

BD

1960

F 165/60

CLAUDIONOR
LUTIGARDES
CARPOSO
DE CASTRO

PROBLEMAS DE
ORGANIZAÇÃO
DOS QUADROS
ADMINISTRATIVOS

ASP
08.26:35.08

p

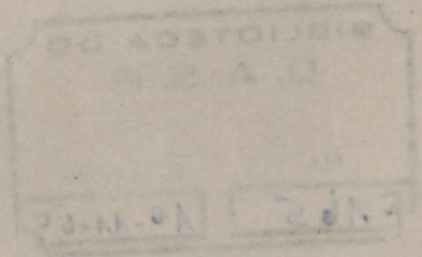
BD

PROBLEMAS DE ORGANIZAÇÃO DOS QUADROS ADMINISTRATIVOS

Claudionor Luttgardes Cardoso de Castro

Tese apresentada ao Instituto Superior
de Estudos Brasileiros (M. E. C.) e
defendida perante a Congregação desse
Educandário, pelo autor, a 2 de dezem-
bro de 1958.

BD/DASP
331.108.86:35.08
C3554



BIBLIOTECA DO
D. A. S. P.

N.º LATA

F 165 10-M-60

A Meu Pai,

PROF. LITTGARDES DE CASTRO

Mestre de várias gerações

A Minha Mãe,

ANNA CARDOSO DE CASTRO

Que me ensinou as primeiras letras

APRESENTAÇÃO

O autor dêste trabalho, impressionado com o fenómeno social do empreguismo no país, encara-o sob aspectos que merecem a atenção e o exame dos leitores. O assunto é palpitante e polêmico. Trata-se aqui de trabalho feito com afã de môço, de um estudo realizado com sinceridade, de um esforço despendido com incontestável elevação de intuitos. O jovem jornalista e estudioso dos problemas da administração pública está convencido da validade das observações de que êle extrai as diretrizes que sustenta em favor do desenvolvimento nacional.

Com a acolhida dada, em sua coleção de monografias, ao presente ensaio da lavra de Claudionor Luttgardes Cardoso de Castro, julga o Serviço de Documentação do D. A. S. P. manter-se atento à missão de divulgar os debates sôbre assuntos de interêsse vivo da administração pública, editando, neste caso presente, um representante da nova geração de estudiosos dessa matéria.

MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO
Diretor do Serviço de Documentação do
D.A.S.P.

NOTA

O presente trabalho, apesar de seu título, não tem em mira profligar o empreguismo e a corrupção administrativa no sentido em que o fazem as correntes políticas no momento em posição anti-govêrno.

Ainda que apontando os males do fenômeno e preconizando a evolução do chamado Estado Cartorial em um mais desejável Estado Funcional, não têm outra intenção estas notas a não ser a de realizar um estudo, ainda que superficial, de acôrdo com as possibilidades do autor, dos aspectos sociológicos que traz consigo tal complexo de fatos.

Exatamente por isso — considera o autor — tal evolução não se constitui em pedra angular do progresso do país, tese defendida por alguns. Em têrmos históricos, o fenômeno aqui focalizado não apresenta grande significação, a qual, entretanto, deve ser atribuída aos fatores que realmente entavam o processo de emancipação econômica do Brasil, como no trabalho a seguir se tenta demonstrar.

O AUTOR

Nos dias que correm, é comum ouvir-se dizer, por pessoas pertencentes às mais variadas gamas da escala social, cultural, econômica ou intelectual: — “É uma época infeliz para se viver, essa nossa...”. É uma frase que exprime um estado de desencanto com o momento histórico que vivemos, momento êsse que, pela sua agitação, pelas profundas contradições que apresenta, tudo muito próprio de uma fase de transição social — e transição como nunca houve, antes, na história dos povos, pela substituição completa de todos os conceitos até então vigentes nos mais diversos campos da atividade — lança aos ombros do elemento humano da ocasião terrível responsabilidade, qual seja a de, superando os enormes obstáculos sempre presentes nesses instantes, saber escolher e seguir a vereda certa, diante de tantas que se lhe deparam, ao mesmo tempo em que lhe subtrai implacavelmente os prazeres e as alegrias de que desfrutaram outras gerações, às quais, vivendo em época de tranqüilidade social, não foram chamadas a se desempenhar de papel tão importante, para a História da Humanidade.

Vivemos, sem dúvida, um instante histórico pobre de alegrias e de prazeres, para o homem co-

mum. Principalmente para o homem comum formado na escola da probidade, dos princípios éticos intangíveis, do respeito à dignidade humana, da justiça e do direito. É que se observa, nos dias presentes, talvez como uma conseqüência imediata do choque mortal entre ideologias e princípios de justiça social tão díspares, uma subversão completa de princípios e de valores. Ante o surto inflacionário, ante a industrialização dos países, ante o crescimento desmedido das cidades, ante o acesso das mulheres a quase todos os tipos de atividade, ante vários outros fenômenos da atualidade, iniciou-se uma luta sem tréguas e sem entranhas pelas melhores oportunidades. Nessa disputa, tudo vale, tudo é legítimo. Passou-se a lutar com tôdas as armas, não apenas as indicadas pelos princípios de dignidade. Por isso mesmo, a vitória mais rápida e mais retumbante passou a caber ao inescrupuloso, ao desonesto, ao aventureiro. Êsses tomaram conta dos postos capitais, com o que normalmente as práticas até então consideradas odiosas passaram a ser glorificadas. Ocorreu, então, uma substituição de conceituações: o desonesto, o inescrupuloso passou a ser considerado o "esperto", o "vivo", o que "sabe se defender"; os que continuaram a pautar seus atos e sua vida pelos princípios tradicionais de dignidade, entraram, ao revés, a colher maior soma de fracassos, a ser ridicularizados sob a pecha de desatualizados, de ingênuos, quando não de incômodos.

Como se vê, atravessamos uma época particularmente triste, para o homem comum, ainda que, pelo

seu conteúdo, extraordinariamente farta e satisfatória para um sociólogo. GOETHE, já idoso, ao ver a queda de Napoleão e a agitação que tomava conta da Espanha, disse: — “Eu rendo graças a Deus de um tal esgotamento do mundo não haver coincido com a minha mocidade.” Já um professor em suas memoráveis aulas, costuma afirmar, com os olhos a cintilarem sinceridade: — “Que felicidade, a que eu tive, de viver numa época e num país conturbados por fatos que oferecem tanta margem a estudo...”. Em Goethe, falou o homem comum, amargurado com as aflições que via recair sobre uma mocidade para a qual nada de bom iria acontecer, no que diz respeito às alegrias triviais da vida; o sociólogo, ávido de estudar e de encontrar soluções — a vereda certa — para os de seu tempo.

