-se da frequência e outros registros, da organização das folhas e do pagamento do pessoal. A secção de assistência social auxilia a atividade cooperativa e promove os exames médicos dos funcionários. Cooperam, também, com a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do DASP na elaboração dos planos de treinamento dos funcionários do Ministério, assim como promove campanhas educativas em favor da prevenção de acidentes no trabalho. A secção administrativa, finalmente, se encarrega de todos os trabalhos de rotina não afetos às outras secções, tais como os que dizem respeito a nomeações, promoções, transferências, exonerações, licenças, penalidades e aposentadorias. Todas as Divisões de Pessoal trabalham em estreito contacto com o DASP.

As Comissões de Eficiência foram reorganizadas pelo mesmo decreto que criou o DASP. Ha uma Comissão em cada Ministério, subordinada ao Ministro e articulada com o DASP. Cada Comissão é composta de tres membros, escolhidos dentre os funcionários do Ministério, pelo Presidente da República. Os membros das C.E. dão seu tempo integral ao trabalho das mesmas, pelo que recebem, além dos vencimentos de sua classe, mais 8:400\$0 anuais. As Comissões assessoram os Ministros sobre a organização do Ministério e matérias correlatas. Elas são responsáveis pelo sistema de avaliação do mérito, desempenhando, conseqüentemente, importante papel nas promoções. Cumpre-lhes, ainda, manter íntima cooperação com o DASP e apresentar relatório anual de seus trabalhos àquele departamento e ao Ministro.

As Comissões elaboram as listas finais de antiguidade e merecimento. Quando uma vaga ocorre, a Comissão encaminha ao Presidente da República, por intermédio do Ministro, a indicação do funcionário que deve ser promovido, caso se trate de promoção por antiguidade, ou uma "Proposta de Promoção por Merecimento", também chamada "Lista Triplíce", quando se trata dessa espécie de promoção. Figuram na lista, sem menção dos respectivos graus ou indicação de qual possui o mais alto, os nomes dos tres funcioná-

rios de maior merecimento na classe imediatamente inferior àquela em que a vaga se abriu. O Presidente escolhe um, dentre os tres, para ser promovido.

Ha nesse processo uma superposição de funções, aparentemente desnecessária, entre as Comissões e as Divisões de pessoal. Além disso, os graus atribuídos pela Comissão e, conseqüentemente, a própria composição das "Listas Triplíce", podem ser modificados pelo Ministro, de sorte que a avaliação de mérito feita por um chefe de serviço é susceptível de duas revisões. O sistema brasileiro de avaliação de mérito é, de modo geral, complicado e exige dos chefes de serviço força de carater quasi superhumana, não poderes divinatorios; daí o fato de já haver evidente descontentamento com o atual estado de cousas (12). O período de apenas quatro meses entre as avaliações de merecimento é tão curto, que o preenchimento dos boletins corre o risco de ser considerado mais um aborrecimento do que um encargo importante. E toda uma série de circunstâncias o torna ainda mais difficil: as classes são muito numerosas, os funcionários se encontram separados geograficamente e, além disso, executam trabalhos de natureza bastante variada. Convenhamos em que, graduar em pontos o merecimento, digamos, de vinte escrivurários que trabalhem na mesma repartição e desempenhem funções muito similares, já é tarefa consideravelmente difficil. Multiplique-se agora esse número por tres ou quatro, diversifiquem-se os seus misteres, acrescentem-se outras repartições e ver-se-á que mesmo uma diferença de vários pontos em urbanidade, ou espírito de cooperação, por exemplo, carece inteiramente de sentido. Considere-se, finalmente, que, quando funcionários da mesma classe estão empenhados na execução de serviços sensivelmente variaveis em grau de difficuldade, pode acontecer que um servidor competente, incumbido de uma tarefa complicada, obtenha pontos inferiores aos de um colega menos capaz, encarregado de simples trabalho de rotina. Em tais circunstâncias, o sólido estímulo do critério da antiguidade pode oferecer uma alternativa sedutora ao que, no caso, se parece com o

(12) V. Astério Dardeau Vieira, "Administração de Pessoal, III. Tipos de classificação", *Revista do Serviço Público*, julho de 1938, ps. 5-9. Publicada pelo DASP, a *Revista* é consideravelmente mais do que um periódico de e para empregados do Governo.

princípio da indeterminação de Heisenberg aplicado às promoções.

