

À margem do Projeto de Estatuto dos Funcionários

WAGNER ESTELITA CAMPOS

Antes do esforço sistematizador com que, de algum tempo a esta parte, o Estado Brasileiro vem cuidando de organizar, aperfeiçoar e racionalizar o serviço público, era comum ouvirem-se, a cada passo, imprecações contra a rotina, o marasmo, a desorganização em geral do aparelhamento administrativo governamental. Quem quer que tivesse interesses a cuidar ou assistir perante as repartições públicas, fazia-o com o antecipado pavor de uma burocracia irritante: formalismo, delonga na marcha dos papéis, protelação indefinida do reconhecimento de direitos às vezes de caráter imediato e urgente.

Vários os fatores que contribuíam para apresentar o funcionário, frequentemente, aos olhos do público, como uma figura antipática, a usufruir imerecidamente os proventos de uma atividade inútil, ou pouco produtiva.

Antes de mais nada, preconceitos ou erros de ordem doutrinária, sobretudo o da tese contratual, emperravam a máquina governamental, jungindo o Estado a fórmulas individualistas, em detrimento do interesse coletivo. E o funcionário, cujo ingresso na administração somente se processava, excepcionalmente, através o aferimento da capacidade, vigorante o regime do "pisto-lão"; cujo exercício funcional não era controlado e efetivamente dirigido; sem estímulo para se aperfeiçoar e subir a escalada do mérito; sem normas e objetivos que o afeioassem ao serviço, sentia-se *garantido*, contra o Estado e a coletividade, pelo só cumprimento do dever elementar de *comparecer ao serviço*, e apenas podia acalentar ideais de horizontes muito estreitos: ser promovido ou aposentado em função do tempo...

Mas os preconceitos individualistas que ainda dominaram o mundo por algumas décadas do século passado, pela pressão de fatores econômico-sociais que se acentuaram, sobretudo, no decorrer da Grande Guerra, e se consolidaram no período de "após-guerra", deram surgimento a concepções novas, mais consentâneas com a realidade e as necessidades coletivas.

Perspectivas novas se abriram ao Estado, como imperativo de uma situação em que a "livre-concorrência e a adaptação espontânea", antes dogmas inatacáveis, se foram substituindo, ora por uma intervenção cada vez mais acentuada, ora por uma direção cada vez mais definida.

O Estado brasileiro sentiu, também, o imperativo da transformação. Estruturado numa economia predominantemente agrária — onde as necessidades de controle e direção se fazem sentir com muito mais força, como tivemos ocasião de assinalar em tese publicada nesta *Revista* — teve de cuidar, desde logo, de adaptar o aparelho administrativo às incumbências dos quadros políticos modernos. Como "intervir", como "dirigir", como "controlar", sem órgãos capazes, que tornassem possível uma atividade eficiente?

Organizar-se, para poder organizar e dirigir, foi a palavra de ordem que surgiu, a um tempo espontânea e imperativa. Tarefa de tal monta, exigindo realizações complexas no sentido da *organicidade* estatal, não poderia, é claro, ser efetivada de uma só vez, em medidas que resolvessem, de pronto, e em conjunto, as múltiplas facetas do problema.

Assim, o *processus* de tão grandiosa adaptação veiu se desenvolvendo por etapas, mas de

maneira segura, calcado em orientação uniforme, sempre norteada por um só objetivo.

O primeiro passo, não ha negar, como já tem sido magistralmente assinalado, em números anteriores desta *Revista*, por ilustres estudiosos do assunto, foi a lei 284, de 28 de outubro de 1936, denominada do "Reajustamento do Funcionalismo". Ali se assentaram as linhas mestras por que tinha de orientar-se, após, a tarefa de dar um cunho orgânico e racional ao serviço público: profissionalização do funcionalismo, adotado o princípio geral da formação de carreiras; criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e das Comissões de Eficiência, órgãos que, em estreita articulação, tiveram a incumbência de organizar, aperfeiçoar e coordenar o serviço público; estabelecimento de vários princípios gerais, como os referentes à estrutura dos quadros, investidura nos cargos, promoções, etc.

Posteriormente, a Constituição de novembro de 1937, ampliando as atribuições do extinto Conselho, criou o D.A.S.P., diretamente subordinado à Presidência da República, órgão que possibilita ao Chefe da Nação "superintender a administração do país" e constituído como que em seu "Estado-Maior", para usar a expressão feliz de Taylor.

O decreto-lei 579, de 1938, organizou o departamento criado por força do mandamento constitucional e reorganizou as Comissões de Eficiência. E várias medidas outras deram seguimento à obra de reorganização administrativa, como as que, respectivamente, regulamentaram as promoções, criaram e uniformizaram os "Serviços de Pessoal" (articulados com o D.A.S.P. e as Comissões de Eficiência), instituíram o I.P.A.S.E., regularizaram a situação do pessoal extranumerário, etc.

Toda essa obra, entanto, estaria evidentemente incompleta, si o funcionalismo civil continuasse a se reger por leis esparsas, sem um caráter orgânico absolutamente necessário. Impunha-se a sua consolidação, num "Estatuto", definidor de *direitos e deveres*, catalogados uns e outros sob uma orientação uniforme e precisa.

Desnecessário, pois, encarecer, ainda mais, a significação de que se reveste a execução, ora em curso, do art. 156 da Constituição de novembro.

