

MERECIMENTO, PROMOÇÕES E EFICIÊNCIA

URBANO C. BERQUÓ.

O regulamento de promoções dos funcionários públicos civis da União expedido pelo decreto n. 2.290, assinado pelo Presidente da República no dia 28 de Janeiro de 1938, estabelece, ou melhor, reconhece tres espécies de condições definidoras do mérito no serviço público. Acham-se elas classificadas da seguinte maneira: **fundamentais**, **essenciais** e **complementares**. Nestas últimas se acha incluído, além da capacidade de direção demonstrada pelo funcionário, o desejo por êle revelado de contribuir com seus estudos e pesquisas para o melhoramento do serviço público.

A lei n. 284, de 28 de Outubro de 1936, foi o marco inicial do desenvolvimento de uma política orientada no sentido da profissionalização do funcionalismo federal. Conservando-se inteiramente fiel à sua finalidade, o Conselho Federal do Serviço Público Civil vem agindo invariavelmente, desde a sua instalação, com êsse escopo sempre em vista. Quem se der ao trabalho de examinar, ainda que ligeiramente, o acêrvo já considerável dos atos e resoluções do C. F. S. P. C. verificará sem dificuldade quão exata é essa nossa afirmativa.

Na confecção do projeto de regulamento de promoções, a que o decreto n. 2.290 deu força de lei, o C. F. S. P. C., especialmente na parte relativa ao **merecimento**, deixou-se guiar sobretudo pelo cuidado de elevar o **standard** do pessoal administrativo da União. Em conformidade com o disposto nesse regulamento, o acesso ao cargo imediatamente superior da carreira a que pertence não poderá ser alcançado pelo funcionário sinão pelo tempo e pela qualidade dos serviços prestados anteriormente. O **merecimen-**

to, apurado cuidadosamente levando-se em conta as tres modalidades de condições acima enumeradas, será indubitavelmente o mais poderoso instrumento de seleção nos quadros de nosso serviço público civil.

A nosso ver, o sistema ideal seria o que fizesse do **merecimento** o fator único e exclusivo das promoções. Ao elemento **antiguidade** pensamos que se deveria atribuir um **pêso** bem menor, conferindo-se-lhe apenas um papel **secundário** na avaliação do mérito de cada funcionário. A força da rotina e a inércia de certos preconceitos são, porém, muito grandes para que se possa fazer delas tábua rasa sem provocar resistências cegas, porém suscetíveis de causar sérios prejuízos.

Foi certamente o reconhecimento dêsse fato que inspirou o legislador, quando levou a efeito a obra de reforma estrutural denominada "reajustamento dos quadros do serviço público civil", a conservar os dois critérios para a promoção: o da **antiguidade** e o do **merecimento**. O C. F. S. P. C., ao preparar um projeto regulamentando êsse assunto, não poderia evidentemente afastar-se da orientação mantida pela lei n. 284. Mas um exame atento dêsse trabalho evidencia a preocupação sob todos os pontos de vista louvável de preparar o terreno para que ulteriormente se dê ao **merecimento** a ponderação que a necessidade de uma crescente eficiência administrativa exige.

Embora fazendo aos hábitos adquiridos a concessão, perfeitamente defensável quando encarada em seu aspecto prático, referente à **antiguidade**, a lei n. 284, abriu, porém, uma exceção para o acesso à classe final de cada carreira. Para se atingir a êsse ápice a **antiguidade** foi con-

siderada um elemento insuficiente, ficando dessa maneira a ascensão ao posto mais elevado de sua profissão assegurada exclusivamente ao funcionário possuidor de **merecimento**. Será vedada em consequência disso aos que não se esforçam para efetuar um trabalho meritório a realização plena de sua carreira no serviço público.