E, embora exista em nós muito do homem comum que falou pela boca de Goethe, sentimos que o mestre tem razão quando percebemos já nos estarmos distanciando do comêço dêste trabalho e não termos, ainda, chegado ao ponto central de nossas presentes cogitações, ao motivo-título do nosso tema: o empreguismo como fenômeno social, no Brasil de hoje. É que o material à disposição do estudioso de Sociologia, atualmente, em nosso país, é de tal monta, que, para discorrer sobre uma tese particular, forçoso é estar com a mesma sempre na primeira plana do pensamento, para não se entrar a falar de outros assuntos e, embrenhados nesse imenso cipoal que são os fatos sociais do nosso tempo, não conseguir chegar a conclusão alguma.

Já se disse, com muita razão, que, se todos os tempos acusaram a existência de crises, não se pode confundir a crise de uma época com uma época de crise. Nós, efetivamente, vivemos em uma época de crise: crise de crenças, crise ante o choque capitalismo-socialismo, crise em muitos outros sentidos, crise que atinge a todos os planos de vida. Há, assim, aquilo que poderíamos classificar como um esvaziamento do sentido da vida, em nosso tempo.

O empreguismo, como a louca corrida às melhores oportunidades, é um deplorável sub-produto do momento que vivemos — de agitação — no país que vivemos — situado na periferia do mundo ocidental, pelo seu subdesenvolvimento cultural e econômico. (*)

O EMPREGUISMO

Entremos, assim, na matéria de que nos propomos tratar: o empreguismo como um dos mais importantes fatores da atual e constante desorganização dos quadros de pessoal das entidades públicas, em nosso país.

O fenômeno, se bem que antigo, apresenta colorações novas, surgidas há pouco. Sua raiz, entretanto, está, a nosso ver, nos tempos do Brasil-Colônia, na época em que era ultrajante, a qualquer, dedicar-se a atividades braçais, identificadas que estavam estas com o trabalho escravo. Excluindo-as, pouco restava,

(*) Esse e o período precedente foram aduzidos à tese durante a defesa da mesma, pelo autor, perante a Congregação do I.S.E.B.

dentro de uma sociedade parcamente desenvolvida, mesmo nas suas mais elementares expressões de vida. Afora o trabalho braçal, destinado aos cativos, sobravam os encargos ligados ao comércio, ao artesanato e . . . o serviço público. Êste era, certamente, o mais desejado, de vez que trazia, além das imunidades naturais a quem estivesse a serviço da Coroa, a nobreza da investidura, que se estendia não só ao serviço das armas, como ao serviço público civil. Um escrivão de cartório ou um tabelião, um agente arrecadador da Coroa eram quase tão reverenciados quanto o escudeiro ou o comandante de tropas. Quem não pudesse, por qualquer motivo, ser soldado, procurava adquirir dignidade militar para se situar acima dos demais. Não foi por outro motivo que, já no Império, surgida a célebre Guarda Nacional, não havia fazendeiro ou filho de fazendeiro que, para obter ascendência definitiva sôbre os demais componentes da comunidade a que pertencia, não providenciasse, de imediato, um título de "coronel" ou de "tenente", conforme o caso, pelo qual passava a ser tratado daí por diante, como um reconhecimento público da nobreza que a pretensa patente lhe conferia.

A respeito, disse NÉLSON WERNECK SODRÉ que "a Guarda Nacional foi um resquício do espírito colonial e feudal, em virtude do qual só possuía dignidade o serviço das armas". Isso mesmo reconhece VITOR NUNES LEAL, em "Coronelismo, Enxada e Voto", ao dizer:

"Não tardaria (a Guarda Nacional) a tornar-se predominantemente e, depois,

meramente honorífica e decorativa; com suas patentes, distribuídas sòmente a correigionários, preveniam-se rebeldias ou preveniam-se devoções. O prestígio do título passou a constituir sedução muitas vèzes infalível na técnica de captação dos chefes locais. E a República continuaria a utilizar o processo durante muito tempo."

Também assim opina OLIVEIRA VIANNA, em "Evolução do Povo Brasileiro";

"Êsses fidalgos vêm de uma sociedade ainda modelada pela organização feudal: só o serviço das armas é nobre, só êle honra e classifica. Falta-lhes aquêlê sentimento da dignidade do labor agrícola, tão profundo entre os romanos do tempo de Cincinatus, no qual, no dizer de Plínio, os arados eram guiados por generais coroados de louros: *laurenato et triumphali aratore*. Êles vêm de uma sociedade organizada aristocràticamente, assentada sôbre a base dos "solares", dos "morgadios", das "honras", das "cavalarias", de terras lavradas pelo braço dos servos."

A verdade, entretanto, é que, como referimos antes, o serviço público civil também conferia uma certa nobreza a quem no mesmo se investisse. Aquêlê que trabalhava em um cartório fiscal, na época colonial, incumbia-se da arrecadação dos benefícios destinados à Coroa, participando do montante auferido. Era como que um sócio do Rei, condição que, por si

só, lhe emprestava nobreza e dignidade. Confirmação às nossas palavras encontramos na leitura de documentos antigos, da época a que fazemos alusão. Um exemplo está na "História Administrativa do Brasil", na parte referente à organização judiciária filipina, onde está dito, no Título LXI, ao se falar das atribuições cometidas aos então chamados "chanceleres das comarcas":

"Todos os Tabelliães, e Scrivães dante quaesquer Juizes, e Justiças das cidades, villas e lugares de nossos Reinos, que poder, a auctoridade tenham de julgar, darão em rol ao Chancellor da correição todas as penas, que em seus protocolos tiverem que pertençam à Chancellaria, no dia, que lhes per elle forem requeridas, sob pena de elles pagarem de suas casas as penas, que não derem em rol. E alem disto sejam suspensos dos Officios até nossa mercê."

Era o Rei, do alto de seu pedestal de monarca absoluto, a se referir aos tabeliães e escrivães e ao poder judicante de que se achavam investidos, em matéria fiscal.

Outro elemento, a atestar a nobreza que realmente existia no exercício da função pública civil, em nosso país, nos tempos recuados do Brasil-Colônia e do Brasil-Império, é o modo previsto para o provimento dos cargos públicos civis na primeira Constituição que tivemos, logo que nos organizamos em nação politicamente independente. Na Carta

Magna de 25 de março de 1824, no art. 179, ítem 14, lá está:

“Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja a de seus talentos e virtudes”.

Aquêlé, portanto, que fôsse julgado, a critério de El-Rei ou de seus áulicos, talentoso e prenehe de virtudes, poderia ser soldado, político . . . ou servidor público civil! Um prêmio de sua Majestade aos escolhidos! (*)

Com o passar dos anos, adveio um maior progresso, para o país, com o que se tornou mais ampla a máquina estatal. À proporção que a comunidade nacional se desenvolvia, novas exigências recaíam sobre-o poder público, resultando na criação de novos setores governamentais. O Estado passou a ser cada vez mais solicitado a suprir setores antes inexistentes ou outrora entregues à iniciativa particular. Cresceu, assim, desmedidamente o aparelhamento público, tendo, ao mesmo tempo, com a abolição do cativo e o surgimento das doutrinas socialistas, deixado de ser considerado como infamante o trabalho braçal. Contrastantemente, todavia, o serviço público civil (já não tanto o serviço das armas) continuou a gozar do antigo prestígio, não só pelas razões ancestrais, como porque aos que ao mesmo se dedicassem seriam

(*) A partir da citação feita à obra «História Administrativa do Brasil», trata-se de matéria aduzida à tese quando de sua defesa, perante a Congregação do I.S.E.B., pelo autor.

conferidas, modernamente, uma série de vantagens e regalias desconhecidas dos assalariados a sôlto de entidades privadas. O Estado-empresário, como patrão, passou a ser o preferido.

