

Significação e Alcance do Reajustamento

AZEVEDO AMARAL

A iniciativa que se concretizou afinal na lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, tem sido certamente apreciada, nas suas linhas gerais e no seu alcance, pelos servidores da Nação, que constituem o grupo naturalmente mais interessado nela e também aquele que melhor pode avaliar as razões e prever os efeitos da medida em aprêço. Mas não envolve vislumbre de menosprêzo pelo critério e capacidade crítica dos que formam o funcionalismo público civil, exprimir o receio de que até agora o reajustamento, realizado conforme os têmos da citada lei, não tenha sido examinado em todos os seus aspectos e na plenitude da sua significação e das suas possibilidades pelos que mais profundo e claro conhecimento devem ter dessa matéria.

Aliás, seria surpreendente que uma reforma, como a de que nos ocupamos aqui, pudesse ser convenientemente apreciada sem cauteloso e demorado estudo dos seus dispositivos e antes da experiência ter vindo focalizar os resultados que dela necessariamente virão a promanar. Para tornar bem compreensível o que acaba de ser afirmado, é preciso desde logo chamar a atenção para o vulto de plano de reorganização dos serviços públicos civis, contido nas determinações concretizadas pela lei n. 284.

Nenhum exagêro haverá em afirmar-se que a lei do reajustamento representa a maior reforma administrativa até hoje efetuada entre nós. Nem é antecipar conseqüências demasiadas daquela medida, prever-se que, com a sua aplicação e com o desenvolvimento lógico das conseqüências por ela implicadas, venham a operar-se, na estrutura e no dinamismo do Estado brasileiro, transformações progressivas, que ao cabo de algum tempo acabarão por envolver a administração pública no nosso país de uma atmosfera em harmonia com as funções e finalidades atribuídas ao poder público por um consenso de opinião já formado no pensamento político contemporâneo.

Razões da reforma

Como preliminar imprescindível a uma análise da lei n. 284, cumpre delinear os motivos que imperiosamente impunham uma reorganização da estrutura do funcionalismo público civil, de modo a trazer um reajustamento dos seus quadros em obediência à necessidade da sua adaptação à fisionomia e aos objetivos do Estado contemporâneo. Pelo exame dos fatores determinantes da reforma de 1936, verificar-se-á que o reajustamento difere de todas as medidas análogas jamais aplicadas

entre nós, por um traço característico inconfundível.

Tudo quanto se fez no passado, no sentido de organizar ou de reformar serviços públicos, foi a expressão da influência de causas momentâneas ou de circunstâncias peculiares ao efêmero momento político em que tais medidas eram adotadas. Assim, tratava-se invariavelmente de providências fragmentárias e nas quais transparecia sempre um cunho de empirismo, que bem refletia a natureza restrita e por vezes mesmo pessoal das determinações das reformas realizadas.

Com a lei n. 284 ocorreu cousa radicalmente diferente. Pela primeira vez na história administrativa do Brasil, o problema da organização dos serviços públicos civis foi encarado do ponto de vista de certos princípios gerais e, por assim dizer, com uma visão panorâmica da totalidade, do entrosamento e da unidade essencial de todas as engrenagens, que constituem no seu conjunto o aparelho executivo do Estado. A simples enunciação do fato que acabamos de mencionar basta para colocar em um plano especial o reajustamento e dar-lhe uma posição única na evolução dos serviços públicos do Brasil.

Convém desde já acentuar que êsse aspecto fundamental e tão relevante da reforma consubstanciada na lei n. 284, não decorreu também do capricho pessoal de quem quer que fosse. Naquela medida não se refletem idéias peculiares de teóricos, nem a pressão de escolas ou de tendências particulares na interpretação do sentido e do funcionamento da maquinaria do Estado. Esta circunstância, sobre a qual insistiremos, vem conferir ainda à lei do reajustamento uma significação, que certamente ela não teria, si fôsse apenas o resultado de idéias e opiniões aprioristicamente elaboradas, ainda que com as mais elevadas e esclarecidas preocupações.

Realmente uma reorganização dos quadros dos serviços públicos civis, mesmo quando teoricamente perfeita, mas decorrente apenas de postulados abstratamente formulados, viria na prática chocar-se com obstáculos inúmeros, que os fatos concretos da rotina administrativa oporiam inexoravelmente à aplicação de muitos dos seus dispositivos. Felizmente não é êsse o caso da lei n. 284 que, como passamos a mostrar, veiu apenas corresponder a uma situação criada por iniludíveis imperativos, derivados do novo conceito do Estado e das suas atribuições.

Na divisão dos poderes do Estado, que não foi uma criação do constitucionalismo moderno, mas um corolário lógico da complexidade e da impres-

cindível especialização das funções estatais, aprendida desde a antiguidade, coube sempre ao Executivo desempenhar um papel nitidamente demarcado. Promover, pelo aproveitamento da experiência da realidade social, a elaboração de leis, focalizando para os assuntos sobre que deviam versar aquelas medidas a atenção do legislador, constituiu e continua a constituir uma das faces da missão adstrita às atribuições do órgão executivo da soberania. Completando esse primeiro aspecto da sua função, tem o Executivo de exercer outra, que é a aplicação das leis, interpretando-as de acordo com a experiência administrativa e fazendo com que os intuitos do legislador se cumpram na sua plenitude pela aplicação dos dispositivos legais aos casos especiais que ocorrem no conjunto da realidade social.

