

# Situação do servidor na era de transição

Paulo Vieira da Silva (\*)



O propósito deste trabalho é o de tecer algumas considerações sobre a trajetória do sistema do mérito quando a Lei que dele tratou pela primeira vez – a Lei 284 de 1936 – comemora melancolicamente o seu jubileu. Ao final, serão apresentadas algumas proposições de importância para a efetiva implantação do sistema do mérito no serviço público civil.

## 1. A RACIONALIZAÇÃO PRETENDIDA

Há cinquenta anos, com a lei 284, de 28/10/36, tomava o governo federal as primeiras medidas para a institucionalização do sistema do mérito na administração federal. E para assegurar a continuidade dessas medidas foi criado o DASP (1938) e aprovado o primeiro estatuto dos funcionários públicos civis da União (1939). Este dispunha sobre a forma de admissão e evolução do funcionário em cada carreira: respectivamente concurso público e promoção.

Essas providências e outras supervenientes, decorreram não apenas do espírito de emulação do poder revolucionário, instalado em 1930, diante do governo derrubado, como também da nova filosofia intervencionista que trazia em seu bojo. De fato, o empenho era no sentido de queimar etapas no processo de desenvolvimento mediante o direcionamento dos investimentos do Estado. Mas o desenvolvimento e a consequente ação direta do Estado implicavam uma estrutura administrativa que servisse como veículo para a implementação das diretrizes do go-

verno. Ou seja, pela primeira vez a administração pública estava sendo chamada a desempenhar um papel condizente com a sua própria natureza. Não se achava porém preparada para tanto eis que o caráter assistencial assumido ao longo do tempo a essa altura predominava e afetava toda a sua intimidade e emprestava-lhe um caráter de moeda no jogo da cooptação entre os meios políticos e o governo. Mas o governo não se deu por achado e criou novas estruturas para implantar a curto e médio prazo procedimentos racionalizantes que pudessem agilizar a máquina da administração, chamando-a a conjugar o esforço que empreendia para mudar o País.

## 2. LIMITAÇÕES À RACIONALIDADE DO PROCESSO

A implementação desses mecanismos de natureza racionalizante es-

barrou desde logo em alguns fatores desmobilizadores de natureza estrutural que limitaram a ação de governo, como, por exemplo:

a) a circunstância de a administração pública vir tradicionalmente desenvolvendo uma função de natureza assistencial, pela qual em última instância o Governo admitia em seus quadros aqueles que por qualquer motivo não tivessem encontrado emprego no meio privado ou aqueles indicados por razões políticas ou interesses pessoais. Essa prática contribuiu para mostrar que o sistema do mérito era o resultado de um diagnóstico impressionista, pois não levava em conta a realidade brasileira – sempre minada pelo nepotismo e pelo clientelismo – realidade onde os quadros provisórios de nomeados sem concurso sempre foram mais expressivos quantitativa e qualitativamente;

b) a falta de um referencial técnico, em virtude do qual se pudesse elaborar não apenas um sistema de avaliação de desempenho, como também definir as faixas de remuneração do funcionalismo. Esse referencial só foi possível com a sanção da Lei 1.711, de 1952 (o segundo estatuto dos funcionários públicos civis), que determinava nas suas disposições transitórias a criação de uma comissão para elaborar um projeto de plano de classificação de cargos. O Congresso Nacional levou oito anos para aprovar o projeto, que se transformou na Lei nº 3.780, de 1960. Essa lei, tal como aprovada, procurou conciliar os anseios de racionalização do governo com a situação reinante de afilhadismo e resguardo de interesses pessoais ou de setores isolados do serviço público. Mas esse plano precisava de uma

(\*) Doutor (PhD) pela "University of Southern California". Professor da Universidade de Brasília.

## IDÉIAS

contrapartida imprescindível, sem a qual não seria possível a sua implantação satisfatória: a especificação de classes em cada um dos grupos ocupacionais em que se enfileiravam as carreiras. No entanto, foi implantado sem que elas fossem levadas em consideração. E durante a implantação um número muito grande de modificações improvisadas mutilou-o completamente. Em 1970, com a Lei nº 5.645, o governo aprovou e começou a implantar um outro plano de classificação de cargos. Este também sofreu inúmeras modificações ao longo dos últimos quinze anos, algumas das quais mudaram o seu caráter inicial, como por exemplo as resultantes do Decreto-lei nº 1.445, de 1976.