A legislação trabalhista, ao surgir, objetivando proteger êste último tipo de trabalhador, ainda lançou sôbre o serviço público maior soma de atrativos. É que, a título de proteger o empregado particular — e, até certo ponto, realmente o protegeu — dispôs a legislação trabalhista, por exemplo, no sentido de que, após dez anos de serviço, não poderia o patrão dispensar o empregado, a não ser por motivo altamente ponderável, mediante indenização em dôbro, etc. Resulta daí que os patrões, pouco desejosos de arcarem com a perspectiva de tal ônus, como querendo estarem livres para recomposição dos quadros de suas emprêsas quando bem entendessem e do modo que mais lhes aprouvesse, ao sabor dos interêsses de seu negócio, entraram, via-de-regra, a dispensar o empregado, ainda que diligente e cumpridor de seus deveres, antes de completado um decênio. Com essa ameaça, assim, a pesar-lhe sôbre a cabeça, passou o assalariado brasileiro a ter como ponto ideal de suas cogitações o cargo público, onde, além da efetividade e da estabilidade, conta com uma série de regalias por completo ausentes da atividade privada, o que significa, de fato, tranqüilidade de dias futuros, para si e sua família.

Essa atração exercida pela função pública sôbre a classe média assalariada, em consequência da con-

jugação dos fatores remotos e atuais, já expostos, que lhe dão o caráter de atividade privilegiada, já foi apontada, por homens de estudo, até como uma das causas determinantes da tendência migratória do homem brasileiro do campo para a cidade. Um que assim se expressou, por exemplo, foi o Deputado JOSÉ JOFFILY, ao asseverar, em trabalho de sua lavra intitulado "Porque sou mudancista":

"Se analisarmos as origens profundas de tal saturação, verificamos que foi ela produzida menos pelo crescimento vegetativo, do que pela marcha migratória interna em busca das asas protetoras do Estado Cartorial."

E mais adiante, sôbre a preferência brasileira pelos cargos públicos:

"Tôda gente luta desesperadamente por um emprêgo oficial no Rio de Janeiro, correndo-se o risco de transformarmos as repartições públicas num imenso abrigo de pensionistas civis e militares ou num vasto cartório, enquanto os chefes do govêrno são, afinal, compelidos a resistir noite e dia às pressões da política clientelística, ao invés de concentrarem seu tempo e suas energias no sentido e decisão dos grandes problemas nacionais. Eis, em duas pinceladas, uma visão do Estado Cartorial" (*).

(*) A referência ao Deputado JOSÉ JOFFILY foi feita durante a defesa oral da tese, pelo autor, perante a Congregação do I.S.E.B. e acrescentada ao presente trabalho.

O VOTO

Reside nisso a gênese moderna do fenômeno do empreguismo: a nobreza ancestral ainda hoje conferida à atividade pública e as garantias que êsse tipo de trabalho traz para seu executante. Dessa preferência, como sabemos, têm tirado o máximo proveito os atuais administradores, para obterem vantagens eleitorais. Oferecem o cargo público e pedem, em contrapartida, o voto, nas eleições. Barganha, portanto: emprêgo por voto.

É a êsse tipo de Estado que HÉLIO JAGUARIBE, em sua obra "Condições institucionais do desenvolvimento", chama de Estado Cartorial, pelas semelhanças que apresenta com a estrutura dos cartórios fiscais da época colonial.

O voto, assim, dentro do regime em que vivemos e tendo em vista o presente estágio de desenvolvimento democrático do povo, pode, a nosso ver, dividir-se em quatro tipos principais, tomando-se como elemento classificatório a motivação:

- 1º) voto de interêsse;
- 2º) voto de gratidão;
- 3º) voto de amizade;
- 4º) voto dogmático.

Voto de interêsse — É o principal, no processo eleitoral brasileiro, que mais caracteriza o chamado Estado Cartorial. É dado sem qualquer consciência de natureza democrática e tendo em mira, tão-sò-

mente, o cumprimento de uma promessa, em benefício do votante, por parte do candidato, se eleito. Um voto, assim, de características profundamente utilitárias, a desvirtuar por completo o objetivo doutrinário do sufrágio universal. Não há aquela consciência de que se deve votar como obrigação para com a Pátria, como meio de se atingir a um estágio mais elevado de democracia. Nada disso. O voto é, ainda, simples meio de se conseguir vantagem econômica pessoal.

Concorre, para isso, o fato de não existir sentimento partidário, no Brasil, mas apenas a motivação de natureza pessoal. Os partidos existem unicamente para executarem seu papel de catapultas de personalidades carismáticas. Estas é que existem, para o povo. E êste, quando não vota no seu ídolo, o que em geral acontece nas disputas presidenciais, vota objetivando vantagem imediata. Porque, para o nosso homem do povo, não existe interêsse algum que prevaleça sôbre o fundamental, a prazo curto, prometido para o dia seguinte. Do espírito utilitário e imediato do brasileiro diz bem ROSCOE C. MARTIN, professor da Maxwell School of Public Administration, Universidade de Siracusa, Estados Unidos, ao afirmar:

“O que dizer da preferência brasileira pelo lucro pronto e fácil, através de investimentos em imóveis, por exemplo, em face da imperativa necessidade nacional de empregar capitais em empreendimentos que dêem lucros mais modestos (mais seguros e mais certos, no entanto), através dos anos?”

E como êsse aspecto é patente, a ponto de ser perceptível aos olhos de um estrangeiro! . . .

Resulta daí a elevação, aos postos eletivos, como aos comandos executivos, de elementos completamente despreparados para a função legislativa como para as tarefas administrativas, aquêles mesmos que um escritor, em conferência há pouco pronunciada, chamou de "sargentos eleitorais", exatamente os pertencentes a partidos que, possuindo uma certa cúpula e grande base eleitoral, não dispõem de oficialato para ocupar posições importantes, no Executivo, tarefa para a qual são a miúde chamados.

Explica-se, assim, o elevado e melancólico índice de inépcia demonstrado, no Brasil, pelos ocupantes de postos de mando, na administração pública, o que faz com que o país perca, em muitas das vêzes, as oportunidades que se lhe apresentam para progredir, quer em face de injunções nacionais, quer frente a contingências internacionais. Não foi por outro motivo que HÉLIO JAGUARIBE asseverou, em sua "A Filosofia no Brasil":

"A elite econômica e política brasileira atingiu o *climax* de sua inépcia e de sua falta de representatividade. Precisamos da formação urgente de uma nova classe dirigente, a tempo de evitar que a situação internacional, favorável, atualmente, por causa da divisão das potências em dois blocos antagônicos, se modifique com a afirmação de uma hegemonia mundial. Porque, se tal ocorrência nos surpreender

no presente estado de subdesenvolvimento, o Brasil estará condenado, seja qual fôr o bloco vencedor, à condição de terra colonial, a serviço da fôrça dominante. Por isso a urgência da formação, em prazo curto, terrivelmente curto, de uma nova classe dirigente, para intervir na atual conjuntura e, tirando partido das contradições econômicas e sociais do país, transformá-lo em país desenvolvido.”