Dêse duplo aspecto da função do Executivo, ainda há poucos anos tão lucidamente delineado por Harold Laski na sua "Gramática da Política", derivam-se certas consequências muito relevantes para o estudo do assunto de que aqui tratamos. Desempenhando a parte propriamente executiva das suas atribuições, isto é, atuando como órgão de realização prática das medidas prescritas pelas leis, o poder executivo tem o êxito da sua atividade realizadora íntima e indissolavelmente dependente da organização dos serviços administrativos e das configurações impressas aos quadros do respectivo pessoal. Assim o Executivo, que é um poder político, quando contribue com os frutos da experiência administrativa e do conhecimento da realidade social para orientar o legislador na sua obra de definição dos princípios e das diretrizes do Governo, assume o aspecto de órgão precipuamente administrativo, quando por intermédio da maquinaria dos serviços públicos realiza, em efeitos práticos nos diversos setores da vida nacional, os objetivos contidos nos dispositivos das leis.

Outra consequência tem logo de ser deduzida do que acabamos de assinalar. Entre o aparelho administrativo, representado pelos múltiplos ramos dos serviços públicos, o tipo de Estado e as finalidades deste, deve existir invariavelmente uma correlação precisa e definida. E esse ajustamento não se caracteriza apenas pela organização estrutural dos serviços, como também pela configuração dos quadros do pessoal, pelos métodos de seleção e promoção deste e pelos processos técnicos adotados com o objetivo de dar a maior eficiência possível à maquinaria administrativa do Estado.

Compreende-se, pois, que ao tempo de predomínio de um conceito preponderantemente político das funções do Estado, com a exclusão mais ou menos acentuada de finalidades atinentes a uma ação interventora em setores econômicos e sociais, encarados como esferas peculiares às iniciativas privadas, o aparelhamento administrativo tivesse um caráter bem exemplificado no que se chamou *organização burocrática*. O Estado, que se reservava

principalmente a missão de regulador dos interesses em jogo na sociedade, exercendo assim funções acentuadamente moderadoras e coordenadoras, dentro da órbita das leis que consagravam direitos e protegiam e regulamentavam liberdades, não carecia de maquinaria administrativa capaz de atender a outras finalidades.

De fato, os encargos atribuídos aos diversos departamentos da administração pública limitavam-se à aplicação das leis e a verificar que na execução delas eram devidamente obedecidos os intuitos do legislador e observadas as regras de interpretação, concretizadas nos respectivos regulamentos expedidos pelo Executivo dentro da órbita das suas atividades. Em outras palavras, os servidores do Estado tinham de ocupar-se normalmente de trabalhos, nos quais se cuidava de zelar pela aplicação de leis e regulamentos, o que equivale a dizer que tais funções tinham de ser preponderantemente pautadas por considerações formalísticas.

Em tais circunstâncias, o que se chamou *processos burocráticos* foi uma consequência lógica da estrutura orgânica dos serviços públicos, da índole do pessoal a eles adaptados e da natureza bem definida e restrita das atribuições que cabiam aos órgãos administrativos do Estado. No curso natural das cousas esse tipo de organização dos serviços públicos adquiriu deformações no sentido da acentuação das suas tendências naturais. Assim, surgiram os vícios no funcionamento da maquinaria administrativa do Estado, vícios caracterizados principalmente pelo pendor a crescentes complicações formalísticas, à excessiva ênfase no tocante a minúcias de rotina e a delongas na marcha dos serviços. Tais vícios, que de certo modo podiam ser previstos como efeitos naturais do sistema de organização dos serviços públicos, não constituíam entretanto o que havia de essencial na chamada burocracia. Esta era um resultado lógico e inevitável da natureza precípua das funções incumbidas aos órgãos da administração pública, em virtude do tipo especial de Estado e das suas funções nos regimens organizados sob a influência das tendências a um excessivo individualismo, que caracterizaram uma fase já ultrapassada na evolução das instituições democráticas.

As considerações que acabamos de formular têm grande oportunidade, pois servem para esclarecer um aspecto fundamental das determinantes do reajustamento dos quadros dos serviços públicos, concretizado na lei n.º 284. Esta não representa apenas um esforço sistematizado para corrigir defeitos que se enxertaram no curso do funcionamento dos nossos órgãos administrativos. Nela há um objetivo mais amplo, mais profundo e de muito maior alcance, que é a adaptação do aparelho administrativo a necessidades novas decorrentes de uma transformação do próprio conceito do Estado, no tocante à sua esfera de ação na vida econômica e social.

O Estado moderno e as suas finalidades

Desde os primeiros anos deste século se operaram grandes modificações acerca do modo de encarar o papel do Estado, como órgão de expressão da vontade social. Com o advento da democracia liberal e a ascendência vitoriosa de correntes individualistas, que em meados do século XIX culminaram na afirmação radical das suas tendências, o conceito das funções do Estado restringiu-se a uma órbita muito acanhada. Defesa nacional, administração da justiça, educação pública, coordenação dos interesses de um modo mais ou menos vago e por vezes mesmo platônico, proteger a saúde pública e atender aos problemas mais prementes e angustiosos de assistência social, era tudo que o pensamento político ortodoxo julgava admissível como legítimo campo da ação estatal. A pressão das realidades econômicas e sociais fez com que desde o primeiro decênio deste século nações profundamente integradas no conceito clássico da democracia liberal, como a Inglaterra, se vissem coagidas a enveredar, embora um tanto medrosamente, pela estrada intervencionista em que, aliás, desde a penúltima década da centúria anterior, a Alemanha já vinha trilhando com um certo desassombro.

