

# O Reajustamento do Funcionalismo

BENEDICTO SILVA

Si se quiser interpretar os fatos com fidelidade, não se pode deixar de reconhecer que o reajustamento do funcionalismo civil federal, a que deu sistema e expressão lógica a lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, ainda não logrou ser bem compreendido nem pelo público em geral, nem mesmo pela numerosa classe mais diretamente nêle interessada.

Apesar disso, muito se tem falado e escrito sôbre o reajustamento, ora para exaltá-lo, ora para incluí-lo no rol das calamidades públicas. Entre os que o aplaudem, alguns entusiastas ha que procuram convencer de que a lei 284 constitue uma parcela da própria perfeição absoluta. Em compensação, no grupo contrário, ha quem equipare a referida lei a uma espécie de oitava praga do Egito.

A explicação para o fato de ainda não haver sido o reajustamento *penetrado* pela maioria dos que o discutem, é bem clara e está na complexidade da matéria. A lei 284 escapa, efetivamente, à categoria das leis comuns. E' que ela resume o melhor de tantas experiências e representa o resultado de tantos estudos, realizados à luz de documentação tão vasta, que não é possível compreendê-la mediante exames perfuntórios. Não se pode dizer que ela paire acima da inteligência ordinária. Qualquer pessoa de bom senso será capaz de apreender-lhe o sentido mais íntimo e interpretar razoavelmente todos os seus dispositivos. Mas sob uma condição incontornável: a de a examinar aprofundada e meticulosamente, *com olhos de ver*.

Quanto ao antagonismo e abundância das opiniões provocadas por essa lei, que outra coisa explica isso sinão a nossa escassez de espirito crítico? Trata-se apenas de típicas reincidências do hábito muito brasileiro de se julgar boas ou más as realizações administrativas, segundo impressões recebidas de *aspectos parciais* ou de *aparências externas* das cousas julgadas.

Via de regra, as questões mais graves e rebeldes à compreensão comum são julgadas, entre nós, por palpites ou, quando muito, com base em conhecimentos superficiais e deformados. Raramente se recorre, para julgar qualquer medida de repercussão coletiva, ao exame prévio e consciencioso, único método adequado que o bom senso e a probidade mandam aplicar em semelhantes circunstâncias.

Mas já é tempo de nos promovermos do *primarismo quasi pre-lógico das generalizações simplistas*, á uma atitude *crítica mais racional*. Urge vitalmente que alcancemos pelo menos a etapa da dúvida cartesiana.

No que diz respeito à lei 284, que interferiu nas situações funcionais e financeiras de cerca de

57 mil indivíduos, não seria sensato aplaudi-la, por exemplo, sômente porque, dentre êsses milhares de servidores do Estado, alguns afirmassem que o reajustamento correspondera plenamente às suas aspirações individuais.

Mas decerto não seria candura menor, em se tratando de questão de tal amplitude, condenar a referida lei apenas porque os funcionários reajustados, desta ou daquela repartição, se declaram vítimas convictas de injustiças. Tanto erraria quem generalizasse na primeira hipótese, como erram os que generalizam na segunda. Ainda que a lei 284, fatalmente sujeita às contingências inerentes à natureza humana, não houvesse correspondido sinão aos interesses de uma parte do funcionalismo, ela só se tornaria condenável si essa parte apenas representasse a minoria, isto é, de 25 mil funcionários para menos.

Providências de vulto como essa, que afetam de alto a baixo e de ponta a ponta o vasto arcabouço da administração civil de um grande país, de vez que abrangem as situações individuais de todos os agentes efetivos permanentes dos órgãos públicos superintendidos pelo Poder Executivo Federal, de certo que requerem, para a sua apreciação, critérios superiores. Requerem, sobretudo, isto: — *pleno conhecimento de causa*.

