

EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Consul MOACYR R. BRIGGS

Diretor da Divisão de Organização e Coordenação do D. A. S. P.

Vem de bem longe a idéia de se dar uma organização racional ao aparelhamento administrativo brasileiro.

Ainda no regime monárquico, os propagandistas da forma de governo republicano já defendiam arduamente os princípios básicos de uma organização administrativa do Estado, que, harmonizando política e administração, as definisse mais claramente, impedindo que no setor dos serviços públicos se fizessem sentir, profundamente, as influências partidárias.

Proclamada a República, os programas governamentais começaram a prometer uma orientação no sentido das exigências dos serviços públicos para a organização administrativa do País, que, naquela época, já reclamava uma reforma radical.

A atenção dos nossos governantes, porém, foi atraída para a solução de assuntos de naturezas diversas, que de perto interessavam à nova orientação política imposta ao País. Dêsse modo, foi relegada para plano secundário a anunciada reorganização geral da administração pública, o que resultou no seu esquecimento.

E, desde essa época, vem a administração do país se ressentindo dos defeitos, falhas e erros que acusa todo o mecanismo burocrático, cujas peças trabalham sem coordenação, sem ritmo, entrando a marcha dos serviços públicos.

Entendeu-se, então, e é o que comprova a nossa legislação tumultuária e esparsa, que a solução para o momento era, como se fez, a adoção do sistema de reformas parciais, fracionadas, sem a pre-existência de um plano uniforme e geral.

Em vez do ajustamento e reajustamento dos órgãos existentes, outros eram criados, alguns desdobrados, aumentando a balbúrdia reinante.

Na organização, criação e reforma de repartições e serviços, eram esquecidas as reais necessidades da administração, para que fôssem atendidas as conveniências do momento.

E a consequência disso tudo, por demais prejudicial à administração, foi estabelecer-se ainda maior confusão, que redundou na anarquia completa em que os serviços se executavam, orientados diferentemente e organizados de modos vários.

Enquanto isso se verificava em relação à organização de serviços, quanto ao pessoal para os executar mais se acentuava a tendência indisfarçável de beneficiar o interesse pessoal, de amparar situações individuais, com flagrante preterição dos direitos coletivos da grande classe dos servidores do Estado.

E o atestado mais eloquente dessa verdade, que se não pode esconder, está na própria legislação reguladora da administração pública, que vale por uma afirmação do quanto as leis não atendiam, de modo geral, às finalidades que as justificavam, aos propósitos dos seus idealizadores.

Os vencimentos dos funcionários públicos eram fixados arbitrariamente, ao sabor das injunções do momento, desprezados a prudência, o acêrto e a justiça.

A natureza da função, a hierarquização, o escalonamento normal e natural, eram elementos esquecidos, que não se computavam para fixar proventos compensadores do desempenho de função pública.

Quasi todas as majorações então efetuadas eram parciais, com o intuito de beneficiar certos e determinados serventuários, não havendo nem

mesmo o natural escrúpulo de esconder-se a verdadeira finalidade dessas iniciativas.

E, quando se pretendia estender êsses benefícios à classe inteira, não se o fazia de modo aconselhável; mas se fixando uma percentagem sobre os proventos existentes, o que, em vez de regularizar a situação geral, mais a agravava, acentuando a disparidade, o desequilíbrio, as injustiças no tratamento que, igualmente, deveria abranger o funcionalismo todo.

Os governos, em meio do regime republicano, tentaram impedir a continuação dessa situação, que apresentava sintomas de gravidade indizível; a desorganização reinante na administração pública atingia tal vulto que já não mais se acreditava ser possível conseguir-se um regime em que imperassem a ordem e a disciplina.

Daí o ter vindo à baila projetar-se, para o funcionalismo federal, um Estatuto que impusesse à administração uma orientação uniforme e segura, corrigindo-se, tanto quanto possível, as falhas, os enganos e os erros que a prática apontava.

Surgiram então esboços, planos, idéias, todos ainda com os mesmos vícios anteriores, porque não se conseguia divorciar a política da administração, embora se fôsem tornando, com o passar do tempo, quasi irremediáveis os males que entravavam a movimentação do aparelho administrativo.

E' que não havia ainda o desejo sincero de realizar alguma cousa.

E a prova disso está no fato de nenhum dos projetos, por essa ocasião apresentados, ter ido adiante; julgavam-se insanáveis as falhas encontradas, que, assim, não eram corrigidas e invalidavam os trabalhos que chegavam a ser elaborados.