Altamente benéfico para o Brasil seria, sem dúvida, que tal classe dirigente se formasse. É indiscutível a necessidade da existência de dirigentes — e não apenas de governantes — e de uma opinião pública consciente, atuante, porque, quando ambos se omitem, os grupos de pressão fatalmente atuam. O que a miúdo tem ocorrido em nosso país, apesar do progresso verificado, devido, principalmente, a nosso ver, à vigilância diuturna exercida pela classe estudantil secundária e superior, que leva para as ruas, em passeatas, seu clamor, frente a fatos que possam comprometer o futuro da Pátria, o que põe em estado de alerta tôda a opinião pública nacional.

Dentro do complexo político-democrático, todavia, em que vivemos, difícil será fazer com que esse *staff*, que órgãos como o Instituto Superior de Estudos Brasileiros e a Escola Superior de Guerra procuram formar, possa vir a deter as rédeas do poder. Mas nem por isso advogamos ou permitimos que se advogue a supressão do atual regime, terapêutica agasalhada pelos mais simplistas. “A maneira de

preservar”, no dizer de OSCAR TENÓRIO, “nosso regime democrático da grave crise presente é subordiná-lo a princípios de justiça social, obra de que o Estado não deve descurar”. O que, em verdade, tem trabalhado em proveito da comunidade nacional tem sido o próprio ímpeto de progresso espontâneo que se observa, simplesmente avassalante, apesar dos homens. Cabe à atual geração — essa geração acossada por problemas de tôda ordem — achar a fórmula resolutive da questão. Na opinião de GAETANO MOSCA, “é necessário que a cultura e a preparação técnica sejam das vias que conduzam ao acesso da classe dirigente”. Uma das vias, pelo menos. Que o empreguismo continue, ainda que provisoriamente, como outra das vias, possivelmente a mais importante. Mas que a cultura e a preparação técnica também o sejam. Porque, como disse WILL DURANT, “a vida é de chances e não de fados. Deixando-se acontecer, nem tôdas as nossas lágrimas mudarão o que se tiver concretizado. Porque o mundo não é a favor nem contra nós, mas matéria-prima em nossas mãos, para com ela fazermos céu ou inferno”. Nosso raciocínio se deve desenvolver; assim, em têrmos mais perenes do que os de atualidade, de momento.

O voto de interêsse é, assim, uma das vigas-mestras do fenômeno do empreguismo, a determinar uma corrupção administrativa cada vez mais pronunciada, porque impune, porque premiada com a eleição dos que a promovem.

Voto de gratidão — Desempenha importante papel, também, nas eleições brasileiras, a desvirtuar

igualmente a finalidade do sufrágio. Praticado inclusive pelas camadas tidas como as mais cultas da população, resume-se em ser destinado a alguém a quem o votante devota sentimento de gratidão. É o voto, aqui, mais uma vez tratado como um bem patrimonial à disposição do eleitor, com o qual retribuí êle favores porventura recebidos, quer seja um emprêgo, um financiamento para aquisição de casa própria ou a cura de um parente querido.

Devemos a êsse tipo de voto o sempre grande contingente de médicos em postos eletivos. Aquêlê que teve uma úlcera curada ou viu seu filho livre de um perigoso sarampo, dispõe-se imediatamente a negociar seu voto como prova de gratidão àquele que o livrou de tais aflições. Às vêzes dá o voto como única dádiva sua a oferecer; noutros casos, entretanto, dá o voto para não ter de pagar consulta ou retribuir os benefícios recebidos com um presente. A idéia do nosso eleitor é a de que o voto nada lhe custa e é aceito com prazer, sendo propriedade sua. Não tem nenhuma consciência de que, em têrmos de progresso do país, é o voto uma mercadoria inegociável, devendo, contrastantemente, ser dada talvez a um desconhecido, contanto que êste possa, com sua ação, trazer benefícios à coletividade.

Em face do panorama, muito há a fazer, como está claro. Não havendo uma consciência de que todo cidadão, ao votar, está contribuindo para tornar seu país melhor ou pior, o regime representativo, naquilo que de mais expressivo êle tem, não passará de mera ficção. Como diz ARAÛJO CAVALCANTI, "há, sobre-

tudo, que interessar as nossas massas apáticas na solução dos tremendos problemas que nos afligem. Sem a cooperação do povo, os governos fracassam lamentavelmente e um dos nossos grandes males é que nos habituamos a tudo esperar dos governos". Que elas tomem consciência de que o voto por gratidão, como os demais aqui enumerados, é um autêntico crime que se pratica contra o futuro da Pátria.

Voto de amizade — É o que pesa sobremaneira nas eleições municipais. É o presente dado ao amigo candidato, como prova de estima, ainda que dêle não se pretenda necessitar, não se confundindo, assim, com o voto de interesse. Praticado preferentemente no âmbito comunal, por ser êsse o ponto do processo democrático escolhido pelo espírito irreverente do brasileiro para objeto do anedotário eleitoral. O vereador é um mandatário sem imunidades, legislando em geral em causa própria e, por isso, mais exposto à irreverência geral, para o que também contribuiu a pequena distância em que está do eleitor, geográfica e hierárquicamente.

Necessário se torna, a nosso ver, interessar um pouco mais as massas votantes no sentido da alta responsabilidade do voto municipal, que deve ser incutido no espírito do povo como tão importante quanto os demais. É preciso não deixar que um vislumbre de descrença surja no eleitor, com relação a um dos tipos de voto que exerce. Porque essa descrença poder-se-á estender dêsse tipo a todos os outros e à própria essência do sistema democrático.

GAETANO MOSCA lembra que “a grande Revolução Francêsa ocorreu quando a imensa maioria dos franceses cessou de acreditar no direito divino dos reis; a Revolução Russa eclodiu quando a quase totalidade dos intelectuais e, talvez, também, a maioria dos operários e dos camponeses russos cessaram de acreditar que o Czar havia recebido de Deus a missão de governar autocràticamente a Santa Rússia”. Assim, também, um regime democrático pode se ver ridicularizado, a partir do momento em que todos se capacitarem de que, ao votar, não estão trabalhando pelo futuro da Pátria, mas preparando o ambiente para o surgimento de nova safra de anedotário eleitoral. (*).