A grande guerra, acarretando tanto para os beligerantes como para os neutros situações, nas quais as realidades se patentearam por forma a tornar impossível os métodos de governo calcados nos postulados de puro individualismo, veio precipitar uma transformação verdadeiramente revolucionária do conceito do Estado e das suas funções. O que durante dezenas de anos havia sido assinalado pelos pensadores mais sagazes em suas críticas da organização do Estado moderno, tornou-se súbitamente um fato concreto, ante o qual os estadistas tiveram de capitular, pondo à margem as razões ideológicas com que até então haviam justificado a sua oposição a todos os movimentos, no sentido de ampliar e aprofundar a ação interventora dos poderes públicos. E o que parecia a muitos dever ser apenas um hiato no curso normal da vida das nações, que retornariam aos antigos métodos logo que se encerrasse o grande conflito, não pôde ser alterado depois da paz.

Pelo contrário, quando, logo no início do pós-guerra, complexos e extensos problemas econômicos vieram sobrepujar com a sua premente significação atual as questões militares que haviam preponderado durante a fase da luta, tornou-se ainda mais evidente que o dinamismo das sociedades contemporâneas exigia imperiosamente que o Estado não se limitasse a ser um órgão de controle e assumisse também a função interventora em múltiplas direções. Estas novas tendências redundaram sobretudo da progressiva ascendência vitoriosa de uma nova corrente ideológica, destinada a exercer decisiva influência na orientação de todas as atividades sociais.

A era da racionalização

Muito antes da conflagração de 1914, a experiência da vida industrial já havia sugerido a conveniência da adoção de métodos tendentes a aumentar o rendimento do trabalho e a poupar os esforços musculares, e mesmo mentais, empregados na sua realização. Com a iniciativa de Taylor, começa no terreno prático da organização do trabalho a era da racionalização. Quando se comparam aqueles modestos primórdios da organização sistemática das atividades com o que já se realizou no sentido de metodizar os processos econômicos com um critério sistemático de racionalização, a distância percorrida é tal, que parece impossível reconhecer na obra do precursor da nova era e dos que a êle se seguiram, promovendo reformas análogas na técnica do trabalho, o ponto de partida da carreira que nos trouxe até onde hoje nos achamos e que certamente continuará determinando resultados de muito maior repercussão ainda. Mas a verdade é que toda a idéia da racionalização com as suas possibilidades já realizadas e com outras, das quais algumas são por enquanto imprevisíveis, está contida na modesta sistematização racional dos movimentos do trabalhador para economizar tempo e poupar esforço muscular.

Uma vez imposto, pelas lições da experiência da guerra, o valor dos métodos racionalizados na execução de todos os serviços, era inevitável ocorresse a idéia de estabelecer na ordem econômica e até onde fosse possível, na esfera social, uma coordenação, cujos efeitos seriam substituir a desordem ali reinante pela metodização fecunda, que na prática das atividades produtoras já dava tão bons resultados. Os desvarios da concorrência desmedida, as perdas por vezes colossais de energia e de capital que caracterizavam a dispendiosa prodigalidade econômica do regimen ultra-individualista, tinham de ser enfrentados e combatidos, agora que as enormes perdas de substância acarretadas pela guerra e os novos problemas dela promanados exigiam cautelas, dispensáveis outrora em tempos de super-abundância e de funcionamento relativamente suave das engrenagens da economia mundial. Considerações ideológicas, pontos de vista de escola e convicções que pareciam indestrutíveis não puderam resistir à pressão inexorável das realidades.

A obra de coordenação econômica e social, cuja inevitabilidade todos passaram a reconhecer, como único meio de tornar possível uma reconstrução da vida civilizada e o afastamento de perigos sociais, que já se haviam aliás tornado catástrofes atuais em alguns países, só podia ser realizada por um instrumento eficaz. Este era o Estado. Pelo desdobramento das funções estatais, pela intervenção do poder público em todas as esferas onde ela se tornasse necessária e mesmo pela atribuição ao Estado de iniciativas que anteriormente haviam sido consideradas privilégio do empreendimento pri-

vado, poder-se-ia realizar o grande trabalho de que literalmente dependia o reerguimento da civilização.

Assim, o intervencionismo contemporâneo resultou em parte da influência ideológica das correntes racionalizantes, mas foi sobretudo a consequência da ação determinante de causas econômicas e de condições sociais, em face das quais não havia escolha a fazer. Hesitar em romper com idéias preconcebidas e não avançar pelo rumo intervencionista, seria arriscar a precipitação do caos econômico com o seu séquito de calamidades sociais e políticas. Sob a pressão desses elementos, que imperiosamente traçavam diretrizes novas à reorganização das nações, os métodos direcionistas, aceitos e aplicados segundo uma escala que varia do radicalismo dos países de regime totalitário até as modalidades suaves de intervencionismo nas nações fiéis à ortodoxia democrática, generalizaram-se por todo o mundo civilizado.