c) o quadro precário da nossa sociedade em termos de qualificação para o trabalho ou em termos de formação educacional, fazendo com que os postulantes a emprego público sem o crivo do concurso fossem quase sempre pessoas desqualificadas, o que levou a administração a uma situação paradoxal: tendo um numericamente expressivo efetivo de pessoal, não tinha com quem contar para o desempenho das múltiplas atividades que iam surgindo à medida que o País progredia e dela exigia quase sempre mais. E porque contava com quadros inchados de pessoal as verbas específicas eram literalmente diluídas para pagar salários ou vencimentos muito abaixo da média de mercado.

d) a ausência efetiva de mecanismos de avaliação de desempenho que pudessem ser implementados no serviço público, os quais, do ponto de vista legal, sempre estiveram presentes no serviço público. A partir de 1937 surgiram vários, cada qual com nova feição. Mas não faziam falta. Dizia-se que era porque os chefes davam sempre conceitos excelentes para seus subordinados. Como a avaliação era inocua, o governo permitiu-se levar dez anos (1968-1978) sem a utilizar. E abandonou o método das escalas gráficas para adotar o da distribuição forçada, que também não deu certo. Hoje, tenta utilizar novamente o método das escalas gráficas. O fato é que o vício não estava nos modelos e sim na *ausência de resposta da administração pública sobre se desejava um pessoal altamente qualificado para o exercício de suas funções, e que condições de*

*progresso lhes daria.* Como responder se a maioria esmagadora dos funcionários era admitida sem concurso público e, pior, sem se levar em conta as necessidades efetivas de admissão de pessoal e as capacitações desejadas? Assim, como avaliar e para quê?

e) a incontinência legiferante, que levou tanto o poder Executivo quanto o Legislativo a incontidas modificações no ordenamento jurídico dos funcionários públicos sem darem tempo a um salutar processo de maturação de medidas e de situações novas, inibindo-as ou as anulando antes que pudessem produzir resultados. Para se ter uma idéia, no momento há mais de quinze mil dispositivos legais sobre o funcionalismo

*O vício estava na ausência de resposta da administração pública sobre se desejava um pessoal altamente qualificado para o exercício de suas funções e que condições de progresso lhes daria. Mas como responder, com as distorções de acesso?*

público em pleno vigor; a legislação relativa à classificação de cargos já ultrapassou os duzentos atos legais, entre leis, decretos-leis, e decretos, a partir da Lei inicial, que é de 1970.

Um estudo mais aprofundado da natureza valorativa desses fatores poderá indicar com grau de certeza aceitável por que a situação do funcionalismo público chegou a tal ponto de perda de visibilidade institucional de parte do Governo.

De resto, nunca é demais lembrar que foi principalmente nos últimos seis anos de ditadura militar – quando o País estava literalmente à matroca – que os funcionários civis da administração federal direta e das autarquias chegaram ao ponto de quase total desestruturação como classe.

Entre os muitos sinais indicadores do desapareço que então prevalecia do seio do Governo Federal vale a pena mencionar os seguintes:

a) O abandono da política de pessoal contida no art. 94 do Decreto-Lei 200/67;

b) a ausência de uma legislação que dê conseqüências à função de treinamento, fazendo sentir os seus efeitos imediatos não apenas no aprimoramento do desempenho do órgão que treinou seus funcionários ou parte deles, mas também e principalmente na progressão e ascensão funcionais e na contrapartida salarial do servidor treinado;

c) o aviltamento da remuneração dos funcionários públicos da administração direta e das autarquias que, por sinal, são os únicos a que se aplica o Plano de Classificação de Cargos (PCC). Todos os setores interessados sabem que a situação salarial dos funcionários públicos civis da União – que sempre deixou a desejar, quando comparada com a de outras classes trabalhadoras – piorou sensivelmente a partir de 1979. De tal modo que hoje aqueles funcionários públicos, mesmo com o reajustamento de 25%, de janeiro de 1987, recebem um quarto do que recebiam naquela época (considerados mês a mês os índices de inflação oficialmente adotada). Ninguém poderá em sua consciência alegar a crise econômica, a necessidade de baixar a inflação e outros clichês da moda, até mesmo porque o governo mostrou-se magnânimo com outros setores a ele ligados, como os servidores das estatais e os militares, atribuindo-lhes direta ou indiretamente aumentos muito mais expressivos do que aqueles destinados aos funcionários civis. Por exemplo: os servidores das estatais acabaram vencendo a camisa-de-força do Decreto-Lei 2.065; (de má memória) e conseguiram aumentos de salário fora dos limites ali estabelecidos. E os militares conseguiram transformar suas gratificações (menos a de tempo de serviço) em indenizações, com o que se viram isentos do imposto de renda nessa parte (o que representou um acréscimo salarial indireto da ordem de 30% em média) e além disso conseguiram a semestralidade de aumento de seus soldos em dezembro de 1983, hoje em parte superada pelo Plano Cruzado. Por que então o vencimento atual do funcionário da administração direta e das

