

Uma Reforma da Administração de Pessoal Vinculada ao Processo de Desenvolvimento Nacional¹

BEATRIZ M. DE SOUZA WAHRLICH*

1. Introdução. 1.1. Diferentes perspectivas de reforma administrativa. 1.2. A reforma administrativa dos anos 30/40. 1.3. A reforma administrativa dos anos 50. 2. Novas diretrizes para reforma. 2.1. Critérios básicos. 2.2. Opção pelo tratamento diferencial, ao invés do tratamento uniforme, como critério básico de organização e funcionamento. 2.3. Predominância do enfoque econômico-financeiro como critério básico do processo decisório na administração de pessoal. 2.4. Orientação do sistema de pessoal para autoconhecimento, auto-ajustamento, previsão de necessidades e decisões planejadas. 2.5. Atração e retenção de pessoal de alto nível. 2.6. Estreita articulação com o sistema de planejamento. 2.7. Orientação teleológica. 2.8. Concepção sistêmica e gradualismo de execução. 3. Definição e justificativa de prioridades. 3.1. Substituição parcial do sistema classificatório em vigor (Lei n.º 3.780) e coexistência permanente de dois ou mais regimes jurídicos. 3.2. Características do serviço de carreira. 3.3. Características classificatórias e de regime jurídico dos demais cargos e funções

¹ Este ensaio foi escrito sob inspiração de idéias que a autora defendeu perante a Comissão de Reforma Administrativa do Pessoal Civil (criada pelo Decreto n.º 64.335, de 9/4/69), da qual foi membro. Agradece a autora a colaboração dos professores Kleber Nascimento, José Maria Arantes, Gercina Alves de Oliveira e Maria do Socorro Macedo de Oliveira, da EBAP, que debateram a matéria e muito contribuíram para que tais idéias viessem a ter a forma por que agora se apresentam.

* Professora e ex-Diretora da Escola Brasileira de Administração Pública.

públicas. 3.4. Síntese das características dos sistemas propostos. 3.5. Reposição do órgão central do sistema de pessoal na Presidência da República. 4. Considerações finais.

1. Introdução

1.1. Diferentes Perspectivas da Reforma Administrativa

A formulação e desencadeamento de um processo de reforma da administração de pessoal no Brasil pode orientar-se, em termos gerais, por uma de duas perspectivas: a primeira caracterizada por um esforço reformista voltado para dentro da própria administração e partindo do pressuposto de que melhor pessoal no serviço público significa necessariamente melhor administração pública. Assim, uma reforma com essa perspectiva tem por ponto focal o sistema do mérito. Nucleia-se no concurso como processo de obtenção das pessoas mais bem qualificadas para o cargo público e no estabelecimento de critérios de promoção e acesso, assim como nos demais instrumentos que orientam o progresso funcional do servidor público, sob a égide sistemática do melhor desempenho, do maior mérito de cada um; e procura, através de normas e métodos estabelecidos por um órgão central, assegurar uniformidade, impessoalidade, padronização.

A outra perspectiva para uma reforma administrativa do pessoal civil poderia ser definida como uma reforma voltada, não para dentro do serviço público, mas para os objetivos nacionais, ou seja, para o desenvolvimento econômico, social e cultural do próprio país. Nessa perspectiva nenhum dos ingredientes daquela primeira perspectiva sumariamente descrita acima seria necessariamente abandonado ou preterido, mas seriam todos eles orientados por uma preocupação teleológica, para a obtenção não apenas de *eficiência* mas, acima de tudo, de *eficácia*. Etzioni com rara felicidade diz que a “real eficácia de uma organização se mede em função do grau em que alcança seus objetivos”,² ao passo que “a eficiência de uma organização se mede pela quantidade de recursos utilizados para obter uma unidade de produto”.³ E salienta: “É importante observar que, embora *eficiência* e *eficácia* tendam a caminhar de mãos dadas, isso nem sempre acontece. Uma companhia eficiente pode não realizar lucros, talvez por causa de uma retração do mercado, enquanto uma companhia ineficiente pode alcançar altos lucros, devido a um mercado em alta”.⁴

No plano internacional, os conceitos de Etzioni podem, com justeza, ser ilustrados com o exemplo das companhias estatais de aviação, normal-

² ETZIONI, Amitai. *Modern Organizations*. Englewood Cliffs, Nova Jérsei, Prentice Hall Inc., 1964, p. 8.

³ ETZIONI, op. cit., p. 8.

⁴ Ibid., p. 9.

mente deficitárias mas necessárias quer por imperativo da segurança nacional, quer como construtoras de uma imagem positiva, para o Estado, do ângulo das relações públicas. No caso brasileiro, basta lembrar a Petrobrás, monopólio estatal do petróleo constituído essencialmente por questões de segurança e soberania e há anos combatido por aqueles que se preocupam exclusivamente com *eficiência*.

Conquanto possa parecer óbvia tal distinção de perspectivas de reforma administrativa e conquanto seja virtualmente impossível identificar a esta altura *reformadores* que não se declarem voltados para as necessidades do desenvolvimento, o fato é que a experiência federal brasileira de reforma da administração de pessoal tem evoluído predominantemente segundo a primeira perspectiva, sem vinculação intencional significativa com as diretrizes e urgências do esforço desenvolvimentista. É verdade que as ênfases têm variado, mas a reforma tem sido concebida e acionada visando àqueles limitados objetivos representados pela busca da eficiência através do *sistema do mérito*, da preocupação excessiva com as atividades-meio, como se de sua própria racionalização necessariamente resultasse o aperfeiçoamento da administração, o que, infelizmente — os fatos aí estão para comprovar a assertiva — somente tem acontecido em escala por demais reduzida para o esforço despendido.

1.2. A Reforma Administrativa nos anos 30/40

Uma análise mesmo superficial do esforço reformista encetado nos anos 30 revela que, inicialmente, predominava uma orientação que poderia ser considerada *tecnicista-moralista*, com tornalidades ético-jurídicas voltadas para o controle e coibição de privilégios. A preocupação com a eficiência caracterizou-se, de um lado, por uma concentração de esforços na implantação generalizada e inflexível do *sistema do mérito*, pedra angular da reforma; de outro lado, pelo estabelecimento de rígidos critérios normativos que garantissem disciplina, igualdade de oportunidade perante a lei e impessoalização. Tratava-se, pois, nitidamente, de reforma com a primeira das perspectivas acima definidas.

Aliás, dificilmente uma reforma deixaria, nas décadas de 30/40, de ter essas características, pois no próprio mundo dito *desenvolvido* haviam sido esses até então os condicionantes de reforma no serviço público, especialmente no modelo seguido mais de perto pelos reformadores brasileiros, qual seja o norte-americano. Em trabalho publicado há seis anos, tive, aliás, oportunidade de salientar que, “*assim como acontecera nos Estados Unidos*, a administração de pessoal inicialmente posta em prática pelo DASP se caracterizou pelo propósito, por assim dizer, exclusivo, de combater, sob todos os aspectos, o sistema do nepotismo, anteriormente vigente.”⁵ Relem-

⁵ WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. *Administração de Pessoal: Princípios e Técnicas*, Fundação Getúlio Vargas, 1964, p. 32.

brando os fatos, deve ser dito que a reforma do serviço civil nos E.U.A., iniciada em 1883, norteou-se primeiramente por uma preocupação *moralista*, isto é, obedecia fundamentalmente a valores éticos. Já a partir do fim da 1.^a Guerra Mundial começou a sofrer a influência do taylorismo e dos demais movimentos em prol da eficiência. Somente depois da 2.^a Guerra Mundial é que, primeiramente através do movimento das *relações humanas* e, depois, pelas descobertas das ciências do comportamento sobre o *comportamento administrativo* — em fins da década de 40 e na década de 50 — é que outras tendências começaram a compor o quadro da reforma do Serviço Civil Norte-Americano.

1.3. A Reforma Administrativa nos anos 50

No caso brasileiro a orientação *tecnicista-moralista* se debilitava por volta de 1945/46 e já nos anos 50 cedia lugar a uma orientação que poderia ser denominada *populista*, caracterizada pela predominância do tratamento de massa como critério fundamental do sistema de pessoal. Esta nova orientação, ilustrada tipicamente por aumentos salariais gerais indiferenciados e até, às vezes, inversamente proporcionais à estrutura dos salários, pela concessão de equiparações injustificáveis e pela extensão indiscriminada de benefícios e vantagens, acelerou a caracterização do serviço público federal como o reino da mediocridade salarial com estabilidade como apanágio. O espírito satírico de Emil Fahrat teria apelidado nosso serviço público de “a burocracia dos coitadinhos”...

