

Melo, Valdir

Working Paper

Funcionários públicos e flexibilidade gerencial: Uma experiência brasileira

Texto para Discussão, No. 2964

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Melo, Valdir (2024) : Funcionários públicos e flexibilidade gerencial: Uma experiência brasileira, Texto para Discussão, No. 2964, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília,
<https://doi.org/10.38116/td2964-port> ,
<https://hdl.handle.net/11058/12959>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/290133>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2964

**FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS
E FLEXIBILIDADE GERENCIAL: UMA
EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

VALDIR MELO

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS E FLEXIBILIDADE GERENCIAL: UMA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA¹

VALDIR MELO²

1. O autor agradece a outros pesquisadores por comentários inspiradores e observações proveitosas. Principalmente a Felix Lopez, do Ipea, que leu a versão principal quase pronta, além de ter lido textos anteriores da pesquisa (publicados e inéditos) e ter dado sugestões de referências. Carlos Roberto Lavalle da Silva, da Escola Nacional de Ciências Estatísticas, também leu a versão principal. Foi importante o apoio dos coordenadores Mário Jorge Mendonça (na fase anterior) e Constantino Cronemberger Mendes (na fase atual).

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenador-Geral de Imprensa e
Comunicação Social (substituto)**

JOÃO CLAUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

Melo, Valdir

Funcionários públicos e flexibilidade gerencial : uma experiência brasileira / Valdir Melo. – Rio de Janeiro: Ipea, 2024.
89 p. – (Texto para Discussão ; n. 2964).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Servidor Público. 2. Funcionário Público. 3. Favoritismo Político-Partidário. 4. Flexibilidade Gerencial. 5. Reformas do Funcionalismo. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 351.1

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

MELO, Valdir. **Funcionários públicos e flexibilidade gerencial** : uma experiência brasileira. Rio de Janeiro : Ipea, fev. 2024. 89 p. (Texto para Discussão, n. 2964). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2964-port>.

JEL: D73; A13; B40.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 Plano do texto	9
2 EPISÓDIOS EMBLEMÁTICOS DE FAVORITISMO.....	10
2.1 Trechos de uma pesquisa	10
2.2 Um depoimento.....	11
2.3 Um caso de favores desfeitos	12
2.4 Nomeações como recompensas.....	12
2.5 Uma cláusula de escape no decreto	13
2.6 O método de Jânio.....	14
3 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	15
3.1 Alguns vocábulos importantes	15
3.2 O termo ‘funcionário’	15
3.3 Admitir e despedir.....	17
3.4 Cargos em comissão, cargos e funções de confiança	17
3.5 A contribuição político-partidária	18
3.6 Postos de trabalho temporário	19
3.7 Interino.....	19
3.8 Nota sobre o conceito de mérito	20
3.9 Favoritismo e termos de teor similar.....	20
3.10 Brecha legal.....	21
4 COSTUMES E INSTITUIÇÕES DO FAVORITISMO	22
4.1 A propósito de explicar.....	22
4.2 O favoritismo tradicional (ou em sentido genérico).....	24
4.3 O favoritismo modernizante.....	25
4.4 Desincentivo ao concurso público.....	26
4.5 Conveniência de dominar.....	27
4.6 Servidores acessórios com <i>status</i> alto	28
4.7 As opções dos servidores acessórios.....	30
4.8 Dedicção e imparcialidade prejudicadas	30
4.9 Favoritismo autoritário	32
4.10 Favoritismo de austeridade	33
4.11 Um caso de favoritismo de austeridade	34

4.12 Três etapas de seleções no favoritismo modernizante	35
4.13 Um ingresso provisório	36
4.14 A segunda etapa	37
4.15 A terceira etapa.....	38
4.16 A subjetividade das avaliações de pessoas	39
5 ANTES E DURANTE A REPÚBLICA VELHA	40
5.1 O fenômeno do pessoal extranumerário	41
5.2 História do termo	41
5.3 O uso do extranumerário	42
6 DA REVOLUÇÃO DE TRINTA AO SISTEMA DE MÉRITO ..	43
6.1 Inovações administrativas e sistema de mérito	45
6.2 Na Constituição de 1937	46
7 CONSTRUÇÃO DO FAVORITISMO MODERNIZANTE, 1930-1945	47
7.1 Deficiências redacionais da Constituição	47
7.2 Deficiência de conteúdo prático	47
7.3 Ressurgem os contratados	48
7.4 Chefe de executivo como 'dono' de cargos.....	49
7.5 Surgem os cargos isolados.....	50
7.6 A legalidade dos extranumerários continua	50
7.7 Duas espécies de pessoal no Estado.....	51
7.8 Constituição Federal de 1937 e funcionalismo	52
7.9 Primeiro estatuto dos funcionários federais	52
7.10 Extranumerários e duplicidade jurídica.....	53
7.11 Também nos estados e nos municípios	54
7.12 A parcela de pessoal acessório valorizado	54
7.13 A valorização parcial e gradual dos extranumerários	55
7.14 Um núcleo reduzido de pessoal estrutural	57
8 DUAS FACES DO DASP	57
8.1 O Dasp como disseminador de administração.....	57
8.2 O mito do Dasp promotor do sistema de mérito	58
8.3 O <i>alter ego</i> de Vargas no Dasp.....	59
8.4 Um instrumento do presidente da República.....	60
8.5 Sobre o Dasp, outros autores.....	61

9 CONTINUIDADE DO FAVORITISMO NA DEMOCRACIA ...	62
9.1 Período 1946-1967: um diagnóstico geral	62
9.2 Manobras com interinos	63
9.3 A Constituição de 1946	64
9.4 Outras brechas legais para o favoritismo político	65
9.5 Outros cargos e primeira investidura	66
9.6 Uma estória de primeira investidura.....	66
9.7 Outros dispositivos constitucionais	67
9.8 O segundo estatuto dos funcionários federais.....	67
9.9 Casos de entes federativos subnacionais	68
9.10 O começo do período democrático pós-1945	69
9.11 A administração Kubitschek	70
9.12 Governando em época de compadrio	71
9.13 Subterfúgio de político sob pressão	71
9.14 Choradeira por nomeações.....	73
9.15 Sob Kubitschek, favoritismo florescente	73
9.16 A pacata reforma do funcionalismo em 1960	74
9.17 O grande enquadramento.....	75
9.18 O favoritismo reorganizado.....	76
9.19 Avaliação do sistema de mérito em 1957.....	77
9.20 Avaliação do sistema de mérito em 1963.....	78
9.21 Um possível embrião da terceirização	79
10 CONTINUIDADE DO FAVORITISMO NO REGIME MILITAR.....	81
10.1 A Constituição sem força.....	81
10.2 Decreto-Lei nº 200.....	82
10.3 Do regime militar ao fim da Nova República.....	83
11. COMENTÁRIO FINAL	84
REFERÊNCIAS	86

SINOPSE

A história do extinto Dasp e da reforma do funcionalismo nos anos 1930 mostra que de fato não vigorou um sistema de mérito. Isto é, grande parte dos funcionários continuou a ingressar e ficar nos postos de trabalho do Estado por meio de favoritismo. Em seguida, apesar de diversas mudanças legislativas pertinentes, o favoritismo quase sempre prevaleceu em todo o período até antes de 1988. O texto tece considerações sobre o tema, envolvendo vocábulos e conceitos que auxiliam o entendimento; apresenta alguns costumes e instituições importantes do favoritismo; e relata a continuidade do favoritismo em vários estágios da história política brasileira. Este conhecimento pode ser útil para que se repensem modificações institucionais que fortaleçam e aperfeiçoem o sistema de mérito.

Palavras-chave: servidor público; funcionário público; favoritismo político-partidário; flexibilidade gerencial; reformas do funcionalismo.

ABSTRACT

The history of the DASP (now extinct) and of the civil service reform in the 1930s shows that as a matter of fact the supposed merit system lacked strength. That is, a large share of the civil servants kept being selected by means of favoritism. Afterwards, in the years up to 1988, favoritism prevailed in spite of several changes in the pertinent legislation. This text has reflections on the issue, as well as it deals with words and concepts that help understanding the matter. It presents some important usages and institutions of favoritism. Besides, it reports the continuity of favoritism throughout several stages of Brazilian political history. This information may be of benefit to rethinking institutional changes that strengthen and improve the merit system.

Keywords: civil servant; public official; political partisan favoritism; managerial flexibility; civil service reforms.

1 INTRODUÇÃO

Em consequência das mudanças políticas e institucionais trazidas pela Revolução de 1930, o estado do Ceará promulgou nova Constituição Estadual em 1936. No dia estava presente Paulo Sarasate, que viria a ser político proeminente de âmbito nacional até os anos 1960 (por exemplo, deputado federal). Ele era líder da oposição na Assembleia Constituinte deste estado e, por isso, proferiu discurso – escolhendo o tópico do funcionalismo público.

A certa altura, chamou a atenção para algumas normas inseridas nessa Constituição, alertando que elas almejavam defender a administração pública das mazelas advindas do favoritismo político-partidário (Sarasate, 1967, p. 187). O deputado Sarasate confiava na reforma administrativa do Estado nacional que o regime político dos revolucionários de 1930 promovia. Ele antevia a extinção do empreguismo político nos órgãos públicos em seus três níveis da federação. A escolha de quais pessoas seriam ou permaneceriam funcionários públicos não dependeria mais da vontade arbitrária de chefes ou delegados dos agrupamentos político-partidários que estivessem no poder.

Por causa do papel crucial da permanência, pode-se chamar de ‘regime de corpo permanente de servidores públicos’. Há décadas é conhecido como ‘sistema de mérito’, por influência de tradição linguística estadunidense. Esta locução ressalta ‘mérito’, um conceito bastante suscetível de equívocos. Apesar desta ressalva, emprega-se a locução no presente Texto para Discussão, por fidelidade ao contexto histórico do tema.

Como mostra o texto, as aparências institucionais da época iludiam o deputado, assim como iludiram mais gente posteriormente. Formal e convencionalmente, o funcionalismo público no Brasil ficava disciplinado por um sistema de mérito a partir de 1934. No entanto, durante décadas seguintes, de fato vigorou uma combinação de sistema de mérito incipiente com um favoritismo renovado.

Trinta anos depois daquele discurso no Ceará, Paulo Sarasate, agora político nacional, admitiria: “... sempre se conseguiu, à nossa moda, ‘dar um jeitinho’ para as nomeações de caráter protecionista” (Sarasate, 1967, p. 184). Por ‘protecionista’ entenda-se aqui ‘favoritista’. Os propósitos do sistema de mérito (institucionalizados, por exemplo, no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União de 1952) foram frustrados várias vezes em leis posteriores que facilitaram o emprego dos mecanismos de compadrio político-partidário (Guerzoni Filho, 1996, p. 42).

Ou, como disse Olavo Brasil de Lima Junior, “o país, de fato, nunca logrou implantar uma burocracia do tipo weberiano” (Lima Junior, 1998, p. 28). Em suma, o fato é que, de 1930 a 1988, os funcionários públicos no Brasil passaram por uma longa experiência de ocupantes inseguros na estadia em seus postos. A expectativa razoável era que a estadia fosse temporária, apesar das caracterizações legais dos postos.

1.1 Plano do texto

Um dos desafios ao desenvolvimento brasileiro é aperfeiçoar a estrutura administrativa do Estado e melhorar seu funcionamento. Ele emerge do Estado como um todo, mas também se desdobra nos três níveis federativos e nos três ramos de poder; e não só em cada um desses subsistemas organizacionais, mas também em cada órgão.

Há poucas espécies de mudança que sejam ao mesmo tempo profundas e cujo impacto seja sobre o sistema como um todo, sobre seus subsistemas e sobre seus componentes. Uma delas é aperfeiçoar a política de pessoal e o regime administrativo de pessoal, pois o todo e cada parte do Estado funcionam sobretudo por meio do trabalho dos funcionários. Não há espécie de governança que consiga melhorar algo sem contar com a atuação de funcionários capacitados, tendo senso de missão e senso de dever, boa moral, motivados e satisfeitos nos postos onde estão lotados.

Por isso, a política de pessoal adequada precisa ser tanto política pública municipal, como estadual e federal. No que diz respeito ao funcionalismo, uma das mazelas que às vezes se tornam crônicas e agudas é o favoritismo político-partidário e familiar. E ela se manifesta de maneira particularmente difícil de debelar no âmbito de municípios e de estados. Tendo em vista isso, um objetivo do presente texto é expor costumes e instituições desse favoritismo.

Outro objetivo é mostrar como se frustrou o propósito de implantar um sistema de mérito estrito no Brasil desde 1934. A experiência brasileira é de que prevaleceu o vigor do favoritismo modernizante – uma combinação dos costumes de compadrio com algumas instituições do sistema de mérito.

O presente texto lança mão de material histórico, apresentando a longa experiência de funcionários públicos brasileiros sob um regime de estadia passageira – transitoriedade esperada ou ocorrida – que é o oposto de formar um corpo permanente de servidores públicos. No entanto, o texto não pretende simplesmente expor a história; almeja obter uma perspectiva que se inspira nela, a qual sugere como tratar certos problemas do regime de corpo permanente de funcionalismo público. O conhecimento

desta experiência pode inspirar modificações institucionais que resistam à mazela político-administrativa e fortaleçam o regime de mérito em uma nova etapa de sua história.

Para motivar os leitores, a seção 2 expõe três episódios emblemáticos de favoritismo político-partidário. A seção seguinte tece considerações preliminares sobre o tema, envolvendo vocábulos e conceitos que auxiliam o entendimento. A seção 4 apresenta alguns costumes e instituições importantes do favoritismo. Seguem-se seções sobre a história da experiência brasileira com favoritismo e com o sistema de mérito. Abarca-se o período antes e durante a República Velha na seção 5.

A sexta seção cobre o período desde a Revolução de 1930 até 1945, etapa da criação do sistema de mérito. A seção 7 mostra como as normas legais construíram o favoritismo modernizante neste período. A seção 8 expõe duas faces do Dasp – originalmente Departamento Administrativo do Serviço Público, mas seus vários nomes foram menos conhecidos que a sigla. O regime democrático desde 1946 deu continuidade ao favoritismo, como expõe a seção 9. Em seguida, o regime militar desde 1964 também deu continuidade, como se vê na seção 10. Um comentário final compõe a seção 11.

2 EPISÓDIOS EMBLEMÁTICOS DE FAVORITISMO

2.1 Trechos de uma pesquisa

Steven Topik, professor de história na Califórnia, estudou as relações entre o Estado e a economia política do Brasil nos anos da República Velha. A respeito da existência de uma burocracia baseada em favoritismo, diz ele:

Não havia concurso público nem planos de cargos e carreiras oficiais. As pessoas conseguiam suas posições [no Estado] através de contato com personalidades importantes ou em troca de favores. Funcionários em altos cargos muitas vezes chegavam ao governo diretamente de posições privadas ou políticas para suas elevadas posições [no Estado]. (Topik, 1987, p. 32-33).

A respeito de mau uso de postos públicos:

Uma posição política era o melhor ponto de lançamento [para uma vida ocupacional bem-sucedida]. As posições eram utilizadas para engrandecimento pessoal através da aplicação inovativa ou até da não-aplicação da lei. Havia inúmeras acusações de corrupção. Aliás, a corrupção parece ter sido incorporada, em alguns casos, no próprio sistema. (Topik, 1987, p. 33; grafia da época).

A respeito da manipulação de contas e de processos:

Muito daquilo que se falava sobre corrupção e ineficiência era verdade. O processo orçamentário era confuso e facilitava o uso de verbas públicas para fins particulares. Muitas vezes uma verba de material escondia [o que era de fato gasto com] funcionários, e alguns departamentos nem discriminavam ou até nem comunicavam seus gastos. (Topik, 1987, p. 33).

2.2 Um depoimento

Washington Luís Pereira de Sousa foi o presidente da República eleito e empossado para o período presidencial de 15 de novembro de 1926 a 15 de novembro de 1930. Nos últimos dois anos de seu mandato, seguiu a praxe da época: utilizou recursos e o poder do Estado para promover seu candidato nas eleições de sua sucessão. Este era o eminente político paulista Júlio Prestes (“Seu Julinho vem”, dizia uma agradável marchinha, música publicitária na época da campanha eleitoral).

Virgílio de Melo Franco (político e de família ilustre de políticos) mostra em termos concretos como o presidente da República atuou:

Removendo funcionários, demitindo e impondo compromissos, ... procurava o sr. Washington Luís estimular, em benefício da candidatura do seu valido [Júlio Prestes], os despeitos e as paixões.

Em Minas [Gerais], o procurador da República, o administrador e vários agentes dos correios, os diretores das estradas de ferro, os suplentes do juiz federal, o delegado fiscal, os coletores federais, os fiscais de ensino e um sem-número de outros funcionários tiveram de abrir vagas para os adeptos da candidatura [Júlio] Prestes (Melo Franco, 1980, p. 113).

No Rio Grande do Sul pagaram o mesmo tributo o delegado fiscal, o administrador e muitos agentes dos correios, o chefe do distrito telegráfico, o da estação de Porto Alegre e grande número de telegrafistas, [o] engenheiro das obras do porto, agentes do Banco do Brasil, o fiscal da Viação Férrea, inspetores de ensino, empregados da Indústria Pastoril etc. etc.

Na Paraíba ... o governo [federal] começou por demitir o fiscal do Liceu [posteriormente denominado Colégio Estadual], mas sustou a publicação do ato até que a vítima da violência se rendesse, adotando a candidatura Prestes. Nomeou fiscal de consumo o irmão de um chefe político da capital, sob a

condição de obter o apoio deste à candidatura Prestes, mas como o chefe político se recusasse dignamente ao miserável conchavo, declarou sem efeito a nomeação; removeu e exonerou vários telegrafistas; demitiu o procurador da República; demitiu e transferiu empregados do porto; chamou ao Rio de Janeiro o diretor do Serviço de Algodão, retendo-o cinqüenta dias com prejuízo do serviço, vital para o estado [da Paraíba] ...; demitiu o chefe do serviço de Profilaxia [da Paraíba], extinguindo ao mesmo tempo, para escarmento do [governador estadual] sr. João Pessoa, esse humanitário serviço. (Melo Franco, 1980, p. 115-116, grafia da época; 'escarmento' significa castigo).

2.3 Um caso de favores desfeitos

Jânio Quadros tomou posse como presidente da República em 31 de janeiro de 1961. Menos de um mês depois, no dia 21 de fevereiro, promulgou o Decreto nº 50.284 que exonerava ou dispensava servidores civis do Poder Executivo federal e de suas autarquias. Foram atingidos pela medida todos que tivessem sido nomeados ou admitidos depois de 1º de setembro de 1960. Portanto, estes eram funcionários colocados em postos federais pela administração anterior (aquela de Juscelino Kubitschek) em seus últimos cinco meses.

Caracteristicamente, eram funcionários nomeados ou admitidos pouco tempo antes e pouco tempo depois das eleições presidenciais de 3 de outubro de 1960 (Victor, 1965, p. 95; Silva e Carneiro, 1998, p. 75-76). As fontes históricas dão poucas informações sobre essas nomeações e admissões. Quanto ao número delas, dois historiadores dão informações divergentes. Conforme José Augusto Ribeiro, teriam sido 60 mil (Ribeiro, 2008, p. 174); segundo Jordan M. Young, "cálculos conservadores" (ou seja, não querendo errar para mais) estimaram 10 mil (Young, 1974, p. 108).

Conforme afirmam os historiadores Mário Victor e Hélio Silva, a finalidade da colocação de milhares de funcionários em órgãos federais nesse período era atender a "compromissos políticos" do governo Kubitschek. De fato, as datas das admissões e nomeações são indício forte de que os propósitos desse ingresso de novos funcionários tinham a ver com apoios eleitorais.

2.4 Nomeações como recompensas

Com base nos costumes político-administrativos dos anos 1950 e 1960, pode-se julgar que provavelmente não preencheram cargos ou funções dos escalões mais baixos;

ocuparam postos que teriam atribuições elevadas, tais como de autorizar, emitir licenças, avaliar e aprovar projetos econômicos ou de engenharia, dar pareceres jurídicos ou econômicos etc. Portanto, provavelmente aqueles que ingressaram antes das eleições fizeram gastos, aprovaram projetos e autorizações de obras de interesse de prefeitos, deputados, governadores e dirigentes de partidos. Em consequência, estas autoridades tiveram o que exhibir às populações beneficiadas e habilitaram-se a ser bem recebidas ao pedir votos.

Entre aqueles que ingressaram nos postos depois do dia das eleições, provavelmente alguns eram membros de famílias influentes; estas estavam sendo recompensadas pelos esforços eleitorais exercidos em favor do candidato de Kubitschek. Outros podem ter sido funcionários que usaram os órgãos públicos para ressarcir grupos partidários e famílias influentes pelas dívidas em dinheiro que estes e estas tinham contraído em campanha eleitoral. Ou funcionários que aprovaram projetos e autorizações de obras para recompensar políticos e atrair eleitores.

Dentro dessa possibilidade, o objetivo do preenchimento maciço de postos no Estado não foi dar um posto a cada eleitor entre milhares; foi recompensar o grupo bem menor daqueles que cativaram dezenas ou centenas de eleitores ou mais. Por isso, a estimativa informada por Young deve estar mais próxima da realidade.

2.5 Uma cláusula de escape no decreto

Note-se que os presidentes da República e seus auxiliares de alto nível tinham poder discricionário para admitir e para despedir funcionários; nesse episódio, Juscelino admitiu, Jânio despediu. Junto com esse ato, Jânio promulgou outro decreto segundo o qual não haveria nomeações e admissões por cerca de 365 dias. Este e outros atos de Jânio tiveram grande efeito em reforçar sua imagem de moralizador da administração pública, imagem que já lhe dera a vitória eleitoral em outubro de 1960.

Todavia, deve-se notar também que ele apenas desfez um ato de seu antecessor; não tomou qualquer iniciativa para mudar as instituições ou os costumes da época que permitiam esta espécie de atos. Foi um caso de favores desfeitos, não de favoritismo desfeito. Jânio atingiu seu adversário político, não a prática do empreguismo. Por conseguinte, não havia qualquer impedimento a que o próprio Jânio fizesse admissões com características semelhantes nos últimos anos de seu mandato (previsto findar bem depois, em 31 de janeiro de 1966).

De fato, ele incluiu no decreto uma cláusula de escape – análoga a deixar uma ‘porta de lado’ aberta para si. O decreto admitia a manutenção das nomeações e admissões que fossem autorizadas pelo próprio Jânio (Victor, 1965, p. 95; Ribeiro, 2008, p. 174). Portanto, ele podia selecionar aqueles funcionários que fossem úteis a seu governo e se dispusessem a servi-lo. Dessa maneira, os readmitidos ficariam devendo a Jânio o benefício de continuar nos postos públicos.

E então surgiria o sentimento de gratidão, que faria cada um sentir-se justificado em transferir para Jânio a lealdade pessoal que antes devotara a Juscelino. De fato, até onde se sabe, Jânio tinha sua maneira peculiar de utilizar-se do empreguismo político-partidário.

2.6 O método de Jânio

Conforme o historiador José Augusto Ribeiro, o método de administrar de Jânio era ‘limpar o terreno’; depois realizar seu programa de obras públicas. Fizera assim como governador do estado de São Paulo (Ribeiro, 2008, p. 187). Ribeiro resume assim tal experiência de governo: Carvalho Pinto, o secretário da fazenda de Jânio, controlou com afincos a receita e a despesa do estado. Como resultado deste controle, o governador teve disponibilidade de fundos para executar obras e empreendimentos públicos mais adiante (Ribeiro, 2008, p. 54).

Em outras palavras, era o método do ‘populismo de austeridade’, que combina redução de gasto com criação de gasto (um e outro em tempos diferentes, um e outro com intensidades diferentes de visibilidade midiática). Isto se aborda um pouco mais na seção 4, subseções 4.10 e 4.11.

De acordo com esse método, Jânio Quadros tinha seu próprio rol de gastos preferidos que procurava realizar. Um item era assistência governamental às atividades agropastoris (Ribeiro, 2008, p. 136). E também, sem fazer alarde, usou recursos federais do Estado com o objetivo de melhorar suas relações político-partidárias. Por exemplo, para conquistar a simpatia e a boa vontade do governador do Rio Grande do Sul, Jânio ordenou ao ministro da fazenda Clemente Mariani que o Banco do Brasil comprasse excedentes de produção de arroz nesse estado (Ribeiro, 2008, p. 146).