A mais valiosa contribuição contida no decreto n. 2.290, para aumento da eficiência de nosso funcionalismo, afigura-se-nos ser a representada pelas **condições complementares** do merecimento. Nelas se encontra, com efeito, um poderoso estímulo ao desenvolvimento de duas qualidades cuja importância avulta incessantemente no domínio do serviço público: a **capacidade de direção** e o **gosto pela investigação intelectual**. Acreditamos mesmo que futuramente a demonstração da posse de cada uma dessas qualidades venha a ser incluída entre condições **essenciais** do merecimento.

Arthur Morgan, o notável engenheiro e educador a quem o presidente Franklin Roosevelt confiou a direção da **Tennessee Valley Authority**, publicou em 1934 em **Social Forces**, a interessante revista da Universidade da Carolina do Norte, um artigo magistral sobre "*Vitality and Formalism in Government*". Como todos os que se acham familiarizados com os problemas de ordem administrativa o professor Morgan é um inimigo irreduzível da **burocracia**. Considera-a mesmo uma fonte permanente de graves perturbações na complexa vida social de nossos dias.

A **burocracia** define-a Morgan com muita justeza como o predomínio do formalismo no trato das questões administrativas. É um mal que não se verifica unicamente no serviço público, como se julga geralmente, mas que também se registra no funcionamento de numerosas empresas privadas, principalmente nas de grandes dimensões. A sua manifestação mais visível e, por isso mesmo, a que tem dado origem a maior número de críticas e sátiras consiste no que os franceses batizaram com o nome tão expressivo de **paperasserie**.

Mas a profusão do papelório não é mais do que um aspecto por assim dizer material do sistema burocrático. Sob o ponto de vista funcional a característica deste é o alongamento desnecessário dos processos administrativos, o que o torna progressivamente incompatível com a imperiosa necessidade de eficiência que domina toda a vida social de nosso tempo. A rotina nêle pre-

dominante impede a adoção de medidas e de métodos aptos a reduzir ao mínimo o gasto de tempo e de esforços.

A burocracia representa, portanto, o mais sério impecilho à realização de um trabalho administrativo verdadeiramente fecundo. Combatê-la tenazmente deve ser, por conseguinte, uma das maiores preocupações dos governantes de cada país. Reduzir ao mínimo os seus malefícios é concorrer, sem dúvida, do modo mais eficaz para possibilitar o Estado a agir com a segurança de que tanto precisa para resolver os tremendos problemas que presentemente incidem em sua órbita.

Desburocratizar um serviço público está longe de ser tarefa tão simples como o julgam muitos dos que clamam contra os inconvenientes que resultam da tirania dos **canais competentes**. Tentar fazê-lo por meios exclusivamente punitivos, quer dizer, empregando sanções rigorosas à maneira draconiana, seria rematada tolice, pois dessa forma jámais se atingiriam as raízes do sistema. Ademais, tal conduta iria forçosamente provocar um descontentamento que serviria para agravar ainda mais os males existentes.

A única maneira eficaz de combater a burocracia consiste, segundo o professor Morgan, no desenvolvimento do espírito profissional entre os servidores públicos. Nada é, com efeito, mais oposto, mais refratário ao burocratismo do que o espírito profissional. As suas qualidades distintivas são exatamente a negação de tudo o que um *rond-de-cuir* cem por cento possui em mais elevado grau.

Mas a profissionalização de um serviço público não é obra que possa ser levada a efeito facilmente ou de improviso. Um trabalho ininterrupto de muitos anos é indispensável para se obter resultados que não sejam meramente transitórios em seu alcance. Faz-se mister para isso a adoção e a estrita observância de uma **política** coerente e orgânica traçada com semelhante objetivo.

O C. F. S. P. C. é o órgão incumbido em nosso país de realizar a política de profissionalização dos funcionários civis da União. O texto básico dessa política é a lei n. 284, de 28 de Outubro de 1936, que determinou a instituição do C. F. S. P. C. com o intuito de aparelhar convenientemente o Governo da União para executá-la sem quebra de continuidade. E ninguém de boa fé e com suficiente conhecimento de causa negará que tão árdua incumbência venha sendo de-

sempenhada de modo eficaz graças ao esforço infatigável do C. F. S. P. C.