Do ponto de vista do moral, ha manifestas objeções ao sistema brasileiro de classificação. A regra de remuneração igual para atribuições idênticas, por exemplo, é frequentemente violada. A certeza de que, em cada carreira, a antiguidade é via de acesso a todas as classes, menos à última, dificilmente dará lugar a uma competição fecunda entre os novos funcionários. E uma vez que é mais facil a obtenção de pontos altos no desempenho de funções rotineiras, o sistema desencoraja a aceitação de responsabilidade. Ocorre mais que, conquanto a avaliação de mérito devesse indicar, para os encargos de responsabilidade, os funcionários mais bem qualificados, — essa é, pelo menos a presunção lógica — não ha, por parte dos encarregados da distribuição de serviços, a menor obrigação de observarem aquele critério. Mas como, em geral, os diretores de repartições desejam que os seus serviços sejam tão eficientes quanto possível, a competência ordinariamente acaba sendo premiada. A despeito disso, e ainda que o mérito possa triunfar em termos de vencimento, nem sempre triunfa em termos de responsabilidade, que é, não raro, um incentivo mais forte : o preconceito ou a vaidade de um superior pode emparedar o mérito de um inferior.

DIREITOS E DEVERES DOS FUNCIONÁRIOS

O Estatuto dos Funcionários Públicos completa a lista das principais leis que regulam o Serviço Civil Brasileiro (13). Compõe-se de tres partes essenciais : provimento e vacância de cargos públicos, inclusive pormenores sobre a transferência de um quadro para outro ; direitos e vantagens dos funcionários ; deveres e ação disciplinar.

A primeira parte diz respeito, sobretudo, à seleção e promoção. Na segunda parte são especificados certos aumentos de vencimentos, que podem ser concedidos em circunstâncias especiais. Além das importâncias abonadas a título de diárias, nos casos em que o trabalho é executado em viagem ou fora da sede, ha gratificações —

somas equivalentes até a um terço dos vencimentos regulares — com que se remuneram : a) serviços extraordinários ; b) trabalhos de natureza especial, técnica ou científica, não incluídos nas obrigações normais do funcionário ; c) tarefas cuja execução envolva risco de vida ou de saúde. Concede-se, também, ajuda de custo nos casos em que o funcionário, a serviço do Govêrno, transfere seu domicílio de uma para outra parte do país.

Depois de completar um ano de exercício no serviço público, o funcionário adquire direito ao gôzo anual de vinte dias consecutivos de férias. As licenças remuneradas são concedidas em caso de moléstia do funcionário ou de pessoa de sua família, acidente, serviço militar e, sem vencimento, para tratar de interêsses particulares. Essa última licença somente pode ser concedida uma vez em cada dois anos, ainda assim quando não houver inconveniente para o serviço. As horas de trabalho não são excessivas. O horário usual para os que trabalham nas repartições é de 11 da manhã às 5 da tarde, com meia hora para o "lunch". O total semanal perfaz trinta e tres horas, desde que, aos sábados, ha um meio feriado.

A estabilidade é adquirida pelo funcionário depois de dois anos de serviço, quando nomeado em virtude de concurso, ou depois de dez anos, nos demais casos. Uma vez adquirida, o funcionário só poderá ser demitido em virtude de sentença judicial, pela prática de um crime, ou mediante processo administrativo. No entanto, a "estabilidade não obrigará a União a tolerar a permanência em cargo público de funcionário faltoso, inepto ou incapaz" (art. 192, § 1.º). Além disso, ela não confere direito a determinado cargo, mas apenas a algum, reservando-se o Govêrno o direito de, segundo o sistema de classificação, aproveitar o funcionário no cargo que corresponda melhor às suas aptidões, na mesma carreira ou em outra.

E' concedida pensão de aposentadoria aos funcionários ainda em boa forma que queiram se aposentar depois de trinta e cinco anos de exercício, e aos que devam fazê-lo por motivo de doença, ou por haverem atingido a idade compulsória (sessenta e oito anos). Ocasionalmente, pode-se também exigir que se aposentem antes de realizarem as referidas condições. O Estatuto prevê a elaboração de um plano de assistência

(13) Decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939 (Rio de Janeiro, Oficinas Gráficas de "A Noite", 1939).

médico-hospitalar (14) e o estabelecimento de centros de educação física, o financiamento de bolsas de estudos no estrangeiro para funcionários e a criação de cursos de aperfeiçoamento e especialização profissional. Os empregados podem organizar associações de beneficência ou sociedades de finalidades recreativas ou de cooperação econômica, mas lhes é expressamente proibida a organização de sindicatos. A execução desses planos está apenas em início. O "Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado", comumente chamado IPASE, está desenvolvendo as suas atividades nesse sentido (15).