Voto dogmático — Grande parte dos votos postos nas urnas eleitorais, em todo o Brasil, são fruto da orientação dogmática. Somos um país católico e é sabido de todos a ascendência que os párocos possuem sobre suas ovelhas, por todos os Estados da Federação. Esse é, aliás, um dos mais decisivos fatores com que contam certos elementos conservadores para se fazerem reeleger permanentemente, para o Congresso. Como está dito na “Sociologie Électo-

(*) A presente tese foi escrita em outubro de 1958. Agora, em... de 1960, quando a mesma é impressa, o ponto de vista aqui defendido, com relação ao voto municipal, vê-se integralmente confirmado pelos fatos. A 4/10/59, chamado às urnas para eleger sua Câmara Municipal, o povo paulistano sufragou, com 96 mil votos, o nome de... um rino-ceronte, o popular «Cacareco»! O episódio foi, à primeira vista, cômico; mas saltou aos olhos de todos o profundo desprezo dessa população altamente politizada pela investidura eletiva municipal. Tal acontecimento, de inegável significado e que deveria ser tomado como severa advertência aos edis para uma desejável austerização de seus hábitos políticos, jamais se verificaria no âmbito estadual ou federal. É que o eleitor leva esses dois tipos de voto a sério.

rale”, de R. S. MILNE, “l’Eglise est un facteur important du système conservateur . . .”. Por isso observa-se que massas de votantes que, por suas condições de vida, deveriam praticar um voto eminentemente populista, sufragam candidatos conservadores, em função unicamente da influência sobre eles exercida pelas prédicas de igreja. Votam, assim, dogmáticamente, porque lhes foi dito, sem direito a discussão, que êste candidato não serve e aquêle sim e muitas vêzes sem razões plausíveis que acompanhem tais afirmações, que vêm sob a forma de conselho, mas que possuem mais fôrça do que a mais terminante das ordens.

Êste tipo de voto tende a perder substância, em face da crescente dificuldade dos clérigos em fazer valer sua vontade sobre os eleitores de maneira dogmática. É que, com o aperfeiçoamento dos meios de circulação do pensamento, especialmente com os avanços experimentados no campo do rádio, não só no que diz respeito a raio de ação, como à variedade e elaboração dos “broadcasts” — já não dizemos televisão, que só atinge os grandes centros e, nestes, os economicamente mais bem aquinhoados — já não tem importância o não ler jornais, para que se possa ficar esclarecido, acêrca de assuntos políticos. Programas do melhor quilate são diàriamente irradiados pelas emissoras para todos os quadrantes do país, com notícias, comentários e entrevistas a respeito de todos os assuntos da atualidade política imagináveis. O púlpito deixa, assim, gradativamente, de ser a única fonte de orientação, para a grande massa votante do

interior, para se tornar apenas o ponto de onde provém uma das vozes a serem ouvidas, certamente ainda das mais autorizadas, para o eleitor católico de poucas letras.

Mas há um outro tipo de voto dogmático, que deve ser a todo custo extirpado do nosso sistema eleitoral, por absolutamente nocivo aos interesses de uma democracia: é o praticado pelos eleitores apáticos, que herdaram uma orientação política, muitas das vezes em desacôrdo com a situação vivida por aquêles que estabeleceram essa orientação, como principalmente com a mantida por êsses eleitores e, displicentemente, continuam a professar aquelas idéias que lhes vieram de pais e avós, sem observarem que o voto praticado por seus ascendentes não era para êles o certo e muito menos para quem o pratica agora, mercê do momento político que vivemos.

É o caso de indivíduos que, apesar de possuírem instrução superior e pertencerem a famílias com tradição genealógica, são meros assalariados, morrendo de fome amanhã, se deixarem de trabalhar hoje. Não se apercebem, entretanto, como seus maiores não se aperceberam, que o fator unificante, na vida dos homens, é o econômico. Não atinam que êles, por sua condição econômica contingencial, estão muito mais unificados a um operário, que também, como êles, tem de trabalhar para viver, do que a um bacharel latifundiário, que em comum com êles só tem o anel e o diploma, além de, provàvelmente, o lastro cultural. Privilegiando o fator cultural — ou o fator “pergaminho”, diríamos melhor — como unificante das

peessoas, numa comunidade, mais por vaidade do que, mesmo, por convicção e estudo, votam tais pessoas, ao ensêjo da realização de eleições, nos candidatos diplomados como êles, filhos de estirpes tradicionais como êles, mas, ao contrário dêles, usufrutuários de situações econômicas tranqüilas, que lhes advieram de pais e avós, representantes, muitas das vezes, da antiga sociedade latifundiária-mercantil do Brasil antigo. E o fazem com orgulho, proclamando-se "de elite", só podendo votar, assim, em candidatos "de elite". Não se apercebem de que o candidato proletário, trabalhador braçal ou, como êles, intelectual, mas, em qualquer hipótese, simples assalariado, é o elemento ao qual estão indissolúvelmente ligados, porque a ambos assiste o mesmo complexo de situação econômica. Que o fator econômico é tão determinante, na vida dos agrupamentos humanos, que o advento da Idade Moderna se deu mais em face do surgimento da letra de câmbio, do que em consequência da queda de Constantinopla, como convencionalmente assinalam os compêndios escolares. É o que, aliás, assevera HÉLIO JAGUARIBE, nas seguintes palavras:

"Acontece, empiricamente, como a observação permite verificar, que, por equívoco, determinadas classes ou determinados setores são induzidos a sustentar pontos de vista contrários aos seus próprios interesses."

Essa é a verdade. Votam em candidatos que, no Congresso, vão defender princípios e causas exata-

mente contrários às que possam consultar aos interesses de um assalariado.

Ainda há um tipo mais clamoroso de votante, do qual conhecemos vários exemplos. É o que, sendo de cultura rudimentar, posição modesta e *statu* de vida proletário, vota nos candidatos dos *trusts* econômicos, nos grandes professôres encartolados, numa reação mórbida inconsciente contra a situação de vida que leva e com a qual não se sente psicologicamente identificado. Uma atitude eleitoral autenticamente alienada, além de suicida.

Um desses que conhecemos adota tal atitude por ter sido criado por uma família de estrutura feudal, das tantas existentes no panorama latifundiário-mercantil do Brasil antigo, à qual seu pai e êle serviram. O mais completo tipo de individuo possuidor de mentalidade de escravo, por completo divorciado de seus legítimos interesses. Um votô dogmático, com fundo de gratidão. Acha que deve favor ao elemento no qual vota, por ter sido criado dentro da casa do pai ou avô do mesmo. Só não percebe que seu candidato resultou doutor e êle modesto assalariado, de onde se deflú a desigualdade de oportunidades conferida a um e a outro. Desigualdade que só se justificaria em face do mérito individual, nunca por questões de nascimento ou de estirpe, tal como sentencia YVES SIMON, na sua "Filosofia do Govêrno Democrático", ao dizer:

"Se, todavia, se considera injusto e intoleravelmente pernicioso que uma criança parcamente dotada goze de todos os privilégios oriundos da riqueza, enquanto que

outra, melhor dotada, tem de sofrer tôdas as desvantagens resultantes da pobreza de seus pais, a coerência parece exigir que nenhuma criança possa, como conseqüência de sua origem, gozar qualquer primazia ou sofrer qualquer dano peculiar.”