Racionalização do Estado

Tendo de tornar-se assim o órgão central de propulsão e orientação de um movimento racionalizador, destinado a influenciar todos os planos da vida coletiva nacional, o Estado evidentemente precisava atender a uma preliminar imprescindível. Antes de estabelecer a ordem na economia social, cumpria-lhe pôr em ordem a sua própria casa.

Si ao antigo Estado, encerrado na órbita de funções por assim dizer meramente moderadoras das forças sociais, convinha uma organização administrativa especializada na técnica da interpretação das leis e regulamentos e da sua aplicação, o Estado novo, sobrecarregando-se com atribuições ativas na esfera econômica e em vários setores sociais, tinha necessidade de um aparelhamento executivo com flexibilidade para o desempenho dessas novas funções. E além dessas engrenagens mais complexas, mais ágeis e mais acentuadamente especializadas, carecia o Estado intervencionista de imprimir aos quadros do seu pessoal administrativo configurações que melhor se adaptassem ao manêjo da maquinaria exigida pelo exercício da nova missão estatal.

Esta questão evidentemente se antepõe a todos os outros aspectos do problema da adaptação do aparelho administrativo ao desempenho de funções que apenas em parte incidem na esfera outrora exclusiva das ocupações e preocupações burocráticas. O antigo servidor do Estado tinha, mesmo quando o animassem outras tendências, de ser antes e acima de tudo um instrumento humano, que executava de forma automática certas funções, antecipadamente traçadas de acordo com uma rotina de serviço prefixada com rigidez. Em tais circunstâncias, tudo que o funcionário tinha a fazer era procurar pela forma mais inteligente estabelecer a

correlação entre regras gerais e cada caso particular que se lhe deparava.

O sentido agora impresso à maquinaria do Estado, no desempenho de funções administrativas que o levam a atuar em esferas outrora colocadas fora do seu plano de atividade normal, reclama dos funcionários mentalidade e equipamento intelectual profundamente diferentes daquelas características clássicas do burocrata. Sem dúvida, seria um exagero sustentar que tudo que constituía a índole dos serviços públicos e exigia dos servidores do Estado um conjunto de aptidões do gênero a que acima nos referimos, se haja tornado obsoleto e dispensável. A estrutura e o dinamismo do Estado moderno não prescindem ainda e provavelmente nunca poderão dispensar certas formas de organização e métodos de trabalho identificados com a tradição burocrática. Aliás convém acentuar que, nessas chamadas praxes da burocracia, já se esboçavam tendências a obter pela disciplina dos processos da rotina administrativa aquilo que se poderia considerar, si a expressão nos fôr permitida, uma espécie de racionalização empírica e rudimentar.

Mas evidentemente o aparelho da administração pública passou a ter finalidades tão diversas e tão mais variadas, que é absolutamente necessário organizar os quadros do funcionalismo e prover o recrutamento dos funcionários públicos por métodos profundamente distintos dos que puderam ser antigamente usados com resultados relativamente satisfatórios. Ocupemo-nos separadamente desses dois aspectos da questão, isto é, da organização dos quadros e da seleção do pessoal, tanto no tocante às primeiras nomeações como ao critério das promoções.

Em uma repartição organizada de acordo com as configurações clássicas da burocracia, requeria-se de todos os funcionários as mesmas aptidões mentais, como uniformes também podiam ser as tendências do conjunto do pessoal. As funções a serem desempenhadas eram essencialmente idênticas, distinguindo-se apenas as esferas de responsabilidade, que aumentavam na razão direta da escala hierárquica. Mas desde o último escriturário até o chefe de seção, e mesmo os diretores, tinham em última análise, de exercer atividades que, sob o ponto de vista psicológico, podiam ser todas reduzidas a um ritmo mental comum. As diferenças de função correspondentes às sucessivas categorias da escala hierárquica representavam apenas ampliações e mais complexas espécies de tarefas que, na realidade, exigiam do indivíduo a aplicação das mesmas aptidões intelectuais e a posse de idêntico equipamento cultural.

Em tais circunstâncias, a organização dos quadros de funcionários públicos, e tudo mais que se associava a esse assunto, podia ser orientada por um certo número de princípios gerais, adotados uniformemente para toda a administração do

Estado. Apenas, nos casos de um ou de outro serviço mais especializado, tinham de ser enxertadas no critério geral regras mais ou menos particulares e correspondentes a certos requisitos que deviam ser exigidos do funcionário. Mas, salvo êsses casos peculiares, podia-se afirmar que a organização dos serviços públicos se conformava com um critério de uniformidade e que o funcionário podia ser, sem prejuízo para a eficiência do serviço, deslocado da sua órbita de trabalho para o desempenho de qualquer outro encargo na administração pública.

Radicalmente outra é a situação que já se nos depara e que se tornará progressivamente mais nitidamente acentuada à medida que o Estado brasileiro, à semelhança do que vai acontecendo por toda a parte, fôr extendendo a novos setores a esfera da sua ação interventora. A especialização, que era uma exceção outrora, passa a ser a regra. Não se pode mais conceber a organização dos serviços públicos e a escolha do respectivo pessoal, encarando o problema do ponto de vista de um critério geral de uniformidade.