Assinale-se, de passagem, que tanto a orientação *tecnicista-moralista* quanto a orientação *populista* da reforma subordinaram-se a uma tendência padronizante e mimética. Entre dezenas de outros, podem mencionar-se os seguintes casos de padronização e mimetismo, alguns dos quais ainda perduram:

- a escala salarial era idêntica para todo o território nacional, sem considerar diferenças de mercado;

- todos os órgãos de pessoal ministeriais tinham idêntica *organização formal*, todas as normas e métodos da administração de pessoal eram estabelecidos e aplicados sem qualquer atenção a diferenças regionais e locais;

- a estrutura do sistema de classificação de cargos da Lei n.º 3.780, de 1960, tinha exatamente o mesmo número de níveis — 18 — do sistema classificatório norte-americano, o que dificilmente terá sido mera coincidência.

Entretanto, num caso em que o mimetismo teria sido altamente aconselhável, por diminuir a área de inconformismo com a reforma, tal não se verificou. É que a reforma *moralista-tecnicista* norte-americana foi *gradualista*, quer dizer, não pretendeu, por exemplo, que o sistema do mérito abrangesse de início todo o território federal. Iniciada em 1833, com aplicação

restrita à Capital Federal e às alfândegas e agências de correios com mais de 50 funcionários (abrangendo, assim, cerca de 10% dos 13.924 cargos então existentes), expandiu-se muito lentamente até 1938, quando então passou a ampliar-se consideravelmente, por decretos sucessivos do Presidente Roosevelt baseados em lei, entre as quais a Lei Wagner, daí resultando, finalmente, e já em 1958, que mais de 90% dos cargos federais estivessem submetidos ao sistema do mérito (mais de 2.000.000 de cargos, portanto).⁶

No Brasil, a Lei n.º 284, de 28/10/1936, se aplicava integralmente a todos os então *funcionários*, cerca de 55.000, e em todo o território nacional. É bem verdade que, embora não tenha sido deliberadamente *gradualista* como a norte-americana em que parcialmente se inspirava,⁷ pelo menos foi razoavelmente prudente, ao excluir de sua alçada os então denominados *extranumerários*. Todavia, decorridos apenas quatro anos, estendia-se o *sistema do mérito* à numerosa categoria dos extranumerários *mensalistas*, quando nem ainda aos *funcionários* se aplicava em toda sua plenitude.

Também num outro caso em que o mimetismo teria sido benéfico repetiu-se a exceção, isto é, tal não aconteceu. Sabe-se que no sistema norte-americano é normal o acesso, por promoção, a cargos de chefia e direção, excetuados aqueles de mais alto nível, cujas responsabilidades dizem respeito à formulação de política. Já no Brasil, a partir de 1936, a simples chefia de seção passou a ser exercida *em confiança*, estendendo-se este sistema a todo e qualquer cargo de chefia e direção. Se, por um lado, o sistema da Lei n.º 284 teve inicialmente a vantagem de permitir uma rápida renovação das equipes dirigentes, por outro lado sua adoção indiscriminada e permanente gerou tantos males quantos os que pretendia evitar, visto que a chefia *em comissão* torna a carreira extremamente aleatória. Pode-se mesmo dizer que, no sentido integral do termo, *não há carreira no serviço público federal brasileiro*. Mesmo nos casos em que um funcionário faz carreira através do exercício de cargos em comissão, isso pode ter acontecido tanto pelos seus méritos e qualificações pessoais como por motivos que nada tenham a ver com a qualidade de seu desempenho. Esse, aliás, é um aspecto extremamente negativo da administração de pessoal brasileira, que urge corrigir. Já constitui mesmo sério problema de ética profissional, ao ensejar o comodismo, ao estimular a transigência, mesmo contra convicções pessoais, de ocupantes de cargos em comissão, temerosos, quer por questão de prestígio, quer por questão financeira, de perderem tais cargos.

Uma tentativa de síntese das diferenças e semelhanças entre as reformas da administração de pessoal brasileira nos anos 30/40, de um lado, e dos anos 50, de outro lado, acabadas de analisar, poderia ser assim expressa:

⁷ Note-se que a preocupação com o sistema do mérito e a idéia de um órgão central de pessoal parece ter vindo do modelo norte-americano, do qual porém a Lei n.º 284 se afastou grandemente ao definir *carreiras*, cujas classes nenhuma relação teriam com o grau de dificuldade e complexidade das respectivas atribuições.

⁶ KAPLAN, H. Elliot. *The Law of the Civil Service*, Albany, N. Iorque, M. Bender, 1958, p. 10 e 35.

DIFERENÇAS	SEMELHANÇAS	
Tecnicismo-Moralista x Populismo		
Sistema do mérito = Pedra angular da re- forma	Favoritismo partidário (Empreguismo à base de filiação política)	Soluções padronizantes e miméticas
Ênfase nos aspectos éticos e jurídicos	Desinteresse pelo siste- ma do mérito (conse- quência da caracterís- tica anterior)	
Igualdade de oportuni- dade	Massificação no trata- mento dos problemas de pessoal	
Disciplina pelo norma- tivismo	Aumentos salariais ge- rais e indiferenciados, às vezes inversamente proporcionais aos salá- rios	
Impessoalização	Achatamento da escala salarial	
Centralização	Equiparações injustifi- cáveis	
Exacerbação do con- trôle	Extensão indiscrimina- da de benefícios e van- tagens	
Coibição de privilégios		
Preocupação absorven- te com eficiência, sem preocupação teleológica		

Encerrando esta breve análise das reformas da administração de pessoal dos anos 30 a 60, pode-se dizer que, na perspectiva histórica que já nos proporcionou o tempo decorrido, cabe identificar as causas principais do malôgro parcial da reforma iniciada em 30.

A primeira delas se refere à tônica, ao caráter da ação reformista da Lei n.º 284/36, subsequente e consubstanciada na criação do DASP, e que era manifestamente autoritário e impositivo. Escapou à percepção dos reformistas de então o fato de que a mudança só poderia ser eficaz na medida em que de seus propósitos partilhassem os funcionários e a opinião pública. O estilo da reforma foi ostensivamente marcado pela rigidez dos controles. Quando as crises ocorreram a partir de 1945, evidenciou-se que faltava ao processo de reforma o ingrediente essencial do respaldo da opinião pública interna e externa, ou seja, do funcionalismo e do público em geral. Não se verificara a internalização das idéias motivadoras da reforma, indispensável a seu pleno êxito.

Teria sido viável, na década de 1940, evitar êsse aspecto negativo? Será que as resistências à reforma poderiam ter sido mais bem contornadas de outra maneira? Cabe lembrar que a reforma tinha como tema central o *sistema do mérito*, que não se constituía, entretanto, em causa popular. Como salientou a autora em outro trabalho, apenas três grupos principais de pessoas não diretamente participantes do serviço público realmente se interessam pela melhoria da administração. Um, constituído daqueles a quem repugna, por princípios de ordem moral, o nepotismo; o sistema do mérito apela para seu senso de justiça, facilmente entrosando-se no conjunto de regras que a consciência de cada um sustenta como constituindo uma conduta própria ou correta. O segundo grupo é integrado pelos indivíduos com formação realmente democrática; para eles, o cargo público não pode jamais constituir *prêmio* a ser dado por serviços prestados no plano político, ou a ser concedido por amizade, parentesco, ou caridade à custa dos cofres públicos. E no terceiro grupo temos aqueles que, preocupados vivamente com o desenvolvimento do país, compreendem que êsse desenvolvimento exige governo mais eficiente e, conseqüentemente, melhor pessoal — que só acidentalmente poderia ser obtido sem um sistema de seleção expurgado de influências estranhas à boa técnica. Talvez devesse ser acrescentado um quarto grupo a êsses três: o dos interessados em ingressar no serviço público, e que vêem no concurso público a única possibilidade de realizar seus desejos. Mas êsse grupo, embora mais numeroso, é certamente menos ativo do que o daqueles que, tendo o mesmo objetivo em vista, preferem recorrer ao clássico pedido político, em vez de correr os riscos próprios a uma competição pública. . . .⁸

Dêsse modo, é provável que a atuação do DASP, mesmo se tivesse tido outra tônica que não a autoritária e impositiva, não teria sido mais bem sucedida.