OS PARTIDOS

Como pano de fundo de todo êsse cenário, onde se desenvolve o empreguismo, assistimos ao espetáculo dos partidos, um sem número de partidos, dos quais quase nenhum tem base doutrinária. Sôbre êles teve certo político, quando Senador da República, discursando na Câmara Alta, esta feliz expressão: — “No Brasil, há dois tipos de partidos: os que estão no poder e os que querem o poder.”

É o que sempre tem ocorrido, é o que ocorre ainda hoje. Partido nenhum brasileiro encontra-se estreitamente vinculado a uma ideologia. Temos, nos dias que correm, duas únicas correntes partidárias dotadas de expressividade:

a) a primeira, dos elementos latifundiários-mercantis, com tendências alienadas estrangeirizantes e alta receptividade nos meios conspícuos de elevada situação econômica. Postula a moralização administrativa do país, acenando para as massas com tal bandeira, a bandeira do moralismo, que erege os sintomas em causas, numa crítica individual aos governantes e a seus atos, ao invés de procurar estabelecer fórmulas para o término do velho regime de espoliação econômica, determinante do nosso subdesen-

volvimento, cuja existência mantém de pé a atual política de clientela e as práticas de favorecimento indébito. Consegue expressivas votações com o uso de tal estratagema, pois que a corrupção administrativa em geral é repudiada pela classe média, a que mais observa os padrões éticos, a qual, todavia, não se apercebe, ao depositar seu voto em proveito dos candidatos de tal corrente, que a mesma traz consigo, além dessa bandeira de guerra, uma outra, encapuzada, que é a da proteção aos interesses capitalistas, no que de mais nocivo possam os mesmos ter para a coletividade assalariada. São elementos que defendem, por detrás da cortina, a manutenção da nossa situação de país de economia tipicamente colonial, com a heteronomia e a exogenia a nos asfixiarem, “a totalidade de nossas atividades econômicas internas na dependência absoluta dos acontecimentos externos”, como nos ensina OLYMPIO DE SOUZA ANDRADE. Possuem, ainda, a maior influência sôbre os meios de formação da opinião pública, de vez que predominantes na imprensa e no Congresso;

b) a segunda, dos elementos trabalhistas-populistas, cujos “sargentos eleitorais”, nos postos de mando, praticam desabusadamente a corrupção administrativa, fato repudiado pela classe média, como se sabe de forte expressão eleitoral, a qual, contrastantemente, é a mais beneficiada por essa política de clientela, de que resulta o empreguismo. Essa mesma corrente, a par dos fatores negativos que a indispõem com parte do eleitorado, traz consigo a defesa dos

princípios nacionalistas, propugnando pela formação e difusão da ideologia do desenvolvimento, que poderá dar cobertura filosófica ao processo de emancipação econômica nacional.

Tende, todavia, esta última corrente a perder substância junto à massa, tendo em vista que, enquanto os fatores à mesma inerentes e de receptividade positiva são pouco conhecidos do eleitor comum, além de se mostrarem de compreensão difícil, para o elemento menos culto, os fatores negativos que traz consigo — corrupção administrativa — são do domínio e da execração pública, principalmente em face do “cavalo-de-batalha” que da mesma faz a facção oposta. Ao revés, a primeira corrente tende a adquirir maior lastro no seio do eleitorado, por não serem perceptíveis ao povo seus fatores negativos, mais do conhecimento do homem de letras, ao contrário dos fatores positivos, visíveis aos olhos de todos e um grande anseio da massa votante, essa massa que só pensa em termos imediatistas, votando hoje para colher o resultado amanhã, razão por que vota esperando ver o empreguismo acabar no dia seguinte, mas não para ver o país emancipado economicamente dentro de 20 a 30 anos. O que a impressiona é exatamente aquilo que, em termos históricos, não tem significação, ao mesmo tempo em que relega a plano secundário modificações que talvez não venha a assistir, mas que são as vitais, para a vida de um povo.

O ideal, sem dúvida, seria podermos superar esse tipo de Estado Cartorial, atualmente já em fase



crítica, porque subsiste em uma sociedade que experimenta rápidas transformações, não sendo mais, praticamente, aquela na qual tal fenômeno se formou, para caminharmos em direção ao Estado Funcional, para o que precisamos executar um largo programa de mobilização e educação ideológicas, formando correntes de idéias favoráveis às nossas metas de desenvolvimento. Aproveitaremos, destarte, o que há de bom nas duas correntes partidárias ora em choque. DURKHEIM afirmou que "as novas tendências e orientações não se descobrem à luz do dia, a não ser que sejam despertadas por uma intensa sêde de justiça e a consciência pública as prestigie." É o que nos falta.

Estamos, todavia, dentro de um sistema moral. E, como dizia NIETZSCHE, "é sempre uma coisa horrível combater o sistema moral, de uma época, pelas reações vingadoras que se desencadeiam, por dentro e por fora". Para modificar o *statu quo*, interesses inúmeros terão de ser contrariados. Daí as palavras de VON IHERING:

"Quando o Direito existente é assim defendido pelos interesses, o Direito do futuro só pode abrir caminho sustentando luta árdua e longa. Nessas ocasiões, ou se sacrifica o Direito à paz, ou a paz ao Direito. Claro que as naturezas seletas escolherão a segunda hipótese. Porque é privilégio das mesmas sacrificarem-se sem interesse pela defesa do Direito."

Temos, entretanto, de continuar na luta mal começada de, evoluindo para o Estado Funcional, lutar pela penetração dos postulados da filosofia nacionalista-desenvolvimentista no seio do povo, para que adquira base. Como disse HEGEL, "a filosofia de um povo ou de um momento é sincrônica com o povo e o momento em que surge". E é tempo de produzirmos a nossa floração filosófica, pois que nosso país está no vestíbulo de seu instante histórico. Temos de marchar mais depressa do que a Inglaterra, que levou 800 anos de sua formação a Shakespeare ou a França que gastou outro tanto para chegar a Montaigne. Nossa evolução se está acelerando e os nossos filósofos já surgem. KARL MARX sentenciou, com razão, que "os filósofos não saem da terra, como cogumelos; são frutos de sua época, de seus povos. Os mesmos espíritos que constroem os cérebros dos filósofos, constroem os caminhos de ferro trilhados pelos trabalhadores".

É de se registrar, ademais, no dizer de HÉLIO JAGUARIBE, "uma tendência acentuada para que se formem, ideal e realmente, as condições necessárias à cogitação filosófica, graças à profunda crise em que se encontra o país, crise essa que, se não for destruidora, poderá ter os melhores efeitos sobre a nossa cultura. Há um descompasso entre as nossas necessidades culturais e econômicas e as possibilidades de atendimento que apresentam as forças tradicionais". Isso evidencia a necessidade imperiosa da substituição de tais fatôres.