O regulamento das promoções é um trabalho destinado a assinalar o começo de uma nova etapa na realização da política consubstanciada na lei n. 284, pela decisiva influência que irá exercer, sem dúvida, sobre o desenvolvimento do espírito profissional entre os servidores da União. As condições estabelecidas para a apuração do **merecimento** apresentam uma dupla vantagem: por um lado eliminam, ou, pelo menos, reduzem fortemente, o subjetivismo em sua apreciação e, por outro, preparam a passagem para um novo regime de promoções em que se reserve exclusivamente ao mérito o direito de acesso nos quadros do serviço público. Em nossa opinião, é tal orientação definida para o futuro que dá ao regulamento expedido pelo decreto n. 2.290 uma extraordinária significação construtiva.

O serviço público constitui presentemente um campo de ação da maior amplitude: as suas fronteiras vão se estendendo constantemente, abrangendo assim cada dia problemas de interesse social até então deixados à margem de qualquer interferência estatal. Por essa razão é que o Estado precisa mostrar-se agora **capaz de dirigir** o conjunto das atividades nacionais, conforme a expressão de Mihaïl Manoïlesco por nós já citado em artigo anterior. Formar nos quadros do serviço público uma categoria de autênticos **elementos dirigentes** é atender, por conseguinte, a um reclamo imperioso da vida social contemporânea.

A promoção deve ser o instrumento selecionador por excelência dos funcionários que possuam qualidades intelectuais e morais que o trabalho de direção exige. Tal consideração, a nosso ver, merece inteira primazia sobre quaisquer outras, pois tudo o que diz respeito à eficiência administrativa apresenta atualmente um interesse social de primeira ordem. E é por tal motivo que vemos no **merecimento** o fator único a ser tomado em conta, desde que se queira utilizar a promoção sistematicamente como o meio mais adequado a assegurar a ascensão às classes mais elevadas das diversas carreiras unicamente àqueles que venham demonstrando maior aptidão para o desempenho da árdua função de **dirigir**.

As condições **complementares** do **merecimento** a que se refere o regulamento de promoções agora em vigor abrangem: a **capacidade de dire-**

ção e a produção de monografias sobre assuntos de serviço público. A êsse propósito julgamos acertado reportarmo-nos mais uma vez aos ensinamentos contidos nesse grande livro que é **A Grammar of Politics**, da autoria de Harold Laski, um dos mais eminentes pensadores políticos da Inglaterra atual. "Todo serviço público — observa êle — pode ser dividido grosseiramente em duas categorias principais. Ha um grande número de pessoas cujo trabalho consiste sobretudo em funções puramente materiais. Elas copiam cartas, preenchem fórmulas, alinham artigos em livros de contas. Ha outras, porém, em bem menor número, ocupadas em um trabalho verdadeiramente criador: preparar uma política, emprender pesquisas, tomar decisões".

Constituir no seio do funcionalismo uma elite capaz de realizar com o melhor rendimento êsse **trabalho verdadeiramente criador** é, pois, uma necessidade, que não admite qualquer contestação. Laski acha indispensável para isso que se acostume sem demora em todos os serviços públicos "a dar funções responsáveis antes dos trinta e cinco anos: de outra forma se contrai o hábito de aguardar as ordens superiores. Sente-se desamparado e incapaz quando chega a hora de tomar decisões importantes; envelheceu-se sem pensar por si mesmo, mas preparando os elementos do pensamento de outrem". Por isso, acrescenta, "si desejamos um tipo de funcionário que ame a sua tarefa até o ponto de lhe consagrar todas suas qualidades de espírito e de coração, nunca seria demasiado cedo para lhe oferecer funções que êle possa desempenhar para completa satisfação de sua própria dignidade. Impõe-se a escolha: ou o sentimento de criar deve seguir a aquisição das aptidões técnicas, ou é forçoso renunciar à obtenção do melhor rendimento possível".