Esse governador era Leonel Brizola, quando ainda não tinha a imagem de impetuoso e radical que adquiriu em situações posteriores. Independentemente disso, era um dos mais importantes políticos do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Em contraste, Jânio

foi eleito por um partido fortemente adversário do PTB, a União Democrática Nacional (UDN), além de ser provavelmente o mais importante ativo político deste. Em consequência, admiraram-se os cidadãos do Rio Grande do Sul – viam seu governador tanto conseguir um grande benefício à sociedade rio-grandense como ser prestigiado pelo presidente da República.

Como ocorre com muitas pessoas em circunstâncias similares, Brizola ficou deslumbrado e mostrou-se grato. Dessa maneira, Jânio seduziu uma personalidade política que parecia influente e promissora, particularmente criando um elo forte com o PTB. Foi um lance de manobras políticas típicas de quem vê longe suas futuras necessidades e oportunidades. Em política há sobretudo competição; mas esta pode ser atenuada por acordos parciais e ajudas mútuas.

3 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

3.1 Alguns vocábulos importantes

O léxico da doutrina da administração pública contém muitos vocábulos de uma espécie tal que cada um se refere a várias situações ou eventos por vezes similares àqueles referidos por outro (por exemplo, demitir, exonerar, dispensar, entre outros). Fazem distinções técnicas que são importantes no contexto apropriado, mas que a visão panorâmica do presente texto não precisa fazer. Por exemplo, não precisa distinguir entre ocupar um cargo e ser titular do cargo; fala sempre de ocupar e de ocupante.

Ao mesmo tempo, faltam termos gerais que abranjam uma mesma classe de termos especializados. Para os fins do presente texto, escolheram-se alguns termos a serem usados em sentido geral, na maioria das vezes divergindo do léxico próprio dessa doutrina. Porém, quando for útil ser mais preciso, os vocábulos especializados serão empregados.

3.2 O termo 'funcionário'

Dito simplesmente, a comunidade interna de uma organização produtiva compõe-se de dois agrupamentos de pessoas: os chefes e os trabalhadores (ou empregados). Nesta concepção tão geral, também se pode dizer que, nos órgãos do Estado, o segundo agrupamento é de trabalhadores (ou empregados). No entanto, a palavra 'trabalhador' comumente traz a conotação de alguém que realiza tarefas braçais ou manuais ou de

pouco esforço intelectual. Ora, em incongruência com esta conotação, grande parte ou a maioria dos ‘trabalhadores’ no Estado é composta de professores, médicos, enfermeiros, engenheiros, advogados, contadores, economistas, bem como outros profissionais com escolaridade média ou superior.

Por sua vez, a palavra ‘empregado’ comumente traz a conotação de alguém que assinou um contrato de trabalho com uma organização. Sucede, porém, que parcela considerável da mão de obra ou pessoal no Estado não tem uma relação contratual com este. Há uma relação legal diferente. E também destoa um pouco o emprego desta palavra quando se diz, por exemplo, que um médico ou um advogado é empregado de uma organização (pública ou privada). Há certa conotação de que o *status* administrativo de especialistas, de profissionais de formação universitária e de técnicos de certas carreiras seria diferente. Dificilmente se ouve identificar o sr. Épsilon, por exemplo, como um empregado do Grupo Escolar Municipal de Teramirim; diz-se que é um professor.

Essas conotações das duas palavras também dificultam a linguagem da administração privada, uma vez que o pessoal de muitas empresas é composto de profissionais com escolaridade média ou superior. Disto resulta a utilidade de empregar-se o termo ‘funcionário’ de modo geral, referindo-se a qualquer pessoa que faça parte da mão de obra ou do pessoal de uma organização, privada ou pública. O emprego é um tanto frequente; o livro do professor de administração Antonio de Lima Ribeiro é um exemplo no contexto de administração de empresas (Ribeiro, 2006, p. 56, 107).

A escolha de um termo com sentido geral defronta-se com uma dificuldade adicional. Durante décadas do período histórico abordado, o vocábulo ‘funcionário’ foi abreviação da locução ‘funcionário público’, tendo um significado legal específico (como se verá). Na época, a palavra ‘servidor’ é que tinha um sentido informal, ainda que pertencendo à linguagem culta.

Todavia, a partir da segunda metade dos anos 1950, leis começaram a empregar a locução ‘servidor público’ (com certa ambiguidade de sentido). Por exemplo, na Lei nº 4.242 de julho de 1963 a palavra ‘servidor’ aparece com mais destaque do que ‘funcionário’. Finalmente, a Constituição Federal de 1988 inverteu os usos desses termos. Nela é a locução ‘servidor público’ que tem um significado legal, sendo ‘servidor’ a sua abreviação. E a palavra ‘funcionário’ passou a ter um sentido informal.

Diante disso, a convenção do presente texto é empregar o termo ‘funcionário’ de modo geral (às vezes, ‘servidor’, somente para variar) e nas diferentes épocas. Onde for importante ter em conta o significado legal, bem como contrastar os sentidos legal

e informal, isto será indicado. Ademais, o âmbito do termo é exclusivamente o funcionalismo civil, pois foge ao objetivo do texto tratar dos membros das forças armadas do país.

O texto não emprega as palavras ‘funcionário’ ou ‘servidor’ para referir-se a quem ocupa um posto no Estado por ser detentor de mandato eletivo. Nem para referir-se a quem foi colocado em um posto de cúpula pela escolha feita formalmente por um detentor de mandato eletivo. Usa ‘político’, ‘dirigente’, ‘gerente’, ‘presidente’, ‘governador’ e outros termos específicos.

3.3 Admitir e despedir

Empregam-se no presente texto dois termos com sentido geral, ‘admitir’ e ‘despedir’. O primeiro toma o lugar das palavras com sentido técnico em administração pública ‘nomear’, ‘investir-se no cargo’, ‘prover o cargo’, ‘dar posse’, ‘designar’, ‘admitir’ e ‘contratar’ (em contrato de trabalho); o segundo pode significar ‘exonerar’, ‘demitir’, ‘afastar’, ‘dispensar’, ‘despedir’, ‘desligar’, ‘destituir’ ou ‘encerrar o contrato’. Porém, às vezes empregam-se os termos técnicos por conveniência de clareza ou precisão verbal no contexto.

3.4 Cargos em comissão, cargos e funções de confiança

Os proponentes do sistema de mérito como regime do funcionalismo público tinham o objetivo de evitar o desvirtuamento político-partidário do trabalho dos funcionários. Todavia, não almejavam separar completamente administração pública e política partidária. Era óbvia a necessidade de haver conexão entre Estado e poder político (Chapman, 1959, p. 31). Desempenham-se as funções políticas como um ponto de junção entre o Estado e sua fonte de apoio ou de legitimidade na população (Salah, 2003, p. 7).

Por conseguinte, o movimento do sistema de mérito admitia que, pela própria natureza do Estado, certos cargos ou funções seriam desempenhadas formalmente por políticos ou por pessoas indicadas por estes. Está fora do escopo do presente texto abordar a discussão dos critérios para escolher quais seriam estes cargos e funções. A experiência brasileira chegou à solução de que, no Poder Executivo, estes seriam os cargos ou funções de direção e de chefia; isto é, dirigentes do Estado e dos órgãos públicos, bem como gerentes e chefes internos de cada órgão, além de certos assessores (em comissão, em confiança ou com gratificação desta função).

Na legislação brasileira, tradicionalmente, normas oficiais dão a certas autoridades a prerrogativa discricionária de nomear ou designar, exonerar ou afastar os ocupantes de cargos em comissão (ou cargos de confiança). Com certa redundância, alguns dispositivos legais declararam adicionalmente que o ingresso nestes cargos prescinde de concurso público (tal como o fez a Constituição de 1967, aquela vigente antes da Constituição de 1988). Similar é a nomeação para executar funções de confiança.

O termo ‘confiança’ indica que a autoridade nomeia em virtude de confiar na pessoa nomeada, supostamente crendo que este indivíduo exercerá bem suas atribuições. Por vezes, a confiança que existe pode manifestar-se de forma indireta ou derivada; ou seja, a autoridade nomeante confia sobretudo em quem recomendou ou indicou o nomeado, não tanto neste. Comumente, boa parte dos ocupantes dos cargos em comissão e dos cargos de confiança tem estadia curta em seus postos – nos Estados Unidos e no Brasil, em torno de dois anos (Bok, 2001, p. 228; Lopez e Silva, 2020, p. 22, 28). A razão é que conveniência política (e sucessivos acordos feitos e desfeitos entre diversos grupos políticos no poder) levam a substituições dessas pessoas.

3.5 A contribuição político-partidária

Cada nova administração traz consigo uma orientação geral diferente e prioridades distintas, de acordo com o modo de pensar das pessoas e dos grupos políticos que formam sua cúpula. ‘Modo de pensar’ inclui filosofia sócio-política, consignas partidárias e filosofia de vida, entre outras. Tendo em vista essa orientação e essas prioridades, os ocupantes dos postos de direção e de chefia dão novo colorido e roupa nova, por assim dizer, às respectivas atuações dos diversos órgãos públicos.

De acordo com a doutrina do regime de corpo permanente de servidores públicos, a ocupação dos postos de autoridade é a oportunidade própria de os partidos que chegaram ao poder inserirem-se na administração pública. Por isso, entende que estes postos devam ser de livre admissão e livre destituição pelas autoridades do momento.

Cada entrada de novos semipolíticos (os executivos de setor público) traz ou pode trazer perspectivas diferentes, inspirações e propostas concretas. Além disso, eles têm oportunidade de inspecionar os órgãos, bem como de alertar os funcionários para aspectos que a perspectiva de dentro não lhes permite ver. Em particular, quem vem de fora pode ter mais fácil percepção para certos vícios da vida interna de uma comunidade e para algumas formas de degeneração burocrática.

A discriminação e o favoritismo político-partidário que o movimento reformista condenava dizem respeito aos postos dos funcionários ordinários ou rasos. Estes produzem ou executam os serviços prestados ao público, bem como os serviços administrativos internos de rotina. Exceto por força de requisito profissional (e não puramente administrativo), não ocupam (ou não deveriam ocupar) postos com autoridade formal. Em contrapartida, cargos em comissão, cargos de confiança e funções de confiança não devem ser criadas com o objetivo de que seus ocupantes executem tarefas profissionais, técnicas e de especialistas.

3.6 Postos de trabalho temporário

Um funcionário pode ter sido admitido ou contratado formalmente como ‘temporário’. Em geral, uma organização necessita de pessoas para realizar tarefas ou atividades que ocorram com um intervalo de tempo grande entre uma e outra. Podem ser consertos de equipamentos, pequenas obras, campanhas de saúde pública e emergências em ocasiões de desastres.

Um exemplo diferente é a falta súbita de professor para alguma matéria enquanto já corre o ano letivo. Enfim, a utilização de pessoal temporário pode ser exigida pelas características de certas espécies de situações. Estas são excepcionais, anormais ou incomuns; são eventuais, mas necessárias ao interesse público. Parece mais prático contratar trabalhadores temporários do que ter mão de obra permanente para isso.

Uma consequência disso é que, mesmo havendo um regime de corpo permanente, uma organização precisa prever a existência de funcionários temporários, análoga a uma porta de emergência. Uma segunda consequência é que essa porta pode ser formulada como uma brecha legal; a qual pode ser uma oportunidade a ser alargada pelos arautos do favoritismo, possivelmente de modo gradual e pouco percebido, possivelmente de modo repentino em ocasiões de crise.

3.7 Interino

Um funcionário pode estar sendo o ocupante ‘interino’ de um posto. Formalmente, é uma ocupação provisória, pois supostamente espera a chegada ou a volta do ocupante definitivo do cargo. Às vezes ocorre porque o ocupante regular ou permanente está ausente, por motivos tais como férias, doença ou viagem a trabalho. Outras vezes ocorre porque o posto está vago e ainda não existe uma pessoa apropriada para ocupá-lo de modo permanente ou regular (comumente, não houve concurso público).

Na experiência brasileira do período abordado pelo presente texto, às vezes interessava aos superiores de um interino mantê-lo no órgão indefinidamente. Para isto havia algumas manobras possíveis. Pelo que parece, uma delas era readmiti-lo como interino em outro posto, tão logo se encerrasse o prazo legal de estadia no primeiro; depois, refazer essa manobra tantas vezes quanto se quisesse. Outra manobra seria esquecer do prazo legal e mantê-lo indefinidamente em certo posto. Caso houvesse alguma contestação posterior da parte de algum órgão fiscalizador, seria o caso de alegar que não havia possível substituto com a capacidade requerida para o posto.

3.8 Nota sobre o conceito de mérito

A locução 'sistema de mérito' ressalta um conceito suscetível de equívocos, pois a apreciação de mérito depende de quais características abordar ou não em uma pessoa. Por sua vez, isto depende de quais valores humanos se quer satisfazer em nome de mérito e de quais são os objetivos a alcançar. Além disso, há características desejáveis cuja aferição está sujeita a vieses de método, além de vieses pessoais e de juízos subjetivos por parte de quem afere.

E, por fim, tudo depende de o que se pode fazer com quem tem mérito e com quem não tem. Quem ou o que tem mérito é algo bastante incerto, discutível e até polêmico. Seja como for, conclui-se que é importante analisar o conceito de mérito e seus usos. Todavia, fazê-lo iria além do escopo do presente texto.

3.9 Favoritismo e termos de teor similar

Acrescentando-se o adjetivo 'político-partidário', os seguintes substantivos têm um núcleo comum de sentido: empreguismo, compadrio (ou apadrinhamento), regime de pistolão, favoritismo, afilhadismo (ou filhotismo), patronagem e clientelismo. O núcleo comum é: i) ocupar postos públicos de autoridade (postos de mando) e controlar a ocupação de um número indefinido de postos subordinados; ii) tirar proveito desses postos para direcionar recursos públicos no sentido de promover os interesses político-partidários ou familiares de alguns grupos sociais ou políticos.

Os diversos vocábulos têm conotações distintas que ressaltam um aspecto ou outro. 'Empreguismo' tem a conotação de dar empregos (postos de trabalho) a pessoas no Estado, seduzindo-as a servir aos interesses dos padrinhos. 'Compadrio' alude ao papel do padrinho, a pessoa que distribui acessos a postos públicos, muitas vezes associado a compadres. Com estes o padrinho divide papéis complementares na obtenção

de acesso ou controle sobre postos públicos, na sua distribuição e na obtenção dos benefícios que promovem os interesses desejados.

Faz-se menção ao padrinho com um termo um tanto depreciativo na locução 'regime de pistolão' (Wahrlich, 1964, p. 23). 'Favoritismo' lembra que se favorece uma parcela seleta de indivíduos e de grupos, mas também que se desfavorece outra parcela. 'Afilhadismo' alude especificamente ao favorecido, o 'afilhado'. O mesmo faz 'filhotismo', com um termo levemente depreciativo, o 'filhote'. 'Patronagem' alude a outro eufemismo, 'patrocínio' (*patron* significa patrono ou patrocinador).

'Clientelismo' traz a conotação da 'clientela', que é o conjunto de 'clientes', as pessoas ou grupos que são favorecidos. Parece que a origem etimológica fez analogia com cliente de médico; assim como este protege o cliente da doença, um padrinho dá uma espécie de proteção àqueles que são seus 'clientes' em sentido figurado (Sidou, 2004, p. 159). Ademais, o vocábulo retira a ênfase em empregos e tende a ser mais utilizado quando se quer mencionar outras espécies de favores, tais como contratos com firmas para realização de obras ou para prestação de serviços, bem como o exercício de influência sobre eleitores.

A noção de compadrio facilita a didática na introdução ao tópico. No entanto, no presente texto escolheu-se utilizar mais a noção de favoritismo. Uma razão é que no primeiro conceito surge à frente a conotação de haver uma relação de estima ou de afeição entre duas pessoas. Em contraste, a noção de favoritismo permite facilmente lembrar que o controlador de postos públicos às vezes precisa também desfavorecer. Isto acontece na modalidade de favoritismo modernizante (a ser tratado mais adiante).

3.10 Brecha legal

Boa parte da experiência de favoritismo associada à história do funcionalismo público no Brasil tem a ver com leis, com mudanças de lei e com 'brechas legais'. Suponha-se uma lei que prescreve certas obrigações para um segmento de indivíduos ou de organizações. Às vezes, uma pequena parcela dos membros desse segmento descobre maneiras de escapar da obrigação de cumpri-las. Estas maneiras apoiam-se em cláusulas da lei que dão oportunidades de descumprimento. Estas cláusulas são 'brechas legais'.

Em parte, as brechas existem por causa de descuidos e falhas de redação legal; resultam de deficiências de percepção ou de atenção. Outras vezes, alguns legisladores

discordam de objetivos ou de abordagens da lei; isto motiva-os a incluir brechas deliberadamente. Mas, como o apoio deles é necessário para a lei ser aprovada, os principais interessados na existência da lei aceitam a manutenção dessas brechas em troca de haver a aprovação – apesar de manterem-se também as imperfeições ou deformações do conteúdo legal (Moe, 1989, p. 275-277).

Outras vezes, os trechos com redação insatisfatória resultam de dificuldades genuínas de conseguir uma linguagem que abranja todas as opções possíveis. Em parte, isto ocorre porque os fenômenos humanos são complexos. Não é possível evitar espécies de situações para as quais algum objetivo ou mecanismo previsto na lei se torna inconveniente (ou até contraproducente à finalidade principal). Às vezes, o fenômeno sobre o qual se legisla é pouco conhecido tecnicamente ou se tem pouca experiência dele.

Nesses casos, os trechos têm a função mais aceitável de ‘cláusula de escape’ – análoga a uma ‘porta de emergência’. Obviamente, isto significa que os legisladores transferem tarefas difíceis para órgãos reguladores e fiscalizadores; e, sobretudo, para o Poder Judiciário. Por assim dizer, são leis que não podem esperar para vir à luz; mas, ao mesmo tempo, nascem com conteúdo incompleto, hesitante ou ambíguo. De passagem, note-se que (ao menos nesses casos), o chamado ‘ativismo judicial’ pode ser complementar e útil às atividades dos legisladores.

4 COSTUMES E INSTITUIÇÕES DO FAVORITISMO

4.1 A propósito de explicar

No sentido técnico de explicação, pode-se explicar a ocorrência de um fenômeno por meio de análise estática e recorrendo a fatores determinantes. Está fora do escopo do presente texto explicar desta maneira a ocorrência do fenômeno do favoritismo. Todavia, abordando o tópico com brevidade, pode-se considerar uma maneira de formular uma explicação estática da ocorrência do favoritismo.

Consiste em recorrer a uma conexão com o fator oportunidades, como se faz na explicação de crimes de colarinho branco (Albanese, 2000, p. 414-416). Este fator é considerado com muita frequência nos modelos explicativos da psicologia social contemporânea. Cientistas sociais de formações diversas têm-no considerado, inclusive o eminente economista Gary Becker. Conforme este, as oportunidades disponíveis para um indivíduo são um determinante importante de seu comportamento (Becker, 1996, p. 139).

TEXTO para DISCUSSÃO

Refleta-se sobre essa possibilidade de explicação. Uma pequena parcela dos políticos e dirigentes do Estado compõe-se de pessoas que têm certa propensão a usar recursos do Estado em benefício pessoal (ou em benefício de grupos privados com que se aliam). 'Propensão' não é o mesmo que determinismo, a causação de um efeito inexorável; se não tivessem boas oportunidades de fazê-lo, também não cairiam na tentação. Todavia, suponhamos que as instituições estão desenhadas de maneira tal que dão, sim, oportunidades.

Há aqueles que estão mais alertas para o surgimento de oportunidades e exploram-nas quando encontram. Isto desequilibra em seu favor a competição nas disputas por poder. Por isso, alguns políticos e dirigentes menos alertas ou menos propensos ficam tentados a imitá-los, procurando reequilibrar sua competitividade nas disputas. Assim, acabam também tirando vantagem das oportunidades. Em suma, pode-se explicar o favoritismo em termos de propensão, oportunidade, tentação e imitação.

O Estado é um campo de oportunidades, abundantes e muito tentadoras. A razão é que, por um lado, tem sob sua guarda um imenso reservatório de autoridade, de poder e de riqueza. Por outro lado, os donos do Estado são quase sempre donos ausentes que confiam na administração e na operação do Estado. A ausência é análoga àquela do fazendeiro de décadas atrás que ia morar na capital, deixando nas mãos de um capataz sua terra no longínquo interior do país. Além disso, os donos do Estado comumente conhecem pouco ou nada daquilo que lhes pertence. Mais ainda, não têm ideia clara e realista da intensidade das tentações e das pressões que rondam os capatazes do patrimônio público.

Os políticos e os semipolíticos (isto é, dirigentes e gerentes de órgãos públicos) são análogos aos capatazes. Há bons e maus. Os funcionários públicos são análogos aos empregados da fazenda. Também há bons e maus. Entrementes às vezes acontece que um capataz mau informou ao dono sobre a morte inesperada de um saudável boi. E um empregado bom gostaria de avisar ao dono que o boi não morreu; foi levado e vendido às escondidas.

Todavia, o empregado precisa morar e trabalhar na fazenda para plantar o sustento de sua família; se der esse aviso, será posto para fora, pois está sujeito a decisões tomadas pelo capataz. E não sabe sequer se o dono entenderia o aviso ou mesmo se acreditaria, tendo um capataz tão sedutor e com tanto prestígio.

O regime de corpo permanente de servidores públicos (sistema de mérito) busca resolver um problema análogo a esse da fazenda com capataz e dono distante.

Em contraste, há certas perspectivas administrativas que concebem todos os capazes como sendo bons em qualquer época, venham de onde vierem e quaisquer que sejam os tempos. Assim, propõem que o dono lhes conceda mais e mais flexibilidade gerencial. Ou seja, essas perspectivas ignoram certas dificuldades e riscos específicos que a administração pública corre.

Deixam de levar em conta o ambiente em que se inserem os órgãos do Estado. É um ambiente de disputas políticas renhidas, que ocorrem em uma sucessão sem fim de eventos semanais (se não diários). Quanto mais flexibilidade gerencial os dirigentes e gerentes de um órgão tiverem, mais a influência dessas disputas (e das mudanças de pessoas nos postos de topo) afetará o dia a dia operacional dos órgãos.

Por causa das repercussões das contendas de poder, a estrutura administrativa de um órgão público precisa ser diferente em detalhes daquela de uma empresa privada – na linguagem do politicólogo Terry Moe, ser diferente de uma estrutura ‘técnica’ ou ‘efetiva’ (Moe, 1989, p. 275-277, 328-329). Por isso, os bons dirigentes e gerentes no Estado não imitam as atitudes nem o comportamento mais típicos de seus supostos colegas das empresas privadas. Tal imitação seria um erro (Mises, 1945, p. 61-63, 145-147).

4.2 O favoritismo tradicional (ou em sentido genérico)

Há uma base institucional e administrativa propícia ao florescimento das práticas de nepotismo, bem como daquelas de favorecimento a grupos de interesse e a grupos político-partidários (partidos ou suas correntes, alas, facções, turmas ou panelinhas). Ela consiste em que dirigentes e gerentes de órgãos públicos tenham suficiente autonomia administrativa para escolher quem será admitido em um posto de trabalho em um órgão público, bem como quem será despedido.

A margem de escolha significa ter discricionariedade na diferenciação entre funcionários individuais (ou entre grupos identificáveis a que pertença um funcionário). A mesma flexibilidade quase sempre existe para beneficiar, premiar, remover, transferir ou penalizar em geral. Em consequência do poder que essa autonomia dá aos superiores sobre um subordinado, em geral um funcionário tem a perspectiva de provavelmente durar pouco em sua ocupação de postos do Estado.

Sua duração é determinada em grande parte pela transitoriedade da vida política, na qual acordos e discordâncias mudam em poucas semanas ou meses. Em consequência,

mudam os superiores em um órgão público e, com eles, maneiras de interpretar o que seja 'o interesse da administração' e o que seja bom desempenho do funcionário. Cada substituição de pessoa que seja o chefe imediato ou um superior acima deste pode alterar as chances de permanência. Por mais que tenha durado, a estadia de um funcionário continua passageira, não havendo qualquer dispositivo que a assegure no futuro. Parafraseando Vinicius de Moraes, 'é transitória enquanto dure'.

Essa autonomia administrativa permite ao órgão público ter os funcionários sob tutela político-partidária, porque uns são favorecidos e outros inibem-se por receio. E, com processos disfarçados ou ostensivos – em graus variando com a tolerância da população – pode-se instalar o empreguismo. Conforme este costume, o pretendente a um posto de trabalho público ou seu ocupante é aliciado a dar apoio político em troca de obter ou manter o posto. Alternativamente, o padrinho do pretendente ou do ocupante faz-se – por assim dizer – fiador ou avalista da expectativa de que o afilhado abrace os interesses político-partidários 'corretos'; isto é, assume a responsabilidade pelo afilhado.