## IDÉIAS

autarquias comuns representa apenas 25% do que ganhava em 1979? A coisa chegou a tal ponto o mero aumento do salário mínimo engolia em tomo de doze referências iniciais do Plano de Classificação de Cargos. Veja-se que naqueles fatídicos seis anos o índice geral de preços e a receita federal cresceram respectivamente 300% e 400% mais que o índice de aumento dos funcionários públicos. Há qualquer política de treinamento que resista a esse desestímulo crônico? As gratificações, as *triangulações* e outros artificios que vêm surgindo aqui e ali não são uma resposta satisfatória. Desse modo se fecha o círculo vicioso: porque paga mal a administração pública atrai a mão-de-obra mais desqualificada; os esforços de treinamento são concentradas na recuperação dessa mão-de-obra; à falta de incentivos e estímulos, a mão-de-obra treinada evade-se para o meio empresarial privado ou público!

### 3. O DILEMA ATUAL

O vezo da administração inconseqüente e a perda de visibilidade quanto à necessidade de resguardo de princípios sobre os quais estribar a ação do Governo levaram a um crescimento desordenado do funcionalismo civil, e sobrecarregaram inclusive os programas de treinamento de servidores públicos. O próprio DASP, nos anos setenta, contribuiu para essa exacerbação quando adotou a sistemática de simplificar as provas dos concursos públicos e compensar as deficiências dos aprovados em programas internos de treinamento logo após a sua nomeação. Foi a época do apogeu das firmas montadas para oferecer ao serviço público pacotes de treinamento.

Aliás, não fosse por outros sinais indicadores de desapareço do governo pelo funcionalismo público, dir-se-ia que com os programas de treinamento se estava procurando suprir institucionalmente as deficiências crônicas instaladas no serviço público e nortear essa mão-de-obra reciclada no rumo da consecução dos objetivos maiores dos órgãos públicos. O treinamento, todavia, à falta de uma visão institucional do assunto, passou a ser quase que um fim em si mesmo. Com exceções honrosas e facilmente identificáveis, os programas de treinamento caíram no vazio, e represen-



*Os funcionários civis são o único recurso humano com que conta legitimamente o setor público federal para a consecução de seus objetivos permanentes, e isso agrava a perspectiva de não se ter ainda definições institucionais sobre o servidor público.*

taram uma perda enorme de recursos públicos. Talvez essa situação tivesse ocorrido pela inexistência de mecanismos de controle daquilo que se faz comparado com aquilo que se pretendia fazer, pois é exatamente aí que está em jogo a competência do funcionário. A falta de mecanismos de avaliação de desempenho, segundo padrões previamente estabelecidos, como identificar necessidades de treinamento? E, como um corolário, quais os resultados do treinamento?

É possível aceitar que um funcionário que volta ao serviço após um período de especialização continue fazendo as mesmas tarefas de que era encarregado antes dessa nova experiência, no mesmo nível e com o mesmo salário?

### 4. PERSPECTIVAS FUTURAS

O princípio da parcimônia, em ciência, assegura que o que é constante no passado é provável no futuro. E a continuar o estado de coisas reinante quanto aos funcionários públicos civis, as perspectivas são sobretudo sombrias e desnordeantes.

O Brasil corre o sério risco de chegar ao fim deste século sem uma definição institucional sobre os funcionários públicos civis. Isso é tanto mais grave quanto se atenta para a circunstância de que *os funcionários públicos civis são o único recurso humano com que legitimamente conta a administração federal para a consecução de seus objetivos permanentes.*

Apesar de o Governo ainda continuar tergiversando sobre a formulação e implementação de uma política que valorize essa classe, a análise da situação e de suas conseqüências nefastas em outros pontos da estrutura instalada do País pode contribuir para criar zonas de sensibilidade capazes de favorecer um reexame do quadro atual e até mesmo levar a um pacto entre os poderes constituídos quanto aos rumos a serem seguidos.