Arnaud Dandieu, o perspicaz autor de "**La Révolution nécessaire**", formulou uma lei **dicotômica do trabalho humano**, que os seus discípulos e continuadores do grupo **Ordre Nouveau** tomam como base de seus engenhosos projetos de reforma social. Segundo Dandieu (ver a êsse respeito, entre outros estudos, o vigoroso livro "**Dictadure de la Liberté**" de R. Aron) o trabalho humano decompõe-se sempre em dois elementos fundamentais: um de **iniciativa**, livremente criador; outro, **automático, de mera repetição**. Essa maneira de ver é idêntica à expressa por Laski em relação ao trabalho executado pelos funcionários.

A capacidade de direção é inseparável da vontade de criar, do anseio de melhorar o existente, de substituir os processos rotineiros por normas de conduta mais racionais. Mas si o funcionário dotado de tais atributos é forçado a permanecer longos anos no desempenho de tarefas em que predomina o automatismo é claro que, pouco a pouco, êle irá desanimando e perdendo todo o estímulo, a não ser que ao fim de certo tempo se decida a aproveitar melhor as suas aptidões em outras esferas de atividade. O conselho dado por Laski, afim de impedir que ocorra semelhante desperdício de aptidões superiores, não poderá ser posto em prática, entre nós, todavia, enquanto ao **merecimento** não for reservado exclusivamente o acesso nas carreiras que compõem os quadros de nosso serviço público.

O funcionário que tenha gosto e capacidade para a investigação intelectual vai encontrar certamente um estímulo na segunda condição **complementar** do merecimento: a **produção de monografias** sobre assuntos de serviço público. Sustenta Laski: "devemos ser capazes de formular as regras da administração pública como um sistema de hipóteses de trabalho, sem cessar modificadas por uma experiência conciente de si mesma. Com êsse objetivo julgo que duas coisas são necessárias. Devemos primeiramente associar o funcionário com o govêrno de sua profissão. Devemos tornar as suas opiniões sobre os critérios segundo os quais êle trabalha explícitas e organizadas da mesma maneira por que elas o são no direito e na medicina. Devemos também permitir ao funcionário, em condições adequadas, que escreva obras sobre organização governamental".

O C. F. S. P. C. foi particularmente feliz quando no projeto do regulamento de promoções

pôs em relêvo a importância da produção por funcionários de monografias a respeito do serviço público. O estudo objetivo de determinado aspecto da vida de sua carreira, ou do conjunto desta encarada como categoria profissional, ou ainda de qualquer problema que interesse ao serviço público em geral, realizado por um funcionário de alto valor intelectual pode muitas vezes trazer contribuições importantíssimas para o aperfeiçoamento da administração nacional. E' necessário, porém, que tais investigações se façam sem nenhuma idéia preconcebida, mas tendo em vista somente concorrer para o aumento da eficiência administrativa, sem a preocupação de confirmar ou infirmar certos pontos de vista dominantes.

Não queremos nos alongar mais por hoje sobre êsse assunto, pois o nosso objetivo no presente artigo é apenas salientar o caráter de transição que apresenta inegavelmente o regulamento de promoções que acaba de ser posto em vigor. O que nêle ha de mais significativo é, em nosso entender, a definição do merecimento em conformidade com as tres espécies de condições reconhecidas. Essa parte essencial satisfazendo plenamente às condições atuais, tem ainda a seu favor o fato de ser norteadada claramente para uma reforma ulterior que dê ao **mérito** toda a preponderância a que faz jús nesse ponto.

O **merecimento** será doravante conceituado, levando-se em conta fatores que outrora eram desprezados, ou melhor, ignorados entre nós. As condições **complementares** são um estímulo ao desenvolvimento de um corpo de funcionários de escol, aptos a **dirigir** e a **melhorar** o funcionamento de nosso serviço público. O C. F. S. P. C. pode orgulhar-se por isso de ter feito um trabalho construtivo de alcance extraordinário.