Outra causa do malôgro parcial da reforma de 1936, de certa forma corolário da primeira, pode ser encontrada no fato de que, limitando seus objetivos à busca da eficiência, esquecendo a necessidade de harmoniosas relações humanas, relegando a plano secundário a imprescindível preocupação teleológica, aquela ação reformista pouco a pouco se foi debilitando. Daí mesmo a melhoria dos padrões internos das atividades burocráticas não ter sido como contrapartida uma efetiva melhoria das atividades substantivas.

Por outro lado, é inquestionável que na adoção do *modelo* — o sistema norte-americano de administração de pessoal — não houve o cuidado de expungi-lo das disfuncionalidades que já se faziam sentir na administração americana e tão pouco o de vesti-lo e adaptá-lo às características do ambiente nacional. Pode-se mesmo argüir que, em muitos pontos, o modelo só foi seguido nos seus aspectos formais. Assim, faltaram à reforma os critérios ecológicos que lhe garantissem êxito real.

Também é inquestionável que a reação aos defeitos dessa fase inicial reformista pôs a perder muito do que ela havia tido de positivo, sem nada lhe acrescentar nesse sentido.

⁸ Op. cit., p. 34/35.

Entretanto, apesar dos defeitos e resultados negativos que se reconhecem no processo da reforma dos anos 30/40, seu impacto foi suficiente para sentir-se, nestes últimos anos, que já começa a existir interesse público por uma administração de pessoal orientada para a *eficiência* e mesmo para a *eficácia*. Um novo esforço reformista governamental, com estratégia adequada, pode obter, seguramente, resultados impossíveis há 30 anos.

2. Novas Diretrizes para Reforma

2.1. Critérios Básicos

Na década de 70, não terá sentido reformar o sistema de pessoal do serviço público brasileiro persistindo-se na orientação de fixar seu alcance e objetivos em função de um sistema ideal do tipo weberiano, modelado apenas segundo os princípios do mérito, da imparcialidade, da neutralidade e do anonimato. Em verdade, cada um desses princípios, até mesmo o próprio princípio do mérito, pode eventualmente disfuncionalizar-se, caso, em determinadas circunstâncias, necessidades, momentos ou programas, venha a esclerosar-se ou radicalizar-se em formas rígidas e estereotipadas. A própria estruturação orgânica do sistema de pessoal não há que seguir necessariamente os modelos tradicionais. A reforma que se impõe é aquela voltada para as necessidades do desenvolvimento brasileiro. Portanto, a racionalização interna do sistema de pessoal, preocupada apenas com a sua eficiência operacional, não é suficiente, já que, segundo a perspectiva do desenvolvimento, os objetivos do sistema de pessoal não devem ser intra-sistemicamente definidos, mas emergirão da análise das possibilidades operacionais do sistema na consecução das metas do desenvolvimento. Em outras palavras, uma administração de pessoal voltada para os *fins* do serviço público deve preocupar-se menos consigo mesma, com suas necessidades internas, e mais com as dos órgãos substantivos da administração, procurando dar-lhes apoio, cultivando sensibilidade por seus problemas e enfoques, fazendo permear toda sua colaboração por uma atitude empática, compreensiva, não-impositiva. Em suma, em lugar de restringir-se à obtenção de *eficiência* , o sistema deve propor-se a alcançar *eficácia* , de acordo com os conceitos anteriormente aqui expostos.

Tendo em vista a premissa desenvolvimentista e as condições gerais do desenvolvimento brasileiro, o sistema de administração de pessoal deve ter seu processo decisório, sua organização e seu funcionamento orientados segundo determinados critérios fundamentais que irão ser explicitados a seguir. É bem verdade que a eleição desses critérios reflete julgamentos de valor e perspectivas pessoais do que seja *melhor* para a administração de pessoal brasileira. Quanto a isto, o máximo que se pode fazer é reconhecer o componente valorativo de tais prescrições. De qualquer modo, embora possam ser válidos para outros contextos em desenvolvimento, esses critérios foram inferidos específica e especialmente em função do tempo e do espaço da administração federal brasileira e de seu papel no desenvolvimento nacional. Finalmente, vale esclarecer que os critérios a seguir definidos e examinados

não se excluem mutuamente; pelo contrário, completam-se reciprocamente, de forma a constituir um conjunto integrado.

Acrescente-se que, numa tentativa de definição e ordenação dêsses critérios fundamentais, verifica-se que alguns dêles se enquadram numa categoria que se poderia chamar de *decisões políticas*, ou seja, envolveriam tomadas de posição que encerram verdadeiras *diretrizes governamentais*. Já outras seriam da alçada administrativa propriamente dita, a serem adotadas em decorrência das primeiras.

Assim, dos sete critérios a seguir propostos, os dois primeiros e os dois últimos são mais propriamente daquela categoria de *decisões políticas*, constituindo-se os demais em *decisões administrativas*.

2.2. Opção Pelo Tratamento Diferencial, ao Invés do Tratamento Uniforme, Como Critério Básico de Organização e Funcionamento

A implicação fundamental dêste critério é o rompimento com a padronização e, conseqüentemente, a adoção de instrumentos, exigências e compensações diferenciados segundo as respectivas necessidades e problemas. Isto significa, inclusive, admitir a coexistência de dois ou mais regimes jurídicos com diferentes esquemas de classificação de cargos, bem como de critérios e graus de autonomia diferentes para reajustamento salarial.

Outra implicação importante da adoção do tratamento diferencial como critério básico é a imprescindibilidade de maior autonomia decisória dos órgãos setoriais em relação ao órgão central, e dêste em relação ao Ministério do Planejamento e ao próprio Poder Legislativo. Sômente esta autonomia decisória poderá assegurar a flexibilidade operacional e a plasticidade normativa indispensáveis à efetiva adoção do critério.

Se adotado como básico, é preciso aplicar-se o critério não apenas a órgãos, programas, classes dentro do plano ou planos de classificação, ou regimes jurídicos, mas também às próprias funções de pessoal como recrutamento, seleção, promoção, treinamento e administração salarial, de modo a permitir tratamento — e, portanto solução — diferente para os problemas de organização e funcionamento do sistema. Segundo essa perspectiva, por exemplo, só para fins de correção monetária é que haveria *aumentos gerais*, mas poderia haver *n* aumentos específicos, segundo a disponibilidade de recursos, a prioridade de programas ou o comportamento salarial do mercado de trabalho.

Finalmente, o critério do tratamento diferencial seria aplicado até mesmo à definição das prioridades da reforma ora esboçada.

2.3. Predominância do Enfoque Econômico-Financeiro Como Critério Básico do Processo Decisório na Administração de Pessoal

Dentre as implicações fundamentais dêste critério destaca-se a primazia das disponibilidades sobre as aspirações ou pretensões, a avaliação impenitente

e rigorosa da repercussão econômica de quaisquer medidas, e a subordinação do conceito de *justiça social* ao de *possibilidade social*. A adoção deste critério implica, em síntese, a eleição da produtividade como critério primário, ao qual se subordinarão conceitos como os de *igualdade* e *direito adquirido*.

Saliente-se que este critério parecerá, a alguns representantes da tradicional cultura jurídica brasileira, verdadeira blasfêmia. Sua adoção talvez enfrentasse obstáculos ainda mais formidáveis do que o primeiro critério, aparentemente o mais revolucionário. Mas, como se diz linhas atrás, constituiria uma *decisão política*, a ser tomada com plena consciência de seus objetivos e suas repercussões.

Vale mencionar, como ilustração das implicações desse critério, a necessidade de reformulação do conceito e do âmbito operacional da Administração Pública, já que, como resultado da autarquização, a administração direta deixou de constituir o elemento mais importante da atuação econômica do setor público. Na medida em que essa atuação econômica é o condicionamento fundamental da reforma que se pretende, o sistema de pessoal deve concentrar-se com tanta ou maior atenção sobre a dinâmica da administração indireta, ampliando desta forma o âmbito e o foco de concentração de seus problemas.