Em cada um dos grandes departamentos do Estado, justapõem-se no novo regimen serviços, cada um dos quais requer do pessoal administrativo mentalidade e equipamento cultural peculiares e inconfundivelmente especializados para o exercício de funções rigorosamente demarcadas. Semelhante especialização funcional envolve um certo número de corolários, afetando outros tantos aspectos da organização dos serviços públicos e da formação dos quadros do pessoal.

Em relação ao primeiro lado da questão, destacam-se logo pontos atinentes à imperiosa necessidade de subordinar de modo invariável as considerações prôpriamente burocráticas às exigências de ordem técnica, decorrentes da natureza cada vez mais especializada dos serviços. Na vigência das condições que tornavam outrora a organização burocrática tolerável, razoavelmente satisfatória mesmo e, até certo ponto, necessária, tinha-se de levar em conta primacialmente os aspectos formalísticos. Realmente, si a função precípua dos órgãos da administração pública era a execução das leis e regulamentos, a questão da interpretação dêstes exigindo a obediência rigorosa a um certo número de minúcias da rotina, é claro que o aspecto formalístico do serviço público apresentava indiscutível relevância. Mas desde que os serviços do Estado passam a ser preponderantemente incumbidos do exercício de atividades de cunho técnico acentuado, o formalismo burocrático tem de ser relegado a um plano subalterno.

Especialização de carreiras

Da natureza técnica que assim passa a caracterizar os serviços administrativos do Estado, decorre logicamente a necessidade de organizar os

quadros do pessoal, segundo o critério da especialização de funções. Em vez do funcionalismo constituir uma profissão com atribuições homogêneas e requerendo também aptidões de caráter geral, é preciso organizar quadros bem diferenciados, de acôrdo com as atribuições especiais que, em cada departamento administrativo, terão de ser conferidas a diversos grupos de funcionários.

Nesta especialização, que se concretiza em carreiras diferenciadas, baseia-se também a aplicação dos princípios de organização racional do serviço. As aptidões intelectuais e o equipamento cultural sendo em cada caso peculiares, o bom funcionamento do conjunto da maquinaria administrativa depende da obtenção do máximo de rendimento de cada um dos elementos do serviço, o que evidentemente só pode ser alcançado aproveitando-se na maior escala possível, a capacidade de cada funcionário para o exercício das tarefas especiais que lhe têm de ser confiadas.

A lei n.º 284, prescrevendo a organização dos quadros do funcionalismo de acôrdo com o critério do estabelecimento de carreiras, veio portanto firmar em bases sólidas a estrutura dos serviços públicos, de modo a assegurar em benefício do Estado a máxima utilização da capacidade produtora de cada um dos servidores da nação. Pela formação de carreiras especializadas, o funcionalismo passa a tornar-se um sistema coordenado de elementos de trabalho, constituído por engrenagens que, em consequência da seleção cuidadosa dos seus componentes, pode, cada uma delas, realizar nas melhores condições os serviços de que se acham incumbidas.

Ao mesmo tempo, êsses grupos correspondentes às carreiras especializadas articulam-se em um entrosamento concatenado, donde resultam efeitos convergentes para o desempenho global da missão atinente a cada um dos departamentos administrativos. O princípio de racionalização que inspirou o reajustamento dos quadros do funcionalismo envolve, portanto, uma combinação harmoniosa de duas idéias complementares. Uma delas é a especialização das funções por forma a assegurar o máximo de eficiência e o melhor rendimento do trabalho de cada unidade humana ao serviço da administração do Estado. Completando êsse aspecto da reorganização racional dos serviços públicos, temos a articulação das funções especializadas sob a orientação de um critério superior e geral de ordenação, visando a realização final dos objetivos do departamento administrativo em aprêço.

A formação de carreiras, rigorosamente configuradas de acôrdo com o critério da especialização funcional, implica outra providência, devidamente atendida também pela lei n.º 284. Referimo-nos à necessidade de uniformizar, em todos os ramos da administração pública, as designações, os vencimentos e as atribuições dos cargos correspondentes ao exercício de funções idênticas. Nesse particular, reinava nos serviços públicos brasi-

leiros uma confusão, que não é exagêro qualificar de caótica.

Postos a que eram atribuídos encargos precisamente os mesmos, tinham em diferentes departamentos designações variadas. Os inconvenientes resultantes dessa falta de uniformidade na tecnologia administrativa eram muito maiores do que se poderia julgar à primeira vista e, além do efeito prejudicial inerente a uma tão anárquica confusão de designações, ocorria que daí freqüentemente podiam promanar dificuldades e erros em certas eventualidades surgidas na rotina da administração do Estado. Assim, por exemplo, o fato de funcionários que desempenhavam serviços idênticos terem designações diferentes, ou o caso inverso de atribuições sem analogia serem designadas pelo mesmo rótulo, representavam um embaraço quando se tratasse de escolher funcionários para o desempenho de uma missão ocasional, em que se requeresse dos indicados certas aptidões.

Ainda no tocante às designações, a lei n.º 284 veio pôr têrmo a anomalias extravagantes, que teriam sido pitorescas, si em assunto de tanta relevância para o interesse público, o cômico pudesse ser permitido. As designações dadas a certos cargos não traziam a mais ligeira significação em harmonia com as funções exercidas pelos respectivos ocupantes. E havia mesmo espécies em que o disparate entre a designação e a função atingia as raias do grotesco. Como exemplo, basta citar o fato de que o funcionário incumbido de arrecadar objetos e valores dos mortos recolhidos ao necrotério figurava na nomenclatura oficial com a designação de *contabilista*.