Surgiram, então, os aumentos da "Tabela Lyra" e, mais tarde, o de 100% sobre os vencimentos de 1914, concedido ao funcionalismo no último Governo anterior à revolução de 1930.

Dêse modo se minorava, por um lado, a aflitiva situação financeira do funcionalismo; por outro, maior confusão se estabelecia nos quadros do pessoal, multiplicando as dificuldades para a implantação de um plano racional, que corrigisse as gritantes desigualdades existentes.

A essa altura é o país envolvido por uma revolução que, em pouco, se tornou vitoriosa.

E, ante os olhos do Chefe do Poder, aparecia o panorama desconcertante em que se refletiam,

em côres negras, a gravidade de uma situação financeira deficitária, o desespero de uma posição econômica ameaçadora e, por fim, sem referir às dificuldades de ordem politico-partidária, a desorganização em que a administração pública se debatia, regulada por uma legislação confusa, esparsa e tumultuária, e que culminava com a ausência de aparelhamento eficiente e material humano capaz.

Removidos os primeiros obstáculos, afastados os empecilhos naturais e resultantes da convulsão por que atravessara o país, pode o Governo voltar as suas vistas para a administração pública.

Foi então organizada a Comissão Mixta de Reforma Econômica e Financeira, em cujo programa de ação se incluía a elaboração de um plano geral de reajustamento dos quadros e vencimentos do funcionalismo.

Essa Comissão, depois de longos estudos, apresentou, afinal, um projeto, que foi submetido à apreciação do Governo.

Esse projeto evidenciou fartamente que a confusão reinante nos domínios da administração era maior do que se julgava, situação essa que impossibilitava ao País assumir as novas responsabilidades que o progresso científico e social vai atribuindo ao Estado.

Notou-se, assim, que a eficiência da organização administrativa nem de longe correspondia aos dispêndios do Estado na manutenção de seus serviços.

E não se pode negar que, entre os motivos determinantes dessa situação quasi insustentável, se destacavam a forma de recrutamento dos servidores do Estado e a desigualdade gritante da remuneração, que obrigava os menos favorecidos a procurar, fora dos serviços públicos, o que lhes faltava para fazer face a despesas inevitáveis.

Não se conhecia, ao certo, quanto o Estado despendia com os seus funcionários; as cifras que os orçamentos consignavam nunca indicaram o vulto real dos gastos efetuados. Ia muito além o caos. O Orçamento da Despesa previa somas que se despendiam, sem controle, sem segurança, sem exatidão, na administração pública.

Acrescente-se a tudo isso a elasticidade, sobremodo prejudicial aos cofres públicos, na interpretação das leis concessionárias de abonos, gratificações e adicionais.

E sempre que, a favor do Estado, se suspendia a concessão de qualquer benefício injusto e irregular, argumentava-se com o "direito adquirido",

para acarretar à nação prejuízos incalculáveis, cujas consequências não se podem prever. As equivalências e as equiparações resultantes do exagêro na interpretação legal justificavam a jurisprudência administrativa e as sentenças judiciais, determinando, por outro lado, sérias dificuldades, além de estabelecer enorme confusão.

Convém salientar que não existia uma escala fixa e invariável que padronizasse os vencimentos, disso resultando, inevitavelmente, grandes absurdos e maiores injustiças. Havia, por essa época, perto de quatrocentas modalidades de pagamento de cargos públicos federais.

Si era essa a situação em relação aos vencimentos do funcionalismo, menor não era a desordem na denominação dos respectivos cargos. Muitas, nenhuma relação tinham com o cargo e eram simples títulos de favor, dados, algumas vezes, para satisfazer a vaidade individual, outras para encobrir a verdadeira natureza do cargo a criar-se ou, ainda, para justificar remuneração maior do que, normalmente, se atribuiria ao cargo.

Feito êsse levantamento geral, estava o Governo examinando as conclusões daquela Comissão, quando agitaram-se os funcionários públicos civis, pleiteando o estabelecimento de um abono provisório, enquanto não se fizesse o reajustamento definitivo.

A prudência aconselhava, porém, que a concessão desse abono fosse evitada, para que mais ainda não se complicasse a insustentável situação em que se debatia o funcionalismo. Não se pode impedir, porém, que fosse apresentado um projeto de lei concedendo o almejado benefício com o objetivo de minorar, como se alegava, as dificuldades financeiras dos servidores do Estado.

Convertido o projeto em lei, foram, como não podia deixar de acontecer, as mais graves as suas consequências, não só para a administração e para os cofres públicos, como também para o próprio funcionalismo.