O favoritismo afeta o comportamento do funcionário em pelos menos dois aspectos: i) a dedicação ao trabalho e os esforços de 'aprender fazendo' são esmorecidos pela expectativa de que a estadia no posto possa se acabar em pouco tempo; ii) como maneira de se guardar contra o risco de ser despedido do posto, o funcionário tem grande tentação de agradar o chefe; por isso, é levado a ter deferência excessiva e obediência extravagante (pelo temor de que discordar ou mesmo hesitar seja tido como desrespeito à autoridade).

4.3 O favoritismo modernizante

Como expressou Sampaio Dória (que foi comentarista jurídico da Constituição de 1946), "por dois caminhos se ingressa nos cargos públicos: a proteção política ou o mérito dos candidatos" (Sarasate, 1967, p. 183). Talvez ele estivesse pensando em um 'ou' exclusivo (um ou outro, mas não ambos); isto é, querendo dizer que se extinguiria o favoritismo ao substituir-se o regime antigo do funcionalismo pelo sistema de mérito. No entanto, a sentença permite interpretar-se como um 'ou' inclusivo (um ou outro ou ambos).

A interpretação com 'ou' inclusivo caracteriza um regime de funcionalismo que realmente pôde existir e existiu no Brasil. Pode-se chamá-lo de 'favoritismo bifronte'. Isto é, pelos dois caminhos se ingressa nos cargos públicos; ambos estão disponíveis

com frequência, ao mesmo tempo ou quase. Talvez melhor, pode ser chamado ‘favoritismo modernizante’ – porque essa espécie de favoritismo chega no bojo de alguma reforma que se apresenta como modernizadora de administração pública.

Cada uma das experiências estadunidense e brasileira está repleta de propostas de reformas do funcionalismo, muitas vezes denominadas genericamente de reformas administrativas (Light, 1997; Rezende, 2004). Nos propósitos declarados, houve três ondas desde o final do século XIX. Algumas vieram para implantar o sistema de mérito, depois vieram aquelas que almejavam aperfeiçoar este sistema e finalmente chegaram outras para substituí-lo por uma fachada moderna do favoritismo antigo.

Em contraste com o que acontece com o compadrio tradicional, os praticantes do favoritismo modernizante não se declaram oponentes do sistema de mérito. O segredo ocupacional dos padrinhos modernizantes é saber contornar os dispositivos do sistema. Portanto, sobretudo não se opõem ao concurso público, pois este é o maior símbolo do sistema de mérito. Talvez este dispositivo seja o único cuja razão de ser a população em geral realmente entende.

Assim, um motivo que têm para realizar concurso público é manter a aparência de que o sistema de mérito existe e está operando. Podem precisar do *marketing* de ter servidores com estabilidade, talvez dando a impressão de que esta prerrogativa é típica do funcionalismo como um todo. Pois a disseminação desta noção torna implausível aos olhos do público qualquer acusação ou suspeita de existir a prática de empreguismo.

Além disso, com ou sem concurso, reconhecem (embora parcialmente) a relevância de o funcionário ter preparo técnico atual, conhecimento de experto, espírito e disciplina profissional. Mas querem conciliar isto com existência de parcialidade político-partidária do funcionário em prol do situacionismo.

4.4 Desincentivo ao concurso público

No entanto, no regime de favoritismo modernizante, há formas rotineiras de escolher funcionários públicos com base em indicações feitas por correntes, facções e grupos político-partidários. As maneiras específicas da experiência histórica brasileira serão vistas mais adiante no presente texto. Durante décadas do sistema de mérito no país, somente uma parcela da mão de obra do Estado ocupava postos de trabalho vinculados à estabilidade especial do funcionário. Diga-se que esta parcela era composta de funcionários ‘estruturais’ (na nomenclatura técnica da própria época).

Metade ou a maioria do pessoal formava o corpo de funcionários 'acessórios', que poderiam ser despedidos por solicitação de seus chefes aos superiores administrativos. Assim, os órgãos ou seus dirigentes dificilmente tinham necessidade de realizar concurso público, pois havia alternativas para conseguir mão de obra. Em consequência, os concursos eram feitos poucas vezes (comparativamente às necessidades de admitir ou nomear pessoal).

Cabe lembrar um interesse dos operadores de favoritismo. No campo do comércio, o mais comum é que um comerciante tenha variedade de tamanhos, cores e qualidade do produto que vende. De maneira análoga, um padrinho empreguista prefere ser capaz de preencher postos de trabalho cujas vantagens para seus ocupantes variem entre diferentes espécies. No caso, variem em *status* profissional, administrativo e social, bem como em remuneração. Desta maneira, de acordo com a importância do padrinho e do afilhado, este será colocado quer em posto com poucas ou pequenas vantagens, quer em outro com muitas ou grandes vantagens.

4.5 Conveniência de dominar

Paralelamente, um administrador público que seja afeito a práticas de comando e controle gostaria de ter alto grau de dominação sobre seus subordinados. O mesmo desejo teria um administrador público que simplesmente não tem paciência ou tato para lidar com temperamentos de pessoas 'difíceis'. Assim, bastantes dirigentes e gerentes de organizações nutrem outro interesse, independentemente de envolvimento com favoritismo: a preferência por funcionários dóceis, sempre cooperativos, ou talvez até temerosos de exprimir opiniões próprias.

Em parte dos dirigentes, alguns gostariam de ter condições gerenciais de amarrar os funcionários ao arbítrio dos chefes. Em contraposição, o sistema de mérito, mesmo às vezes sendo capenga, dá ao funcionário estável pelo menos um pequeno grau de autonomia de pensamento. Ela ou ele fica menos dependente de tentações e de pressões oriundas de seus superiores. Isto gera certa antipatia pelo sistema de mérito por parte dos dirigentes e dos chefes que gostariam de ser sempre eficazes em manipular tentações e pressões.

Portanto, na perspectiva do interesse individual estreito, um administrador gostaria de ter à sua disposição somente dispositivos amoldáveis à sua vontade e a seus caprichos pessoais. Em outras palavras, ter flexibilidade gerencial. Quando os concursos são inexpugnáveis, não é possível (ou é trabalhoso) aos administradores selecionar à

vontade os ocupantes de cargos que deem a estabilidade especial. Nesta perspectiva, um cargo de ocupação por concurso não é um dispositivo flexível.

Assim, convergem certos interesses dos dirigentes e gerentes em geral com interesses dos operadores de favoritismo: que haja somente um número mínimo de funcionários concursados e estáveis. Quanto maior for o número de postos de trabalho no Estado cuja ocupação não esteja protegida pela estabilidade especial do funcionário, mais extensas são as oportunidades de favoritismo.

Vem a calhar que, para satisfazer o objetivo de manter as aparências, não é necessário realizar concursos públicos muito frequentemente nem com grande número de vagas. Um número e uma frequência moderados podem ser bastante para manter a aparência do sistema de mérito.

4.6 Servidores acessórios com *status* alto

No entanto, ainda há uma dificuldade para os operadores de favoritismo. Suponha-se a concomitância de duas condições. Primeiro, os cargos com alto *status* profissional, administrativo e social, bem como com alta remuneração, são todos cargos estruturais. Neste caso, o padrinho empreguista não consegue ter a melhor 'mercadoria' para entregar (supondo-se que os concursos sejam inexpugnáveis). Segundo, ao administrador público pode suceder que seus subordinados mais capazes e mais experientes, tendo ingressado por concurso, geram-lhe o aborrecimento de que são 'excessivamente' independentes ou 'difíceis de lidar'.

Há um problema comum aos dois, o padrinho e o administrador público. Obviamente, uma solução administrativa é haver postos de servidores acessórios que sejam bastante similares aos cargos estruturais (ou seja, dando também alto *status* e alta remuneração). Em consequência, surge no Estado a tendência a ter uma camada de servidores acessórios cujas vantagens e prerrogativas são muito semelhantes ou até iguais àquelas dos funcionários 'estruturais'. A única diferença a persistir é que os primeiros não ingressam por aprovação em concurso e não têm a estabilidade especial do funcionário estrutural. Diga-se que surge e se expande uma camada de servidores acessórios 'com *status* alto'.

Portanto, com a passagem do tempo, a espécie de servidores acessórios tende a dividir-se em duas subespécies, os acessórios com *status* e os acessórios da base. Os últimos têm baixo *status* e remuneração baixa, executam trabalhos mais próximos

de braçais e manuais, bem como as tarefas menos especializadas dentro de uma profissão, especialidade ou ocupação. Assim, tendem a conviver nos órgãos públicos três subespécies de servidores (estruturais, acessórios com *status* e acessórios da base). Para simplicidade léxica, trata-se a espécie de servidores estruturais como sendo sua própria subespécie.

Em certas épocas pode haver ressentimento entre algumas dessas subespécies. Dificilmente entre os servidores estruturais e os servidores acessórios da base. Tipicamente, os segundos dizem sobre os primeiros: 'Eles passaram em concursos muito difíceis; merecem a remuneração e o *status* mais altos que têm. Por isso, são funcionários (no sentido legal) e nós não somos.' Porém, a respeito dos servidores acessórios com *status*, os servidores acessórios da base dizem: 'Eles não são funcionários, são como nós. Por que essa pose toda? Por que ganham mais? Têm padrinhos mais fortes que os nossos, só isso.'

Entretantes, os servidores acessórios com *status* pensam que trabalham tanto ou mais que os servidores estruturais, bem como que têm tanto ou mais responsabilidades. Mas se ressentem de que a administração pública e a sociedade tendem a dar maior *status* e prestígio aos funcionários (no sentido legal). Por sua vez, os servidores estruturais avaliam a si mesmos como tendo compromisso moral forte com o Estado, enquanto os servidores acessórios com *status* seriam mal disfarçados representantes do interesse privado dentro do Estado. Ademais, ressentem-se de que os servidores acessórios com *status* muitas vezes ganham mais; às vezes acumulam seus postos com outros no setor privado.

Historicamente, parece que os servidores acessórios com *status* se mobilizaram mais recorrendo ao Congresso (bem como os similares servidores interinos, que ocupavam cargos indefinidamente sem ter estabilidade). Pois, quase como uma tradição, diversas leis e mudanças constitucionais deram a esses servidores benefícios que pareciam exclusivos dos servidores estruturais. De tempos em tempos, os primeiros foram 'equiparados' aos segundos ou passaram à categoria de funcionários legais.

Há uma ressalva: em geral, o benefício foi dado somente aos servidores já instalados no Estado (por exemplo, há pelo menos cinco anos na data especificada por lei).

4.7 As opções dos servidores acessórios

No setor público, os cargos de chefia são preenchidos por indicações feitas por grupos pertencentes a partidos no poder, e estes grupos mudam com frequência. Por isso, a tendência é que a ocupação dos cargos de chefia tenha alta rotatividade (diga-se, por exemplo, mudam a cada dois anos em média). Entrementes, a duração de um servidor acessório em um órgão público depende da capacidade pessoal de ser maleável com os diferentes perfis de chefes que vêm a ter.

Logo, essa maleabilidade é posta à prova muitas vezes. Quanto mais longo seja o tempo que o servidor pretenda ficar (ou possa ficar legalmente) em seu posto ou no órgão público, maior é a chance de que esta pessoa não agrade a algum de seus sucessivos chefes e seja despedida. Contudo, para grande parte dos que buscam postos de trabalho no setor público, tem muita importância a noção de ter ‘um emprego para toda a vida’. São pessoas para quem a permanência em um emprego é também um grande fator de estabilidade na vida pessoal e familiar.

Têm horror ao evento da súbita perda de emprego, esta ocorrência com que supostamente os empregados de negócios privados lidam tão bem: retirar a filha de uma boa escola e rematriculá-la em uma escola de qualidade inferior, longe das amiguinhas dela; trocar o apartamento por outro menor, mais apertado e mais distante ‘de tudo’; vender o carro que acabou de comprar; cancelar a viagem de visita à mãe idosa e distante em Jaguarão; deixar de almoçar fora aos domingos (que contentava tanto as crianças mais novas).

Por conseguinte, a expectativa realista de um servidor acessório é que ela ou ele tenha uma estadia transitória. Em contrapartida, por segurança, deve buscar algumas organizações privadas que lhe acenem com uma possível recolocação futura. Deve manter frequentes e bons contatos com elas, almejando preservar perspectivas, interesses ou promessas relativas a essa possibilidade. De preferência, deve já ter um segundo emprego no setor privado – por assim dizer, uma turbina funcionando quando a outra parar. Ou deve ser dono de um negócio (talvez em nome do cônjuge ou de parentes).

4.8 Dedicção e imparcialidade prejudicadas

Em virtude do próprio emprego em outra organização, a lealdade e a dedicação do servidor acessório ao órgão público precisam ser parciais, por mais que ela ou ele tente salvar as aparências. Porém, a relação afetiva com a organização privada não resulta

somente de gratidão por ter obtido o emprego. No mínimo, pode existir simpatia do servidor pela empresa benfeitora (ou por seus dirigentes). Indo além, o servidor pode ser assessor de um diretor da empresa. Ou pode ser um dos diretores ou um membro de um alto conselho.

Essas possibilidades dificultam ao servidor ficar isento perante o interesse público. Cria-se assim todo um corpo de servidores públicos que são parciais em prol de diversas empresas e organizações privadas. Atuando dentro do setor público, um servidor pode até conseguir abster-se de opinar ou votar em favor dessas empresas; mas ainda faz o que é mais fácil fazer (evitando opinar ou votar contra).

Às vezes, quem opina ou quem vota é um funcionário estrutural. No entanto, funcionários estruturais e servidores acessórios não vivem separados entre si dentro do órgão público. Servidores acessórios são frequentemente auxiliares dos funcionários estruturais. De fato, muitos postos acessórios têm por finalidade produzir elementos, componentes, partes do trabalho que finalmente os funcionários estruturais completam, assinam ou apresentam como seu. E há quase sempre muitas maneiras de produzi-los, que estão à escolha de quem produz. Esta escolha pode ser parcial (e de uma maneira despercebida).

Um servidor acessório também reflete sobre a questão de qual dos dois empregos é o melhor ou o mais seguro (ou, possivelmente, qual está sendo mais seguro em certa época). Logo, a lealdade e a dedicação vão variar na dependência das circunstâncias de cada época. Talvez menos comum, mas real, é a possibilidade de que a organização privada seduza seu empregado-servidor público a ser seu agente oculto no órgão público (para espionagem ou para papéis mais ativos). Imagine-se o valor que pode ter o que uma secretária de dirigente ou gerente de órgão público sabe sobre essas autoridades (bem como sobre as rotinas do órgão e os recursos disponíveis).

Assim, no mínimo, o Estado precisa examinar a questão de compatibilidade dos postos públicos com os empregos ou as tarefas que seus servidores acessórios conseguem no setor privado. Sabe-se que a mente humana se engana com as preferências por um lado, que podem afetar atitudes e fazê-lo em detrimento de outro.

Mas, por um lado, se o Estado fizer limitações, precisará ter um corpo de inspetores para vigiar o cumprimento dessa norma (vista como injusta pelos servidores acessórios, caso não se sintam bem pagos por seu trabalho). Por outro lado, talvez o Estado não queira bancar esse gasto permanente a mais. E os próprios inspetores talvez não devam ser servidores acessórios, por uma questão de isenção de interesses.

Se o Estado exigir dedicação exclusiva aos servidores acessórios, terá de pagar melhor salário. Mas há um paradoxo: segundo algumas doutrinas de administração pública, a categoria de servidor acessório deveria servir sobretudo para trazer para dentro do Estado mão de obra barata (ou – quem sabe – como dizem os mais céticos, simplesmente para pagar mal como o faz uma boa parcela das firmas privadas).

4.9 Favoritismo autoritário

Uma pergunta que se deve fazer com respeito ao favoritismo é: quem é o principal favorecido? Entre os beneficiados estão não somente os afilhados que ganham empregos, mas também os controladores de empregos (os chefes que admitem ou despedem), bem como os ‘donos ocultos’ dos empregos (a quem os controladores servem e por quem foram colocados no controle).

A função do favoritismo não é tanto dar emprego a quem precisa; é mais preservar ou expandir o poder dos donos ocultos. O favoritismo não é um costume social filantrópico ou caridoso, mas um dispositivo de competição nas disputas por obtenção e manutenção de poder no Estado. Tendo em vista isso, é preciso fazer ressalva sobre a importância do adjetivo ‘político-partidário’ quando qualifica ‘favoritismo’.

O léxico do tema foi pensado para regimes políticos com dois ou mais partidos políticos independentes. Se não se fizer a ressalva, parece que o favoritismo desaparece automaticamente nos regimes políticos como o de Vargas e o regime militar de 1964. Pois o primeiro simplesmente extinguiu os partidos políticos. O segundo também extinguiu, mas criou dois partidos controlados pela cúpula do regime. Um seria o partido do próprio regime e o outro seria a oposição consentida (e restringida por punições típicas dos regimes de exceção).

Nessas circunstâncias, os partidos autênticos, tendo sido desbaratados, não podiam mais atuar como fonte de empreguismo. No entanto, um regime de exceção não se apoia somente na força; precisa conquistar famílias eminentes (de civis e de oficiais militares), bem como personalidades públicas e ex-políticos com grande influência pessoal. E sobretudo, precisa evitar que funcionários públicos sejam da oposição; ou mesmo que tolerem ou simpatizem com ela. Dito de outro modo, tanto Vargas como a cúpula do regime militar tinham seus próprios interesses de preservar e expandir seu poder.

Por conseguinte, considerando-se a função principal do favoritismo, tanto Vargas como a cúpula do regime militar precisavam muito desse costume político. Não iriam correr o risco de deixar que os órgãos do Estado fossem ocupados por funcionários escolhidos exclusivamente pelos critérios profissionais e administrativos de um concurso público. Não iriam ver de bom grado que funcionários públicos tivessem independência profissional e moral, muito menos liberdade de pensamento.

Como pode existir uma e outra sem haver liberdade de expressão? É próprio de um regime de exceção que só possa expressar-se 'livremente' quem o fizer a favor dos governantes. No entanto, os órgãos do Estado têm meios de comunicação que os funcionários operam. E mesmo sem eles, os funcionários podem falar aos meios de comunicação privados. Por conseguinte, só pode permanecer no corpo de funcionários quem não for suspeito de emitir opiniões desfavoráveis à cúpula do poder e à permanência dela.

Nessas circunstâncias, os superiores nos órgãos públicos se impõem como padrinhos dos funcionários. Estes ficam-lhes devendo a continuidade no posto, apesar de que não ingressaram por indicações desses superiores. Parece apropriado chamar isto de favoritismo autoritário.

Marcelo de Figueiredo Torres lembra que cada uma de duas grandes reformas do funcionalismo no Brasil foi gerada respectivamente por um e outro regime de exceção (Vargas e o regime militar). Por isso, tinham o favoritismo como defeito de nascença, pois a ambição de permanecer indefinidamente no poder requer distribuição de benesses (Figueiredo Torres, 2007, p. 160). Possivelmente, tanto mais distribuir quanto mais tempo a autoridade pretenda permanecer.

4.10 Favoritismo de austeridade

O ciclo econômico (também chamado 'ciclo de negócios', *business cycle*) compõe-se de uma fase de fartura e outra fase de penúria. Historicamente, já aparece na Antiguidade, referido como os anos de vacas gordas e os anos de vacas magras no Egito antigo. Ocorre não somente na atividade econômica agregada de um país, mas também em setores e em firmas. Em particular, ocorre na situação fiscal do Estado ou de algum nível político-territorial deste.

Poderia parecer que o favoritismo político-partidário de empregos e de cargos é incompatível com uma fase de penúria fiscal, já que há falta desses bens para distribuir.

Tipicamente, quando governantes veem-se compelidos e adotam política fiscal apertada, sentem-se levados a suspender contratações e concursos públicos.

De fato, essa é uma época difícil também para as máquinas eleitorais e para os padrinhos atuantes na distribuição de empregos e de cargos. No entanto, uma parcela de governantes sabe como preservar boa parte do favoritismo político-partidário na área de pessoal. Põem em prática a espécie ‘favoritismo de austeridade’ ou ‘populismo de austeridade’, que tem duas fases administrativas. Na primeira fase, durante os primeiros meses ou os primeiros anos, o governante faz alarde de que há uma crise fiscal (havendo genuinamente ou não) e corta gastos com estardalhaço.

Na segunda fase, os últimos anos, proclama que as finanças foram saneadas (tendo sido genuinamente ou não) e realiza obras com grande visibilidade pública – muitas vezes, com obtenção de financiamento. Em qualquer das duas fases, quando necessita expandir ou fortalecer sua base política, realiza gastos com pouca visibilidade. Também suspende a realização de concursos públicos, alegando a importância de cortar gastos. Contudo, continua admitindo funcionários não concursados (Draibe, 1985, p. 200).

4.11 Um caso de favoritismo de austeridade

Considere-se um caso da primeira fase: Jim Edgar, um novo governador do estado de Illinois (Estados Unidos), cujo mandato começou em janeiro de 1991. Antes de ele assumir, o governo do estado já estava sob pressão judicial devido a casos de favoritismo político-partidário do governador anterior. Tendo em vista isto, durante a campanha eleitoral Edgar fizera promessas de ajustar e aperfeiçoar o sistema de mérito no estado.

Depois da posse, logo tomou medidas para prevenir decisões judiciais adicionais que restringiriam a administração no governo do estado. Contudo, nas circunstâncias, as finanças do estado estavam em situação de aperto fiscal, de modo que os órgãos do governo tinham poucas vagas de trabalho. As circunstâncias levariam o governador a despedir empregados, se fosse possível. O problema de Edgar era como tornar possível.

Apesar de parecer improvável, Edgar continuou lançando mão de favoritismo político-partidário. As barganhas com os padrinhos passaram a ser em torno de quais empregados preservar nos postos, enquanto nas épocas de fartura fiscal eram a respeito de com quem preencher novas vagas (Freedman, 1994, p. 118). Quando se combinam flexibilidade administrativa com aperto fiscal, a redução do número de funcionários se dá pelos mesmos critérios que levariam a aumento (Guerzoni Filho, 1996, p. 62).

Dois aspectos da situação foram benéficos ao modo de agir de Edgar. Primeiro, de fato era-lhe permitido legalmente despedir empregados. Isto lhe dava certo montante de poder de caráter específico – entre vários tipos de poder que, de uma maneira ou de outra, têm valor de transação política. Segundo, sendo de amplo conhecimento público as dificuldades financeiras do estado, as alegações do governador sobre impossibilidade de admitir e contratar tinham credibilidade.

Além de tal conhecimento, contribuiu para isso o fato de que era um novo governador, saído de uma campanha eleitoral recente e marcada pela promessa de consertar o sistema de mérito. Esperança de eleitores também parece ser a última que se extingue. Renova-se perante uma cara nova, perante novas promessas ou principalmente ambos. Sendo assim, boa parte dos potenciais padrinhos do empreguismo resignou-se a crer nas alegações do governador. Ao mesmo tempo, Jim Edgar pôde ser parcial partidariamente quanto a quem despedir, quem transferir, quem remover e quem não promover.

4.12 Três etapas de seleções no favoritismo modernizante

Em uma organização há o entrar, o ficar e o sair. Há muito tempo se diz haver dois caminhos para ingressar no funcionalismo público. Porém, não é comum que se diga como se fica no funcionalismo público nem que se responda à questão correlata, como se sai dele. Já tem um passado respeitável a ênfase no concurso público, mas se desconhece a igual importância dos processos de ficar e de sair.

Há um engano na visão que o público leigo em administração pública tem da eficácia do concurso público. Em geral, fazem-se dois juízos a respeito deste. Primeiro, o concurso realiza uma seleção dos candidatos (e por critérios distintos daqueles que se ajustariam aos interesses político-partidários). Segundo, em consequência desta seleção, os cargos públicos ficam sendo ocupados por pessoas que não foram filtradas com o viés de servir a estes interesses.

Porém, ao contrário do que pensam muitos, o concurso público pode não ser uma barreira intransponível aos interesses do favoritismo político-partidário. É possível induzir boa parte dos funcionários concursados a tornar-se leal à facção político-partidária que estiver no poder.

O próprio concurso pode ter alguns aspectos manipulados, que não escolhem precisamente quem vai passar, mas que aumentam a chance de candidatos com certo perfil. Este tópico foge ao escopo do presente texto. Mais promissora para os adeptos

do favoritismo é a possibilidade de fazer uma filtragem pós-concurso, dando-lhe o viés desejado.