UM REPARO

HÉLIO JAGUARIBE, analisando as minúcias daquilo que êle batizou como Estado Cartorial, diz que "há o parasitismo na classe média brasileira, na medida em que os quadros do funcionalismo público, civil e militar, se encontram nitidamente hipertrofiados em relação aos serviços efetivamente exigidos pelo país, o que representa uma forma de subsídio indireto a uma classe *que efetivamente permanece ociosa*". E ainda: "... o emprêgo público não se destina de fato à prestação de nenhum serviço público, mas apenas a subsidiar, de forma mais ou menos indireta, as clientelas, em troca do apoio eleitoral. A classe dominante indiretamente *subsídia a ociosidade e a marginalidade da classe média*, enquadrando-a no Estado Cartorial". (Os grifos são nossos).

Parece-nos certa a análise que faz, a respeito do fenômeno. E nada teríamos a ressaltar, não fôssem os qualificativos excessivamente fortes que lança sobre os componentes da classe média incluídos no Estado Cartorial.

Não há dúvida de que, em tese, os cargos públicos são criados para premiar clientelas eleitorais. É fato comum contarem as repartições menos gravadas de encargos com o maior número de pseudo-servidores, aí lotados apenas para efeito de percepção de vencimentos, ao fim de cada mês, pois que nas mesmas não aparecem. Conhecemos um gabinete de determinado titular, em uma de nossas instituições previdenciárias, no qual, em certa época, havia mais

de uma centena de funcionários lotados. Mas apenas oito ou dez em serviço efetivo. E não são poucos os casos nossos conhecidos de elementos engajados no serviço público sem prestarem quaisquer serviços, à disposição de gabinetes e militando, nos 30 dias do mês, em atividades privadas.

Mas não é menos certo que, apesar de se tratar de um estudo sociológico do fenômeno, (*) não se pode adotar o absolutismo de termos genéricos ao referir a ociosidade da classe alvo dos benefícios do empreguismo. Ela não é por inteiro ociosa, muito menos marginal. A máquina estatal tem, principalmente nos dias que correm, quando o Estado é chamado a se desempenhar de atividades outrora dentro do campo estritamente privado, em grande parte em face dos modernos postulados sociais, como para evitar abuso do poder econômico, por parte de entidades privadas, papel da mais alta importância, para o bem-estar da comunidade. Não se poderá obscurecer, sem dúvida, que, dentro da organização vigente do sistema empreguista, se os serviços crescem em proporção aritmética, os cargos surgem em proporção geométrica. Mas daí a batizar tãda a classe média beneficiária do empreguismo como ociosa e marginal, parece-nos um pouco de exagero.

Vivemos há 15 anos em repartições públicas e sempre pudemos constatar a existência de uma par-

(*) O Professor HÉLIO JAGUARIBE, por coincidência examinador encarregado de argüir o autor desta tese, pela Congregação do I.S.E.B., quando da defesa oral da mesma, apresentou como justificativa de suas expressões exatamente a de que falava em termos globais.

cela de servidores, nesses locais, verdadeiramente dedicada à causa pública. Pode haver — isto, sim — ociosidade e abundância de elementos negativos. Mas a administração pública sempre se ressentiu — e continua a se ressentir — de talentos administrativos. Essa é uma das queixas apresentadas por HENRY REINING JR., em seu trabalho “As funções de administração de pessoal no serviço público”. E conosco está CELSO FURTADO, quando assevera:

“No que respeita a pessoal, o que interessa, acima de tudo, é elevar o nível das camadas superiores. É uma ilusão supor que existe demasiada gente na administração pública e que o problema se resolve impedindo a entrada de mais pessoal. A questão fundamental está na desproporção entre o pessoal qualificado e o não qualificado. Não é por outra razão que as repartições mais repletas de gente são tanto ou mais ineficientes do que as outras. A chave para a solução dêsse problema talvez seja buscar, dentro das próprias repartições, as pessoas de nível mental mais elevado, submetê-las a intenso treinamento e dar-lhes remuneração muito mais elevada (as melhores inteligências devem estar a serviço do bem público).”

É precisamente o nosso pensamento. Carece o serviço público é de talentos administrativos. E o bom administrador poderá, se quiser, descobri-los lá dentro, que os há inaproveitados, bastando que se lhes dê oportunidade. Como sentenciou, certa vez, WIL-

LIAM JAMES, "cada individuo é uma reserva de energias, que a ocasional obstetrícia das circunstâncias pode pôr em ação". É, portanto, de administradores-obstetras, no sentido a que se referiu êsse pensador, de que carece o serviço público.

O D. A. S. P.

Quando se fala em empreguismo, é mais do que justo que se abra um tópico a respeito do Departamento Administrativo do Serviço Público, verdadeiro esteio na luta contra o fenômeno.

Foi êsse órgão criado em 1937, com o objetivo de promover a racionalização do Serviço Público Civil. Sucedeu ao Conselho Federal do Serviço Público Civil. Verificado o papel que poderia desempenhar em proveito da causa pública, teve suas atividades regulamentadas (e ampliadas) pelo Decreto-lei n° 579, de 30/7/38. Sua ação inicial encheu de pânico as repartições públicas, acostumadas a se desmandarem, ao sabor de cada ministro ou presidente de órgão.

Estabelecida a disciplinação dos órgãos componentes da administração direta e delegada, desenvolveu o D.A.S.P. papel dos mais preeminentes, instituindo, pela primeira vez em caráter permanente, no Brasil, o ingresso pelo sistema do mérito nos quadros públicos. O fenômeno do empreguismo ficou adstrito apenas aos cargos isolados de elevados padrões e às posições cartoriais, pròpriamente ditas.

Foi como que um hiato, pois que em 1945, retiradas suas funções executivas e fiscalizadoras de administração geral ou específica, que foram devolvidas aos ministérios (Decreto-lei nº 8.325-A, de 7 de dezembro de 1945), recolheu-se o D.A.S.P. a uma posição quase decorativa, de vez que, com a redemocratização do país, sobre êsse órgão pesava a pecha de ditatorial. Mas por pouco tempo. Já em 1946 sua falta era sentida, recorrendo a êle o govêrno para estudo de vários problemas.

J. E. PIZARRO DRUMMOND escreveu sobre o assunto, mostrando a necessidade da ampliação do órgão, como entidade de *staff* do Presidente da República, para o fim de permitir ao Chefe do Executivo Federal dispor de assessôres que acompanhem a marcha de projetos de lei, em tramitação no Congresso e possam instruir os autógrafos do mesmo, quando chegarem ao Presidente da República, para sanção, o que acabará com o atual sistema, no qual informações são pedidas às pressas aos ministérios, para se saber se a proposição deve ser vetada ou sancionada.

Dentro dêsse papel desempenhado pelo D.A.S.P desde sua criação e, principalmente, a partir da redemocratização do país, quando os titulares passaram a ser mais autônomos, a atividade que tem desenvolvido é incessante e, não raro, frutífera, na contenção dos ímpetos empreguísticos dos administradores dos diversos órgãos públicos, apesar dos subterfúgios por êstes últimos usados para se furtarem à ação disciplinadora dêsse órgão, que, como êles sabem, está sem-

pre prestigiado diretamente pela cúpula do Poder Executivo. É que, tendo de satisfazer a reivindicações partidárias, para manter maioria no Congresso, entrega o Governo, via-de-regra, as autarquias e assemelhados aos indicados das correntes que o apóiam no Legislativo, todos em geral useiros e vezeiros nos hábitos clientelísticos. Para contrabalançar, então, essa cessão a que é forçado, coloca na direção-geral do D.A.S.P. um técnico, de imediata confiança, dando-lhe atribuições, por decretos sucessivos, para fiscalizar as atividades dos órgãos cedidos às inevitáveis injunções políticas . . .