Sofreu a administração porque a concessão, sem as devidas precauções que a premência do tempo não permitia, de um abono, embora provisório, convulsionou todos os setores dos serviços públicos, onde o pessoal, interessado na solução final do problema, nenhum rendimento apresentava no trabalho, que era executado atropeladamente, com evidente prejuízo para a boa marcha dos serviços.

Os cofres públicos menos não sofreram as consequências desse abono, que veio agravar a

nossa situação já deficitária sem trazer real benefício ao funcionalismo, desde que se multiplicaram as desigualdades, aumentadas, ainda, pelas restrições, na concessão da melhoria, consignadas no texto legal.

Contemplados desse modo os funcionários efetivos, era lógico que também se levantassem, para consecução de um aumento, os então chamados contratados, isto é, o pessoal extranumerário, que, sentindo as mesmas dificuldades que aqueles, passando pelas mesmas privações, forçosamente teria as mesmas ambições.

E o trabalho nesse sentido se desenvolveu intensamente, abrangendo todos os interessados, que, em elevado número, agindo coletivamente, reclamaram a atenção dos poderes públicos para a sua situação, em nada desigual à dos demais serventuários da União.

O Governo, atendendo-os, determinou que fosse projetada uma legislação em que se lhes definisse a situação, fixando as condições de admissão, determinando os direitos e obrigações, e, por fim, revendo a nomenclatura das denominações, padronizando e reajustando as remunerações, a partir de um mínimo estabelecido.

O projeto foi organizado e submetido à apreciação do Governo, que o aprovou.

Atendidos, em princípio e de modo geral, os reclamos dos extranumerários, satisfeitos, tanto quanto possível, as suas imediatas aspirações, compreendeu o Governo que se apresentava a oportunidade de impor-se ordem e disciplina aos serviços públicos, reorganizando-se, de forma radical, o mecanismo administrativo.

E com êsses propósitos o Governo reiniciou os trabalhos de elaboração de um plano governamental.

A Comissão incumbida dos estudos do reajustamento, não obstante a premência do tempo, trabalhou ativamente, conseguindo idealizar e elaborar o ante-projeto de aplicação de um plano racional que, por seus princípios e normas, traçava novos rumos aos serviços públicos, organizando-os de acordo com a evolução científica e social, e reajustando os quadros e vencimentos do funcionalismo.

O Governo, que orientou diretamente a organização desse trabalho, encaminhou-o ao Poder Legislativo.

A Câmara dos Deputados, secundando os patrióticos intuitos do Governo e os seus propósitos de organizar eficientemente a administração pú-

blica e amparar os servidores do Estado, estudou o projeto governamental, que, depois de discutido amplamente, foi aprovado.

Subindo à sanção, foi o projeto convertido em lei, tendo sido vetadas, apenas, as emendas que viriam alterar o plano geral estabelecido.

E, dêste modo, incorporou-se à legislação a lei 284, de 28 de outubro de 1936, que reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União.

O funcionalismo federal, antes dessa lei, estava dividido pelas repartições, constituindo pequenos quadros e, em grande número de casos, ocupando cargos isolados, sem acesso. A melhoria normal, mediante promoção, era difficilima e, muitas vezes, não se sabia bem a quem cabia a promoção, visto que os cargos tinham denominações as mais diversas, sem nenhuma correspondência com a natureza da função exercida.

O princípio fundamental da lei do reajustamento é o agrupamento dos funcionários por profissão, constituindo carreiras, que integram grandes "quadros", sendo assim facilitado o acesso e, ao mesmo tempo, obtida uma seleção de valores mais perfeita. O esquema é o seguinte: dentro de cada Ministério ha um ou mais *quadros*; êstes se compõem de várias *carreiras*, estas de *classes* e as *classes* são formadas por determinado número de *cargos*. Alguns cargos, entretanto, por sua natureza, não podem constituir "carreira" e, sendo isolados, caracterizam uma função.

A todas as profissões necessárias ao serviço do Estado correspondem carreiras; os cargos em número certo distribuídos às repartições constituem a lotação de cada um. O sistema de lotação permite notavel flexibilidade na movimentação do pessoal, porque torna possível alterar, sempre que necessário, por Decreto do Executivo, os regimentos das repartições, redistribuindo os cargos de acordo com as conveniências do serviço.

A nomenclatura das funções públicas, antes sem nenhuma significação, foi adaptada, com a formação de carreiras, às reais atribuições do funcionalismo, reduzindo-se, assim, alguns milhares de denominações de cargos públicos a menos de duas centenas de carreiras profissionais e de cargos isolados. Por um sistema engenhoso de supressões e criações de cargos em várias classes (excedentes e vagos), foi possível dar-se às carreiras uma estrutura razoavel, tendendo para a forma de pirâmide.