Os leigos no assunto tendem a pensar que alguém aprovado em concurso público conseguiu um posto de trabalho no Estado somente como resultado de seu conhecimento avaliado pelo concurso. Mas isto é um engano; de fato, não conseguiu ainda e pode não conseguir. O concurso foi somente a primeira etapa de um processo seletivo que consiste em três seleções em sequência. Somente a primeira etapa é amplamente conhecida pelo público, aquela do concurso público. Historicamente, também muitos partidários do sistema de mérito prestaram atenção somente à primeira etapa.

De fato, há mais duas etapas seletivas, que são o estágio probatório e as avaliações de desempenho ao longo da estadia no cargo. Portanto, deve-se distinguir entre ingressar no órgão público e ficar nele. Há uma porta de entrada e duas de saída. Ficar não depende somente de passar pela porta de entrada; tanto ou mais difícil pode ser escapar das portas de saída.

4.13 Um ingresso provisório

Ou seja, depois de passar no concurso e tomar posse, de fato o candidato ingressa provisoriamente no órgão público (é 'ingressar' em um sentido mínimo). Trechos da legislação e a literatura técnica reconhecem que ainda não é funcionário definitivo; precisa ser confirmado ou não no cargo, o que depende da "conveniência" da administração. Ainda haverá uma "extensão" da seleção "para se completar o processo seletivo" (Medeiros, 1950b, p. 58).

Como ensinava Beatriz Wahrlich: "Efetuada a admissão, lotado o novo funcionário, ainda não está finda a seleção, pois que, normalmente, entra o funcionário em serviço para um período de prova, comumente chamado de 'estágio probatório' ..." (Wahrlich, 1964, p. 101).

A conveniência da administração ou o 'interesse' da administração é uma maneira erudita de aludir ao julgamento dos dirigentes e dos gerentes do órgão público. Sucede, porém, que a cúpula de um órgão público pode sucumbir a favoritismo interno – aquele que atua dentro do órgão, favorecendo ou desfavorecendo determinados servidores. As duas etapas pós-concurso podem ser empregadas como filtros com viés político-partidário.

Somente a etapa do concurso contém os dispositivos protetores de fazer normalmente uma seleção pública e objetiva – aproximadamente sem envolver os interesses de certo reduzido grupo de pessoas, as autoridades do órgão onde o funcionário vai ser lotado. As outras duas etapas são de seleção interna aos órgãos estatais e, portanto, ocultas ao público da sociedade.

Muitas vezes não são seleções desinteressadas. São feitas sob controle das autoridades do órgão, que podem ter ideias próprias sobre o perfil dos funcionários que deveriam permanecer no órgão. Além disso, ocorre uma espécie de seleção que facilita a tarefa dos operadores do favoritismo, pois é feita “especialmente através de mensuração de fatores intangíveis” (Wahrlich, 1964, p. 101).

4.14 A segunda etapa

A segunda etapa do processo seletivo é o estágio probatório, em que o candidato a funcionário definitivo fica sendo avaliado durante meses. Obviamente, o problema não é simplesmente que exista mais uma etapa de seleção. O problema – isto é, a deformação dos fins do sistema de mérito – está em que esta segunda etapa nega os valores do sistema de mérito. No concurso, os critérios e as questões feitas são públicas e quase sempre objetivas, sendo imediatamente divulgadas à sociedade depois de cada prova. A comparação entre os candidatos pode ser feita até certo ponto, pois as notas das provas são visíveis prova por prova.

No estágio probatório, a avaliação não é pública (ou seja, é interna ao órgão em que o candidato está lotado). Em geral, não se divulga (sequer internamente, entre os avaliados) uma comparação das avaliações. Divulgam-se somente, por assim dizer, as notas finais. Os indícios de favorecer uns estagiários e desfavorecer outros deixam de ser expostos ao público.

O ocultamento público das notas dos itens das avaliações dá a um avaliador uma oportunidade de dosar graus de rigor entre candidatos de acordo com sua preferência. Por exemplo, um avaliador pode declarar que alguns candidatos foram produtivos e outros improdutivos, sem exhibir qualquer critério de produtividade com que tenha medido e comparado os candidatos entre si.

Há larga margem de subjetividade nos critérios e na maneira como os avaliadores podem interpretá-las. Estes critérios são similares àqueles de avaliação de desempenho, exemplificados adiante na subseção 4.15.

O estágio probatório submete o funcionário provisório à aferição interessada dos chefes do órgão em que possivelmente ficará lotado. Alguns destes podem desejar que somente seja aprovado aquele que se molde aos interesses de grupos internos de poder (ou aos interesses político-partidários de quem manda no órgão). Obviamente, quanto mais longa for a duração do estágio probatório, mais extensas são as oportunidades arbitrárias de pressionar, seduzir ou premiar os estagiários.

Por isso, chefes de executivo às vezes propõem reformas administrativas que alonguem o estágio probatório. Caso a proposta passe, os funcionários ingressados em novos concursos sentir-se-ão vulneráveis a pressões de dirigentes e de gerentes durante a maior parte do mandato da administração que promoveu os concursos. Este sentimento de insegurança estimula em um funcionário um tanto de docilidade receosa.

José Medeiros, um dos primeiros especialistas em administração de pessoal no Brasil, disse que julgava demasiadamente longo o período de dois anos para estágio probatório – estabelecido por lei na época áurea do Dasp. Ele não diz a razão, mas talvez tivesse considerado o aspecto dessa insegurança pessoal dos funcionários iniciantes (Medeiros, 1950b, p. 59).

4.15 A terceira etapa

Na terceira etapa do processo seletivo estão as avaliações de desempenho de um funcionário, realizadas uma ou mais vezes por ano. Elas dão fundamento a decisões administrativas com respeito a promoções e até a destituições da condição de servidor público. Tais avaliações chamavam-se ‘apurações do merecimento’ na época coberta pelo presente texto. Elas se faziam conforme os julgamentos pessoais de chefes e diretores e incluíam vários critérios bastante ou fortemente abertos a juízos subjetivos.

Entre eles, disciplina, zelo funcional, valor intrínseco das informações geradas pelo trabalho, exatidão, escrupulo e perfeição dos trabalhos de rotina, compreensão de responsabilidade (aparentemente, ou senso de responsabilidade ou conhecimento das responsabilidades), conhecimento prático dos assuntos da repartição (bem como do ministério e do setor público) e urbanidade no tratamento dado aos funcionários e ao público (Wahrlich, 1983, p. 135-136).

Esses critérios formam uma tradição. Por exemplo, para fins de promoção, a Lei nº 3.780 de 1960 prescrevia pontualidade, assiduidade, capacidade, eficiência, espírito de colaboração, ética profissional e compreensão dos deveres (artigo 30). Como já

ensinava Ludwig von Mises em seu livro pioneiro sobre burocracia, em uma organização burocrática o superior faz um julgamento da personalidade do subordinado, não tanto do trabalho deste (Mises, 1945, p. 67).

4.16 A subjetividade das avaliações de pessoas

Especialistas em organizações reconhecem a grande subjetividade que há em uma pessoa avaliar outra, salvo no que concerne a poucos itens mais objetivos ou mensuráveis. De fato, isto é assunto de boa parte da economia das organizações (Prendergast e Topel, 1996, p. 958).

E na disciplina da administração de pessoal isso é ou era conhecido há muito tempo. Como escreveu Beatriz Wahrlich, a avaliação de merecimento ou eficiência ou desempenho é “um processo intrinsecamente subjetivo, por maiores que sejam os esforços para dar-lhe objetividade” (Wahrlich, 1964, p. 118). Entre as razões, porque qualquer ocasião de relacionamento entre duas pessoas envolve sentimentos, afetos e emoções (muitas sendo inexprimíveis em palavras). Este tópico escapa aos objetivos do presente texto, que se limita sobre ele a estes poucos parágrafos.

Em seu Relatório de 1941, o Dasp reconheceu haver um problema importante nas apurações de merecimento dos funcionários. Conforme o Dasp, “... os chefes ... não apuram o merecimento dos seus subordinados com a imparcialidade, a justeza, o critério e a uniformidade que seria de desejar.” Este órgão associou o problema a dois fatores causais, “falta de treinamento adequado” dos chefes e “diferenças individuais que caracterizam a espécie humana” (Wahrlich, 1983, p. 567).

De fato, é enorme a diversidade das maneiras de ser individuais, sem que se saiba nada a respeito das distribuições de frequência de características de caráter e personalidade. As regularidades sobre tipos humanos que se conhecem são poucas, quase sempre imprecisas. O conhecimento sobre pessoas, seja técnico-científico ou do senso comum, é quase sempre altamente subjetivo e precário. Assim, esse Relatório poderia ter mencionado também a inexistência de indicadores objetivos e de medição de muitos aspectos importantes do comportamento humano.

Ademais, tudo o que uma pessoa faz interage com as características de um ambiente (físico e social). E muito do que se atribui ao jeito ou à maneira de ser de uma pessoa pode ser efeito específico do ambiente. Por exemplo, uma pessoa pode ‘ser’ pouco assídua, não por falta de interesse e de zelo, mas porque mora longe e os

transportes públicos são instáveis. A falta de cortesia e polidez de um funcionário pode vir de irritabilidade exacerbada por estresse, talvez causado pela carga de trabalho ou pela pressão feita por chefes (ou feita por colegas, quando o ambiente é mais doentio).

A própria revista editada pelo Dasp publicou certa vez um artigo tocando de passagem no tópico da avaliação de desempenho de funcionário. Diz o autor que, salvo aspectos como a frequência de comparecimento ao trabalho, “... as demais condições são de aferição difícilima.” Após outras considerações neste teor, acrescenta que “... a aptidão e a eficiência não se amoldam ao critério comum de mensuração. Ficam dependendo sempre do método pessoal do julgador.” (Medeiros, 1950b, p. 58).

De fato, comumente não há como averiguar por meio da observação ou por medição o desempenho de um funcionário. Ou há métodos caros, e por isso raramente usados. No século XIX, bastava ao supervisor de operários de fábricas ficar olhando os movimentos corporais de alguns operários juntos um do outro. Na maioria dos trabalhos de hoje, não é viável aferir assim o desempenho. Em vez da observação (salvo alguns itens, como comparecimento), o que as avaliações pedem é a opinião do chefe imediato. Ora, o julgamento do avaliador está bastante influenciado pela personalidade, pelo pano de fundo cultural e pelos propósitos íntimos de quem julga.

Em suma, um mecanismo importante de controle político-partidário do funcionário público é o fato de que seus superiores controlam as promoções e as penalidades a que ele está sujeito. Isto tende a tornar o servidor fortemente dependente dos interesses de carreira política e das orientações político-partidárias dos dirigentes e diretores do órgão estatal (Chapman, 1959, p. 32).

Os interesses, valores e preferências dos chefes com relação a seus subordinados tornam-se determinantes importantes do teor da avaliação que um funcionário recebe (Prendergast e Topel, 1996, p. 975). Por sua vez, um funcionário fica propenso a transigência perante os superiores, mesmo contra sua convicção pessoal. Sente-se tentado a conduzir-se com subserviência e até adulação (Wahrlich, 1970, p. 11; Prendergast, 1993, p. 757, 769-770).

5 ANTES E DURANTE A REPÚBLICA VELHA

As seções de teor histórico, a partir desta, alternam entre história de legislação e história de eventos político-administrativos concernentes a pessoal. Por isso, nem sempre a ordem temporal é seguida com precisão.

Na época da República Velha, “o panorama da administração de pessoal caracterizava-se por uma aceitação generalizada do nepotismo” e “[f]ranco regime de pistolão” (Wahrlich, 1964, p. 23). O historiador Robson Mendonça Pereira frequentemente faz menção a concessões de favores e a distribuições de postos públicos durante a República Velha (Pereira, 2010, principalmente p. 66; mas também p. 72, 69, 103, 105, 111, entre outras).

5.1 O fenômeno do pessoal extranumerário

Alguns autores fazem menção a extranumerário. Porém, fazem-no de passagem e rapidamente. Não explicam o que um extranumerário era ou não elaboram o tópico. Assim, os leitores deixam de perceber quão importantes os extranumerários foram. Por exemplo, as menções por Gilda Portugal Gouvêa e por Gilberto Guerzoni Filho em um livro e um artigo instrutivos, respectivamente (Gouvêa, 1994, p. 80; Guerzoni Filho, 1996, p. 42).

Há pelo menos duas curiosidades a respeito da palavra ‘extranumerário’. A primeira, a respeito da etimologia, não pôde ser satisfeita no âmbito da pesquisa para o presente texto. Suas raízes latinas aludem a algo ‘fora dos números’. Uma conjectura é que alguma característica desse pessoal – ou dos postos ou de empregos que ocupavam – teria a ver com numeração.

Talvez, pelo menos originalmente, esses postos ou empregos estariam fora de uma compilação numerada dos postos principais; sendo que somente os últimos teriam sido estabelecidos em normas. Ou talvez são os ocupantes dos postos que não teriam números de matrícula de funcionário. Logo, um extranumerário não se equipararia a um funcionário em sentido legal. Ou talvez ainda, não haveria uma restrição sobre os dirigentes a respeito do número de postos ou empregos que poderiam criar e preencher.

5.2 História do termo

A segunda curiosidade, a respeito de quando surgiu a palavra com o significado de um tipo de empregado ou trabalhador no setor público. José Augusto de Carvalho e Melo exhibe uma utilização em 1860 de um vocábulo parecido e com este significado (‘supranumerário’). Também encontrou o próprio termo ‘extranumerário’ em vários anos, tais como 1876, 1891 e 1924 (Carvalho e Melo, 1945, p. 348-350).

Na maior parte da história, os principais documentos legais tratam o termo 'extranumerário' quase sempre como substantivo. Por exemplo, a Constituição de 1946 e a Lei Federal nº 1.711 de 1952 (esta sendo o segundo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União). Uma exceção é a locução 'pessoal extranumerário'; mas o termo quase nunca é adjetivo para substantivos como 'funcionário' e 'servidor'. A Lei nº 1.711 refere-se a extranumerários nos artigos 80, 219, 235, 252, 257 e 264.

Algumas pesquisas panorâmicas do funcionalismo público brasileiro no século XIX e décadas iniciais do século XX mostram que sempre houve uma parcela de funcionários com vinculação temporária ou precária ao Estado, embora ao lado de outra de caráter presumidamente permanente (Carvalho e Melo, 1945, p. 347; Araújo, 2007, p. 144-145). Como exemplo dos últimos, desde 1831 já era obrigatório fazer concurso para ingressar nos cargos do Tesouro Público Nacional. A existência desses postos sujeitos a concurso pode ter sido inspirada no exemplo da Inglaterra da mesma época.

A prática de concurso é um obstáculo significativo que reduz as chances de ingresso em postos de trabalho no Estado mediante ajuda de padrinhos empreguistas. Obviamente, salvo quando os concursos são manipulados (sorteio de tópicos manipulado, provas orais ministradas por prepostos dos interessados nos resultados, tópicos da prova de redação direcionados capciosamente); ou são cercados (pouca publicidade, concurso interno, dificuldades para acesso aos locais de provas); ou são fraudados.

Todavia, até o começo dos anos 1930 a parcela de funcionários concursados no governo federal brasileiro como um todo provavelmente era minúscula – a julgar pela tradição de ingresso por empreguismo e pela característica frequente de amadorismo dos funcionários nesses séculos. A existência desta tradição é comumente reconhecida (Rezende, 2004, p. 47). No mínimo, é bastante plausível, pois também existia (ou existira até pouco tempo) em diversos países, inclusive Grã-Bretanha, França e Estados Unidos.

5.3 O uso do extranumerário

Grande parte dos funcionários públicos (provavelmente a maioria) nos diversos níveis territoriais e ramos de poder do Estado brasileiro ocupava postos de extranumerários e de contratados. Em consequência, as pessoas enquadradas nestas categorias poderiam ser admitidas em seus postos ou desligadas deles a juízo de seus chefes imediatos ou dos superiores destes. Poderia ser um contínuo, um professor de curso primário, um auxiliar de motorista, um tesoureiro auxiliar, um escriturário, um médico, um engenheiro,

um inspetor de alfândega. É improvável que, nessas condições, os ocupantes não fossem escolhidos ao gosto dos tomadores de decisões.

Uma vez admitidos, eram praticamente servidores de seus chefes pessoalmente – sendo curtas as rédeas da tutela dos segundos sobre os primeiros. No sentido estrito (de linguagem culta, mas não jurídica), eram pessoas de confiança dos dirigentes dos órgãos públicos, sem que as normas os classificassem assim. Portanto, da República Velha até o início da Segunda República em 1930, os administradores públicos tinham flexibilidade gerencial – pelo menos no que concerne a opções de admitir e pôr para fora funcionários de um órgão público.

Provavelmente o desempenho dos funcionários era avaliado. Afinal, a noção de avaliar subordinados não parece tão original que tenha surgido somente nos anos 1990; é improvável que tenha ocorrido somente aos mentores intelectuais da reforma de Estado de Bill Clinton. Note-se que, em condições de vassalagem do funcionário, pode ser que as metas deste fossem precisamente aquelas que os gerentes julgassem apropriadas. Às vezes, aquelas apropriadas para facilitar ou tornar provável quer uma aprovação quer uma reprovação. De qualquer forma, era conforme o juízo dos gerentes que o desempenho seria tido como satisfatório ou não.

Ademais, a flexibilidade gerencial existe exclusivamente no âmbito administrativo, na simplicidade e rapidez dos trâmites administrativos para admitir e por para fora. Não significa que o administrador adquira autonomia na relação político-partidária, aquela com o chefe do Executivo. Nesta relação podem preponderar os interesses de preservar e fortalecer o apoio político ao situacionismo. Por conseguinte, o gerente pode receber instruções verbais a respeito de quais funcionários manter e quais vagas abrir para novos nomes. Ou seja, o gerente é livre para admitir e despedir, mas nem sempre escolhe quem. Tem uma prerrogativa formal de autoridade.

6 DA REVOLUÇÃO DE TRINTA AO SISTEMA DE MÉRITO

Em outubro de 1930 uma combinação de grupos civis com grupos militares, dela fazendo parte três governos estaduais, realizou uma rebelião armada e derrubou o regime constitucional do Brasil. Em consequência, instalou-se um regime de exceção, no qual o Poder Executivo federal autodenominou-se ‘governo provisório’. Getúlio Vargas assumiu sua chefia.

Esse era o candidato que tinha perdido a eleição presidencial recentemente ocorrida (em março de 1930). Os partidários dele alegavam que tinha havido fraude eleitoral e davam isto como uma justificativa para a rebelião. A oposição armada de uns estados contra os outros (além de contra o governo federal) deu à rebelião características de guerra civil. No entanto, os livros de história aceitaram o nome charmoso de ‘revolução’, escolhido pelo próprio agrupamento que arrebatou o poder.

Na época, a sociedade (ou talvez mais precisamente a classe média) alimentava certa insatisfação com algumas instituições da República Velha. As camadas da população mais esclarecidas politicamente e mais participantes almejavam a moralidade nas práticas políticas, particularmente nos costumes eleitorais. Opunham-se a diversas e habituais formas de engodo, de coerção e de fraude eleitoral que havia no Brasil arcaico (Lambert, 1967, p. 240, 258-259).

Na linguagem da época, queriam a ‘verdade eleitoral’, a ‘pureza do voto’, a ‘limpeza do voto’. Entre as propostas específicas estavam o voto secreto, o voto feminino e o fortalecimento da independência do Poder Judiciário, bem como que o processo eleitoral fosse controlado por este poder (em vez dos dois poderes cujos ocupantes têm interesse político-partidário nos resultados das eleições).

Essas práticas preenchiam os mandatos públicos com aqueles que fossem mais espertos e mais atrevidos em frustrar os propósitos dos procedimentos eleitorais. Beneficiavam tanto mais os candidatos quanto mais descaramento tivessem. Nisso, enganavam a sociedade sobre qual era a real opinião dos eleitores.

Ademais, levavam os que estavam no poder a desvirtuar a utilização dos recursos públicos, direcionando-os para favorecer os candidatos apoiados pelo situacionismo; ou seja, o situacionismo tinha grande chance de sucesso em engendrar sua própria continuidade no poder. Portanto, em suma, manifestavam a falta de moralidade administrativa em uma das faces do Estado brasileiro.

Havia décadas que movimentos de moralização do Estado tinham ocorrido ou ocorriam em outros países, particularmente na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos e na França. Eles almejavam não só adotar novas instituições eleitorais (o voto secreto entre elas), como também instalar a moralidade na política de preenchimento dos postos, empregos ou cargos públicos não eletivos. Por isso, não é de surpreender que, às vésperas da instalação da Assembleia Constituinte de 1934, manifeste-se no Brasil também a preocupação com reformar o preenchimento dos postos públicos.

6.1 Inovações administrativas e sistema de mérito

Atribui-se comumente a origem do sistema de mérito no Brasil a iniciativas tomadas durante o regime de exceção instalado em sequência à Revolução de 1930. Na vigência deste regime, foi gerada e nasceu a Constituição de 1934. Seu artigo 169 instituiu a estabilidade especial no cargo para os funcionários públicos que fossem nomeados em virtude de concurso de provas.

A aquisição da estabilidade especial ocorre depois de um período inicial de estágio probatório. Significa que, uma vez adquirida, o funcionário perde definitivamente seu cargo somente em virtude de sentença judicial. Perde em virtude de processo administrativo (regulado por lei) se avaliar que não tem boa chance de ganhar ao recorrer à justiça.

A alínea 2 do artigo 170 introduziu a noção de “postos de carreira”, os quais vieram a ser chamados de “cargos de carreira” a partir da Constituição Federal de 1937. Conforme o artigo 170, alínea 1, “o quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos, seja qual for a forma do pagamento”. Além de cargos de carreira, a Constituição de 1934 não menciona outros postos civis (usa uma vez o termo ‘posto’, mas como sinônimo de ‘cargo’).

Portanto, não alude a ‘função pública’ nem a ‘emprego público’. Não se refere a outras categorias de trabalhadores no Estado, tais como extranumerários, contratados ou empregados. Assim, pôde dar a impressão de que, a partir de sua promulgação, o futuro do funcionalismo civil no Estado brasileiro seria feito inteiramente de funcionários públicos concursados, ocupando cargos públicos e tendo a estabilidade especial.

Um segundo marco da administração pública brasileira nos anos 1930 foi o Conselho Federal do Serviço Público Civil (doravante, Conselho), instituído em 1936 pelos artigos 8º a 14 da Lei Federal nº 284 deste ano. Esta lei também prescreveu uma reorganização das carreiras e dos quadros de funcionários no governo federal, lançando mão de nova nomenclatura. Entre as funções deste órgão estavam estudar e propor medidas de aperfeiçoamento dos órgãos públicos, encarregar-se de todas as etapas de concursos públicos, opinar sobre reclamações feitas pelos funcionários, bem como sobre certas exigências legais ou regulamentares para cargos públicos.

Além disso, a Lei Federal nº 284 introduziu a noção de “cargos em comissão”, que mais tarde passaram a ser chamados também de “cargos de confiança”. Consistem em cargos que podem ser preenchidos ou vagados por alguma autoridade a qualquer dia e sem precisar dar nenhuma razão para seu proceder (livre admissão e livre destituição).

6.2 Na Constituição de 1937

A Constituição Federal de 1937, como a anterior de 1934, define funcionário público como a pessoa que exerce cargo público criado em lei (artigo 156). Este artigo também requer concurso para haver a primeira investidura em cargo de carreira. Esta ocorre quando o funcionário ingressa na carreira, tomando posse na classe inicial. Do mesmo modo que a anterior, esta Constituição prevê a estabilidade do funcionário. Não faz menção a cargos isolados (isto é, cargos públicos sem degraus de carreira) nem a contratados nem a extranumerários.

Em seu artigo 67, a Constituição de 1937 ordenou a criação de um ‘departamento administrativo’ que funcionaria de conformidade com instruções do presidente da República. Suas atribuições seriam: i) estudar em pormenores a organização dos diversos órgãos do Poder Executivo e propor modificações de qualquer aspecto, inclusive dotação orçamentária; ii) elaborar a proposta orçamentária que o presidente da República enviaria à Câmara dos Deputados; iii) fiscalizar a execução orçamentária.

Em julho de 1938, Vargas criou esse órgão por meio do Decreto-Lei nº 579, chamando-o ‘Departamento Administrativo do Serviço Público’ (que ficou conhecido como Dasp). Além das atribuições previstas na Constituição, instituiu as seguintes: iv) organizar os concursos para selecionar candidatos e preencher os cargos públicos do Poder Executivo federal; v) cuidar da readaptação e do aperfeiçoamento dos funcionários públicos federais; vi) estabelecer padrões e especificações para materiais em uso pelos órgãos públicos; vii) assessorar o presidente da República nas decisões de sanção de projetos de lei; viii) inspecionar as atividades dos órgãos públicos federais.