Para se emitir julgamento honesto e bem fundamentado sôbre o reajustamento, cumpre, antes de mais nada, que se verifique friamente si a situação nova, que se está plasmando por força da lei 284 — *sem dúvida a mais profunda de todas as reformas até hoje ocorridas na administração civil da União* — satisfaz ou prejudica, imediata ou remotamente, as duas seguintes ordens de interesses: os da própria administração, em primeiro lugar, e, em segundo, os do *funcionalismo considerado em bloco* — não os de alguns funcionários apontados a dedo, para efeito de chicanar, aqui e acolá.

E' inconcebível que uma reforma de tal envergadura seja visualizada em função dos aplausos ou das queixas de elementos isolados, ainda que representativos do funcionalismo.

Assim delineada, nos períodos anteriores, a única orientação a que se devem subordinar quaisquer apreciações imparciais sôbre o reajustamento do funcionalismo, vamos passar em ligeira revista alguns aspectos gerais da lei 284.

Problema dos mais debatidos nestes últimos tempos e a que o consenso público atribue, muito acertadamente, a mais alta importância, o reajustamento do funcionalismo, objeto de vários estudos e tentativas anteriores, se imporia sempre, só

por si, ao debate bem intencionado, qualquer que fôsse a solução que lhe houvessem dado.

Acontece, porém, que a sobredita lei, não só pela premência da necessidade que ela veio satisfazer, sinão também, e principalmente, pelo seu cunho de organicidade, contribuiu necessariamente para engrandecer a importância social do assunto, a cujo exame não se podem furtar os órgãos administrativos. E' que, tendo adotado as bases da reforma elaborada, em 1935, pela sub-comissão encarregada do reajustamento dos quadros do serviço público civil, a lei 284 se inspirou sãbiamente no fecundo princípio da formação de carreiras profissionais sistemáticas para o funcionalismo público. Independentemente da análise da aplicação, plena ou truncada, excelente ou insatisfatória, que o legislador haja dado a essa diretriz, o simples fato de a haver esposado deliberadamente (1) bastaria para conquistar, em princípio, os aplausos francos de quantos estejam em condições de apreciar — mas de apreciar imparcialmente e com conhecimento de causa — a extensão e a frequência dos resultados positivos que a reestruturação do funcionalismo, dentro do sistema de carreiras profissionais bem definidas, trará, como fonte inesgotável de eficiência, aos serviços públicos.

Conquanto essencial, a idéia inspiradora não constitui a única virtude da lei de reajustamento do funcionalismo civil federal. Nela ha muitos outros aspectos salientáveis, como, por exemplo, a parte prática, o modo de afeiçoar o caos existente — acúmulo de decênios de displicência e desordem administrativa — ao princípio geral adotado. Vista do ângulo da aplicação, ela fez jús, sem dúvida, à disposição acolhedora por parte da comunidade nacional e, sobretudo, por parte da digna e caluniada classe dos servidores da União. Da lei 284 — que nada mais é do que uma revisão cuidadosa do chamado projeto Nabuco, realizada sem os atropelos da pressa e à luz de ampla documentação — se pode dizer que perfilhou um princípio sábio e o aplicou proficuamente.

Afim de lastrear as considerações precedentes, vamos salientar alguns dos principais pontos de

referência do critério a que se subordinou a elaboração da lei sob comentário. Partindo do grupamento lógico dos cargos civis federais constantes do orçamento de cada ministério, a lei 284 os reajustou — desta vez, sim, o verbo *reajustar* pode ser empregado com inteira exatidão — enquadrando-os em carreiras profissionais distintas, propriamente denominadas e independentes entre si. Grupando-se por sua vez, essas carreiras integram os quadros ministeriais. No modo de formar as carreiras encontramos um dos verdadeiros méritos da lei: cada carreira se secciona em umas tantas classes, variáveis segundo os efetivos reais e lotadas de tal sorte que, si determinada carreira fôr representada gráficamente, a entidade geométrica resultante lembrará, em qualquer caso, uma face de pirâmide, em cuja base estão situados os cargos iniciais e em cujo vértice os finais. Não ha, como até então havia, carreiras estranguladas, isto é, carreiras em que o efetivo de uma classe superior seja maior do que o de uma intermediária, ou o de uma intermediária maior que o da inferior imediata. A cada classe corresponde um vencimento-padrão da escala geral. Esta se compõe de apenas 25 categorias de vencimentos, em 18 das quais foram milagrosamente fundidas as quasi 500 categorias discriminadas no orçamento da República. Dizemos milagrosamente porque o reajustamento não atentou contra nenhum direito adquirido e incorporou, definitivamente, aos orçamentos de todos os funcionários civis federais, salvantes algumas exceções, as vantagens integrais do *abono provisório*, em milhares de casos até ligeiramente majorados. Mesmo para as exceções, inevitáveis no trabalho de Sisifo de distribuir e acomodar em menos de 100 carreiras profissionais e incluir em 25 vencimentos-padrões cêrca de 57 mil servidores, as vantagens do *abono provisório* foram inteiramente mantidas aos *ocupantes*, embora negadas aos *cargos*. Isso significa que, sob o regime da lei 284, milhares de funcionários se acham no gôzo *definitivo* de vencimentos superiores aos que percebiam, parte em caráter *precário*, durante a vigência da lei 183, de 13 de janeiro de 1936, que estabeleceu