Padronização dos vencimentos

Corolário lógico da organização das carreiras e medida não menos essencial que a uniformização da nomenclatura dos cargos, é a padronização dos vencimentos, também realizada, pelo menos em grande parte, em virtude dos dispositivos da lei n.º 284 e das respectivas tabelas. Um dos sinais mais significativos e, digamos também, mais sérios da confusão reinante outrora na organização dos serviços do Estado brasileiro, consistia nas diferenças inexplicáveis e positivamente absurdas entre os vencimentos de funcionários que desempenhavam funções idênticas e figuravam nos quadros do pessoal com as mesmas designações. Semelhantes anomalias, além de concretizarem uma situação injusta, constituíam fonte de dificuldades e embaraços, principalmente sob o ponto de vista da contabilidade.

Eliminando as diferenças apontadas e conseguindo atingir resultado praticamente satisfatório no tocante à padronização dos vencimentos, a lei do reajustamento contribuiu ainda poderosamente nesse ponto para a obra geral da racionalização dos serviços públicos.

As considerações que até aqui temos formulado são amplamente suficientes para pôr em relêvo o que representa a lei n.º 284, como instrumento de decisivo alcance, no sentido de obter-se uma organização mais racionalizada e portanto mais eficiente do aparelho administrativo do Estado. Convém ainda acentuar que os efeitos benéficos daquela medida, redundando em uma coordenação incomparavelmente mais perfeita das engrenagens da maquinaria administrativa, não envolvem apenas grandes vantagens para o bom funcionamento dos serviços públicos. Não menos relevantes são os benefícios da reforma, quando os encaramos pelo prisma das conveniências do funcionalismo.

Realmente a racionalização acarreta nos métodos da ação executiva transformações, cujos resultados — determinando um aumento considerável da eficiência do serviço, muito maior rendimento do trabalho dos funcionários e o aproveitamento das aptidões especializadas de cada um — envolvem, ao mesmo tempo, a criação de condições tendentes a tornarem o trabalho nas repartições muito mais confortável e interessante para os funcionários. Não é difícil compreender que qualquer atividade exercida por forma a eliminar os gastos supérfluos de energia de quem a executa e a tornar mais rendoso o trabalho realizado é muitíssimo mais agradável que a tarefa executada fora de tais condições.

O trabalho orientado segundo regras estabelecidas por uma rotina empírica e em cuja realização não são devidamente levados em conta princípios de uma boa técnica, visando a organização racional do serviço, torna-se forçosamente penoso, desinteressante e conducente ao desânimo do funcionário. Este evidentemente trabalhará com tanto mais alegria e entusiasmo quanto mais identificado se tornar com os objetivos finais e práticos das tarefas que executa no correr da rotina do serviço. Todos que se têm dado ao estudo dos aspectos psicológicos do trabalho nas condições da vida contemporânea são levados a reconhecer que a desarticulação das múltiplas tarefas, cujo encadeamento constitui o conjunto das atividades em qualquer setor que se considere, causa nos encarregados dessas diferentes parcelas do trabalho total um estado psicológico pouco satisfatório e no qual se reflete a ausência do sentimento do valor global da obra a realizar-se.

A racionalização bem compreendida vem corrigir êsses inconvenientes inseparáveis da especialização, que as condições do trabalho contemporâneo tornam imprescindível. Pela coordenação racional das partes constituintes da totalidade de um serviço qualquer, estabelece-se por assim dizer o entrosamento de cada elemento trabalhador em uma cadeia unificada de ação produtora. E dessa articulação das engrenagens humanas, que concorrem para a realização dos objetivos de um determinado departamento, resulta em cada funcionário uma consciência nova da sua missão pública

e da importância do papel que lhe cabe desempenhar nos serviços do Estado em bem da coletividade nacional.

Assim, todos os funcionários são, direta e pessoalmente, interessados no êxito das reformas que tenham por finalidade racionalizar os serviços públicos. E a primeira dessas medidas, a base sobre a qual todas as outras posteriormente adotadas terão de se apoiar, é o reajustamento realizado com êxito amplamente satisfatório pela lei n.º 284.

Conselho Federal do Serviço Público Civil

A medida em torno da qual traçamos nestas páginas algumas considerações sucintas e gerais sobre a racionalização dos serviços públicos, não se limitou a lançar os alicerces dessa reforma pelo reajustamento dos quadros e dos vencimentos do pessoal, medida que aliás já se impunha imperiosamente desde muito tempo. A lei n.º 284 foi mais longe e dotou a administração pública com um órgão central, destinado a tornar-se o instrumento de coordenação e de sistematização racional de todas as peças da maquinaria executiva do Estado. A racionalização implica forçosamente a existência de um aparelho donde irradiem as correntes de articulação dos serviços públicos, por forma a assegurar-lhes a unidade de orientação, que representa condição insubstituível ao êxito de todos os esforços racionalizadores. Esse órgão central, possui-o hoje o Estado brasileiro, concretizado no Conselho Federal do Serviço Público Civil.