Natural que esforço de tal vulto — concretizando tentativas que, de ha muito, se faziam no mesmo sentido e consolidando, num só corpo, sob

uma unidade de orientação, leis esparsas — terá, como todo esforço sistematizador, de sofrer as restrições da crítica, como poderá acarretar, por parte do próprio funcionalismo, uma certa expectativa pessimista, fruto da incompreensão dos primeiros momentos.

Toda reforma, sobretudo que acarrete transformação profunda num sentido de maior rigor e controle, exigindo maiores esforços individuais, embora no interesse evidente da coletividade, só pode ser inteiramente compreendida através resultados concretos, depois de um período de efetivo funcionamento. Nisso, como em tudo o mais, a força do misoneísmo, mormente quando fruto do apego a comodidades pessoais, não se modifica ante a doutrina racional de uma idéia, cuja aceitação somente se processa frente ao argumento objetivo dos fatos.

Certo, igualmente, que o "Estatuto" não pode ser encarado sob o prisma secundário da perfeição de detalhes, sinão que, primordialmente, como complemento necessário de uma grande reforma administrativa e como realidade que satisfará, finalmente, a aspiração natural do funcionalismo, desde muitos anos.

Inegavel que o projeto de "Estatuto" não só adotou princípios gerais já assentes, sabiamente, nas precedentes medidas que vêm orientando a reforma administrativa brasileira, como deu corpo a várias normas que visam salvaguardar os direitos dos servidores do Estado.

Porque si o Estado devia, de um lado — para assumir uma "feição administrativa dominante" e desincumbir-se de suas funções atuais, cujos aspectos se intensificam e ampliam cada vez mais — buscar uma maior liberdade de ação, através a flexibilidade de normas que lhe permitam o manejo eficiente dos quadros de seus servidores, precisava, tambem, de outro lado, amparar a estes, assegurando-lhes garantias e compensações naturais à observância de regras mais definidas e lógicas.

Si o ingresso nas carreiras administrativas tem que ser precedido de concurso; si o funcionário, assim investido, somente depois de 2 anos tem garantias de efetividade; si pode ser demitido por "ineficiência ou falta de aptidão para o serviço público"; si se estabeleceram normas rígidas para a promoção, por meio de uma apuração tanto quanto possível *objetiva* do mérito; si se limitou a constituição dos serviços públicos em geral a um "núcleo reduzido de funcionários de quadro", sen-

do as funções auxiliares cometidas a extranumerários; si o Estado procurou, por meio dessas e outras medidas, maior liberdade de ação e, em consequência, os *deveres* do funcionário se definiram de maneira mais explícita e rigorosa que antes, correspondentemente os seus *direitos* teriam, por sua vez, de ser acautelados por uma série de medidas mais precisas e orgânicas.

Não ha negar que o projeto de "Estatuto" procurou atender, presente, sempre, a predominância do interesse coletivo sobre o individual, ao segundo aspecto do problema. É uma preocupação que ressalta em vários de seus capítulos e cuja análise detalhada não se enquadra, é claro, no âmbito desta ligeira apreciação de conjunto. Assinale-se, no entanto, o capítulo da "assistência ao funcionário" com que o Estado procura incorporar, ao Estatuto dos seus servidores, medidas já existentes em outros ramos da atividade nacional e que constituem, por sem dvidã, um novo estímulo para que o funcionário desempenhe, com dedicação e zelo, as atribuições do seu cargo.

O traço predominante que norteou a elaboração do projeto foi o de que o interesse do serviço público deve preceder o pessoal, do funcionário. O conceito de *eficiência* substituiu, assim, o de *favor*. E a definição de *direitos* e *deveres* se desenvolveu, toda, em função daquele conceito, cuja adoção era imprescindível à tentativa de racionalização do serviço público. A preconceitos e fórmulas, a sentimentalismos que se chocavam com os interesses da administração, preferiu-se uma noção positiva, única, em face da qual o Estado *exige* ou *concede*.

Todas as medidas acauteladoras da boa organização e funcionamento efetivo do serviço público,

desde a exigência do concurso para a primeira investidura, até a regulamentação das promoções — onde o *mérito* tem papel de relevo, possibilitando, só ele, o acesso à classe final de cada carreira — a da aposentadoria, e a instituição das garantias de estabilidade, são moldadas no imediato confronto do elemento *eficiência*, considerado em face do interesse geral. Do mesmo passo, em função do mesmo fator é que se catalogam os *direitos* do funcionário.

Nem se diga que, sob tal orientação, o funcionário se possa sentir menos garantido. Tudo está em que, anteriormente, as garantias decorriam, apenas, de dois fatores: processo de investidura e tempo de serviço. Sob o regime do Estatuto, influenciando sobre ambos esses fatores, e sobre eles predominando, a *eficiência*, traduzida no trabalho assíduo e útil à administração, constitue a maior fonte de garantia para a *estabilidade*.

Agora, muito mais que antes, o servidor *capaz* do Estado se sente garantido. E os cargos públicos, possibilitados democraticamente a todos pelas normas moralizadoras dos concursos, abrem novas perspectivas para quem os desempenha: *interesse* e *afeiçoamento* ao serviço, estímulo ao merecimento sob vários aspectos (peso nas promoções, viagens de aperfeiçoamento, prêmios em concursos de monografias, etc.) e, finalmente, a certeza da *estabilidade* com que se pode sentir o funcionário capaz.

Destarte, selecionado, interessado no serviço e com êle identificado, estimulado em seus esforços, o funcionário público pode substituir o ideal de "contar tempo para a promoção e aposentadoria" pelo de "conhecer o serviço, aperfeiçoar-se, subir em função do mérito e ser, assim, útil à administração e à coletividade".