Embora lhes seja vedada a formação de sindicatos para a melhoria das suas condições de trabalho, e embora não tenham qualquer meio de representação coletiva comparável aos Whitley Councils, é garantido aos funcionários, individualmente, o direito de petição contra atos dos seus superiores, tais como repreensões ou transferências de um quadro para outro, demissões, etc. A petição, nesses casos, deve revestir-se de caráter formal rígido.

Uma vez esgotados os remédios administrativos, o funcionário pode recorrer aos tribunais. Tais casos não são de maneira alguma raros, embora os tribunais confirmem, na maioria deles, as decisões governamentais.

Os deveres do funcionário, tais como figuram no Título III do *Estatuto*, refletem em geral aqueles pontos em que a avaliação de mérito está baseada, com o acréscimo da obrigação de comparecer às festas cívicas. Segue-se uma lista de proibições, constituída em boa parte do contrário dessas obrigações. Pode-se destacar, entre elas, a proibição de censurar as autoridades constituídas, ou criticar os atos da administração, exceto em trabalhos devidamente assinados, em que

a apreciação dos mesmos, de um ponto de vista doutrinário e com o fito de cooperação, é permitida. Aos funcionários é também vedado promover manifestações de aprêço ou desaprêço dentro da repartição, iniciar greves e aderir a elas.

As penas disciplinares vão da advertência por negligência, com escala pela suspensão e multa, à demissão a bem do serviço público. A suspensão, que não pode exceder o prazo de noventa dias, é aplicada em caso de falta grave, desrespeito às proibições consignadas no *Estatuto* ou reincidência em falta já punida com repreensão. A pena de demissão a bem do serviço compete originariamente ao Presidente da República e só é imposta ao termo de processo administrativo regular, instaurado e dirigido por uma comissão de inquérito especialmente constituída para o fim. Os processos administrativos contra funcionários são instaurados por determinação de um Ministro de Estado, dos diretores gerais e dos chefes de repartições ou serviços. Ao funcionário que tem a iniciativa do processo, cabe designar a comissão, que deve concluir o inquérito dentro de sessenta dias, ficando os seus membros dispensados do serviço regular da repartição. É facultada ampla oportunidade de defesa ao acusado e a Comissão pode, quando julgar necessário, ouvir a opinião de peritos.

CONCLUSÕES

Em se tratando do Serviço Civil Brasileiro, o ponto fundamental, que cumpre destacar, é que ele conta apenas tres anos. As tradições e o pessoal herdados ainda são vigorosos e os novos princípios estão sendo aplicados, necessariamente, por homens que aprendem no exercício dos cargos. Deve-se esperar resistência por parte dos inimigos crônicos de reformas (16), bem como a prática de erros pelos próprios implantadores da nova ordem. O Serviço Civil Brasileiro continuará, ainda por algum tempo, em período de transição, ensaiando e modificando as suas regras, de acordo com as lições da experiência.

Presentemente, o fato vital é que, no Brasil, os futuros funcionários estão sendo selecionados imparcialmente, por meios que visam comprovar a sua competência para o serviço público.

(14) Um grande hospital, com 600 leitos, exclusivamente para funcionários, está em construção no Rio de Janeiro. Existem também planos em elaboração para uma série de campos que servirão como centros de férias, baratos e saudáveis. Esses campos poderão ter ocupantes durante todo o ano, porquanto a época de férias no Brasil não se limita aos meses de julho a outubro.

(15) Deve-se notar que esquemas de aposentadoria foram administrados pelo Tesouro durante muitos anos, mas no futuro o IPASE é que os administrará. A organização dessa instituição (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado) foi estabelecida pelo Decreto-lei número 970, de 21 de dezembro de 1938, que modificou o de n. 288, de 23 de fevereiro de 1938.

(16) V. Urbano C. Berquó, "Eficiência Administrativa e Sabotagem Burocrática", *Revista do Serviço Público*, abril de 1938, págs. 5-9.