2.4. Orientação do Sistema de Pessoal Para Auto-Conhecimento, Auto-Ajustamento, Previsão de Necessidades e Decisões Planejadas

A racionalidade de qualquer sistema operacional da administração pública está na dependência direta de sua capacidade de se conhecer e de se ajustar à dinâmica do contexto. Caso contrário, o sistema apenas reagirá, e reagirá *reflexamente, como objeto e não como sujeito*, a solicitações tantas vezes não-rationais, sem ter condições de influir sobre tais solicitações. Em outras palavras, o sistema perde seu poder decisório, subordinando-se a decisões dos outros sistemas, estes dotados de mecanismos que lhes permitem autocohecimento, auto-ajustamento, previsão de necessidades e decisões intencionalmente planejadas.

Relativamente a esse ponto, a burocracia federal brasileira apresenta hoje um sistema de pessoal que não logrou institucionalizar suas funções de planejamento, programação e informática. Em decorrência desse *vácuo funcional*, o Ministério do Planejamento absorveu essa responsabilidade. Daí o fato de estudos como a redução de contingentes funcionais e o comportamento salarial do mercado de trabalho estarem hoje afetos ao Ministério do Planejamento. Corolário de toda essa *incapacidade de informação* é a subordinação *de facto*, hoje, do sistema de pessoal ao sistema de planejamento. É, pois, condição indispensável à vitalidade e à racionalidade do sistema de pessoal que nele sejam desenvolvidas as funções de planejamento (incluídas aqui a pesquisa e a previsão), programação e informática (aqui incluídas a documentação e a estatística dos atos e fatos do sistema). Somente assim terá o sistema condições para uma atuação racional, lúcida.

Dentre as implicações fundamentais dêste critério destaca-se, em primeiro lugar, a reformulação do papel do órgão central no sentido de órgão eminentemente de planejamento com responsabilidade fundamental pela *liderança de inovações* e com responsabilidade normativa geral e *não específica, como ainda acontece*. Essa reformulação faria do órgão central não um executor, embora um acionador, e não apenas um reformador, mas tanto ou mais um *inovador*.

Uma segunda implicação fundamental dêste critério é a restauração do *status* hierárquico do órgão central de pessoal, que voltaria a subordinar-se diretamente ao Presidente da República, absorvendo as funções de formulação e execução da política de recursos humanos do serviço público.

Outras implicações dignas de registro são: a necessidade de intensificar o intercâmbio internacional do órgão central de pessoal, como forma de sua atualização metodológica muito mais que de informação substantiva; de articulação estreita do sistema de pessoal do Governo Federal com o sistema universitário nacional, como forma de ampliação da capacidade intelectual e material de execução de estudos e pesquisas; e de concentração de atenções e recursos da administração no serviço civil superior, como forma de assegurar a criação e continuidade de um grupo de alto nível responsável pelo planejamento, programação e informática do sistema de pessoal.

2.5. Atração e Retenção de Pessoal de Alto Nível

Uma das lacunas mais críticas, senão a mais crítica, de todo o esforço reformista da administração de pessoal no serviço civil federal brasileiro decorre de não ter conseguido criar e sustentar uma estrutura de comando de alto nível para o serviço público. Tivesse o Governo concentrado seus recursos para seleção e aperfeiçoamento na criação e retenção de um grupo dirigente de alto nível, *na administração específica assim como na administração geral*, muitos dos atuais problemas — inclusive alguns problemas de massa — não teriam ocorrido ou apresentariam hoje melhores condições de solução. Daí a primordialidade desta característica para a reforma que aqui se esboça, como, aliás — é de justiça ressaltar — parece ter sido um dos objetivos, ainda não alcançados, porém, da reforma iniciada com o Decreto-lei n.º 200.⁹

Deve também ser destacado que uma amostra do que poderia ter sido feito nesse sentido se encontra no grupo de técnicos de administração de alto nível que, na década de 40, foi recrutado, selecionado e treinado pelo DASP para seus próprios serviços. Infelizmente, porém, nem o DASP pôde reter êsse grupo, atraído progressivamente por outros órgãos públicos nacionais e internacionais que lhe acenaram com melhores perspectivas salariais e de carreira, nem grupos de nível equivalente foram organizados e mantidos nos setores substantivos da Administração Pública.

Dentre as implicações fundamentais da orientação que se daria em função do critério ora em exame destaca-se a necessidade de assegurar flexibilidade

⁹ Veja arts. 122/124 do Decreto-lei n.º 200.

de total ao sistema para atrair e reter pessoal de alto nível, competindo agressivamente com o mercado. Essa flexibilidade há de ser entendida em termos totais. Neste sentido, até mesmo condicionamentos que subordinem ou vinculem competência técnica à estrutura hierárquica — como é o caso do teto fixado pela remuneração de Ministro de Estado — seriam abolidos.

A segunda implicação importante é a integração do administrador com o cientista social. Não haverá condições para *inovações* embora haja, até certo ponto, condições para *reformas* do sistema de pessoal sem a participação articulada e ajustada do cientista social com o burocrata e o administrador. O desenvolvimento de programas de aperfeiçoamento e especialização de alto nível será inviável sem a participação direta do cientista social. A formulação de estudos e pesquisas orientados para a solução de problemas, a sintonia do sistema de pessoal com a dinâmica do desenvolvimento requerem tecnologia específica, *geralmente indisponível no serviço público. A administração impõe a multidisciplinaridade, a diversificação de competências.*

Uma terceira e importantíssima implicação se refere à necessidade do desenvolvimento de recursos humanos nas áreas substantivas da administração, através do treinamento contínuo e progressivo de engenheiros, agrônomos, médicos, veterinários, assistentes sociais, etc., tanto em suas respectivas especializações no serviço público como em administração. Muitos dos bem concebidos e bem conduzidos programas de treinamento e aperfeiçoamento de técnicos de administração têm caído no vácuo justamente pela ausência de programas equivalentes para aqueles outros profissionais, que são, afinal, os *executores da administração*. Aqui não se advoga uma inversão de prioridades, ou seja, o abandono daqueles programas em favor de outros, orientados para a administração substantiva, mas a coexistência de ambos, com igual consideração pelos dois aspectos — administração geral e administração específica.

Finalmente, outras implicações — já mencionadas, acima, por motivo idêntico, mas para finalidade diversa — podem ser apontadas. São elas: a articulação com a universidade e com a empresa privada e a intensificação do intercâmbio internacional. Também cabe ressaltar que o aperfeiçoamento dos quadros superiores do serviço civil teria prioridade absoluta.

2.6. Estreita Articulação Com o Sistema de Planejamento

Parece dispensável justificar este ponto, embora seja interessante alertar para o fato de que, até recentemente, o sistema de pessoal no serviço federal brasileiro não guardava qualquer articulação com o sistema de planejamento. Em verdade, como já se disse, o que há hoje não é uma articulação, mas uma subordinação total do primeiro ao segundo. Considerando, entre outros aspectos, a imagem negativa, o verdadeiro desprestígio dos técnicos de pessoal perante os técnicos do sistema de planejamento, tal subordinação tem redundado, até certo ponto, na asfixia do sistema de pessoal.

A articulação com o sistema de planejamento será particularmente importante com respeito aos dois pontos seguintes: primeiramente, só em articulação com o sistema de planejamento será possível ao sistema de pessoal estudar e descobrir formas de conciliação entre a necessidade de redução dos gastos com pessoal do setor público e a necessidade de oferecer condições salariais mais adequadas ao funcionalismo. No caso da primeira necessidade — redução dos gastos com pessoal do setor público — a articulação com o sistema de planejamento poderá conduzir, por exemplo, à adesão mais decidida e conseqüente a uma política de transferência, sempre que possível, da execução direta dos serviços públicos federais.¹⁰ Essa política, por sua vez, traria entre outras implicações a necessidade de qualificar o pessoal de alto nível para a inspeção, auditoria e controle da execução daquelas atividades, ao invés de para a sua execução direta. Tais pontos são da maior relevância para o planejamento e a definição de prioridades, de conteúdo, de metodologia, e da própria clientela do treinamento e aperfeiçoamento.

No caso da segunda necessidade — oferecer condições salariais mais adequadas ao funcionalismo — a articulação com o sistema de planejamento poderá facilitar, por exemplo, a adoção do critério do tratamento diferencial mediante uma *redução redistributiva* das despesas com pessoal, em virtude da qual o sistema poderia alocar maiores recursos para remuneração de certas classes desde que conseguisse reduzir, em termos proporcionais à despesa total, a despesa de pessoal.