dores do Estado, isto é, para o funcionalismo público, porque é óbvio que não existe um princípio *geral* de formação de carreiras para os "*funcionários civis federais*", e outro, distinto, para o *funcionalismo público*. A expressão *funcionários civis federais*, conquanto genérica, abrange apenas um certo grupo de servidores públicos, ao passo que a expressão *funcionalismo publico* é genérica para todos os servidores do Estado. O que se verificou, pois, no caso em tela, foi o seguinte: a lei 284 — 1.º, adotou o princípio geral de formação de carreiras para o funcionalismo público; 2.º, aplicou esse princípio *geral* ao caso *particular* dos funcionários civis federais.

Mas o que provam as considerações precedentes é que o legislador restringiu, com certa impropriedade, o sentido do artigo 1.º somente levado pela firme decisão, em que estava, de adotar *emphatically*, como dizem os ingleses, aquele moderno e fecundo princípio.

(1) Detenha-se a atenção no fato de que o legislador, ao elaborar a lei 284, deliberou tão firmemente subordiná-la ao critério da *profissionalização* dos quadros, que teve o cuidado de declarar incisivamente a sua intenção logo no artigo 1.º, cujo texto encerra, por assim dizer, a própria definição da lei, como se vê: "Art. 1.º — A presente lei adota o princípio geral de formação de carreiras para os funcionários civis federais". Da transcrição ressalta que o legislador se desvelou de tal maneira em deixar patente o espírito da lei, que em vez de se contentar com uma declaração mais própria, embora mais lata, como, por exemplo, "*a presente lei adota o princípio geral de formação de carreiras para o funcionalismo público*" — optou pela expressão restritiva "*para os funcionários civis federais*". Ora, o *princípio geral* que a lei adotou foi o de formação de carreiras profissionais para a classe dos servi-

o chamado *abono provisório*, sendo que, entre os que não obtiveram aumento, não existe um só que *haja sofrido sequer um real de redução*, si bem que os vencimentos atribuídos aos respectivos *cargos* tenham sido *reajustados* para menos. De maneira que as almas cãndidas, que acham que o reajustamento devia importar, antes de mais nada, em simples *aumento* de vantagens financeiras para o funcionalismo, si quiserem respeitar os preceitos da coerência, terão forçosamente que se conformar com a lei 284, por que ela *majorou* milhares de vencimentos, sem cortar em nenhum só dos que não puderam ser majorados, ou dos que, ao contrário, até exigiam redução em virtude de sua desproporcionalidade. A lei 284 criou, por conseguinte, esta situação geral: — benefício imediato, isto é, melhoria de vencimentos para muitos; os que não foram imediatamente beneficiados, isto é, os que não obtiveram melhoria de vencimentos, nem por isso têm justos motivos de queixa, porque ninguém sofreu diminuição de qualquer vantagem, sendo integralmente mantidos, para os *individuos*, mesmo os vencimentos julgados muito superiores às funções dos respectivos cargos; finalmente, todos receberam, tanto os que tiveram como os que não tiveram aumento de vencimentos, um benefício líquido indiscutível, que foi a incorporação *definitiva* do abono *provisório* (2).