O Decreto-Lei nº 579 extinguiu o Conselho e transferiu atribuições suas para o Dasp. No entanto, mais precisamente do que o Conselho, o Dasp foi concebido como um órgão de administração geral, não somente de pessoal. O Dasp combinava aproximadamente as funções do Conselho com aquelas do Departamento Administrativo ordenado na Constituição de 1937.

Desse breve período histórico associado a inovações administrativas, em geral esquece-se um fato importante. Em 28 de outubro de 1939 foi promulgado o que provavelmente é o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, por meio do Decreto-Lei nº 1.713.

Essas inovações institucionais criaram a impressão de que se havia instalado um ‘sistema de mérito’. A razão é que este foi comumente entendido no sentido mínimo de

um cidadão poder ingressar em posto público de trabalho sem recorrer a um padrinho e de vigorar um princípio do concurso público (como meio de ingresso).

7 CONSTRUÇÃO DO FAVORITISMO MODERNIZANTE, 1930-1945

7.1 Deficiências redacionais da Constituição

Apesar das aparências, a Constituição Federal de 1934 não instituiu legalmente um 'sistema de mérito' no sentido estrito para o funcionalismo público brasileiro. Isto é, o formato instituído não atendia ao propósito de cortar amplamente – ou quase inteiramente – as maneiras de utilizar padrinhos em indicações, recrutamentos e seleções de pessoal do setor público.

Dois aspectos dessa Constituição criaram as condições para a continuidade de um regime de empreguismo; mais precisamente, para o florescimento de uma nova espécie de compadrio, o compadrio modernizante. Primeiro, imperfeições de redação – legislação é escrita e refeita várias vezes por diversas mãos, gerando dificuldade de evitar que escapem falhas. Segundo, deficiência de conteúdo prático, possivelmente resultante de legisladores sem experiência em algumas atividades da administração pública (que são muitas).

As imperfeições de redação estão em que nada no texto legal informa qual seja a conexão precisa entre cargos públicos e a mão de obra ou o pessoal de um órgão público. Expresso de outro modo, nada no texto legal diz qual seja a conexão entre funcionário público e as atividades, trabalhos e tarefas que se realizam dentro de um órgão público.

Se a algum leitor ocorre que essas conexões são óbvias, é porque não conhece a prática, a vida interna dos órgãos públicos. Em particular, não conhece a história dos extranumerários, dos contratados e dos empregados do Estado – ou, pelo menos, não se deu conta do alcance dessa história. A lição é: deixar de mencionar o óbvio pode servir como brecha legal importante em certas legislações.

7.2 Deficiência de conteúdo prático

Agora veja-se a deficiência de conteúdo prático, que veio se ajustar bem à imperfeição redacional. Primeiro, a Constituição de 1934 não se refere a cargos em comissão nem

a funções de confiança. Segundo, não trata de necessidades prementes e urgentes de mão de obra adicional temporária.

Na prática da gestão pública, essas duas omissões quase forçam os poderes executivos ao descumprimento da Constituição em certas circunstâncias – o que representaria precedente para outras formas de descumprimento. Uma constituição bem redigida e devotada ao ‘sistema de mérito’ teria tratado desses dois imensos perigos à moralidade administrativa. Teria regulamentado os dois casos de maneira bem amarrada a mecanismos protetores de sua utilização correta e a dispositivos preventivos de abusos.

Com essas duas deficiências, a Constituição de 1934 ignorou o que existia quando ela entrou em vigor. Deixou de lado o fato de que as repartições públicas estavam cheias de extranumerários, de contratados e de empregados, além de um número considerável de cargos em comissão e funções de confiança. Nada disse sobre o destino de uma grande parcela da mão de obra ou pessoal de um órgão público.

Nessas circunstâncias, tanto os administradores públicos pouco afeitos ao empirismo como os apóstolos do favoritismo tinham um interesse comum. Por isso, pelo que parece, tenderam a concordar com o seguinte raciocínio: nem tudo que é legal tem previsão na Constituição; ademais, o que existe nos costumes atuais é prático (e portanto é legal).

7.3 Ressurgem os contratados

Em 13 de janeiro de 1936 promulgou-se a Lei do Abono Provisório (Lei Federal nº 183). Não é de admirar, portanto, o teor do artigo 12 desta. Com redação um tanto capciosa, dando aparência de vedação, este artigo de fato autoriza a admissão de pessoal contratado. Prescreve para este pessoal duas categorias de atribuições: i) para ocupar “cargos técnicos que não possam ser incluídos no quadro do funcionalismo” e ii) para prestar serviços transitórios de duração inferior a um ano. Em junho de 1936 o Decreto nº 871 promulgou o regulamento da admissão de ‘contratados’ no Poder Executivo federal.

Futuramente, a redação de autorizações desse tipo seria aperfeiçoada em novas normas legais. Porém, essa lei abriu um caminho em uma direção que nunca foi abandonada: tornar disponível ao administrador público oportunidades de livre arbítrio para escolher quem colocar em um posto público e quem manter. As oportunidades abrangiam não somente mão de obra de baixa qualificação, para tarefas manuais ou musculares, mas também mão de obra qualificada.

Cabe notar que a legislação não caracterizou que espécies de ocupações, profissões ou ofícios podiam ou não podiam ser incluídas no quadro do funcionalismo; isto ficou na dependência do julgamento pessoal dos próprios administradores públicos. E notar também que em todo ano poderia haver necessidade de serviços transitórios, muitos possivelmente das mesmas espécies (e possivelmente em várias épocas ao longo de um ano). Em outras palavras, pode haver necessidade permanente de serviços temporários.

Além disso, nada na lei vedava a renovação de contrato ou a realização de um novo contrato com uma mesma pessoa. Portanto, o arcabouço legal permitia – o que sempre tinha ocorrido – a existência de pessoal que permanecia por tempo indefinido nos órgãos públicos, embora ao mesmo tempo em caráter provisório (a possibilidade de chegar ao fim do dia com uma dispensa ou um encerramento de contrato ressurgia a cada novo dia de trabalho de uma pessoa).

Ora, a Constituição de 1934 somente mencionou o ‘quadro dos funcionários’ e nenhum quadro de qualquer outra espécie de mão de obra. Todavia, a Lei nº 183 nem sequer faz menção à Constituição. Mas legalizou de maneira explícita o que a brecha legal da Constituição permitia antever-se como possibilidade.

7.4 Chefe de executivo como ‘dono’ de cargos

Outra aparência enganosa está nos artigos 13 e 15 dessa lei. Conforme estes, tanto a admissão de pessoal contratado como as nomeações para cargos iniciais de carreira precisam de autorização prévia pelo presidente da República. Isto pode dar a impressão de ser uma restrição ao número ou às características de quem é nomeado.

Porém, a lei não estabeleceu critérios nem condições concernentes às pessoas a contratar ou às suas características. Também não prescreveu algum limite legal ao número de admissões e de nomeações. Apenas fortaleceu o poder do cargo presidencial e o arbítrio do presidente sobre as escolhas de quem admitir e manter, bem como de quantos. Tornou-o o maioral de um bolsão de empregos públicos a serem distribuídos por ele pessoalmente, por meio de seus ministros ou por meio de outros chefes na linha de subordinação.

Chefe de Estado também sente necessidade de recompensar ou conquistar indivíduos por meio de empregos (talvez até precise mais do que seus subordinados, os chefes de órgãos do Estado). Por exemplo, nos anos 1940, Amaral Peixoto – que viria

a ser um dos grandes políticos do Partido Social Democrático (PSD) – era interventor do estado do Rio de Janeiro (tendo cargo similar a governador). Algumas vezes, ao nomear seus auxiliares mais graduados, preteriu suas próprias escolhas e atendeu a indicações pessoais do presidente Getúlio Vargas (Peçanha, 1997, p. 63).

7.5 Surgem os cargos isolados

Voltando ao ano de 1936: em 28 de outubro deste ano, a Lei do Reajustamento (Lei Federal nº 284), no parágrafo único de seu artigo 2º, autorizou a existência de cargos sem carreira. Estes vieram a ser chamados de ‘cargos isolados’ posteriormente. Na prática, isto significava que sua classe inicial era também uma classe única, não havendo carreira (classes superiores para as quais o ocupante do cargo pudesse ascender). Ou seja, para quem permanecesse nessa espécie de cargo não haveria promoções.

Porém, nada obstava que houvesse alguma compensação. Uma delas foi que alguns desses cargos viriam a ter remuneração alta. A categoria de cargos isolados viria a ser uma categoria mista; alguns dos cargos poderiam ser criados como de provimento efetivo, outros como de livre nomeação e livre exoneração. Em princípio, a ocupação de um cargo efetivo é definitiva ou por tempo indeterminado, em oposição às ocupações provisórias (interinas ou temporárias). O preenchimento dos cargos isolados foi muito utilizado para fazer favores político-partidários ou pessoais (Sarasate, 1967, p. 188).

7.6 A legalidade dos extranumerários continua

Nos seus artigos 19 e 52, a Lei do Reajustamento de 1936 deu legalidade expressa aos postos e às funções de pessoal extranumerário que existiam na prática antes e depois da promulgação da Constituição de 1934. Pois, conforme o artigo 19, as atividades dos órgãos públicos podiam ser realizadas ora por funcionários ocupantes de cargos, ora por pessoal “extranumerário”.

Havia quatro modalidades de extranumerários. Podiam ser mensalistas (recebendo salário por mês de trabalho), diaristas (recebendo salário por dia útil de trabalho prestado) e tarefeiros (com salário por tarefa ou por unidade de produção). Subentende-se que seriam admitidos por decreto ou por despacho do chefe do executivo, bem como por portaria de autoridade com delegação deste chefe. Também poderiam ser contratados, assinando contrato de trabalho. Essa lei faz outra menção a extranumerários no artigo 52, dizendo que o pagamento deles deve constar no orçamento.

Por conseguinte, a partir da Lei do Abono Provisório e da Lei do Reajustamento, a expressão ‘funcionário público’ ganhou um sentido técnico-legal, de âmbito restrito, distinguível daquele que muitos leigos cultos poderiam pensar. Ou, seja, no sentido legal e em linguagem técnica rigorosa, somente parte dos servidores ou trabalhadores no Estado seria formada de ‘funcionários públicos’ (Vieira, 1951, p. 59).

De fato, essa possibilidade é ostensiva na Lei do Reajustamento (Lei nº 284). O artigo 51 enuncia o propósito de que o quadro de funcionários seja uma parcela pequena (“um núcleo reduzido”) do pessoal do Estado. A ela caberia “as funções de maior responsabilidade”, atribuindo-se ao pessoal extranumerário as “funções auxiliares” (Vieira, 1951, p. 59). Portanto, o quadro do funcionalismo civil de uma entidade federativa ou de um órgão público – ‘funcionalismo’ em sentido legal – seria composto somente dos ocupantes do núcleo de postos de trabalho legalmente chamados ‘cargos’. O pessoal civil (ou a mão de obra civil) desta entidade poderia ser maior, tanto quanto quisessem os administradores públicos.

7.7 Duas espécies de pessoal no Estado

Enfim, somente o funcionalismo em sentido legal foi explicitamente regulamentado pela Constituição de 1934. As leis nºs 183 e 204 repararam algumas falhas de redação da Constituição de 1934; contudo, ao mesmo tempo confirmaram legalmente as oportunidades de haver uma ampla parcela de funcionários de estadia transitória – tais como havia na República Velha, além não ter sequer direito legal ao nome de ‘funcionários’.

O próprio Dasp, referindo-se ao extranumerário, menciona “o caráter provisório de sua investidura” e suas “funções de caráter fortuito ou auxiliar”. Lançando mão do léxico de publicações do Dasp, pode-se dizer que havia funcionários “estruturais” e servidores “acessórios” (Warhlich, 1983, p. 510-511). Ou seja, existiam duas espécies de pessoal no setor público.

Entrementes, isso pôde ocorrer juntamente com a existência simultânea de muitos extranumerários tendo funções similares àquelas dos funcionários em sentido legal. Ademais, houve longa durabilidade de estadia nos órgãos públicos para uma parcela dos extranumerários – aqueles, por assim dizer, com excelente comportamento (conforme as apreciações de sucessivos superiores instalados por diferentes partidos políticos ou por facções destes).

Em 1939 o Poder Executivo federal teve 56.742 extranumerários-mensalistas. Para comparação, em 31 de dezembro do mesmo ano tinha 44.680 cargos de provimento efetivo (cargos ‘estruturais’). Destes, 42.930 eram cargos de carreira e 1.750 eram cargos isolados. Havia 993 cargos em comissão. Ademais, havia 10.440 cargos de carreiras extintas e 908 cargos isolados extintos. Provavelmente os cargos extintos estavam ocupados – a julgar pela praxe de que, depois de vagarem, a ocupação dos cargos extintos seria substituída por ocupação de postos de extranumerários. O levantamento de dados não incluiu diaristas nem contratados (Wahrlich, 1983, p. 508-509).

7.8 Constituição Federal de 1937 e funcionalismo

Assim como a Constituição de 1934, a Constituição Federal de 1937 não fez menção a contratados nem a extranumerários nem a cargos isolados. Porém, cumprindo um papel similar ao que tivera antes a Lei do Reajustamento (Lei nº 284 de 1936), veio o Decreto-Lei nº 240 de fevereiro de 1938. Ele autorizou os órgãos públicos federais a ter pessoal extranumerário, e não somente funcionários públicos no sentido legal. Ainda desta vez não se considerou haver impedimento constitucional ao teor deste decreto-lei.

Para confirmar, tome-se como exemplo um novo órgão público, o Parque Nacional de Iguaçu. Ele foi criado na vizinhança das Cataratas do Iguaçu pelo Decreto-Lei nº 1.035 de 10 de janeiro de 1939. Conforme o artigo 4º deste, as atividades do órgão seriam exercidas por “funcionários do quadro único” do Ministério da Agricultura e por “pessoal extranumerário”. Por “funcionários do quadro” entendam-se funcionários em sentido legal.

Conforme enuncia o artigo 2º do Decreto-Lei nº 240, um extranumerário seria sempre admitido “a título precário” (ou seja, podendo ser despedido a qualquer dia, conforme o juízo dos superiores hierárquicos). Mas diz também que um extranumerário poderia ser reconduzido (ou seja, ter o contrato renovado ou ser recontratado), ainda que sempre a título precário. Como antes, os extranumerários podiam ser mensalistas, diaristas, tarefeiros e contratados.

7.9 Primeiro estatuto dos funcionários federais

Em 28 de outubro de 1939 promulgou-se o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-Lei nº 1.713). Considerem-se agora alguns trechos dele. O artigo 2º define: “Funcionário público é a pessoa legalmente investida em cargo público.” Conforme o artigo 3º, “Cargos públicos ... são os criados por lei, em número

certo, com denominação própria e pagos pelos cofres da União.”. Nisto faz um contraste visível com os extranumerários; não requer que sejam criados por lei os postos ocupados e as funções executadas por estes.

O Estatuto reafirma a existência de cargos de carreira (mas também de cargos isolados) em seu artigo 5º. Por sua vez, o artigo 13, inciso VII, diz que tanto pode haver cargos públicos a serem preenchidos por pessoas aprovadas em concurso como cargos a serem providos por pessoas que não obtiveram tal aprovação. Conforme o artigo 14, entre os cargos isolados pode haver uns que são providos por pessoas aprovadas em concurso e outros que são preenchidos com nomeação em comissão.

Há três menções a extranumerários no Estatuto (artigos 22, 98 e 275); porém, pouco dizem de generalidade sobre eles, mencionando somente detalhes de pouca relevância. Por exemplo, não informam as condições para ingressar em um posto; como são feitas as admissões; as possibilidades de gratificações; aspectos do exercício; condições de promoção, de transferência, de remoção, e assim por diante.

7.10 Extranumerários e duplicidade jurídica

No entanto, as menções no Estatuto dos Funcionários servem para confirmar que a existência dos extranumerários continuou sendo admitida legalmente. Fica claro que os extranumerários não eram funcionários públicos no sentido legal. No léxico informal (no sentido de extralegal) das publicações do Dasp havia duas espécies de “servidores”, embora uma só de “funcionários” (por exemplo, ver Warhlich, 1983, p. 511).

Assim, estabeleceu-se uma duplicidade de linguagem técnica para acobertar a existência de duas espécies de pessoas que ganhavam a vida trabalhando para o Estado, muitas vezes lado a lado. Os funcionários estruturais eram remunerados com vencimentos; os extranumerários, com salários. Os primeiros eram nomeados; os segundos eram admitidos ou contratados; os primeiros eram exonerados; os segundos eram dispensados; os primeiros pertenciam ao quadro de funcionários; os segundos, à tabela de contratados ou de extranumerários.

Posteriormente, o paralelismo legal foi aumentado um pouco mais pelo Decreto-Lei nº 4.421 de junho de 1942. Assim como um funcionário estrutural tinha uma ‘carreira’, composta de ‘classes’ associadas a uma ‘escala de vencimentos’, um extranumerário-mensalista veio a ter uma ‘série funcional’, composta de ‘funções’ associadas a uma ‘escala de salários’ (Vieira, 1951, p. 59).

A partir daí, outras leis e decretos federais reafirmaram a regularidade legal da utilização de pessoal extranumerário em órgãos do Estado. Por exemplo, o Decreto-Lei nº 5.175 de janeiro de 1943, promulgado por Vargas em pleno poder como ditador no regime de Estado Novo, diz em seu artigo 1º: “Além de funcionário, poderá haver, no serviço público federal, pessoal extranumerário.”

7.11 Também nos estados e nos municípios

É quase desnecessário dizer que a prática no nível político-territorial da União foi seguida nos demais níveis da federação até bem depois da era Vargas. Leis e decretos estaduais e municipais reproduziram aproximadamente os vocábulos, as expressões e as sentenças das leis e dos decretos do nível federal. Cada órgão público passou a ter duas espécies de pessoal; a primeira ficava registrada no ‘quadro principal’ ou ‘quadro permanente’ (composto de funcionários no sentido legal) e a segunda em uma ‘tabela’ (de extranumerários).

Na primeira época de Vargas, anterior à Constituição de 1946, o Dasp pressionou estados e municípios. Mas, como seria de esperar, alguns puderam escapar dessa pressão, outros ficaram protegidos por prestígio pessoal junto a Vargas. É o que indica a experiência do estado do Rio de Janeiro. Por volta de 1942, havia professores estaduais (e provavelmente outros funcionários) que eram interinos. Tendo constatado isto, o interventor Amaral Peixoto realizou concursos públicos, o que ocorreu pela primeira vez para professores. Todavia, governadores posteriores desistiram de concursos e passaram a admitir professores extranumerários (Peçanha, 1997, p. 64).

Em conformidade com a tradição brasileira, os costumes de favoritismo quase sempre foram revestidos de formalidades normativas. Por exemplo, a admissão do extranumerário poderia requerer prévia confirmação ou verificação de sua capacidade, o que era feito e devidamente documentado. No entanto, muitas vezes, quem fazia ou homologava a confirmação ou a verificação era o órgão interessado em admitir, ou seu dirigente, ou o superior deste. Elaborava e aplicava as ‘provas de habilitação’, caso houvesse. Assim, preferências pessoais tinham ampla oportunidade de influir.

7.12 A parcela de pessoal acessório valorizado

Cabe lembrar um interesse dos operadores de favoritismo, bem como dos administradores público (cedam estes ou não às tentações e às pressões do favoritismo): a existência de extranumerários facilita-lhes realizar seus propósitos. Não precisam lidar

com os incômodos e os aborrecimentos gerados por concurso público e por estabilidade no cargo (mencionados na seção 4, subseção 4.5).

Além disso, operadores e administradores, ambos sentem a necessidade de cargos ou postos que atendam às duas condições: i) tenham alta remuneração, bem como *status* profissional, administrativo e social; e ii) seus ocupantes possam ser completamente sujeitáveis aos desígnios dos superiores (ou seja, em termos práticos, possam ser facilmente admitidos e despedidos pelo órgão público onde estão lotados).

A presença do sentimento dessa necessidade pode ser uma conjectura razoável para explicar o fato de que, ao longo do tempo, ocorreu valorização gradativa de parcela dos extranumerários. Os postos para estes foram se tornando cada vez mais bastante similares aos cargos de funcionários no sentido legal. Um primeiro passo nessa valorização ocorrera já em janeiro de 1936, com a Lei do Abono Provisório (Lei nº 183).

Essa lei admitiu a colocação de contratados em “cargos técnicos”. Considere-se a conotação altamente prestigiosa da palavra ‘técnico’ na época, quase equivalente a ‘científico’. Certamente os legisladores não estavam pensando que estes postos seriam ocupados por contínuos, serventes, coveiros, lavadeiras, carpinteiros, encadernadores ou fundidores.

A propósito disso, relembrem-se os conceitos de ‘função de responsabilidade’ e ‘função auxiliar’, presentes na Lei do Reajustamento (Lei nº 284). Cabe notar que estes conceitos são ambíguos, tendo um sentido absoluto e outro relativo. No sentido absoluto, as funções dos contínuos e dos serventes são auxiliares, supostamente próprias de pessoal extranumerário; a função de advogado é de responsabilidade. Porém, em sentido relativo, pode-se considerar o advogado um auxiliar de atividades administrativas. Um médico ou um psicólogo pode ser um auxiliar da gestão de pessoal. Um engenheiro pode ser um auxiliar da gestão de materiais e de equipamentos. Portanto, a interpretação relativa permitiria incluir gente bem qualificada profissionalmente entre os extranumerários, nos cargos técnicos.

7.13 A valorização parcial e gradual dos extranumerários

Não tardaram a ocorrer modificações legais na direção de criar postos valorizados com remuneração e com prestígio dentro da categoria dos extranumerários. A partir de dezembro de 1939, com o Decreto-Lei nº 1.909, acelerou-se um processo de ‘enobrecimento’ parcial desta categoria. Esta norma legal criou um plano de classificação das

funções dos extranumerários-mensalistas que era análogo ao plano de classificação das carreiras dos funcionários estruturais (Wahrlich, 1983, p. 510).

Um dos sinais do tratamento aconchegante dado a extranumerários veio do próprio Dasp. Considerem-se os concursos de monografias sobre temas de administração pública que este órgão realizou. Almejavam estimular os funcionários públicos federais a contribuir para o aperfeiçoamento das atividades do Estado, bem como a desenvolver capacidade de inovação. De 1938 a 1941 eles não estavam abertos a funcionários públicos estaduais nem municipais. Todavia, os extranumerários federais podiam inscrever-se e participar (Wahrlich, 1983, p. 483).

Enfim, intensificou-se a semelhança entre uma modalidade de extranumerários (os mensalistas) e aquela de funcionários estruturais. A legislação evoluiu com uma tendência de equiparar os primeiros aos segundos em deveres, em obrigações e em benefícios (Vieira, 1951, p. 59-61; Wahrlich, 1983, p. 150, 581).

Em particular, como se disse, os extranumerários-mensalistas vieram a ter 'séries funcionais', algo análogo às carreiras dos funcionários no sentido legal. Além disso, conforme o primeiro parágrafo do artigo 4º da Lei nº 1.909, passaram a prestar 'prova de habilitação', algo análogo a concurso (que às vezes era evento interno a um órgão público). No entanto continuaram na condição de ser admitido ou despedido "no interesse da administração" (ou seja, conforme o juízo dos administradores públicos).

A certa altura, o mensalista ganhou a prerrogativa de preencher cargo ou função em comissão, fosse técnica ou de direção. Passou a ter o direito de receber gratificação de função. Começou a ser escolhido também para fazer viagens de aperfeiçoamento e de especialização no exterior (Wahrlich, 1983, p. 480). Portanto, veio a existir uma parcela de extranumerários gozando de vantagens semelhantes àsquelas de que gozavam os funcionários, ao mesmo tempo que outra parcela tinha bem menos direitos (Vieira, 1951, p. 62).

A tendência foi reduzir a diferença entre extranumerário-mensalista e funcionário até restar somente o aspecto crucial: somente o funcionário teria a estabilidade especial após dois anos de estágio probatório. E, conformando-se com as leis, somente ela ou ele seria concursado (no sentido de concurso público, não de concurso interno).

7.14 Um núcleo reduzido de pessoal estrutural

Mas os administradores públicos, ao menos por motivo de comodidade, na maioria das vezes, escolheriam admitir extranumerários em vez de funcionários em sentido estrito. Era uma oportunidade sem custo para os administradores. Portanto, instalara-se um mecanismo automático de fazer com que os funcionários concursados viessem a compor somente uma minoria do pessoal do Estado.