Verdadeiro núcleo para onde convergem todos os serviços do Estado e donde partem para cada um deles correntes centrifugas de articulação inspiradas por um único pensamento dirigente, o Conselho está destinado a ocupar a posição de verdadeiro estado maior da administração civil da República, cujo precípuo objetivo é assegurar, em escala cada vez maior, a eficiência da maquinaria administrativa, por meio da aplicação criteriosa e adequada de métodos racionalizantes. Dada a natureza da sua função coordenadora, o Conselho não podia deixar de ter atribuições diversas e que lhe imprimem um caráter um tanto complexo.

A finalidade geral do Conselho Federal do Serviço Público Civil desdobra-se logicamente em dois aspectos fundamentais. Em primeiro lugar temos a considerar a função que lhe cabe promover o aperfeiçoamento do aparelho administrativo do Estado, articulando com eficiência cada vez maior os elementos que o compõem e assegurando a aplicação progressivamente mais perfeita de processos racionais para norma do seu funcionamento. Como complemento dessa missão, apresenta-se o encargo de assegurar na prática a realização de medidas convergentes, no sentido de promover a racionalização visada em todos os ramos da administração nacional.

A primeira parte das suas finalidades é atendida pelo Conselho, por meio de um estudo permanente e sistemático dos problemas administrativos e das questões atinentes à organização técnica dos diferentes departamentos, sempre tendo em vista o objetivo de introduzir, cada vez mais, processos racionalizados na rotina do serviço. Conjuntamente com essa função orientadora e que envolve por assim dizer um trabalho de crítica permanente da organização dos serviços e dos métodos de trabalho nêles adotados, o Conselho inclui entre as suas atribuições precípuas o encargo de superintender os processos de seleção do pessoal nas diferentes carreiras dos servidores do Estado.

Entre os problemas de maior relevância de que depende o êxito dos esforços para assegurar a racionalização dos serviços públicos, nenhum é mais importante e exige maiores atenções que a determinação dos métodos pelos quais se deve fazer a seleção do pessoal, tanto para as primeiras nomeações, como para as sucessivas promoções na carreira. E' evidente que a adoção dos planos mais acertadamente elaborados para racionalizar a administração pública e obter maior rendimento do trabalho dos funcionários com menor dispêndio de energia por parte dêles, não corresponderá na prática aos resultados desejados, si falhar o elemento humano, que é em última análise o fator essencial na questão. Causas múltiplas e que seria fora de propósito examinar aqui fizeram com que no passado o provimento de cargos públicos e as promoções nos quadros do funcionalismo muitas vezes não correspondessem às conveniências do interesse do Estado, nem às considerações de justiça relativas aos direitos dos funcionários. Uma das maiores vantagens da racionalização dos serviços públicos, para a qual tem convergido nos últimos anos a atenção do executivo Federal e que foi consideravelmente avançada com a promulgação da lei n. 284, será a eliminação dos elementos perturbadores na seleção do pessoal e nas respectivas promoções.

Um grande passo nesse sentido foi alcançado pelo dispositivo do art. 170, n. 2, da Constituição de 1934, que estipulou dever ser a primeira investidura do funcionário na carreira, feita mediante concurso de provas ou de títulos. Sem dúvida, na prática da administração brasileira já se achava de ha muito introduzida a instituição do concurso para a habilitação dos candidatos aos postos iniciais de várias carreiras do serviço público. Mas é evidente que a definição do princípio da necessidade dêsse concurso, como condição geral e imprescindível a todas as primeiras nomeações, no texto do estatuto político da República, veio consolidar de uma vez por todas a situação e fechar para sempre a porta a possíveis abusos e a exceções perturbadoras da boa ordem na organização dos departamentos administrativos.

A obrigatoriedade do concurso, sendo medida fundamental de inestimável alcance, não encerra contudo a solução satisfatória do problema da

adequada seleção do pessoal. Para que aquela medida corresponda na sua execução aos elevados intuitos do legislador constituinte e venha eventualmente a assegurar a formação de quadros formados por pessoal idôneo sob todos os pontos de vista, é indispensável que os métodos de organização dos concursos, a escolha dos examinadores e a fiscalização de todo o processo obedeçam a um critério esclarecido e firmemente orientado.

O êxito na execução dessas regras básicas e portanto a garantia de que os concursos se tornem método eficaz para uma boa seleção do pessoal depende principalmente da unidade de direção e da uniformidade de critério em tal assunto. Foi isso que a lei 284 conseguiu realizar, atribuindo ao Conselho Federal do Serviço Público Civil a função de órgão organizador e supervisor de tudo que se relaciona com os concursos para provimento de cargos públicos administrativos e técnicos. Exceção foi feita, é claro, no tocante aos postos do magistério, que pela sua natureza devem ser providos por meio de concursos de caráter especialíssimo e portanto incidentes na esfera peculiar dos próprios institutos educacionais.

Estando incumbido do estudo dos problemas da organização administrativa e da racionalização de seus métodos de trabalho e tendo também por encargo a superintendência dos concursos, isto é, da seleção do pessoal que deve formar os quadros da administração, o Conselho Federal do Serviço Público Civil completa as suas atribuições com o exercício de funções consultivas, destinadas a assegurar uniformidade de orientação, quando se trata de resolver reclamações de funcionários ou de aplicar a algum servidor do Estado a pena de demissão por falta de idoneidade moral. Cabe-lhe ainda a missão de grande relevância de determinar quais sejam os cargos públicos para cujo provimento se devam exigir, além das condições gerais de habilitação, certos títulos de especialização técnica, como diplomas universitários e profissionais. Finalmente o Conselho desempenhará papel de grande alcance prático na racionalização dos serviços públicos, agindo como órgão central de coordenação de aparelhos criados também pela lei 284 e cuja significação no conjunto dos planos de racionalização da administração pública passamos em seguida a examinar.