Cuidou, tambem, a Lei 284, do ingresso de pessoas em cargos públicos. Este far-se-á sempre pelas classes iniciais, mediante provas de habilitação que atestem, pelo menos, a capacidade intelectual mínima exigida, provando ainda ter o candidato todos os requisitos físicos para o exercício da função. Foi o ponto de partida para um critério mais científico de recrutamento: o do prévio exame vocacional.

E' que, a serviço do Estado, como responsáveis pelos bens comuns da Nação, devem estar os melhores elementos do país, aqueles que terão a honrosa responsabilidade de orientar a cousa pública. A base dêste programa é um recrutamento perfeito, e os complementos são a segurança de acesso a uma remuneração compensadora.

O acesso, grandemente melhorado pela instituição das carreiras, foi regulado de forma equitativa. O funcionário pode esperar justiça, visto como não mais depende êle de amparos políticos, mas tão sómente, no caso de merecimento, da aplicação de métodos objetivos para apuração do seu valor.

Outro aspecto importante da lei 284 foi a extinção do regime, manifestamente abusivo, da concessão de quotas a funcionários que nenhuma interferência têm na arrecadação, regime êsse que acarretara um desnivelamento profundo, não só entre os funcionários de idêntica profissão do mesmo Ministério, como tambem entre os executantes de funções análogas nos demais Ministérios.

E, finalmente, convem ressaltar a precaução da Lei quando declara que a criação de repartições, desmembramentos dos serviços públicos já existentes e reformas, não poderão permitir nomeações que contrariem os princípios gerais estabelecidos, nem tão pouco a isenção de concursos para o provimento efetivo dos cargos exercidos interinamente e cujo preenchimento definitivo não dispensa aquela exigência.

E' evidente que nada teria sido possível aplicar, das inúmeras inovações da Lei do Reajustamento, sem a criação de órgãos próprios, consultivos e deliberativos, tendo a seu cargo o estudo permanente do problema e colocados em situação de ter a visão de conjunto indispensavel para a concepção e realização de planos gerais.

Com êsse objetivo, e aproveitando os ensinamentos que outros países nos trouxeram sobre o assunto, a própria Lei 284 criou o Conselho Fede-

ral do Serviço Público Civil e as Comissões de Eficiência.

Estudando a organização dos serviços públicos, promovendo a realização de concursos para provimento de cargos, organizando programas e nomeando bancas, estabelecendo normas e prescrevendo condições para o exercício de cargos de funções especializadas, estudando a possibilidade da redução dos quadros dos funcionários e opinando, entre outros assuntos, sobre normas e planos de racionalização, prestou o Conselho Federal serviço relevante à administração pública, pela intensidade e amplitude da ação que lhe coube exercer em seus domínios.

As Comissões de Eficiência, verdadeiras extensões desse Conselho nos Ministérios, tiveram a seu cargo a orientação geral dos serviços respectivos, com autoridade para sugerir, ao Ministro de Estado, as modificações garantidoras do seu maior rendimento, e, por outro lado, propunham, para os que melhor se conduzissem na execução desses serviços, a promoção compensadora e estimulante, que fôsse ao mesmo tempo um prêmio e um incentivo.

São essas, em linhas gerais, as sábias inovações da Lei do reajustamento.

O que era preciso, inicialmente, foi realizado, e — acrescenta-se — com desassombro e largas vistas, vencendo-se a rotina e a tradição e orientando-se, no sentido do progresso, a organização dos serviços públicos.

Não parou aí a fase construtiva na administração federal.

O Governo, com a prudência e a reflexão que a magnitude do problema exige, continuou estabelecendo medidas necessárias à perfeita, completa e racional organização do aparelhamento administrativo, por constituir êsse assunto permanentemente preocupação dos poderes públicos.

E' o que se verifica pela expedição de Leis, Decretos e Circulares, tendo em vista aperfeiçoar, desenvolver e completar o plano instituído pela Lei n. 284, de 1936.

Havia unidade de orientação, vontade de bem servir e programa de ação. Já se conseguira muito; não o suficiente. Mais, entretanto, não era possível empreender, pois pesava, ainda, sobre os serviços públicos o pior dos males — a interferência preponderante da política partidária — asfixiando as organizações e deturpando as finalidades.

Bem mais difícil seria a solução desse problema si, a 10 de novembro de 1937, não se tivesse modificado radicalmente o panorama político do Brasil.