Em seu Relatório de 1941, o Dasp esboçou uma racionalização da existência de quadros e tabelas. Os funcionários em sentido legal realizavam atividades de caráter estrutural de um órgão público; os extranumerários cuidavam de atividades de caráter acessório (Warlich, 1983, p. 511). Isto reafirmou a visão de administração pública apenas esboçada na Lei nº 284 de 1936, em seu artigo 51: um núcleo estrutural de cargos, ocupados pelos funcionários públicos em sentido estrito; e os postos acessórios, ocupados pelo pessoal sem a estabilidade especial no posto.

Conforme a intenção da própria lei, o núcleo estrutural deveria ter uma parcela pequena do pessoal dos órgãos públicos. Na linguagem de outro contexto, formaria uma 'elite burocrática'. Tudo isso beneficiou o administrador público no sentido de dar-lhe flexibilidade gerencial. Ou seja, facilidade de escolher tanto mão de obra de pouca ou nenhuma qualificação como pessoal com especialidade técnica e de nível superior. E trouxe principalmente ao administrador discricionariedade para admitir e para despedir; portanto, para escolher quem manter dentro de um órgão público.

8 DUAS FACES DO DASP

Sem pretensão de fazer uma apreciação detalhada e definitiva do Dasp, esta seção ressalta duas faces díspares de sua atuação.

8.1 O Dasp como disseminador de administração

Esse órgão recriou no Brasil o método e as técnicas de realizar concursos públicos, inclusive de realizá-los simultaneamente em diversas cidades do país. Acumulou uma experiência que depois foi absorvida ou imitada por outras organizações. Foi buscar conceitos e princípios no exterior, mas soube degluti-los e torná-los uma experiência brasileira.

O Dasp promoveu a especialização, o treinamento e o aperfeiçoamento de funcionários públicos e de potenciais candidatos a funcionários. Com este fim, realizou muitos cursos e palestras, abarcando uma gama ampla de campos do conhecimento ocupacional e profissional. Fez funcionários públicos passar temporada no exterior em organizações relevantes, realizou concursos de monografias, lançou publicações e assessorou outras organizações em temas administrativos e em organização de cursos para funcionários.

Esse órgão implantou técnicas, procedimentos e rotinas administrativas mais atualizadas e mais racionais. Também foi o primeiro no Brasil a lançar-se no ensino da administração pública, além de criar muitos cargos de técnico de administração. Fez laços de comunicação com organizações e especialistas no exterior. Tornou-se um repositório e um divulgador do conhecimento em administração no Brasil. As atividades de estudos, pesquisa e ensino neste campo do conhecimento desabrocharam com vigor no Dasp; foram depois retomadas pela Fundação Getúlio Vargas, onde tiveram desenvolvimento.

Entre os concursados e premiados pelo Dasp são muitos os nomes de brasileiros que posteriormente tiveram papéis de destaque servindo ao país internamente ou no exterior. Por exemplo, Astério Dardeau Vieira, Beatriz Marques de Souza Wahrlich, Benedicto Silva, Cleantho de Paiva Leite, Eudoro Lincoln Berlinck, Nair Fortes Abu-Merhy, Newton Corrêa Ramalho, bem como Sebastião de Sant'Anna e Silva.

As indicações são de que o Dasp deu grande contribuição ao Brasil na multiplicação e na formação de alto nível de muitos funcionários públicos. Expandiu 'as elites burocráticas' ou a 'tecnocracia'; isto é, o conjunto de gerentes do setor público com alta formação técnica (científica ou acadêmica na área aplicada). Além disso, legou ao país uma tradição forte de profissionalização do funcionalismo estrito.

8.2 O mito do Dasp promotor do sistema de mérito

Charles Morazé foi mais um pensador estrangeiro que estudou o Brasil. Segundo ele, a antiga classe dirigente brasileira lançava mão do apadrinhamento e impunha os ocupantes dos cargos no Estado. Getúlio Vargas queria subjugar essa classe e conseguiu um meio muito eficaz, que foi o Dasp. Este substituiu o apadrinhamento pela escolha de funcionários públicos por meio de concursos (Bastide, 1978, p. 269-270).

Sem dúvida, conforme o discurso do Dasp, tinha chegado uma nova era no Brasil na qual prevalecia o sistema de mérito e ficava extinto o favoritismo. Contudo, a crença no discurso do Dasp contém dois enganos. O primeiro é identificar a ocupação de cargos públicos por pessoas profissionalmente capacitadas (sobretudo, os ‘técnicos’ tão valorizados na época) com a ausência de favoritismo. Uma geração de políticos pode aceitar a importância administrativa ou social de funcionários públicos capacitados; mas, ao mesmo tempo, encontrar meios de combinar os propósitos favoritistas com respeito ao critério de capacidade em seleção.

O segundo engano, talvez mais importante, resulta de não levar em conta as características políticas do Dasp. Para desfazê-lo, é preciso deixar de lado a concepção geral de favoritismo político-partidário (ou nepotista) e atentar para uma das espécies, o favoritismo autoritário. A cúpula do governo Vargas tinha interesse em evitar que funcionários públicos fossem da oposição, ou mesmo que tolerassem ou simpatizassem com ela.

O próprio Dasp seria um órgão perigosíssimo se caísse na órbita da oposição, mesmo que fosse parcialmente. Por exemplo, tinha suas publicações, inclusive uma revista de alto nível que ia ao prelo regularmente. Imagine-se o que poderiam escrever nela os funcionários do Dasp, se tivessem independência de pensamento. Ademais tinha enorme influência sobre o funcionalismo, pois era o órgão regulador deste.

Considerem-se outras características relevantes do Dasp: i) estava diretamente subordinado ao presidente da República; ii) atuava de acordo com as instruções deste e, às vezes, por sua delegação; iii) a presidência do Dasp era um cargo em comissão, sendo seu ocupante escolhido e nomeado por ser de imediata confiança do presidente da República; iv) o Dasp era repartido em divisões chefiadas por diretores em cargos de comissão, sendo escolhidos e nomeados pelo presidente da República.

Por conseguinte, a construção institucional desse órgão era apropriada para não haver independência de pensamento nem de ação; os dirigentes e gerentes eram dependentes do presidente da República. E, de fato, tudo que o Dasp deliberava de importante era minuciosamente exposto à consideração e ao juízo do presidente Vargas.

8.3 O *alter ego* de Vargas no Dasp

Quanto a pessoas, Vargas colocou na presidência do Dasp Luiz Simões Lopes (grafia com z, conforme números antigos da *Revista do Serviço Público*, bem como Wahrlich, 1983). Ele era gaúcho e membro de uma família importante do Rio Grande do Sul.

Seu pai fora político de expressão nacional. Tornou-se oficial de gabinete de Getúlio Vargas no início do governo revolucionário e passou a ter grande intimidade com o chefe do Executivo (Melo Franco, 1965, p. 213).

Entrementes, nos meados dos anos 1930, uma reforma administrativa e o aperfeiçoamento da administração de pessoal no setor público tornaram-se temas de discussão e de projetos no interior do governo federal. Depositando grande confiança em Simões Lopes, Vargas tornou-o o principal interlocutor da presidência da República nesses assuntos.

Após a criação do Dasp, provavelmente Simões Lopes já era tão competente como líder de equipe em reforma administrativa como mostrou ser depois (para julgar por sua obra, ler Warlich, 1983). Ademais, já tinha bastante experiência de servir ao amigo chefe de Estado. Em suma, era da turma pessoal de Vargas. E este colocou-o no posto máximo do Dasp.

Simões Lopes veio a ser uma das grandes personalidades da história administrativa do Estado brasileiro. Sua carreira de destaque continuou por anos, quando ele esteve fora do Dasp. Contudo, isto não é incongruente com os fatos das características institucionais do Dasp e da relação de fidelidade entre ele e Vargas. O Dasp, tanto ou mais do que qualquer outro órgão federal da época, só podia estar a serviço de preservação de Vargas e de seu grupo no topo do poder no Estado brasileiro.

Tendo em vista o quanto o Dasp podia ser útil ao poder pessoal de Vargas, não é de admirar que as atividades deste órgão tenham ido muito além de administração de pessoal. Assessorou Vargas no conteúdo da nova legislação federal. Foi quase um órgão de administração geral do governo federal. Indiretamente, por meio da atuação de Simões Lopes, o Dasp teve considerável influência na elaboração do orçamento (limitando o alcance do Ministério da Fazenda). O Dasp também controlou a administração de materiais e de equipamentos no âmbito do Poder Executivo federal.

8.4 Um instrumento do presidente da República

Além disso, realizou supervisão de orçamentos, de rotinas administrativas, de nomeações e de legislação dos estados e de municípios. Desta maneira, foi um instrumento por meio do qual Vargas supervisionou e restringiu os impulsos de autonomia nos entes federativos subnacionais. Por meio de funcionários do Dasp deslocados da sede deste órgão, os interesses de poder de Vargas afetaram deliberações e decisões dentro de

divisões de departamentos de secretarias de estados bastante distantes do Distrito Federal (Campello de Souza, 1976, p. 96-98; Figueiredo Torres, 2007, p. 149).

Donde se pode inferir que, salvo exceções despercebidas, o funcionalismo estrutural que existia na época de Vargas não fora selecionado exclusivamente pelos critérios profissionais e administrativos de concursos públicos. Quanto ao funcionalismo acessório, que nem sequer fazia concursos públicos, ocorreu o mesmo. Conforme o historiador Robert M. Levine, "... por algum tempo, Getúlio Vargas conseguiu assegurar a estabilidade do governo, oferecendo garantias aos servidores em troca da sua lealdade como administradores da coisa pública." (Levine, 1980, p. 258).

Depois do regime de exceção findo em outubro de 1945, o Dasp perdeu várias atribuições estranhas à administração de pessoal, bem como teve seu poder reduzido. Mas continuou diretamente subordinado ao presidente da República. No que concerne ao governo federal, manteve-se o regulador do funcionalismo e o órgão máximo da administração de pessoal. Permitiu florescer o favoritismo político-partidário porque não foi do interesse dos sucessivos presidentes da República (nem das cúpulas de seus partidos) que houvesse um sistema de mérito estrito.

8.5 Sobre o Dasp, outros autores

Embora com análises diferentes do presente texto, alguns outros autores fazem asserções compatíveis com essa apreciação do Dasp no que concerne a seu impacto no sistema de mérito. Conforme Guerzoni Filho, "A primeira grande tentativa de profissionalizar a Administração Pública não fora suficiente para afastar toda uma tradição de usar o serviço público como importante moeda de troca no jogo político-partidário." (Guerzoni Filho, 1996, p. 42).

Conforme Edson Nunes, "... o processo de centralização e racionalização do Estado brasileiro (...) significou a transferência para o governo federal de quase todos os recursos para o exercício do clientelismo." (Nunes, 1997, p. 54). Em seguida, ele menciona "... o governo federal se transformando no único e todo poderoso *patron*." (Nunes, 1997, p. 55). O vocábulo inglês significa patrocinador ou patrono; alude delicadamente a distribuições de postos de trabalho, bem como de outros recursos do setor público (tais como obras públicas e contratos de fornecimento ou de construção).

Não é muito diferente a apreciação do Dasp feita pela professora Beatriz Wahrlich, conforme se vê mais adiante (seção 9, subseção 9.20). Egressa do Dasp, autora de

livros e artigos sobre administração de pessoal, ela foi professora e diretora da antiga Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas.

Benedicto Silva é outro egresso do Dasp. Em janeiro de 1964, escreveu que, a contar desde pelo menos 1928, o “sistema de pistolão” é “... até hoje praticado no Brasil ...”. Caracterizou o pistolão como um chefe político que consegue nomeações e que acolhe pedidos de pretendentes a empregos (Wahrlich, 1964, p. XIII, XV).

9 CONTINUIDADE DO FAVORITISMO NA DEMOCRACIA

9.1 Período 1946-1967: um diagnóstico geral

Depois dos quinze anos do regime político de exceção, quando a chefia nacional do Estado estivera nas mãos de Getúlio Vargas, o Brasil passou pela transição de redemocratização entre 1945 e 1946. O sistema eleitoral agora estava muito modificado, tendo desaparecido as instituições ostensivamente fraudulentas e coercitivas de anos passados. Promulgou-se a Constituição de 1946, bastante ajustada ao espírito da época na civilização ocidental. Com ela, o país abraçou o liberalismo de Estado do bem-estar social. Nisto acompanhou o que fizeram de diferentes maneiras a Grã-Bretanha, os Estados Unidos, a França e a Alemanha Federal, entre outros.

No entanto, no período 1946-1967, os novos partidos políticos operaram apoiando-se no clientelismo (ainda que em extensões variadas). Por conseguinte, afilhados políticos em grande número ingressaram em postos no Estado brasileiro; previsivelmente, boa parte não possuía as habilidades requeridas pelo trabalho que deveria executar (Sarasate, 1967, p. 183). Conforme o livro de Flávio da Cunha Rezende, o regime democrático que se instalou em 1946 veio acompanhado de extensa prática do compadrio político-partidário (Rezende, 2004, p. 49, 53, 54).

Segundo Paulo Sarasate, nessa época, uma parte dos funcionários ingressava no Estado por meio de subterfúgios formais. Por exemplo, com os devidos atos administrativos citando portarias ou decretos que, se fossem procurados para exame, não seriam encontrados em nenhuma publicação oficial (Sarasate, 1967, p. 186). Afonso Arinos diz que vários expedientes contornaram a Constituição de 1946 para aumentar o empreguismo político – desde Dutra a João Goulart (Melo Franco, 1965, p. 95).

9.2 Manobras com interinos

As leis limitavam o prazo em que um cargo poderia ser ocupado por um interino. Aparentemente até mesmo as cláusulas qualificadoras (do tipo ‘a não ser que ...’) eram limitantes. No entanto, entre os subterfúgios ou expedientes bastante comuns estavam as manobras com nomeações e durabilidade de interinos. Subterfúgio menos conhecido é o recurso a pagamento de salários por recibo (ver subseção 9.21).

Sobre interinos, por exemplo, a Lei Federal nº 1.711 de 1952 estabelecia a ocupação interina de um cargo por até dois anos. Isto já era bastante generoso, pois a ação de assumir ou perder interinidade está sujeita à vontade dos superiores (que ocupam cargos de direção e de chefia, sobre os quais a vida política do dia a dia impõe grande rotatividade). Provavelmente dois anos e meio era o tempo aproximado em que uma ala ou facção partidária permaneceria no poder. Portanto, seu pedido de cargos poderia ser facilmente atendido por meio de postos de ocupação interina.

Complementando, a lei permitia que o interino permanecesse além desse prazo em duas condições. Uma, de que o concurso para provimento do cargo tivesse sido aberto, mas ainda não tivesse sido homologado. O prazo legal para homologar um concurso era doze meses. A segunda, de que o interino fosse substituto em um cargo isolado cujo titular estivesse afastado por impedimento legal.

Quais seriam os subterfúgios que dariam oportunidade de prolongar a interinidade de uma pessoa por muitos anos? Possivelmente os superiores simplesmente deixavam-no ficar além do prazo legal (que era esquecido convenientemente por todos no órgão público). Um administrador público também poderia fazer rodízio dos ocupantes interinos de cargos. Pelo menos, a mesma pessoa não seria interino em qualquer um dos cargos além do prazo legal.

Outra opção seria conseguir que não se abrisse determinado concurso ou que este não fosse homologado (ou, quem sabe, que nenhum candidato passasse). Também se poderia conseguir no Poder Legislativo a criação de mais cargos isolados (que obviamente são criados vagos). E, se necessário para uma manobra, era permitido extinguir um cargo isolado vago (a extinção justificaria o pedido de criação de outro um tanto diferente).

A julgar pela pesquisa feita para o presente texto, o recurso a ‘jeitinho’ e a subterfúgios refletia atitudes exageradas – lugares ou intervalos de tempo em que simplesmente havia indiferença à lei. Mais comumente, os padrinhos e os operadores do empreguismo

não tinham estritamente necessidade disso. A razão é que os administradores públicos conheciam um segredo simples, que aos leigos talvez nem sequer ocorria: a própria legislação propiciava vários dispositivos formais, facilitando o favoritismo político-partidário na ocupação de postos.

Como quer que tenha sido, considere-se um episódio como amostra do assunto. Em 13 de julho de 1959 o deputado Arruda Câmara discorreu sobre o Projeto nº 620 na sessão da Câmara Federal. Na ocasião, explicou que havia interinos com interinidade de três, cinco ou dez anos em órgãos públicos federais. Também disse que de tempos em tempos eram feitas nomeações em massa de interinos para atender a fins eleitorais (conforme o Diário do Congresso Nacional do dia 14).

9.3 A Constituição de 1946

Mesmo entre os analistas políticos, poucos notam que a Constituição de 1946 abriu brechas para o favoritismo. Obviamente, não na parte do texto especificamente dedicada a funcionários públicos no sentido legal, que é o Título VIII da Constituição (artigos 184 a 194). Pelo menos, não acintosamente. Este tipo de coisa um bom legislador faz com decoro, em sutilezas de redação. Nesta parte do texto, afora alusão a cargos de confiança, a Constituição somente menciona cargos públicos, cargos de carreira, funcionários efetivos e funcionários estáveis. Ou seja, alude somente às categorias administrativas consagradas nas pregações e nas propostas feitas pelos movimentos em prol do sistema de mérito.

É essa parte que os ingênuos leem e notam. Porém, os mais céticos conheciam a experiência administrativa do Estado brasileiro sob a supremacia formal das constituições de 1934 e de 1937. Entre os céticos, haveria também quem acreditasse que a Constituição de 1946 fora redigida para sustentar um sistema de mérito. Mas, em contraste com os ingênuos, eles esperariam haver nela dispositivos mais realistas.

Por exemplo, esperariam haver uma imposição de exclusividade – ou de quase exclusividade – de funcionários estáveis (afora ocupantes de cargos de confiança) para compor o pessoal ou a mão de obra do Estado. Alternativamente, esperariam haver drásticos limites qualitativos e numéricos à utilização de não funcionários no sentido estrito (ou seja, restringindo a admissão e a duração de extranumerários, interinos, temporários ou contratados). Mas, para decepção dos céticos esperançosos, nada disso aparece na Constituição de 1946.

9.4 Outras brechas legais para o favoritismo político

Entre as brechas legais que facilitavam o favoritismo, a Constituição de 1946 repetiu algumas que estão nas constituições de 1934 e de 1937. Uma delas é que fala de ‘concurso’, não de ‘concurso público’ (artigos 186 e 188; no que concerne a professores catedráticos, artigo 168). A falta do adjetivo deu suposto amparo legal a concursos abertos a candidatos externos, mas feitos com pouca ou nenhuma divulgação por meios de comunicação amplamente acessíveis.

Sobretudo, a falta do adjetivo também permitiu a realização de concursos internos, em que somente os membros da comunidade do órgão público interessado participavam. Concursos dessa espécie às vezes eram arranjos entre colegas do órgão público, com a devida deferência aos interesses da facção partidária ocupando a cúpula dirigente (Furtado, 1989, p. 100; Dallari, 1992, p. 93).

Outra falha da Constituição de 1946 é que não dava qualquer caracterização de o que seria ‘concurso’. Em consequência, pôde-se promulgar a Lei Federal nº 1.711 de 1952, que permitia haver concurso exclusivamente de títulos (artigo 19). Por sua vez, não dava qualquer caracterização de o que seria ‘título’. Salvo que o título de conclusão de curso especializado deveria ser “preponderante”, caso o cargo dependesse desse curso.

Portanto, pelo que parece, ao menos impediram-se ocorrências tais como um professor de matemática do ensino médio (ensino ginásial, na época) poder ocupar o lugar de um engenheiro civil em um departamento de obras de um estado. Porém, em vantagem para a prática de favoritismo, sucede que se pode dar arbitrariamente pesos maiores ou menores a essa ou aquela espécie de título na apreciação dos títulos. E o que pode ser considerado título ou não também está sujeito a considerável margem de escolha, tendo em vista a imensa variedade de diplomas e de certificados.

Em 1961 o economista Celso Furtado estava prestes a perder seu posto na administração Kubitschek, que se encerrava. Estando no auge de seu prestígio (também acadêmico, devido aos livros que tinha publicado), Furtado inscreveu-se em um desses concursos em uma universidade estatal. Tão logo o fez, o concurso foi suspenso por tempo indefinido. Meses depois, quando Furtado foi inabilitado para exercer cargos públicos, o concurso prosseguiu (Furtado, 1989, p. 100; para outro caso de política interna de concurso, ver Melo Franco, 1965, p. 151-152).

9.5 Outros cargos e primeira investidura

Em outra brecha legal no artigo 188, inciso II, a Constituição de 1946 menciona a possibilidade de haver funcionários efetivos nomeados sem concurso (os quais não teriam a estabilidade especial dos funcionários em sentido estrito). O parágrafo único do mesmo artigo permite que leis criem outros cargos de livre nomeação e exoneração (isto é, outros além dos conhecidos cargos de confiança). Permite-os por redação de via indireta, ao excluí-los da vinculação à estabilidade especial.

A Constituição de 1946 contém outra brecha legal concernente a cargo de carreira. Seu artigo 186 exigiu concurso para um indivíduo ser nomeado em cargo desta espécie. No entanto, diz que a exigência é para “a primeira investidura” (expressão que vem de antes, das constituições de 1934 e de 1937). Investidura é o ato de alguém tomar posse em um cargo ou em uma função pública (pode significar também o ato de dar posse a alguém).

Passado algum tempo, o enunciado desse artigo veio a ser interpretado como limitando a necessidade de passar em concurso somente para a ocasião antes da primeira investidura. Esta interpretação permitiu alegar-se que não havia a exigência para ocasiões antes de outra investidura em uma carreira diversa daquela da primeira investidura (Meirelles, 1998, p. 361; Antunes Rocha, 1999, p. 204-205).

9.6 Uma estória de primeira investidura

Esse entendimento da primeira investidura viabilizou casos similares ao desta estória ilustrativa (que torna concreta a explicação dada por Bandeira de Mello, 1991, p. 63). Uma afilhada de um vereador concluiu um curso universitário de nível superior, formando-se contadora. Na prefeitura havia uma carreira de auxiliar de contabilidade e outra de contador. Porém, prudentemente, essa senhora fez um concurso da prefeitura para a primeira carreira.

Assim escolheu porque o conteúdo das provas seria mais elementar e mais fácil do que aquele de contador. Ademais, obteve a vantagem competitiva de que grande parte dos candidatos, seus concorrentes, tinha a formação de técnico de contabilidade (isto é, haviam concluído um curso de nível médio). Foi aprovada e tomou posse. Dois anos depois, ficou vago na prefeitura um cargo de contador (outra carreira, distinta da carreira de auxiliar de contabilidade). Sem exigir-lhe concurso, o prefeito fez sua nomeação para este cargo, que tinha salário e *status* profissional mais altos.

Nessa estória, o prefeito apoiou-se na interpretação complacente de ‘primeira investidura’. Aquela senhora de fato ingressou mediante concurso em sua primeira investidura (auxiliar de contabilidade). Quando foi nomeada para outra carreira (contadora), não era mais sua primeira investidura.

Em sua defesa o prefeito poderia dizer que a pessoa nomeada tinha a capacidade para o cargo. Mas nisso estaria ignorando o objetivo central do sistema de mérito, que não é a capacidade somente; imprescindível ao sistema é quem faz (ou como se faz) a escolha. Para cumprir o propósito central, é importante que a escolha seja independente das inclinações do interessado no resultado. Isto reflete um aspecto importante da moralidade administrativa: além dos resultados, são importantes as finalidades e os procedimentos.

9.7 Outros dispositivos constitucionais

A Constituição de 1946 fez mais para facilitar o favoritismo. A parte específica sobre funcionários públicos tem grande visibilidade; porém, longe dela repousa uma manobra redacional discretíssima em uma seção sobre leis. O artigo 67 tem um pequeno rol de competências. O parágrafo segundo permite que leis criem “empregos” em “serviços existentes” (ou seja, em atividades de órgãos públicos), desde que o chefe do Executivo solicite essas leis ao Poder Legislativo.

Não admira, portanto, o que aconteceu depois de 1946; os órgãos públicos em todos os níveis territoriais continuaram utilizando pessoal extranumerário, bem como outras formas de pessoal admissível e dispensável com flexibilidade gerencial. Em suma, a Constituição de 1946 abriu várias brechas legais que criavam oportunidades para preenchimento de postos de trabalho no Estado por meio do favoritismo político-partidário e familiar.

9.8 O segundo estatuto dos funcionários federais

Em outubro de 1952 promulgou-se o segundo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei Federal nº 1.711). A despeito da importância desse documento legal, o princípio de que o concurso público fosse necessário para admitir pessoal no Estado continuou não sendo posto em prática. Legislação paralela ou adicional ao estatuto, bem como interpretações jurídicas da legislação, facilitavam a utilização dos diversos tipos de mão de obra suscetíveis de compadrio político-partidário (Guerzoni Filho, 1996, p. 42).