São êsses apenas dois dos inúmeros exemplos positivos da articulação do sistema de pessoal com o sistema de planejamento.

Além disso, tal articulação teria em vista facilitar a participação do sistema de pessoal na política de desenvolvimento de recursos humanos do país. Somente em articulação com o sistema de planejamento poderá evitar-se a formulação e eleição de objetivos incoerentes entre os dois sistemas, em relação à política nacional de desenvolvimento de recursos humanos.

2.7. Orientação Teleológica

Permeando todos os critérios até aqui expostos haveria uma intensa preocupação com os fins a atingir, ou seja, com o desenvolvimento nacional. Esse tipo de atitude que na língua inglesa com tanta simplicidade se expressa como *goal orientedness* pode ser definido em nossa língua, infelizmente com menor grau de acessibilidade, como *orientação teleológica*.

Segundo esta orientação, as atividades auxiliares devem *sistematicamente comportar-se como tais*, ao invés de procurar sobrepor-se às atividades substantivas, asfixiando-as com suas regras, métodos e normas. Na disfuncionalidade resultante da predominância da administração geral sobre a administração específica está certamente a razão do fracasso de inúmeros planos e projetos, encetados com entusiasmo e dinamismo e logo corroídos

¹⁰ Veja Decreto-lei n.º 200, art. 10, §§ 1.º, a e b, 5.º e 7.º.

pelos entraves criados, em nome de *normas regulamentares em vigor*, pelos órgãos auxiliares.

A mudança de comportamento aqui preconizada para a administração geral face à administração específica será difícil, difficilima de obter-se. Na patologia da administração é êsse um mal comum, generalizado mesmo e extremamente rebelde à terapêutica tradicional. Só mesmo a conscientização adequada do seu verdadeiro papel é que poderá fazer da administração geral um apoio e não um obstáculo ao pleno desenvolvimento das atividades substantivas. Para essa conscientização contribuiria decisivamente um mais franco e desimpedido diálogo, em todos os níveis da hierarquia, entre autoridades e funcionários responsáveis pelas duas esferas de atividades. Uma série de seminários poderia dar início à procura de novas formas de compreensão e entendimento recíprocos.

Mas a *orientação teleológica* também tem outro e importante aspecto, que diz respeito à atitude dos próprios órgãos e autoridades responsáveis por atividades substantivas. Referimo-nos à tendência de órgãos e autoridades de se preocuparem mais com a forma do que com os objetivos, fato infelizmente muito comum na administração brasileira. Uma das manifestações mais freqüentes dêsse fenômeno é a “tendência a despachar, ao invés de decidir”, de que nos fala Kleber Nascimento na sua análise de disfunções do modelo institucional-legal no Brasil.¹¹ Os despachos interlocutórios, protelatórios e homologatórios mencionados por aquele autor nada mais são do que manifestações escapistas, típicas da preocupação com a forma em detrimento dos fins. Igualmente expressiva da ausência de orientação teleológica no Brasil é a pouca valorização do tempo do administrador, o que o leva a consumir suas horas de trabalho numa série de afazeres que nada mais representam que um dinamismo estéril e ôco, sem qualquer relação com as realizações que se impunha concretizar.

Programas de estudo especialmente preparados teriam por finalidade a correção dessa perspectiva deformada.

2.8. Concepção Sistêmica e Gradualismo de Execução¹²

Concluindo esta parte, deve ser dito que segundo a orientação dêste estudo não terá sentido nem repercussão efetiva a ação reformista cuja concepção se fragmente em esquemas isolados e independentes, que não seja desenvolvida na base de uma visão sistêmica da problemática administrativa do serviço público. A experiência em todos os países e a lição da doutrina comprovam a inanidade de esforços reformistas quando dirigidos apenas a uns poucos campos da administração. Faz-se mister, ao contrário,

¹¹ Kleber Nascimento prefaciando *O processo decisório no serviço de pessoal*. VIEIRA, A. Dardeau. FGV, 1968, p. VIII a XV. Caderno de Administração Pública, 71.

¹² Veja-se discussão de *gradualismo*, em *Estratégia da Reforma Administrativa*. NASCIMENTO, Kleber T. *Revista de Administração Pública* n.º 1, 1.º semestre de 1967, p. 11/50.

estabelecer, com critério interdisciplinar, linhas estratégicas nítidas que abranjam, integradamente, os vários componentes ou subsistemas da administração, assegurando-se, com êsse enfoque, que, no desenvolvimento do plano global, se contemplem, harmoniosa e coordenadamente, os problemas de cada uma das áreas funcionais da administração pública.

Destarte as diretrizes aqui recomendadas só terão sua viabilidade de execução assegurada se forem inseridas num quadro amplo e integrado de ação reformista governamental.

Igualmente, como já foi indicado, êste ensaio põe ênfase na *estratégia gradualista* no desenvolvimento da reforma. Se, de um lado, *o plano*, em sua estruturação, *deve ser global e integrado*, a sua execução deverá ser gradativa, evitando-se que a impaciência pelos resultados venha antecipar etapas e acarretar o malôgro da reforma.

3. Definição e Justificativa de Prioridades

Sumariamente definidos os sete critérios básicos que se propõem para a *reforma administrativa do pessoal civil*, serão agora expostas, em suas linhas gerais, duas das medidas que se afiguram prioritárias no processo de mudança preconizado. Tais medidas seriam as seguintes:

- substituição parcial do sistema classificatório em vigor (Lei n.º 3.780) e coexistência permanente de dois ou mais regimes jurídicos;
- reposição do órgão central de pessoal na Presidência da República e sua reorganização.

3.1. Substituição Parcial do Sistema Classificatório em Vigor (Lei n.º 3.780) e Coexistência Permanente de Dois ou Mais Regimes Jurídicos

Os funcionários públicos (servidores públicos sujeitos ao regime jurídico estatutário da Lei n.º 1.711) estão submetidos atualmente a um único sistema classificatório, cujas bases foram fixadas pela Lei n.º 3.780, de 1960. Por outro lado, além dos funcionários, há servidores sob o regime da CLT, sob regimes mistos e, ainda, os que prestam serviço contra recibo.

A alteração proposta consistiria na criação de um sistema classificatório que tornasse viável um verdadeiro *serviço de carreira*, isto é, de um corpo de funcionários públicos representativos das atividades *medulares e permanentes* do serviço público, corpo êsse, portanto, muito mais reduzido numericamente do que o total dos funcionários públicos que atualmente compõem os quadros da administração direta e indireta. Assim, dos aproximadamente quinhentos mil funcionários públicos existentes,¹³ o *serviço de carreira* abrangeria talvez *não mais* de uma décima parte¹⁴ daquele número, provavelmente ainda menos (entre 30 e 40 mil).

¹³ Dados apurados pelo DASP, no 2.º semestre de 1969.

¹⁴ Como os dados apurados pelo DASP não especificam os grupos ocupacionais, não é possível ir além de uma estimativa a respeito.

3.2. Características do Serviço de Carreira

Seriam características fundamentais do *serviço de carreira*:

- regime estatutário;
- sistema classificatório por *categoria*, ao invés das *classes* e *níveis* da Lei n.º 3.780;
- ingresso pelo mérito;
- promoção condicionada pelas qualificações e pelo mérito, inclusive aos postos de direção intermediária e superior (pelo menos até Direção de Divisão ou Serviço e, na medida do possível, gradualmente até Direção de Departamento);
- treinamento e aperfeiçoamento contínuo e progressivo, com ênfase crescente na formação para chefia e direção;
- remuneração condigna, de acordo com o mercado de trabalho;
- tempo integral (semana de 40 horas, talvez com a cláusula de exclusividade).

Grosso modo, a organização do *serviço de carreira* se inspiraria na experiência brasileira do Itamarati, ou, se quisermos recorrer à administração comparada, nos sistemas em vigor na Europa Ocidental, mais precisamente nos da Alemanha Ocidental, da França e da Grã-Bretanha, consideradas ainda as propostas do Relatório Fulton¹⁵ relativamente a este último país. Como se verá a seguir, procurar-se-ia organizar um *serviço de carreira* expurgado, *a priori*, de possíveis tendências a um *elitismo* tipo *casta*, de que têm sido acusados os sistemas inglês e francês.¹⁶ Tentar-se-ia conciliar a necessidade de existência de um corpo estável e de alto nível, que assegurasse continuidade administrativa, com a sensibilidade e representatividade necessárias a uma administração voltada para o desenvolvimento. Dar-se-ia, em suma, um tratamento ecológico à adaptação dos modelos citados, nos quais provavelmente se inspirou o do próprio Itamarati.