Comissões de Eficiência

O aperfeiçoamento progressivo dos serviços públicos no sentido de uma crescente racionalização dos métodos, por forma a aumentar o rendimento do trabalho e a tornar êste mais agradável e interessante aos funcionários, si depende em parte da ação dirigente o coordenadora de um órgão central, como o Conselho Federal do Serviço Público Civil, exige por outro lado articulações dêste com os diferentes ministérios em que se ramifica a administração. Por meio desses órgãos, o

Conselho vem a dispor de elementos para acompanhar melhor e estudar com mais minúcia o funcionamento de todas as engrenagens administrativas, tornando-se assim mais fácil o desempenho da sua missão precípua de orientador das reformas destinadas a promoverem maior eficiência dos serviços públicos. E são também os órgãos criados em cada ministério pela lei n. 284, sob a denominação de Comissões de Eficiência, que devem exercer a função de instrumentos do Conselho na execução especializada da obra de conjunto que lhe cumpre realizar.

Pela sua constituição com elementos especialmente selecionados em cada ramo da administração federal e pela natureza dos encargos que lhes são atribuídos, as Comissões de Eficiência podem ser encaradas como verdadeiras projeções do Conselho Federal do Serviço Público Civil. Assim, a obra de coordenação das múltiplas partes da maquinaria administrativa do Executivo Federal é realizada nos termos do lei n. 284 por um sistema orgânico e unificado, no qual as atividades exercidas na órbita de cada ministério pelas Comissões de Eficiência integram-se harmoniosamente pela ação unificadora do órgão supremo, que é o Conselho Federal do Serviço Público Civil.

No rápido e necessariamente sucinto estudo que acaçamos de fazer do reajustamento, procurando focalizar a sua significação e alcance na obra global e tão ampla da racionalização dos métodos de trabalho na administração pública, esperamos ter conseguido deixar suficientemente demonstrada a importância que a lei n. 284 apresenta, como base das medidas que em várias direções terão de ser tomadas, afim de renovar todos os nossos serviços burocráticos e técnicos em harmonia com o sentido racionalizador, que em nossos dias tão acentuadamente orienta a organização e funcionamento das atividades humanas em qualquer esfera que se considere. Nada seria possível fazer-se no prosseguimento das reformas do tipo apontado, sem a solução preliminar das questões acertadamente resolvidas pelos dispositivos da lei em apêço.

Assim devemos ver no reajustamento a primeira etapa da racionalização dos serviços públicos e, na lei respectiva, o verdadeiro estatuto fundamental em que se terão de apoiar as futuras iniciativas renovadoras e do qual logicamente promanarão, como outros tantos desdobramentos dos postulados capitais ali definidos, as reformas ardentemente desejadas por todos que sabem avaliar o que representará a racionalização. Esta redundará para o Estado em tal aumento da eficiência dos seus serviços, que não é arriscado prognosticar resultados, cuja repercussão benéfica virá refletir-se em todas as modalidades da vida nacional.

As vantagens da racionalização em todos os setores onde tem sido aplicada já não permitem dúvidas sobre o extraordinário alcance da sua introdução nos domínios especiais da administração pública. Mas também neste caso particular já

dispomos hoje de farta lição de cousas na experiência dos países, onde o Estado tem racionalizado os serviços públicos. Os exemplos dos Estados Unidos, da Alemanha e da Itália bastam para dissipar qualquer vislumbre de incerteza no tocante ao que temos o direito de esperar entre nós da racionalização dos órgãos da administração nacional.

E encerrando estas observações breves sobre assunto de tanta magnitude, não devemos deixar de acentuar que, si o Estado vai auferir enormes vantagens das reformas racionalizadoras que se estão iniciando entre nós e para cuja propulsão temos no Conselho Federal do Serviço Público Civil o órgão supremo, os funcionários serão, em escala não menor, beneficiados em todos os sentidos pela sistematização racional dos serviços em que colaboram. Racionalização não quer apenas dizer aumento de eficiência e obtenção de maior rendimen-

to de trabalho. Este, quando executado de acôrdo com os processos racionais de uma boa técnica de organização dos serviços, perde na razão direta da perfeição dessa técnica tudo que o torna fatigante, monótono e desinteressante para quem o realiza. Trabalhar em um serviço racionalizado é poupar esforços mentais e musculares supérfluos e é também colocar-se sob a influência estimuladora de uma participação mais conciente com as finalidades da administração pública. Assim, à medida que na nossa administração velhos métodos empíricos, e por vezes absurdos, que a rotina consagrara, fôrem substituídos pelos processos de uma técnica racionalizada, o funcionalismo em peso reconhecerá que a reforma iniciada pela lei do reajustamento, além de trazer maior eficiência ao serviço público, foi também o estatuto básico donde promanará a elevação intelectual, cultural e moral dos servidores do Estado.