Conforme o costume da época, a ocupação de uma vaga como interino abria um caminho com grande chance de fazer o ocupante permanecer trabalhando em órgão público durante muitos anos. Era preciso aguardar com paciência a época propícia para o prolongamento da estadia, advinda em consequência de algum acontecimento relevante, fosse político ou administrativo. O fator mais importante para a metamorfose era ter um padrinho que ajudasse (Graham, 1965, p. 267).

A propósito de interinidade demorada, cabe lembrar os interesses de um gerente mais partidário. Queria que seus subordinados mais fiéis permanecessem no órgão, para servi-lo bem. Mas, em geral, não queria que a permanência se desse por meio da estabilidade especial de funcionário legal. Esta espécie de gerente contava com a insegurança de ocupar certos cargos e postos para motivar a dependência pessoal de um subordinado ao superior.

9.9 Casos de entes federativos subnacionais

Em muitos entes da federação, os costumes eram os mesmos do empreguismo tradicional. Mas propagou-se também o favoritismo modernizante, em que se realizavam concursos e se enfatizavam as habilidades profissionais ou técnicas dos funcionários.

Um exemplo é a Lei nº 4.060 de junho de 1951 da Câmara Municipal de São Paulo, promulgada pelo prefeito Armando de Arruda Pereira. Ela instituiu normas concernentes aos extranumerários. Mostrou-se um tanto exigente ao vedar a admissão de extranumerários para exercer: i) “atribuições próprias do funcionalismo de quadro principal”; ii) “serviços de escritório”; iii) serviços “peculiares às profissões liberais”.

Dentro desses limites, a prefeitura podia organizar as tabelas de extranumerários como lhe aprouvesse, assim como as escalas de salários. Portanto, o prefeito era senhor de um número de oportunidades de trabalho na prefeitura, bem como de suas remunerações. Tinha seu bolsão de favores empreguistas para distribuir. No entanto, pelo que parece (a julgar pelas exigências), não tinha postos para fornecer a padrinhos de pessoas de classe média urbana.

Os limites instituídos nessa lei municipal de São Paulo não eram o costume dos entes federativos em geral. Por exemplo, no estado de Santa Catarina, a Lei nº 2.172 de novembro de 1959 instituiu normas concernentes aos extranumerários. Ela previu expressamente que houvesse extranumerários no exercício do magistério, bem como executando trabalho técnico ou científico. Outro exemplo é que, no início dos anos 1960,

um cirurgião-dentista poderia ser admitido como extranumerário contratado para prestar serviços técnicos e didáticos em uma faculdade de São Paulo. Isto se constata no parecer nº 12/65 do processo nº 621-64 do Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo.

9.10 O começo do período democrático pós-1945

Tendo chegado ao fim a ditadura de Vargas, houve uma breve etapa de transição em que foi presidente da República José Linhares, ministro do Supremo Tribunal Federal. Então veio o primeiro presidente da República eleito, o general Eurico Gaspar Dutra. Resumindo levantamento que Lawrence S. Graham fez dos governos de Linhares e de Dutra, Sônia Draibe diz: “Em nome da economia de gastos, suspenderam-se os concursos públicos, mas não a admissão de pessoal, que passou a ser feita por nomeação política e pelo enquadramento de funcionários como extranumerários e interinos.” (Draibe, 1985, p. 299).

Sucede que evitar a abertura de concursos públicos, reduzir o número de concursos por ano, era compatível com acomodar o compadrio político-partidário. A parte complementar consistia em preencher os postos vagos com interinos e com extranumerários. Dutra e administrações federais posteriores adotaram este mecanismo, inclusive o governo de Juscelino Kubitschek (Graham, 1965, p. 242, 268, 270, 278).

Nas autarquias, com algumas exceções, a praxe do período a partir de 1946 foi admitir funcionários sem concurso, inclusive nomeando-os como interinos. Posteriormente esses interinos passavam a ser funcionários efetivos sem terem se submetido a concurso (Wahrlich, 1983, p. 460).

Às vezes não era possível deixar de abrir concursos públicos, talvez tendo em vista o vulto de declarações de políticos, de personalidades públicas ou de colunistas de jornais ressaltando a necessidade. Nessas circunstâncias, autorizava-se um concurso ou anunciava-se a realização de um concurso já autorizado. Porém, havia manobras possíveis para os administradores que favoreciam o compadrio; uma delas podia ser demora em uma ou outra etapa no processo do concurso.

Em um caso federal, talvez extremo, as inscrições foram abertas em 1945. Depois, foram reabertas duas vezes em 1946 e as provas foram realizadas nos meses finais de 1947. A essa altura, dos 10 mil candidatos, 7 mil já tinham desistido. Obviamente, demoras criam dificuldades e gastos inesperados para quem almeja um posto de trabalho,

particularmente se reside longe dos locais onde se realizam as provas. Dos 3 mil que se submeteram às provas nesse caso, foram aprovados 620. No entanto, anunciou-se que se chamariam somente 50; parte do resto poderia ser chamada ou não nos dois anos seguintes (Graham, 1965, p. 269). Obviamente, muitos não desejariam ou não teriam condições de esperar por uma oportunidade incerta de trabalho.

Em 1963 a Comissão Amaral Peixoto fez uma análise da experiência do sistema de mérito de 1937 a 1962. Constatou ter havido grande abstenção nas provas pelos inscritos nos concursos do Dasp. Uma das explicações possíveis que sugeriu foi pouca atração pelos cargos em disputa. A outra foi “desinteresse criado pelo tempo decorrido entre a inscrição e as provas” (Wahrlich, 1983, p. 458-459).

9.11 A administração Kubitschek

A administração Juscelino Kubitschek dedicou-se a realizar um programa ambicioso de expansão industrial no país e a viabilizar a mudança da capital federal (construir uma cidade em local quase sem vias de acesso e fazer a mudança dos principais órgãos federais). Como meios de política econômica utilizou-se de órgãos da administração direta e indireta (os segundos eram órgãos com autonomia administrativa formal) que estavam sob controle da presidência da República. Estes eram autarquias, conselhos, comissões, entidades paraestatais, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A existência de órgãos da administração indireta não era novidade no Brasil. Porém, coube a Getúlio Vargas ter feito a primeira grande expansão do número deles. A motivação deste chefe de Estado fora debelar a crise resultante da Grande Depressão. Ao tê-lo feito, imitara tentativas de soluções que se tinham disseminado em países avançados industrialmente. Ademais, nestes países, parte dos economistas julgava que, após terminada a Segunda Guerra Mundial, as economias voltariam a ficar deprimidas. Isto ajudou os governos e as sociedades a aceitar a permanência de políticas econômicas impulsionadoras do setor privado.

Kubitschek seguiu um caminho aberto por Vargas no Brasil. Mas, indo além, sua política econômica beneficiou-se da experiência dos governos anteriores, do progresso em programação econômica e em planejamento no país, bem como da disponibilidade de mais e melhores economistas e outros técnicos. Em 1955 já havia economistas em uns seis órgãos públicos federais na cidade do Rio de Janeiro, bem como na Fundação Getúlio Vargas. O Clube de Economistas formou-se com quarenta membros (Furtado, 1985, p. 173).

9.12 Governando em época de compadrio

A atuação econômica viabilizou-se por causa da considerável habilidade política do próprio Kubitschek e de seus auxiliares políticos. Além disso, em contraste com Jânio Quadros, Juscelino não fazia pose de buscar debelar o favoritismo empreguista nem repelia os interesses dos partidos de sua base política. Juscelino já tinha feito em Minas Gerais uma carreira política em íntimo entrosamento com seu partido, o PSD. Para alcançar a presidência da República, fez aliança com o PTB e com um líder deste, João Goulart. Ambos os partidos faziam muito uso do empreguismo e Kubitschek não criou qualquer obstáculo à atuação do PTB. Pois conhecia e apreciava bem a capacidade que este partido tinha de conseguir votos (Furtado, 1989, p. 97).

Na administração Kubitschek houve grande disponibilidade de postos de trabalho que poderiam servir aos partidos políticos que a apoiavam. O Programa de Metas criou vagas para postos nas autarquias, conselhos, comissões, entidades paraestatais, empresas públicas e sociedades de economia mista; elas poderiam ser preenchidas por pessoas com boa qualificação, geralmente de classe média. Por sua vez, a construção de Brasília e a mudança da capital federal criaram muitos empregos para as classes de renda mais baixa.

Em suma, Juscelino acumulara experiência de intercâmbio na política; em geral ouvia os políticos, tendo-os em consideração (quando não o fez, isto às vezes lhe trouxe perdas inesperadas). De modo diferente, Jânio era caprichoso, com atitudes voluntariosas. Queria impor-se a todos em sua volta; até à UDN, um partido poderoso. E tinha "... muito pouco conhecimento dos políticos nacionais. (...) Ele não conhecia os políticos [nacionais] e os políticos [nacionais] não o conheciam." (Silva e Carneiro, 1998, p. 74).

Carlos Lacerda (político perspicaz, a despeito de seus ímpetos ocasionais) disse ter visto em Jânio "[o] desprezo dele pelo Congresso (...) o fato de não parecer ter vontade de ter relações com o Congresso" (Lacerda, 1978, p. 245).

9.13 Subterfúgio de político sob pressão

O eminente economista Celso Furtado teve algumas oportunidades de convivência com Juscelino Kubitschek. Em um livro de memórias, Furtado informa que, em várias ocasiões, Juscelino nomeou duas pessoas para o mesmo cargo (Furtado, 1989, p. 97).

É instrutivo entender as circunstâncias em que este tipo de evento pode ocorrer. Em primeiro lugar, era bastante comum ter dois ou mais pretendentes a um mesmo cargo.

Por exemplo, veja-se um caso de Celso Peçanha, quando era governador do estado do Rio de Janeiro. Por volta de 1961 o prefeito do município de Sapucaia fez bastante pressão para que o governador substituísse o então ocupante do cargo de subdelegado por certa pessoa de seu partido. Ao mesmo tempo o governador recebeu em audiência uma personalidade nacional, o escritor Guimarães Rosa, que vinha solicitar a manutenção da pessoa que já ocupava este cargo (Peçanha, 1997, p. 111-112).

Discorrendo sobre as decepções de governar, Carlos Lacerda (então ex-governador do estado da Guanabara) disse que se sentira obrigado a “barganhar e prometer e depois não cumprir”. Completou dizendo que essas situações lhe trouxeram tédio, melancolia e medo (Lacerda, 1978, p. 246).

Portanto, não são decisões fáceis para um político ou um dirigente de órgão do Estado. Às vezes, a negação de satisfazer um pedido é apreciada como ofensa, provocando o rompimento de uma amizade (Peçanha, 1997, p. 100). Logo, não admira que um político tenha feito uma promessa de nomear, mas o cumprimento tenha sido adiado por várias vezes (alegadamente justificado por diversos problemas inesperados).

Nessas circunstâncias, o padrinho do possível nomeado pode não acreditar mais na promessa e vir pessoalmente reclamar ao político. Para acalmar o visitante irritado, o político apanha uma transcrição do decreto de nomeação e assina na frente do reclamante, assim ‘provando’ que está cumprindo a promessa. Posteriormente, o evento se repete com outros que receberam a mesma promessa. Obviamente, mais adiante somente uma das nomeações concorrentes entre si terá validade legal.

Tática igual ou semelhante (aprovar, mas engavetar) é utilizável em muitas espécies de pedidos. José Maria Alkmim (esta é a grafia correta de um nome comumente escrito com erro) foi um eminente político mineiro, cujo partido era o PSD. Quando era ministro da Fazenda na administração Kubitschek, ensinou ao polivalente Roberto Campos (ora economista, ora embaixador) que às vezes a melhor tática no que concerne a processo de liberação de verba tem dois passos. Primeiro, assiná-lo na presença do político interessado, porque este fica satisfeito e sai imediatamente; em seguida, trancafiar o processo na gaveta em vez de dar-lhe prosseguimento (Campos, 1994, p. 272).

Note-se, de passagem, o que diversos trechos de biografias mostram. Às vezes, os chefes de gabinete, as secretárias e outros funcionários engavetam processos a mando

de seus superiores. Não o fazem por arbítrio pessoal, obedecem a dirigentes de órgãos públicos. E estes, presos a circunstâncias difíceis da vida política, procuram maneiras de escapar de possíveis constrangimentos. Uma delas é atribuir supostas demoras e atrasos a um alegado labirinto de trâmites burocráticos ou a vícios incontrolláveis dos burocratas. Possivelmente, nomeações de duas pessoas em um mesmo cargo também seriam atribuídas a desleixo de algum burocrata.

9.14 Choradeira por nomeações

A propósito, segundo Furtado diz, Juscelino fugia das pressões de pedidos de nomeações “porque lhe doía no coração a choradeira dos pedintes” (Furtado, 1989, p. 97). Os termos desta citação têm certa ambiguidade que vale a pena esclarecer. Os “pedintes” não eram os pretendentes a ocupar os cargos, pois estes provavelmente se localizavam longe da capital federal. Ademais, se viessem ao palácio falar com o presidente da República, não teriam chance de ser recebidos. Os pedintes da frase são políticos eminentes, ao mesmo tempo sendo padrinhos de muitos eleitores de seus partidos.

A “choradeira” consistia em conversas de sedução e de pressão; eram difíceis de resistir ou eram incômodas, próximas de serem assédio. Em várias épocas e lugares, políticos têm confessado detestar essas situações, as quais de fato são frequentes. São consequências de eles terem livre arbítrio para nomear (e designar, admitir ou contratar). O poder de distribuir benesses atrai assédio. Caso eles desistissem de ter em mãos este arbítrio, seriam deixados em paz. No entanto, poucos de fato aceitam a disciplina e a austeridade de um sistema de mérito genuíno. Quem tem poder sente falta constantemente de mais poder.

9.15 Sob Kubitschek, favoritismo florescente

Maria Victoria Benevides aparentemente reluta em associar o governo Kubitschek a empreguismo ao utilizar qualificativos como “em certas áreas” e “ainda”. No entanto, admite que a política de clientela persistia durante este governo e que era florescente (Benevides, 1976, p. 213, 214). Ora, Juscelino não poderia ter realizado o que conseguiu sem o grande apoio que lhe deram o PSD e o PTB, sobretudo no Congresso (Benevides, 1976, p. 68, 70, 80, 82).

E, nas condições de então, não teria esse apoio se não tivesse fornecido os empregos que esses partidos precisavam para operar da maneira como o faziam. Em consequência de seu próprio poder, Juscelino não poderia escapar de ajudar seus aliados dessa maneira;

pois os empregos surgiam no governo federal e ele tinha à disposição a autoridade legal para preenchê-los.

Seja como for, Benevides informa que os cargos de direção e chefia no Ministério da Fazenda foram ocupados por gente do PSD (Benevides, 1976, p. 220). Disto infere-se que muitos postos ordinários também o foram, pois os dirigentes e os chefes tinham facilidade para fazer cargos e postos serem ocupados ou ficarem vagos. Outros ministérios sob controle do PSD foram: Relações Exteriores; Justiça; e Viação e Obras Públicas (Benevides, 1976, p. 76). De modo semelhante, o PTB obteve o controle dos cargos e postos no Ministério do Trabalho e nas autarquias de previdência social (Benevides, 1976, p. 72, 76, 87-95).

De maneira geral, os ministérios davam grande importância a atender a necessidades político-partidárias de correntes e de grupos, talvez mais do que a cumprir critérios técnicos, de eficácia ou de eficiência (Benevides, 1976, p. 230 e nota no 53). Provavelmente, se tivessem colocado critérios técnicos e eficiência como condição imprescindível e acima dos outros critérios, então o Programa de Metas não se teria viabilizado politicamente. Logo, não teria sido executado. A busca de eficiência teria causado uma não realização. Este é um paradoxo do critério de eficiência.

No final da administração Kubitschek veio "... a onda de empreguismo, iniciada anteriormente às eleições de 3 de outubro de 1960 e que atingiu o seu auge nos últimos 3 meses do Governo Kubitschek." (Wahrlich, 1964, p. 38; grafia da época).

9.16 A pacata reforma do funcionalismo em 1960

Em julho de 1960 o Congresso Nacional promulgou a Lei da Classificação de Cargos (Lei nº 3.780). Enunciava objetivo ostensivamente modesto, dizendo tratar da classificação de cargos do funcionalismo civil no Poder Executivo federal. No entanto, de fato realizou mudanças legais de vulto.

A julgar pelo parágrafo único do artigo 2º, tentou coibir a utilização numerosa de interinos. Pois ao permitir que um cargo efetivo pudesse ser ocupado por um interino, restringia a "excepcionalmente", em caso de "necessidade imperiosa". Contudo, como em outras normas legislativas no Brasil, muitas vezes locuções enfáticas dificilmente inibem uma parcela mais ousada dos chefes de Executivo. Exemplos podem ser "em casos de urgência ou de interesse público relevante", bem como "em caso de relevância ou urgência" ou "necessidade temporária de excepcional interesse público". O fato é que

o texto das normas deixa ao Poder Executivo julgar quando estas condições estariam sendo cumpridas.

Mais objetivamente, o parágrafo estabeleceu o prazo máximo de um ano para essa ocupação (reduzindo a extensão e a elasticidade do prazo que era legal antes). Ao mesmo tempo adicionou a precondição “enquanto não houver candidato habilitado em concurso”. Portanto, aparentemente estabeleceu um limite preciso.

Mesmo assim, o Dasp não era obrigado a fazer todos os concursos necessários e de fato provavelmente nem sequer dispunha dos recursos. E os candidatos frequentemente não passavam (em parte, o Dasp tinha capacidade de afetar essa possibilidade). Depois da Lei nº 3.780, e na falta de pessoa habilitada, um dirigente escrupuloso talvez mantivesse vago o cargo. Porém, para outros dirigentes, muito ficou dependendo do grau de inibição moral que havia nos costumes políticos da época, bem como da importância das atividades do cargo para os dirigentes e para seus compadres políticos.

A propósito disso, convém uma digressão. Nas disciplinas que estudam crime, violência e ilicitude, é banal saber-se que as leis tratam diferentemente os chamados crimes de rua (que nem sempre são crimes e nem sempre são de rua, tais como furto de um remédio em uma farmácia) e os malfeitos de colarinho branco. Em leis que lidam com possibilidades dos segundos, às vezes não se preveem modos de fazer cumprir nem fiscalização nem penalidades. Tal é o caso da maior parte da legislação que tem a ver com empreguismo e que é mencionada no presente texto. O Dasp não veio a ser análogo a uma polícia de debelar o favoritismo – embora, nos anos de Vargas até 1945, tenha tido controle da administração de pessoal dos ministérios federais.

9.17 O grande enquadramento

O artigo 19 da Lei da Classificação de Cargos é difícil de interpretar para quem não conheça os detalhes de sua história específica. No entanto, o sentido geral é perceptível; os extranumerários que haviam sido beneficiados por leis anteriores, ganhando vantagens semelhantes às daquelas dos funcionários em sentido estrito, agora ficavam transformados em funcionários em sentido estrito.

Além disso, a Comissão Amaral Peixoto de 1963 informou sobre outra categoria de não funcionários no sentido legal estrito:

... a Lei nº 3.780 ... enquadrou como funcionários mais de uma centena de milhar de servidores pagos por verba global e, conseqüentemente, admitidos à margem do sistema de mérito. Leis posteriores aumentaram ainda mais o número dos não concursados que passaram a integrar definitivamente os quadros do funcionalismo. (transcrito por Wahrlich, 1983, p. 460).

9.18 O favoritismo reorganizado

O artigo 22 da Lei nº 3.780 extinguiu as categorias de extranumerários. Ao mesmo tempo, a lei criou categorias similares no artigo 23, que passavam a ser “pessoal temporário” e “pessoal de obras”. Segundo o artigo 24, as novas categorias submetiam-se às normas de empregados de conformidade com a Consolidação das Leis do Trabalho. Ademais, o artigo 26 autorizou a admissão de “especialista temporário”, que realizaria “atividade técnico-especializada”. A permanência do admitido seria de um exercício financeiro.

É significativa a ausência de um limite de número de pessoas ou de número de postos a serem ocupados dessa maneira. A lei também não exclui a possibilidade de renovação de contrato ou de recontração da mesma pessoa em outro exercício financeiro. A julgar pela maneira como se interpretavam leis na época, é razoável suspeitar que ocorreriam renovações ou recontrações.

Veja-se um testemunho histórico de um procedimento parecido. Muitas vezes, escolas públicas em Minas Gerais tiveram professores que ingressaram por meio de contrato de vigência anual. Depois, sem interrupção de tempo, esses contratos foram renovados sucessivamente por anos e anos. Desta maneira, professores trabalharam para o setor público por dez a quinze anos ou mais (Antunes Rocha, 1999, p. 124).

A Lei nº 3.780 também criou a forma de preenchimento de cargos por acesso (artigos 34, 35 e 53). Alguns cargos ou algumas classes de cargos ficariam no “regime de acesso”. Isto é, metade das vagas, em vez de serem preenchidas por concursos, seriam preenchidas com base em avaliações internas do próprio órgão público. Estas afeririam a capacidade do funcionário em tarefas típicas do novo cargo ou examinariam títulos do funcionário relativos a sua experiência funcional.

Por conseguinte, o preenchimento de metade das vagas de certos cargos estaria sob maior arbítrio dos dirigentes do órgão público. Em última instância, sob controle discricionário do chefe do Poder Executivo. E quanto aos cargos fora do regime de acesso? Esta lei repete no artigo 53, com outras palavras, a ambigüidade da ‘primeira

investidura'. Pois diz que as vagas 'da classe inicial' são preenchidas mediante concurso. Mas omite-se sobre subida de degraus em conjunto com mudanças de carreira realizadas internamente por um órgão público.

São relevantes os seguintes aspectos. Primeiro, ao ser nomeado por acesso, o funcionário ia para um novo cargo, embora de carreira afim ou da mesma formação profissional. Segundo, receberia vencimento superior ao daquele do cargo que deixava. Portanto, havia um atrativo financeiro. Terceiro, havia um enfraquecimento do princípio de concurso. Em um processo de seleção interna sob sua influência, um dirigente tinha mais uma oportunidade de recompensar seus funcionários preferidos com algo parecido com uma promoção.

Portanto, o regime de acesso dava aos dirigentes uma vantagem adicional de amarrar funcionários ao arbítrio dos chefes. Em suma, apesar da aparência de dureza no artigo sobre interinos, essa lei de fato reorganizou as facilidades para favoritismo no Executivo federal brasileiro.

Principalmente, ela deu nova formalidade ao esquema de duas espécies; agora seria formado de funcionários regidos por estatuto *versus* contratados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho. Tempos depois, referidos como funcionários estatutários *versus* celetistas. Beatriz Wahrlich faz menção a isto às vezes, embora empregando a expressão com suavidade diplomática "dualidade de regime jurídico para o servidor público" (Wahrlich, 1983, p. 440).

9.19 Avaliação do sistema de mérito em 1957

Testemunhando sobre o final dos anos 1940, José Medeiros escreveu na própria revista editada pelo Dasp: "... o número de extra-numerários excede, desde algum tempo, ao de funcionários." Disse também que "... há repartições trabalhando eficientemente apenas com extranumerários, sem nenhum funcionário em sua lotação." (Medeiros, 1950a, p. 56; grafia original). Talvez se referisse somente ao nível federal do Estado, mas provavelmente era verdade também no que concerne aos outros níveis.

Beatriz Marques de Souza Wahrlich foi uma das primeiras funcionárias do Dasp, onde fez carreira. Escreveu diversos bons trabalhos sobre este órgão e sobre administração de pessoal no setor público. Apesar de seu perceptível viés favorável ao Dasp, de vez em quando mostrou insuficiências da atuação deste órgão. Assim o fez em um breve panorama do sistema de mérito na administração federal por volta de 1957.

Com uma linguagem discreta e suave, admitiu que o acesso aos cargos médios de carreira no nível federal tinha sido grandemente influenciado por critérios de favoritismo (Wahrlich, 1957, p. 238). E confirmou que os concursos davam acesso somente aos cargos iniciais da carreira (portanto, conclui-se, sendo comum a interpretação favoritista do conceito de primeira investidura). Quanto aos cargos do topo, que eram cargos de chefia e de direção, a própria legislação permitia que se submetessem a aspectos de conveniência político-partidária.