Com esse espírito seria o caso de considerar algumas proposições de importância estratégica na agilização do serviço público pelo aprimoramento da capacitação do seu funcionalismo, e meditar sobre a possibilidade de sua inclusão nos institutos legais que configurarão o ordenamento jurídico da classe em futuro próximo:

- 1) a remuneração do servidor público deve ser fixada segundo os salários de mercado conjugadamente com outros fatores do interesse da administração, e corrigida sempre que for necessário resguardar a sua integridade;
- 2) a evolução do funcionário deve ser favorecida, no serviço, segundo critérios técnicos claramente identificados (classifica-

ção e avaliação de cargos, sistemas de avaliação de desempenho);

- 3) os sistemas de promoção (ascensão e progressão funcionais) devem necessariamente levar em conta os programas de treinamento e especialização a que o funcionário se tenha submetido para o desempenho de funções do interesse do órgão onde trabalha;
- 4) os programas de treinamento devem levar em consideração as atividades dos órgãos públicos e as respectivas funções atribuídas aos funcionários neles lotados, bem como os deveres destes perante o público e as instituições;
- 5) os cargos de chefia, com exceções criteriosamente estudadas, devem ser destinados a funcionários de carreira;
- 6) além do treinamento para o melhor desempenho de suas funções, o funcionário deve ser treinado para o eventual exercício de funções mais complexas e de maior responsabilidade;
- 7) urge instalar o contencioso administrativo;
- 8) urge estimular o espírito classista do funcionário público, dando-lhe condições de vocalizar os seus interesses mais legítimos e lutar institucionalmente por eles.
- 9) urge modificar o ordenamento jurídico dos funcionários públicos civis, impondo à sua lei de criação um prazo de carência de no mínimo cinco anos, durante o qual nem o Executivo nem o Legislativo modificariam qualquer um dos seus dispositivos; após esse prazo o ordenamento poderia sofrer as modificações ditadas pela necessidade de seu progressivo ajustamento à realidade superveniente.
- 10) urge modificar a Constituição Federal, eliminando, do artigo 57 e incisos, a exclusividade de iniciativa do Presidente da República para leis que se refiram ao ordenamento jurídico dos funcionários públicos – pois esta representa uma mordida ao Poder Legislativo que inibe a sua legítima capacidade de representar e atender aos anseios dos mais diversos setores da sociedade brasileira e – por que não? – dos funcionários públicos civis!

## Mais produtividade pública é possível

Marianno Philgret(\*)

**Q**uando, com os mesmos recursos disponíveis, conseguimos aumentar o volume de produção, está configurada a elevação da produtividade. Esta, em síntese, é a relação entre o que se produz e os insumos empregados.

Inúmeras formas são usadas para a determinação da produtividade, podendo-se lembrar, como exemplo, o relacionamento do número de toneladas de qualquer produto agrícola obtido por hectare plantado.

Na iniciativa privada é comum aos empresários buscarem, valendo-se de métodos empíricos, elevar a produção pelo melhor emprego dos recursos de que dispõem. Mesmo sem aplicarem tecnologia mais avançada ou novas máquinas, conseguem reduzir os custos e/ou aumentar o nível da produção, mantendo o número de empregados, horas trabalhadas etc., ou seja, apenas aplicando outros processos produtivos, ou até pela motivação dos subordinados.

As empresas de porte, por disporem de recursos financeiros e maior conhecimento por parte de seus dirigentes, estabelecem condições favoráveis para a busca permanente de mais alto nível de produtividade. Grandes organizações mantêm departamentos que se dedicam unicamente à pesquisa no campo da racionalização do trabalho e adoção de tecnologia sofisticada. Não raro, utilizam testes psicológicos e cursos internos, mantendo altos padrões de rendimento das equipes.

Pode-se dizer que na iniciativa privada e eficiência se confunde com a eficácia. A incessante procura de elevar a produtividade e aprimorar a qualidade dos produtos ou serviços é



da mais alta importância na garantia do futuro da empresa. Ela é tida como eficiente devido ao adequado processo produtivo, e eficaz por bem atender às solicitações do mercado.

No entanto, se nos voltarmos para a máquina administrativa governamental, encontramos distorções lamentáveis, tão bem enfatizadas em recente Exposição de Motivos dos Ministros do Grupo Executivo para a Reforma Administrativa (GERAP) ao Presidente da República. Os termos, às vezes acres, descrevem a situação caótica em que nos encontramos.

É provável que a diferença predominante entre o setor público e o privado esteja estreitamente ligada ao espírito empresarial. Salvo raras exceções, a grande maioria dos órgãos administrativos, nos três níveis do governo: federal, estadual e municipal, é dirigida sem a observância de princípios básicos que devem reger as

(\*) Economista, membro do Programa Nacional de Desburocratização, da SEDAP