De capital importância se afigura a identificação correta das atividades governamentais que originariam o *serviço de carreira*.

É que o exame das atividades do serviço público permite identificar uma gama de ocupações que demandam requisitos distintos de especialização e profissionalização; por outro lado, essas ocupações podem ser fundamentais ou acessórias, segundo a natureza e o papel dos setores governamentais em que estejam situadas.

A título de ilustração mencionem-se as seguintes ocupações:

— Ocupações especializadas, de nível superior e médio, correspondentes às atividades-fim dos diversos setores. Ex.: Veterinário e Agrônomo no Ministério da Agricultura; Médico no Ministério da Saúde; e Classificador de Produtos Vegetais no Ministério da Agricultura.

¹⁵ THE CIVIL Service. Report of the Committee, 1966/1968, London, Her Majesty's Stationary Office, 1968, vol. 1.

¹⁶ Veja-se, a propósito, entrevista do novo Diretor da Escola Nacional de Administração (ENA), M. PIERRE RACINE, a *Le Monde*, de 21/8/1969.

— Ocupações especializadas que, embora fundamentais para um setor, são acessórias em outras. Ex.: Médico em outros Ministérios que não o da Saúde (assistência médica).

— Ocupações especializadas de nível superior, correspondentes às atividades-meio comuns aos escalões superiores. Ex.: Técnico de pessoal, Técnico de orçamento etc.

— Ocupações burocráticas ligadas a serviços de escritório, abrangendo atividades-meio comuns a todos os setores. Ex.: Escriturário, Oficial de Administração, Datilógrafo, Arquivista, Almoxarife etc.

— Ocupações referentes a serviços de portaria e conservação e outros semelhantes, comuns a todos os setores. Ex.: Auxiliar de Portaria, Porteiro, Servente, Artífices de Manutenção etc.

— Ocupações industriais próprias de setores fabris. Ex.: os diversos tipos de Artífice (fábricas do Exército, Arsenal de Marinha, etc.).

O critério primordial para, dentre essas ocupações, distinguir aquelas que integrariam o *serviço de carreira* seria o próprio objetivo de tal *serviço* na administração pública, qual seja: instituição de um núcleo de funcionários preparados sistematicamente para o exercício das funções básicas, medulares, do Governo Federal, nos diversos níveis administrativos, inclusive os de chefia e direção.

Em princípio, pois, deveriam integrar o *serviço de carreira* as ocupações que atendessem aos seguintes requisitos:

— corresponder às atividades medulares dos diversos setores da administração pública;

— exigir formação de nível superior; e

— ser susceptíveis de exercício ao longo da linha de hierarquia organizacional (desde o nível de execução até ao de direção).

Também integrariam o *serviço de carreira* as atividades correspondentes à administração geral, desde que possuísem os dois últimos requisitos relacionados acima.

O critério geral e básico que presidiria à estruturação da carreira seria o seu correlacionamento com a estrutura da organização, conforme ilustra o diagrama da página seguinte.

Além do critério geral, e subordinados a êle, os seguintes critérios poderiam ser utilizados subsidiariamente na organização das carreiras:

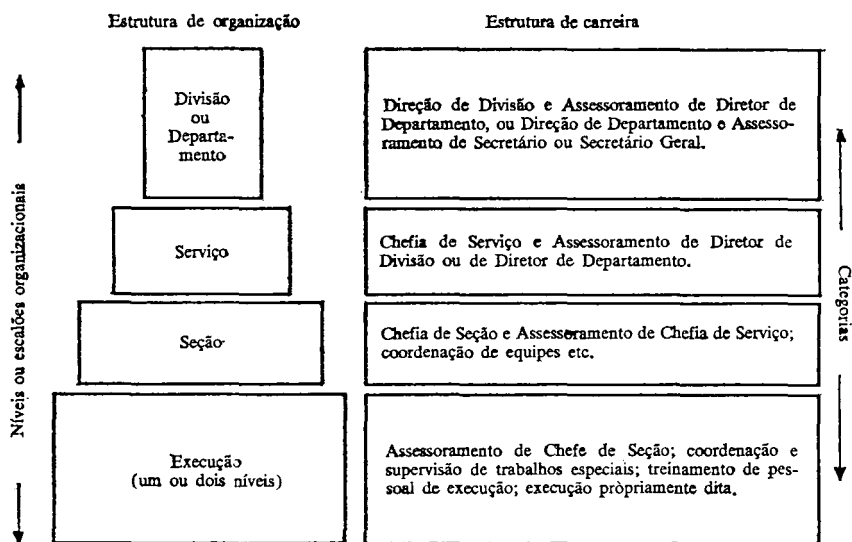
— por espécie, dentro de cada gênero. Ex.: Fiscalização de Rendas; Fiscalização de Rendas Internas etc.

— por gênero. Ex.: Fiscalização.

— por gênero combinado com campo de atividade. Ex.: Tributação e Fiscalização; Tributação, Economia e Estatística.

As categorias comportariam divisões horizontais, correspondentes a diferenças salariais.

A categoria de execução poderia, talvez, ser dividida em duas, para permitir embasamento profissional mais amplo e ampliar as oportunidades.



O *recrutamento* para o *serviço de carreira* seria interno (recrutamento preferencial dentre a categoria inferior) e público, *para todas as categorias*. Em princípio, deveria ser assegurada uma proporção maior de vagas para o recrutamento interno, talvez numa relação de 3 para 1, de modo a permitir sempre o ingresso de *sangue novo* em qualquer categoria.

Esta medida seria essencial se se quisesse evitar a possibilidade de transformar-se em *casta* o *serviço de carreira*. Significaria a abertura de todas as categorias diretamente ao mercado de trabalho, muito embora se desse oportunidade aos da categoria imediatamente inferior, sem o que, afinal, não haveria *carreira*.

O recrutamento público deveria ser orientado para uma aproximação efetiva entre a rede universitária e o serviço público.

A política de *seleção*, orientada principalmente para o desenvolvimento na carreira pública, daria ênfases diferentes à seleção inicial (primeira investidura numa área ocupacional) e à posterior ao ingresso (promoção). A inicial abrangeria predominantemente conhecimentos gerais e específicos, aptidões, personalidade e potencialidades. A posterior ao ingresso (categorias intermediárias e finais) além de verificar êsses aspectos consideraria ainda a experiência profissional (administrativa e especializada).

A *promoção* seria sempre por provas, as quais deveriam abranger os requisitos de conhecimento, de personalidade e de aptidão exigíveis para as funções próprias da classe respectiva. Por provas não se entenda necessariamente um conjunto de questões a responder, mas, conforme o caso, o exame dos documentos comprobatórios de qualificações e desempenho, entre os quais seria dado especial destaque ao resultado de curso de treinamento para a nova categoria.

As *progressões horizontais* obedeceriam às seguintes características gerais:

- critérios alternados de merecimento e antiguidade;
- períodos de antiguidade fixados em função de certos mínimos aceitáveis, tendo em vista o tempo total do funcionário em atividade;
- determinado coeficiente mínimo de merecimento, mesmo para as progressões por antiguidade;
- redução dos períodos de interstício para as progressões por merecimento;
- progresso do funcionário condicionado ao cumprimento satisfatório de programas de treinamento.

O *treinamento*, reconhecido como instrumento básico e essencial para a formação do funcionário, seria — não é demais repetir — condicionante da carreira e deveria visar à eficiência e ao comportamento dos seus integrantes no desempenho das funções que lhe competirem nos diversos níveis da organização administrativa-governamental. Daí ser imprescindível que o treinamento se constitua em objeto de planejamento integrado relativamente à carreira respectiva assim como a outras afins, devendo ainda ser programado em função não somente dos deveres e responsabilidades a desempenhar como do desenvolvimento das potencialidades dos funcionários. O treinamento para execução seria distinto do treinamento para chefia e direção. O rodízio seria sistematicamente utilizado, como instrumento de treinamento para chefia, a partir do segundo nível da hierarquia, de baixo para cima.