Wahrlich também exibiu a grande sujeição das promoções a juízos pessoais e subjetivos nas avaliações de desempenho. Portanto, de maneira indireta, quase velada, permitiu entender-se que, após o ingresso, os concursados tendiam gradativamente a ficar dependentes de tentações e de pressões por parte de seus superiores (Wahrlich, 1957, p. 238, 243-245).

Com sua característica prudência de linguagem, Beatriz Wahrlich informa que o Dasp realizou um número grande de concursos e de provas de habilitação, mas nunca lhe foi possível atender “à demanda”. O número de aprovados era inferior às “necessidades da administração” (Wahrlich, 1983, p. 440). Ora, ‘necessidades’ tem certa ambiguidade, por causa da conotação de que seriam impostas por fatores objetivos e externos aos órgãos públicos. Em vez disto, de fato os administradores públicos às vezes enunciam o que querem e eles próprios dão o rótulo de ‘necessidades’.

Uma questão conexa é se os administradores estariam intensamente comprometidos com adoção do sistema de mérito. Se estivessem, muitos postos no setor público ficariam sem ser preenchidos (por falta de gente concursada). No entanto, não foi isso que aconteceu. Beatriz Wahrlich confirma o que outros trabalhos sobre a época informam: “O recurso à nomeação interina, no caso dos funcionários, foi constante ... até ... 1967” (Wahrlich, 1983, p. 440).

Quanto aos extranumerários (e aos contratados, a partir de julho de 1960), para os quais havia maior flexibilidade gerencial, provavelmente foram admitidos os pretendentes que se mostrassem mais ao gosto dos administradores públicos.

9.20 Avaliação do sistema de mérito em 1963

No primeiro semestre de 1963, reuniu-se a Comissão Amaral Peixoto, cujo objetivo era realizar estudos e formular um projeto de reforma administrativa. Ela fez uma análise da experiência do sistema de mérito, tendo destacado o seguinte. De 1937 a 1962, o Dasp aprovou 75.155 candidatos em seus concursos. No entanto, somente nos cargos

dos ministérios do Executivo federal havia 300 mil funcionários em 1962. Isto dava uma indicação de que a parcela de funcionários concursados seria provavelmente pequena (ou seja, estimada em 25%).

Essa indicação tornou-se mais forte com uma constatação adicional. Entre as autarquias somente duas delas tinham tradição de recrutar servidores por concurso: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários. Nas duas juntas podiam-se estimar 14 mil funcionários, para os quais era razoável supor todos como sendo concursados. Sendo assim, os aprovados em concursos realizados pelo Dasp e por autarquias seriam aproximadamente 89 mil (que é igual a 75 mil mais 14 mil).

Essa soma poderia ser comparada a um total de 500 mil cargos ocupados em ministérios e em autarquias. Isto leva a uma estimativa de 17,8% dos cargos possivelmente estando ocupados por concursados (Wahrlich, 1983, p. 458-459). A explicação desta porcentagem baixa é que os concursos eram realizados para uma minoria das funções do Executivo federal (parte dos cargos de funcionários em sentido legal); porém, os extranumerários e o pessoal pago à conta de verba global eram incumbidos da maioria das funções (sobre este pessoal, ver subseção 9.21).

Poucos meses depois, em seu livro técnico sobre administração de pessoal, Beatriz Wahrlich referiu-se ao Brasil como “país que vive, há quase 30 anos, ensaiando os primeiros passos no ‘sistema de mérito’” (Wahrlich, 1964, p. 43; grafia original).

Esta é a conclusão de Beatriz Wahrlich:

Não se diga que o Dasp tenha conseguido atingir plenamente o alvo. Muito ao contrário, (...) o número dos candidatos habilitados em concurso, a partir de 1937, não chegou nunca a atender às necessidades do serviço público, e o recurso à nomeação interina e ao extranumerário acabou produzindo, a longo prazo, um número de não-concursados superior ao dos concursados, no serviço público (Wahrlich, 1983, p. 494; grafia original).

9.21 Um possível embrião da terceirização

Paulo Sarasate disse que, em certos órgãos públicos, havia alguns funcionários cujos nomes não apareciam no quadro de pessoal do órgão nem nas folhas de pagamentos. Ao mesmo tempo, apesar disso, eles eram pagos em contrapartida de assinar recibos (Sarasate, 1967, p. 186). Ou seja, pelo que parece querer dizer, nem apareciam nos quadros (funcionários no sentido legal) nem nas tabelas (extranumerários ou contratados).

Diz Florivaldo Dutra de Araújo: “Continuou a ocorrer a admissão ilegal de servidores, simplesmente pagos mediante recibo ...” (Araújo, 2007, p. 155). Isto é, o que já havia há anos continuou depois de julho de 1960, depois da Lei da Classificação de Cargos. Aqueles pagos mediante recibo formam uma categoria analítica especial, possivelmente a mesma que em outros lugares é mencionada como “pessoal pago a conta de verba global” e “servidores pagos por verba global” (Wahrlich, 1983, p. 459, 460).

Quase nada se encontrou sobre essa categoria na pesquisa que resultou no presente texto. A julgar pelas breves menções, o que acontecia era o seguinte. Um órgão público contratava uma empresa (ou talvez simplesmente um grupo de indivíduos) para realizar uma obra ou prestar um serviço em grande escala (tal como fazer a limpeza de um prédio, aplinar um terreno do patrimônio público, plantar uma horta de uma escola agrícola). O negócio, muitas vezes sendo intensivo em mão de obra, consistia predominantemente em utilizar trabalhadores.

Por causa do contrato e da finalidade, havia um gasto que era pago por meio da ‘verba global’; ou seja, por meio da parte da receita que não era destacada para fins de gasto especificamente com pessoal. Porém, na prática, as obras e os serviços eram executados por trabalhadores de diferentes ofícios, além de mais alguns gerentes e chefes (entre os quais os organizadores ou donos do negócio). Na perspectiva econômica, era realmente um gasto com pessoal, embora viesse a ser contabilizado como uma obra ou como aquisição de um serviço; por isso, pago com a ‘verba global’.

Ademais, em vez de o órgão público fazer um pagamento único à empresa ou ao chefe do grupo, muitas vezes ele pagava diretamente aos trabalhadores um por um. Estes assinavam recibos que ficavam arquivados em pastas do órgão (pastas de gastos com contratos de obras ou de outros contratos, mas não em pastas de gasto com pessoal). Este procedimento era uma maneira contratual e contábil de transferir para o setor privado um emprego de mão de obra pelo Estado.

Também era um embrião da ‘terceirização’, embora esta palavra somente tenha aparecido bem mais tarde, no final dos anos 1970. Em boa parte da terceirização, as empresas são praticamente intermediárias no fornecimento de mão de obra. Por isso, às vezes uma empresa pode ser somente uma maneira de encobrir formalmente um grupo de trabalhadores. Contratualmente, uma empresa presta serviços ao Estado; realmente (pelo menos para o economista), o Estado utiliza mão de obra em seus processos produtivos.

10 CONTINUIDADE DO FAVORITISMO NO REGIME MILITAR

10.1 A Constituição sem força

Em 31 de março de 1964 e nos dias seguintes uma súbita rebelião militar depôs o presidente da República João Goulart e seu governo. Esta forma de destituição do cargo não estava prevista na Constituição nem regulamentada em nenhuma lei fundamentada nesta. Portanto, a Constituição de 1946 esteve em vigor de maneira estrita somente até o final de março de 1964.

Cedo, a vontade da cúpula do regime militar declarou-se firmemente acima dessa Constituição, por meio do Ato Institucional de 9 de abril. A partir de então, assumiu o papel de uma espécie de poder constituinte, o qual esteve permanentemente propenso a reabrir – por assim dizer – suas sessões legislativas. Desta maneira, tornou-se o árbitro supremo no âmbito legal e institucional.

Afonso Arinos de Melo Franco foi um dos mais eruditos e brilhantes políticos da UDN e da direita política no Brasil. Em sua carreira, opôs-se a Vargas, ao varguismo, ao PTB, a Kubitschek e a João Goulart. A seu ver, houve “a supressão dos princípios democráticos pela revolução de 1964”, instalando um ambiente de vozes abafadas, “leis sem força e a força sem lei” (Melo Franco, 1968, p. 65, 78, 269).

Por conseguinte, o que estava escrito na Constituição de 1946 veio a ser de vigência incerta, pois ficou sujeito a normas de legislação imprevisível oriunda da cúpula do regime. A partir daí, sendo modificada gradativamente, a Constituição vigorou até quase o meio de março de 1967. No dia 24 de janeiro deste ano promulgou-se a Constituição de 1967, dispondo que entraria em vigor em 15 de março (dia da posse do general Arthur da Costa e Silva na presidência da República, sucedendo ao general Humberto Castello Branco).

Os governos federais durante o regime militar não tiveram interesse efetivo em tornar coerente nem em fortalecer o chamado ‘sistema de mérito’. Pelo contrário, a Constituição de 1967 tornou ostensiva a possibilidade de admitir funcionários temporários ou contratados de maneira frouxa (no artigo 104 do texto não emendado). Em particular, deixou claro que eles podiam ser para “funções de natureza técnica ou especializada”.

Os funcionários temporários ou contratados ficavam regidos pela legislação trabalhista e eram mencionados como “servidores” nesse artigo. Todavia, legislação posterior (como o Decreto-Lei nº 200) passou a usar a locução ‘servidor público’ de modo geral,

às vezes abrangendo o que antes se chamaria ‘funcionário efetivo’ ou ‘funcionário estável’. Por meio destes dispositivos de flexibilidade gerencial, o regime militar de fato diminuiu a parcela de funcionários efetivos ou estáveis e enfraqueceu o regime de mérito (Lima Junior, 1998, p. 14).

Portanto, a Constituição de 1967 preservou as três subespécies do pessoal do Estado: funcionários e dois tipos de ‘não funcionários’. Pois o agrupamento dos ‘não funcionários’ legais continuou misto; alguns podiam ser “admitidos temporariamente para obras”, enquanto outros seriam contratados para “funções de natureza técnica ou especializada” (nas palavras do Decreto-Lei nº 200). A segunda expressão é ambígua o bastante para autorizar, por exemplo, contratos de professor universitário, de engenheiro, de cientista, de médico, de enfermeiro, entre outros.

Por conseguinte, a cúpula do regime militar optou por manter o regime administrativo de favoritismo modernizante que foi instalado por Vargas durante o regime político de exceção dos anos 1930. Aliás, o regime militar aprendeu muito com a experiência das administrações Vargas e Kubitschek (um seguidor de Vargas), copiando e aperfeiçoando suas instituições. No entanto, foi fortemente antagônica às pessoas de destaque que eram herdeiras de Vargas e atuavam na política, nos movimentos sociais, nos meios intelectuais e artísticos.

10.2 Decreto-Lei nº 200

A manutenção das três subespécies de pessoal confirmou-se ainda em 1967, por meio do Decreto-Lei nº 200. Seu artigo 96 autorizou a contratação de “especialistas para atender às exigências de trabalho técnico em institutos, órgãos de pesquisa e outras entidades especializadas da Administração Direta ou autarquia”. O artigo 97 permitiu a ministros do Executivo federal (autorizados pelo presidente da República) contratar “serviços de consultores técnicos e especialistas”.

O artigo 122 permitiu a contratação de indivíduos para prestação de serviços de “alto nível de especificidade, complexidade e responsabilidade”. O contrato deveria ser de tempo integral e de dedicação exclusiva. Estas características abrangem grande parte das atribuições específicas de funcionário público estável, em quem o Estado deveria confiar mais. O artigo manifesta a propósito de preterir funcionários efetivos em favor de contratados facilmente descartáveis. Estes são mais cômodos para certa espécie de administrador, pois a situação ocupacional deles induz à subserviência e até à adulação.

Portanto, o Decreto-Lei nº 200 formalizou a capacidade de apadrinhamento do presidente da República, dando-lhe benefício que ele poderia repassar a ministros do Executivo federal (e estes, por sua vez, a autoridades inferiores). Os dirigentes no regime militar tinham suas próprias necessidades de empreguismo, pretendendo obter apoio político, satisfazer nepotismo buscado por militares de alta patente e seduzir empresários influentes (Figueiredo Torres, 2007, p. 160, 164). Diz Marcelo de Figueiredo Torres:

... a liberdade de contratação propiciada pelo regime celetista foi utilizada de maneira patrimonialista e nepotista para favorecer a clientela de apadrinhados da alta burocracia civil e militar, além das indicações oriundas da classe política mais bem posicionada e cooptada. (Figueiredo Torres, 2007, p. 160).

A partir dessa época, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista serviram como contratadoras e fornecedoras de mão de obra para os ministérios e para seus órgãos públicos subordinados. Às vezes, em mais da sua metade, os empregados de algumas dessas fundações, empresas e sociedades foram cedidos à administração direta (Guerzoni Filho, 1996, p. 45).

10.3 Do regime militar ao fim da Nova República

Em 30 de junho de 1969 o governo federal tinha 735.118 funcionários civis, dos quais 452.911 em regime estatutário. O número de funcionários contratados pela legislação trabalhista era 198.992. Havia 22.982 funcionários admitidos como temporários, como especialistas temporários e como servidores de obras. O número de funcionários de assessoramento superior era 683. Particularmente instrutiva é a informação de que 59.550 funcionários eram “pagos mediante recibo” (Abreu e Silva, 1970, p. 18).

Como é usual, esses números têm uma margem de erro desconhecida. A fonte não informa a maneira como foram obtidos (pode ter sido por resposta a questionários). Também deixa certa ambiguidade do escopo da contagem (se inclui órgãos da administração indireta e quais; se inclui aposentados). Parece razoável a suspeita de que contem com mais fidelidade os funcionários dos ministérios do que aqueles do resto. Segundo o professor Gileno Marcelino, da Universidade de São Paulo, em 1988 somente 6% dos funcionários federais eram estatutários (Marcelino, 1988, p. 11).

Em dezembro de 1990 havia cerca de 700 mil funcionários civis ativos da União, dos quais cerca de 150 mil eram estatutários (Guerzoni Filho, 1996, p. 44-45). Grande parte dos 550 mil, talvez quase a totalidade, provavelmente ingressou por favoritismo, nisto

incluindo ser membro de uma rede de amigos ou de parentes de pessoas importantes (bem como amigos ou parentes de autoridades dos órgãos públicos).

Desde os anos 1930, o Dasp atuou com maior ou menor influência e prestígio. Mesmo assim, em geral foi o órgão de assessoramento e assistência direta e imediata ao presidente da República no que concerne a atos de administração e de política de pessoal. No entanto, a partir de 1967, redenominado Departamento Administrativo do Pessoal Civil, de fato deixou de sê-lo (apesar das ilusões de seu dirigente máximo). Foi subordinado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, cujo ministro passou a ser o interlocutor direto e imediato do presidente (Abreu e Silva, 1970, p. 14). Na época do regime militar, em geral este ministro tinha mais poder do que qualquer outro ministro civil.

A partir de 1985 começou a transição de redemocratização, em que os políticos civis começaram a retomar o poder. Ao mesmo tempo, tendo em vista as necessidades de obter apoio político, não é de admirar que o empreguismo tenha sido vigoroso no período (Figueiredo Torres, 2007, p. 163). As instituições davam flexibilidade gerencial ao administrador público, sendo propícias ao favoritismo.

11. COMENTÁRIO FINAL

Hoje em dia alguns comentaristas da mídia queixam-se de ser numeroso o grupo daqueles que se inscrevem em concursos públicos, querendo ingressar no funcionalismo. Insinuam que o grupo busca vida cômoda. Há tempos, a professora de administração Beatriz Wahrlich já deu uma resposta a esta queixa, sugerindo que se compare com outro grupo: "... 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 ..." (Wahrlich, 1970, p. 13).

Ou seja, o que o concurso seleciona não é somente quem tem conhecimento ou experiência profissional. Seleciona também um tipo de pessoas, provavelmente mais sério e mais empreendedor. A disposição para fazer concurso é um indicador de valorizar autonomia pessoal – optar por enfrentar uma tarefa árdua em vez de acomodar-se com receber um favor de imenso valor.

Repudiando o favoritismo, Wahrlich disse que "... o cargo [de funcionário] 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."

TEXTO para DISCUSSÃO

Acrescentou que o desenvolvimento do país requer um Estado com "... melhor pessoal – que só acidentalmente poderia ser obtido sem um sistema de seleção expurgado de influências estranhas à boa técnica [administrativa]". (Wahrlich, 1970, p. 13).

Nessas considerações ela resumiu o papel do 'regime de corpo permanente de servidores públicos', mais conhecido como 'sistema de mérito'. Este almeja impossibilitar o preenchimento de postos de trabalho por motivos afetivos e de afinidades ou laços político-partidários (Mises, 1945, p. 68). Isto é, os postos dos funcionários ordinários (ou seja, dos não chefes ou não portadores de comissão).

Porém, sucedeu que, na experiência brasileira de 1930 a 1988, a implantação desse sistema foi desviada pela existência de uma espécie renovada de favoritismo político-partidário. Ou seja, o favoritismo modernizante – uma espécie que chega no bojo de uma ou outra reforma que se apresenta como modernizadora de administração pública.

Deformado pelo favoritismo modernizante, desenvolveu-se um sistema de mérito 'diluído'. Wahrlich chamou-o caridosamente de 'incipiente' porque, três décadas depois de iniciado, continuava "ensaiando os primeiros passos" (Wahrlich, 1964, p. 38, 43). Porém, o adjetivo 'diluído' parece melhor – por dar a conotação de uma mistura, como de fato é: consiste de algumas instituições do sistema de mérito que se enfraquecem em convivência promíscua com o favoritismo.

Ou seja: i) uma parte do pessoal, que foi (e pode vir a ser) preponderante numericamente, pode ser admitida e despedida com facilidade pelos administradores do Estado; e ii) a parte de concursados passa por processos seletivos internos que envolvem, por um lado, fatores intangíveis do funcionário e, por outro, consideráveis benefícios ou penalidades atribuíveis aos funcionários conforme juízos dos administradores do órgão público. No sistema de mérito diluído, processos ou etapas de seleção interna desfazem o que o concurso público quer fazer. Para o concursado houve uma conquista do cargo 'pelo mérito', por assim dizer; mas pode não haver uma manutenção do cargo 'pelo mérito'.

Quando ambos – entrar e ficar – de fato ocorrem 'pelo mérito', "cria[m] o clima propício ao florescimento da neutralidade e da imparcialidade como atitudes características do funcionário público"; ou seja, "propiciam a independência e confiança necessárias ao comportamento funcional politicamente neutro e imparcial sob qualquer aspecto.". Em contraste, quando a obtenção do cargo ocorre mediante favoritismo, ela "tolhe necessariamente a liberdade [de consciência], limita a autonomia [profissional] do funcionário.". (Wahrlich, 1964, p. 138).

Com raciocínios e procedimento de análise diferentes, o presente texto concorda com uma das conclusões do texto de Florivaldo Dutra de Araújo. Isto é, nos anos e décadas anteriores a 1988, os oponentes do sistema de mérito afrouxaram as normas legais e administrativas "... deixando os administradores de mãos livres para instaurar hábitos como o empreguismo no poder público e a sua transformação em instrumento de realização de interesses pessoais ou partidários.". (Araújo, 2007, p. 157-158).

O presente texto expôs costumes e instituições do favoritismo, inclusive suas duas variantes: favoritismo autoritário e favoritismo de austeridade (ou populismo de austeridade). Este conhecimento ajudará leitoras e leitores a identificar em certas propostas os dispositivos que reintroduzem ou ampliam as oportunidades institucionais para a prática do favoritismo. Também pode ser útil para que se repensem modificações institucionais que de fato fortaleçam e aperfeiçoem o sistema de mérito.

REFERÊNCIAS

- ABREU E SILVA, Glauco Lessa de. O DASP e a Reforma Administrativa. **Revista do Serviço Público**, v. 105, n. 1, p. 11-25, 1970.
- ALBANESE, Jay S. The causes of organized crime. **Journal of Contemporary Criminal Justice**, v. 16, n. 4, p. 409-423, Dec. 2000.
- ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 50, p. 143-169, jan.-jul. 2007.
- BASTIDE, Roger. **Brasil, terra de contrastes**. 8. ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- BECKER, Gary. **Accounting for tastes**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O governo Kubitschek: desenvolvimento e estabilidade política 1956-1961**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BOK, Derek. **The trouble with government**. Cambridge: Harvard University Press, 2001.
- CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

- CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa**: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. v. 1.
- CARVALHO E MELO, José Augusto de. Extranumerário. **Revista de Direito Administrativo**, v. 1, n. 1, p. 347-358, jan. 1945.
- CHAPMAN, Brian. **The profession of government**. London: George Allen & Unwin, 1959.
- DALLARI, Adilson Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: Estado e industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FIGUEIREDO TORRES, Marcelo Douglas de. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- FREEDMAN, Anne. **Patronage**: an American tradition. Chicago: Nelson-Hall, 1994.
- FURTADO, Celso. **A fantasia organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- GRAHAM, Lawrence Sherman. **The clash between formalism and reality in the Brazilian civil service**. Dissertation (Doctor of philosophy) – University of Florida, Dec. 1965.
- GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 41-66, jan-abr. 1996.
- LACERDA, Carlos. **Depoimento**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.
- LAMBERT, Jacques. **Os dois Brasis**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.
- LEVINE, Robert M. **O regime de Vargas**: os anos críticos, 1934-1938. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- LIGHT, Paul C. **The tides of reform**: making government work 1945-1995. New Haven: Yale University Press, 1997.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, p. 5-31, abr.-jun. 1998.
- LOPEZ, Felix; SILVA, Thiago. **O carrossel burocrático nos cargos de confiança**: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo federal brasileiro (1999-2017). Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2597).

MARCELINO, Gileno. O Estado no Brasil e as reformas administrativas planejadas. **Revista de Administração**, v. 23, n. 4, p. 9-15, out.-dez.1988.

MEDEIROS, José. Estabilidade de extranumerário. **Revista do Serviço Público**, v. 3, n. 1, p. 56-58, jul. 1950a.

_____. Efetividade e estabilidade. **Revista do Serviço Público**, v. 4, n. 2, p. 58-60, nov. 1950b.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. **A escalada**: memórias. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1965.

_____. **Planalto**: (memórias). Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1968.

MELO FRANCO, Virgílio de. **Outubro 1930**. 5. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MISES, Ludwig von. **Bureaucracy**. Glasgow: William Hodge, 1945.

MOE, Terry M. The politics of bureaucratic structure. *In*: CHUBB, John E.; PETERSON, Paul E. (Ed.). **Can the government govern?** Washington, DC: Brookings, 1989. p. 267-329.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

PEÇANHA, Celso. **A planície e o horizonte**: (memórias inacabadas). Niterói: Cromos, 1997.

PEREIRA, Robson Mendonça. **Washington Luís na administração de São Paulo (1914-1919)**. São Paulo: Unesp, 2010.

PRENDERGAST, Canice. A theory of "yes men". **American Economic Review**, v. 83, n. 4, p. 757-770, Sep. 1993.

_____; TOPEL, Robert H. Favoritism in organizations. **Journal of Political Economy**, v. 104, n. 5, p. 958-978, 1996.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

RIBEIRO, Antonio de Lima. **Gestão de pessoas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

RIBEIRO, José Augusto. **Jânio Quadros & José Aparecido**: o romance da renúncia. Juiz de Fora: Panorama, 2008. v. 1.

SALAH, Ben Fabrizi. **Droit de la fonction publique**. 2ème éd. Paris: Armand Colin, 2003.

SARASATE, Paulo. **A Constituição do Brasil ao alcance de todos**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1967.

SIDOU, J. M. Othon. **Dicionário Jurídico**: Academia Brasileira de Letras Jurídicas. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

SILVA, Hélio; CARNEIRO, Maria Cecília Ribas. **História da República Brasileira**: a renúncia de Jânio 1961. São Paulo: Editora Três, 1998.

TOPIK, Steven. **A presença do Estado na economia política do Brasil de 1889 a 1930**. Rio de Janeiro: Record, 1987.

VICTOR, Mário. **Cinco anos que abalaram o Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

VIEIRA, Paulo Fernandes. O extranumerário-mensalista no serviço civil brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 4, n. 1, p. 59-62, out. 1951.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. O sistema de mérito na administração federal brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 76, n. 2, p. 237-254, ago. 1957.

_____. **Administração de pessoal**: princípios e técnicas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

_____. Uma reforma da administração de pessoal vinculada ao processo de desenvolvimento nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 4, n. 1, p. 7-31, jan.-jun. 1970.

_____. **Reforma administrativa na era Vargas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

YOUNG, Jordan M. **Brasil 1954/1964**: fim de um ciclo civil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1974.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Leonardo Simão Lago Alvite

Matheus Manhoni de Paula Alves

Mayara Barros da Mota

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria
ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