Com o Estado Novo, o Governo tem ingerência direta em seus vários e diferentes órgãos. Ha a inteira responsabilidade do Chefe da Nação, que, por sua vez, conta com os elementos indispensáveis para orientação, coordenação e fiscalização dos serviços públicos. Nem outro poderia ser o princípio constitucional. O Estado moderno é um organismo vivo, permanentemente mobilizado e pronto a agir em qualquer setor. Para atingir êsse fim, necessita da ação de órgãos especializados e bem aparelhados, que façam com que todos os eventos nacionais obedeçam às diretrizes do espirito renovador.

Nasceu, assim, com o Estado Novo, o Departamento Administrativo do Serviço Público. Instituiu-o a Constituição de 10 de novembro, no art. 67, e organizou-o o Decreto-lei 579, de 30 de julho do corrente ano. Era um imperativo da nova ordem de cousas; não se conceberia o regime, tal como se acha delineado na Constituição, sem um órgão ativo, diretamente subordinado ao Presidente da República, destinado a esclarecer e auxiliar o Chefe Supremo do País, na delicada missão que lhe confiou a Carta Política de superintender a administração pública.

Si indiscutível era a relevância das funções cometidas ao extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, avulta consideravelmente a importância da missão atribuída ao órgão controlador do Serviço Civil. E, si antes da outorga da Constituição de 10 de novembro, o Conselho era útil, vantajoso, atualmente pode-se afirmar sem exagêro que o Departamento Administrativo é um órgão imprescindível, indispensável ao acionamento da máquina administrativa.

Não quer isto dizer que o Departamento seja um organismo próprio dos Estados autoritários. Os Estados Unidos da América do Norte e a Inglaterra, países eminentemente democráticos, possuem o seu *Civil Service*. E', sim, um órgão imprescindível à *racionalização* da administração pública. Toda vez que se cogitar de moralizar o serviço civil, no sentido de obter o máximo de eficiência, aí surge nítida e precisa, como consequência indeclinável, a necessidade de um órgão controlador.

Já demonstrei, em largos traços, como no regime passado, a administração, sujeita a in-

junções políticas de toda sorte, à mercê dos conchavos, era uma engrenagem imprestável. A Lei n. 284, de 1936, foi o primeiro ajuste; com a criação do D. A. S. P., consolidou-se o Serviço Civil brasileiro.

Isto porque, pondo de parte a elaboração e fiscalização do orçamento, cuja importância não é preciso encarecer, o D. A. S. P. tem como função precípua conseguir dos Serviços Públicos *o máximo de eficiência, dentro do máximo de economia*. O Estado deve despender o mínimo necessário e obter o maior rendimento possível. Não é empiricamente que se ha de chegar a êsse resultado. Só o estudo profundo, detalhado, metuculoso, de todas as repartições e estabelecimentos públicos, dos respectivos métodos e normas de trabalho, da padronização e abastecimento do material, poderá levar a resultados positivos. Este, justamente, o principal objetivo do D. A. S. P.: o estudo pormenorizado dos serviços, das necessidades dos diversos estabelecimentos, tanto no que concerne ao pessoal quanto ao material, para propor ao Presidente da República as modificações que se tornarem úteis ou necessárias.

Muito já se fez, desde outubro de 1936: a fixação de normas para selecionamento de candidatos ao funcionalismo, a padronização do material, a lei orgânica do pessoal extranumerário, o

regulamento de promoções, a lei sôbre consignações em folha, a criação do serviço do pessoal nos Ministérios, a criação do I. P. A. S. E., a criação do I. N. E. P.

Cabe ao D. A. S. P. seguir e desenvolver essa política construtiva do Serviço Civil Federal. Nele existe a Divisão de Organização e Coordenação de que não é preciso salientar a importância: compete-lhe elaborar os planos de reforma e racionalizar os métodos e normas de trabalho nas repartições federais. Ao primeiro relance vê-se, logo, quanta coisa interessante e sedutora se incluye nesse programa. Reformar, alterar a estrutura dos serviços; estudar em cada Ministério, em cada repartição, os motivos da deficiência de produção, perquirindo os meios de saná-la; reduzir, e extinguir até, a burocracia enervante, que eterniza os processos, fomenta a corrupção e entrava as boas iniciativas.

Com êsse programa, com o apoio do Governo e com o auxilio da parte sadia do funcionalismo, o Serviço Civil Federal será, em breve, a realidade do pensamento patriótico dos que o idealizaram entusiasticamente e, sem vacilações nem desfalecimentos, o implantaram, certos, de que assim, prestavam o melhor de sua colaboração ao Brasil.