Ao nível de direção o treinamento visaria, principalmente, à integração dos objetivos particulares das atividades específicas das carreiras aos fins do Ministério ou órgão e dêses aos da administração pública como um todo. Seria enfatizada a interdependência das atividades interministeriais e a necessidade de cooperação entre os diferentes setores do Governo.

O treinamento para chefia e direção assumiria, portanto, especial relevo. Seria objeto de programas contínuos e progressivos, em todos os níveis da carreira, para habilitar o funcionário de carreira à chefia e direção, e aperfeiçoá-lo constantemente, ao assumir encargos de chefia e direção progressivamente mais complexos.

Em todos os níveis, teria o treinamento, como um dos seus objetivos, a criação e o desenvolvimento de mentalidade, hábitos e valores necessários ao digno exercício da função pública.

A implementação do sistema de carreira deveria ser gradual e começar, de preferência, por áreas prioritárias para o desenvolvimento, conforme definição governamental.

A estrutura das carreiras seria fixada em suas linhas básicas (número e caracterização das carreiras e respectivas classes), mas os requisitos para ingresso, promoção, treinamento etc., iriam sendo definidos ou redefinidos à medida que o sistema se implantasse.

A categoria de execução poderia ser preenchida, de início, dentre o próprio funcionalismo, mediante provas, precedidas de treinamento. As classes de chefia talvez não devessem ser preenchidas de imediato pelo novo siste-

ma, mas só após um período em que já se pudesse ter treinado, para promoção, o pessoal das categorias de execução.

3.3. Características Classificatórias e de Regime Jurídico dos Demais Cargos e Funções Públicas

Como se disse acima, o *serviço de carreira* não abrangeria talvez mais de 50.000 funcionários, provavelmente até menos. Os demais cargos e funções, ou seja, cerca de 650.000, seriam subdivididos em dois grupos, em função do nível educacional exigido para ingresso de seus ocupantes: os de nível superior e médio formariam um grupo, os de nível primário, outro grupo. Ao primeiro destes dois grupos seria aplicado um sistema classificatório semelhante ao da Lei n.º 3.780, mas com menor número de classes, e sob o regime jurídico do Estatuto; ao segundo, sob o regime da C.L.T., aplicar-se-iam um ou mais sistemas classificatórios próprios, a serem caracterizados oportunamente, provavelmente sob condicionamento direto da situação prevalecente no mercado de trabalho.

Convém ressaltar que tal esquema acarretaria a existência, no serviço público, de profissões ou ocupações que, embora sendo da mesma denominação e exigindo formação básica igual (ex.: médico) *teriam tratamento classificatório diferente*, de acordo com sua especificidade e importância em relação aos diversos órgãos da administração pública: somente os ocupantes de funções medulares integrariam o *serviço de carreira*. Isto, entretanto, parece inevitável, desde que se considerem as ocupações dentro da perspectiva finalística da organização governamental e da necessidade de preparação de um núcleo de funcionários capazes de exercerem, de maneira eficiente e dentro da ética do serviço público, todas as funções administrativas, inclusive de direção superior.

As ocupações burocráticas de escritório e similares de nível médio poderiam integrar duas ou três classes únicas, comuns a toda a administração pública, para suas atividades de apoio, fins ou meios. Enquanto as primeiras tenderiam a ser privativas de setores específicos, estas atravessariam, horizontalmente, todo o serviço público federal.

3.4. Síntese das Características dos Sistemas Propostos

Recapitulando esta parte, referente à substituição parcial do sistema classificatório em vigor, pode ser dito que a classificação de cargos se orientaria basicamente pelo reconhecimento de que a Administração Pública Federal apresenta três estratos, em correspondência com o sistema educacional do país: o nível superior, o nível médio e o nível primário. Para atender o primeiro estrato, se instituiriam dois sistemas paralelos de classificação de cargos: o sistema de carreiras e o sistema de classes, este semelhante mas não necessariamente idêntico ao da Lei n.º 3.780.

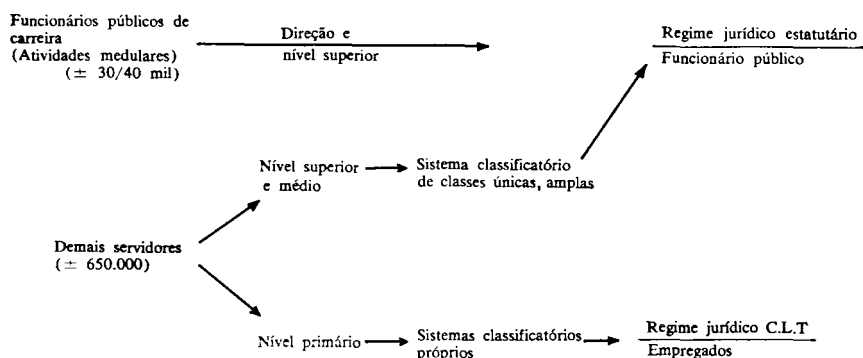
O sistema de carreiras abrangeria as atividades que se podem considerar *medulares* de cada Ministério ou órgão diretamente subordinado ao Presi-

dente da República, as quais, por sua própria natureza, apresentam características que permitem identificação de uma linha funcional ao longo dos graus hierárquicos organizacionais. Ainda se incluiriam no sistema de carreiras as atividades de administração geral que, por seu nível e teor técnico, ofereçam características semelhantes às chamadas medulares.

Classificar-se-iam no sistema de classes as demais atividades da Administração Pública de nível superior e médio que não se escalonem até os níveis de direção.

Ficariam excluídas do regime estatutário aquelas ocupações para cujo exercício seja suficiente o nível primário de educação, que seriam sujeitas ao regime da legislação trabalhista.

Num redobrado esforço de resumir ainda mais a visualização, segundo os estratos educacionais, do plano aqui esboçado, segue-se a seguinte apresentação das idéias acima:



A diferença de sistemas classificatórios corresponderiam naturalmente diferenças no que concerne ao progresso funcional dos funcionários. Assim, a promoção, restaurado o seu exato conceito, isto é, o movimento de ascensão do funcionário na linha hierárquica, seria peculiar ao sistema de carreiras. E a carreira seria, em última análise, a garantia ao funcionário de, progressivamente, cumpridas as exigências de treinamento e outras, regulamentares, alcançar altos níveis da hierarquia, até a direção de departamento.

Por isso mesmo o sistema poria toda sua ênfase no processo de treinamento contínuo e intensivo do funcionário de carreira, de modo a torná-lo apto inclusive e especialmente para o desempenho das responsabilidades de chefia e direção.

Já o simples progresso salarial, que se denominaria *progressão*, seria comum aos dois sistemas de classificação de cargos — de carreira e de classes — e se basearia nos critérios de merecimento e de antiguidade.


Finalmente, no que se refere ao regime de retribuição, haveria planos distintos: o do sistema de carreiras, que teria um escalonamento vertical, em correspondência ao escalonamento das carreiras em categorias, e um escalonamento horizontal, com base em *referências* salariais; o do sistema

de classes, consistindo somente em escalonamento horizontal; o do pessoal sujeito à legislação trabalhista, que seguiria as normas adequadas a tal legislação.

3.5. Reposição do Órgão Central do Sistema de Pessoal na Presidência da República

A restauração do *status* hierárquico do DASP, órgão central do sistema de pessoal, como unidade diretamente subordinada ao Presidente da República é, igualmente, medida prioritária na reforma. As funções que lhe caberiam já foram focalizadas na definição dos sete critérios que norteariam a reforma. Resumidamente, poderiam ser assim apresentadas:

Funções

Planejamento (incluindo pesquisa e previsão)		sob atitude de inovação e criação
Programação		
Informática (incluindo documentação e estatística)		
Orientação geral do sistema de pessoal		
Intercâmbio internacional (atualização metodológica)		

Articulação especial

- com o sistema universitário
- com o sistema de planejamento

Caberia, entretanto, examinar mais a fundo as *alternativas para a organização das atividades de aperfeiçoamento do pessoal de alto nível do serviço civil* (ou seja, de um *instituto superior do serviço civil*), evidentemente sob alguma forma de ligação com o DASP. Essas alternativas podem ser assim colocadas:

- órgão autônomo vinculado ao órgão central de pessoal civil;
- órgão integrante do órgão central de pessoal civil;
- fundação federal constituída, essencialmente, pelas universidades;
- colegiado junto ao órgão central de pessoal, constituído, em sua maioria, por elementos universitários.