Deixámos de propósito para outro artigo o exame detalhado das vantagens mediatas, outorgadas ao funcionalismo pela lei 284. No presente artigo nos limitámos, intencionalmente, a examinar apenas os aspectos ligados ao *imediatismo*, aos interesses financeiros atuais do funcionalismo reajustado. Teremos ocasião de demonstrar que a lei 284, ainda que houvesse acarretado perdas parciais de vencimentos, nem por isso deixaria de merecer aceitação cordial, e mesmo jubilosa, por

parte dos servidores do Estado, — tais são as vantagens e garantias mediatas que ela trouxe em favor do funcionalismo e da administração.

E' fora de dúvida, porém, vistas as cousas do centro e do alto, que a lei do reajustamento civil, cujo simples exame incute logo a sensação das canseiras e desânimos que deve ter custado a sua elaboração, beneficiou prática e moralmente o funcionalismo público em geral, inclusive, por reflexo, o dos Estados e o dos Municípios, descortinando-lhe novos e amplos horizontes. E, o que é muito mais ponderável do ponto de vista social, atendeu também, em larga medida, a certas necessidades prementes da administração, uma vez que transformou em comêço de ordem a confusão reinante nos quadros dos serviços públicos civis.

Não é nosso intuito fazer causa comum com aqueles entusiastas, a que aludimos no comêço deste artigo, espíritos bemaventurados que estão convencidos e procuram convencer de que a lei 284 atingiu os domínios luminosos da perfeição. Longe disso. Não diríamos, examinando-a detidamente como examinamos, que ela seja insusceptível de melhoria. Mas afirmamos que as melhorias com que a possam enriquecer, em qualquer tempo, estarão sempre condicionadas à realização de estudos aprofundados do *complexus* que ela compreende.

De qualquer maneira, a extraordinária soma de esforços representada por êsse trabalho deixa patente duas cousas essenciais no trato dos problemas coletivos: antecedentes de competência especializada e vontade de acertar.

Isso impõe que as críticas feitas ao reajustamento sejam também inspiradas por êsse motivo superior — vontade de acertar — e partam de quem possa igualmente invocar antecedentes de competência especializada, aliados, no caso, a um suficiente conhecimento de causa.

(2) A leitura do artigo 3.º das disposições transitórias da lei reforça e esclarece a argumentação supra. Ei-lo:

"Art. 3.º — Aos atuais funcionários fica assegurado o pagamento da diferença entre a remuneração que estiverem efetivamente percebendo ou que tiverem direito a perceber na data da publicação desta lei e os vencimentos que lhes forem fixados nas tabelas anexas.

§ 1.º — Para êsse efeito, fica entendido que essa remuneração é constituída apenas pelos atuais vencimentos orçamentários, acrescidos do abono provisório, concedido pela lei n.º 183, de 13 de janeiro de 1936, cujas restrições ficam mantidas".

Nem se diga que a lei 284, com incorporar o abono provisório aos vencimentos de todo o funcionalismo civil

federal, apenas homologou uma situação de fato, que em hipótese nenhuma deixaria de perdurar. Êste argumento é gracioso, porque o abono provisório seria, ou não, a juízo dos Poderes Executivo e Legislativo, incorporado aos vencimentos do funcionalismo. Cumpre não fazer *tabula rasa* do significado real da palavra *provisório*. Ainda que tal abono devesse necessariamente adquirir caráter definitivo, a lei que o incorporasse seria, em qualquer caso, benemérita para o funcionalismo. Aqueles que foram aposentados compulsoriamente, ou estavam na iminência de o ser, durante a vigência do abono provisório, são justamente os que melhor podem opinar sobre as vantagens incontestáveis que a lei 284 assegurou ao funcionalismo em geral e, em particular, aos servidores velhos ou doentes que, já no fim da carreira, devessem fatalmente deixar o serviço público, atingidos pelo limite de idade, ou por invalidez comprovada.