Na primeira alternativa, convém lembrar que o *órgão autônomo vinculado termina* geralmente como órgão subordinado. O caso mais recente e expressivo é o do Centro de Aperfeiçoamento vinculado ao DASP. E nesse caso, se o órgão central não estiver voltado especialmente para a pesquisa, o estudo e o planejamento, o órgão de aperfeiçoamento pode perder todo seu sentido.

Mesmo admitindo que o órgão central de pessoal possibilitasse o funcionamento razoável de um *instituto superior do serviço civil*, podem ocorrer limitações prejudiciais ao pleno desenvolvimento do instituto e da fi-

losophia que deve orientá-lo, para a qual são desejáveis características tais como: dinamismo, consideração pelas peculiaridades culturais e subculturais do sistema; abertura para a integração de conhecimentos, métodos e técnicas, articulação com o sistema educacional etc.

A segunda alternativa — *órgão integrante do órgão central de pessoal civil* — aplicam-se as mesmas restrições da hipótese anterior, de um modo geral.

Todavia, a alternativa poderia ser aceitável se o *instituto* fôsse concebido como um *programa* a longo prazo, para o qual não se montasse, de início, uma estrutura rígida. Nesse caso, caberia ao setor competente do órgão central ou à própria direção do órgão central estabelecer diretrizes muito gerais (mais em termos de desejabilidade), pondo em funcionamento o instituto através de convênios com a rede educacional e mesmo com outros órgãos da administração governamental (IPEA, por exemplo). A estrutura funcionaria, de início, mais na base de coordenação de programas e projetos (entidades ou pessoas). Também seria função do órgão central de pessoal acompanhar e avaliar os resultados do *instituto* e, paulatinamente, numa ação integrada com os coordenadores dos convênios (entidades ou pessoas), ir tentando institucionalizar certas funções do próprio *instituto*.

A terceira alternativa — *fundação federal constituída, essencialmente, pelas universidades* — apresentaria a vantagem de reunir para a mesma tarefa a *inteligência universitária nacional*, mas, em contrapartida, poderia desvincular-se inteiramente da realidade e fechar-se num círculo acadêmico, tão prejudicial à administração pública como a atual desvinculação entre esta e o sistema universitário.

Finalmente, a quarta alternativa — *instituto do serviço civil sob a forma de um colegiado junto ao órgão central de pessoal, constituído, em sua maioria, por elementos universitários* — permitiria, de saída, a participação de pelo menos três setores da vida nacional na orientação do órgão; o próprio Governo Federal (órgão central de pessoal; MPCG; MEC; ou outros Ministérios); as universidades ou, especificamente, as escolas de administração; e o setor empresarial.

Entretanto, parece óbvio que ao colegiado competiria apenas fixar diretrizes finalísticas e normas gerais para a administração do instituto, que deveria funcionar, como na alternativa anterior, sob a forma de convênio e com a participação ampla, mas seletiva, da rede educacional e de outras instituições ou pessoas.

Assim, de acordo com a quarta alternativa, as bases, os fundamentos e as metas da preparação de pessoal de carreira do Serviço Civil seriam estabelecidos e definidos pelo *colegiado*, assim como as normas gerais de sua administração. Mas a administração, em si, incluindo a programação, seria delegada à rede escolar superior. A delegação poderia ser feita para várias escolas e, neste caso, caberia ao *colegiado* estipular a forma de coordenação entre elas e designar, talvez, uma escola-coordenadora. Ou a delegação poderia ser dada a uma escola-padrão, cabendo a esta utilizar outras escolas, na medida das necessidades e dentro de critérios que assegurassem a participação de escolas representativas das diferentes grandes áreas cultu-

rais e econômicas do país. Nesta hipótese, a coordenação caberia à escola-padrão.

Em tôdas essas alternativas pressupõe-se a existência de um planejamento das carreiras que, certamente, seria de competência do órgão central de pessoal. Daí a necessidade de, em qualquer alternativa, haver integração entre o órgão de treinamento superior e aquele órgão.

4. Considerações Finais

Ao concluir êste ensaio, um último comentário se impõe. Uma reforma do alcance e porte da que aqui se propõe pressupõe, para seu êxito, dois requisitos básicos: primeiro, uma vontade inquebrantável do Govêrno, ou seja, uma *decisão política* da categoria de compromisso inarredável; segundo, arraigada convicção da propriedade e adequação da reforma, por parte do sistema de pessoal, principal agente de sua execução.

O primeiro requisito, aparentemente o mais difícil, não o seria, entretanto, se se considerar que o enfoque econômico-financeiro, a que se filia a reforma preconizada, tem sido a dominante na política governamental da Revolução. É bastante provável que uma reforma dêste gênero encontrasse, se não a entusiástica recepção, seguramente a compreensão e o apoio decidido das autoridades econômico-financeiras da República.

Já o segundo requisito parece mais difícil de obter-se, pelo menos na atual conjuntura. É que, como foi salientado na análise dos critérios normativos da reforma, não só o órgão central do sistema de pessoal — o DASP — perdeu *status* nos últimos anos, como isso aconteceu relativamente ao próprio Técnico de Administração de Pessoal. Ora, a implantação de diretrizes reformistas de profundidade não se coaduna com a insegurança, a frustração que essa situação inevitavelmente provocou. A mudança profunda requer — além de competência — audácia, confiança, fé nos seus propósitos e nos seus instrumentos. Sem isso, poderia acontecer à reforma aqui delineada algo parecido com o triste destino da tentativa de adoção do parlamentarismo no início da década que se despede: a deturpação, ainda que inconsciente, de seus objetivos e de sua forma, *pelos próprios agentes da reforma*.

SUMMARY

A DEVELOPMENTAL APPROACH TO PERSONNEL ADMINISTRATION REFORM

Prof. Wahrlich's essay analyzes personnel administration reform in Brazil and suggests the need for a new, more meaningful, development oriented effort toward reform throughout the coming decade. It is the author's contention that the failure of the reform movement in the thirties and forties resulted fundamentally from emphasis on efficiency rather than on effectiveness. She points out that in keeping

with the best prevailing theory of that period personnel administration reform in Brazil centered on the merit system and on a control rather than service approach, under the belief that better personnel management necessarily meant better public administration. It was a phase characterized by equality of opportunities for applicants to the civil service, priority of legal and ethical considerations, rigid discipline through impersonal norms and regulations, centralization of authority and total absorption with efficiency goals. This phase is catalogued by the author as a **mechanicist-moralist** movement.

With the fifties, a new philosophy began to emerge with the following dominant characteristics: tentative (partially successful) return of the spoils system, general and undifferentiated raises in salary throughout the service (sometimes inversely related to the salary scale), shortening of the salary range, indiscriminate granting of privileges and benefits. The author considers this phase a **populist** movement.

However, the author finds that both periods shared some similarities in that they were conducted under rigid and standard norms and regulations, and that a mimetic tendency prevailed throughout. The analysis of both periods also points out that the Brazilian civil service is not a **career service**, the normal promotion line stopping below executive positions, whose occupants are freely — and always on a temporary basis — appointed by the Government though most come from within the service (in the latter case, tenure refers only to the position held prior to the executive level, with the result that a permanent threat of demotion exists for employees appointed to executive positions).

The author suggests a new approach to personnel administration and, consequently, a new set of criteria for reform. Effectiveness rather than efficiency should be the ultimate reform purpose, with all efforts oriented toward goals and programs rather than processes and norms. To achieve this purpose, the following criteria are recommended: differentiated rather than uniform classification and pay plans (i.e., several classification and pay plans could co-exist, according to different needs to be met); priority of economic and financial aspects of personnel administration over legal and other aspects; priority to the establishment of adequate conditions for attracting and maintaining high caliber personnel; provision of adequate facilities for self-knowledge and self-adjustment of the personnel system, with the President (at present, it is at the Ministry for Planning); close linkage of the personnel system with the governmental planning system; emphasis on goal orientedness throughout the administrative hierarchy; global planning of the reform with its gradual implementation in accordance with results achieved.

The second part of the essay deals minutely with the career system that should be established as the backbone of the civil service and discusses the alternatives for organization of an institute for development of higher civil servants.