De posse dessas armas e procurando conter os planos dos políticos de clientela, que não olham disponibilidades orçamentárias e muito menos necessidades de suas repartições, em matéria de pessoal, para praticar o empreguismo, o D.A.S.P. passa a uma função fiscalizadora tutelar, que por vêzes descamba, muito compreensivelmente, para o aspecto policial, dada a luta surda que mantêm as duas facções permanentemente em choque.

A propósito, aliás, dêsse ângulo da atividade do D.A.S.P., já se pronunciaram vários autores. J. E. PIZARRO DRUMMOND, por exemplo, em "Burocracia e Democracia", teve ocasião de dizer, reportando-se a palavras de OSCAR VITORINO MOREIRA:

"A ação do contrôle não é nem deve ser policial, mas conselheira e coordenadora das atividades administrativas,"

De acôrdo. Mas o fato é que, mesmo por vêzes resvalando para o policialismo, não consegue o D.A.S.P. fiscalizar como gostaria e como seria de se desejar os órgãos da administração pública, especialmente a delegada. A respeito dos assuntos mais rotineiros de administração de pessoal surgem decretos coercitivos, trazendo, todavia, como é natural, pontos omissos, de que se servem os administradores visados para inobservarem seus têrmos. Volta o D.A.S.P. à cargo com novo decreto, procurando sanar a lacuna porventura havida. E assim prossegue a luta.

Ainda há pouco assistimos à publicação de um novo decreto, o de nº 43.925, de 25 de junho de 1958, com uma série de determinações, frente à nova avalanche de elementos entrados nas instituições de previdência social, por efeito do fenômeno do empreguismo. O D.A.S.P. — evidentemente o elaborador do decreto — ajuntou uma série de disposições moralizadoras, considerando extintas, nos órgãos de administração indireta, exatamente onde êsses fatos mais ocorrem, as tabelas ou relações de pessoal de qualquer categoria, pago à conta de dotações globais (para que ninguém mais entre) e determinando a publicação, dali por diante, obrigatòriamente, num "Boletim do Pessoal" pelo decreto criado e a ser pôsto em circulação por repartição estranha ao setor fiscalizado (Departamento de Imprensa Nacional), de todos os atos relativos a pessoal, sem o que não teriam os mesmos validade, principalmente os que importassem em vantagem pecuniária de qualquer espécie.

Caracterizou-se, mais uma vez, o policialismo. Porque uma vantagem pecuniária como é a gratificação adicional por tempo de serviço, por exemplo, não deveria ter seu pagamento retardado a nenhum pretexto. Um policialismo, entretanto, até certo ponto compreensível. Porque, do contrário, vantagens pecuniárias ilícitas ou em bases ilícitas passariam a ser pagas, sem que o órgão investido em funções de fiscalização disso pudesse ter ciência.

E o D.A.S.P. criou um setor especial para proceder à leitura do "Boletim" recém-criado, que reduziu a nada os boletins internos das instituições, interpellando, em ofício assinado pelo próprio Diretor-Geral, as mesmas, frente às menores possíveis burlas à lei. E estabelecendo o prazo de 5 dias (sim, apenas cinco!) para a resposta. Prazo findo o qual, quase sempre o expediente ainda nem sequer chegou a seu destino. Mas, apesar disso, a ameaça pelo não oferecimento de resposta (a indisciplina é sempre esperada!) vem no próprio ofício: o assunto subirá à consideração do Presidente da República. Um controle tutelar, como se vê.

Outro exemplo temos no "Diário Oficial", de 30/10/58: o D.A.S.P., constatando ter o I.B.G.E. concedido vantagem indevida a seus servidores, por ocasião do Natal, representou ao Presidente da República contra o ato da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística que permitiu o pagamento da mesma, pedindo sua anulação. O despacho presidencial não se fêz esperar: "Aprovo. Envie-se o pro-

cesso ao I. B. G. E., para proceder à imediata anulação do ato”.

Èsses líderes empreguistas colocados em postos executivos e assim tolhidos pela ação do D.A.S.P. buscam desforra no Congresso, onde possuem, via-de-regra, amplas ramificações: qualquer proposição aí chegada por meio de Mensagem do Executivo e que, pelo seu conteúdo, pareça obra do D.A.S.P., é demolida implacavelmente. O Plano de Classificação de Cargos exemplifica a afirmação. Temos em mãos todo o projeto, com respectivos pareceres, publicado no “Diário do Congresso Nacional”, de 20/5/58. No parecer do relator da Comissão do Serviço Público, encontram-se as seguintes expressões, de teor em geral deselegante, quando não injustas ou antiparlamentares:

“É mesmo estranho que o D.A.S.P., sempre tão pronto a negar novas despesas, mesmo quando se trata de vitais interesses sociais, tenha feito proposta dêsse jaez.

.....
Por outro lado, ainda aqui se traduz tôda a orientação autocrática que presidiu à elaboração do Plano”.

Isso acêrca da criação de uma Divisão para gerir o Plano. E a respeito de outros pontos dêsse importante trabalho:

“Não podemos, pois, aceitar os argumentos do D.A.S.P., porque seria passar-

mos, em nós mesmos, atestado de ignorância.

.....
O D.A.S.P., assim, tumultuou a questão.

.....
Nem se argumente, como tem feito o D.A.S.P., que essa revisão “traria o descalabro financeiro à Nação”. Isso, além de argumento surrado, é um exagêro de expressão, não condizente com a realidade.

.....
Para o caso proposto, não podendo, ou melhor, não tendo o D.A.S.P. argumentos para justificar a falência e a irrealidade da tabela que propõe (tênicamente falha e indefensável), lança mão de um artifício. . . Evidentemente, não seremos nós que vamos comer gato por lebre.”

Paralelamente às invectivas contra o D.A.S.P., encontram-se afirmações típicas dos que manejam a política clientelista, dos líderes empreguistas, frases que distorcem a realidade dos fatos para dispensar protecionismo ao pessoal admitido a título precário, exatamente aquêle que é o beneficiário do empreguismo. Vejamos:

“Não dispomos — e a administração também não — de elementos precisos sôbre êsse pessoal que é livremente admitido, por “êsses brasis afora”, por qualquer chefe de repartição ou serviço, quer seja para suprir sua deficiência de pessoal permanente, quer para realização de serviços eventuais e transitórios.”

O verdadeiro e mais constante motivo para a admissão dêsse pessoal não é (e nem poderia ser) citado : o clientelismo. Mas o clientelismo surge subreptício, quando se dizem coisas como a seguinte, a nosso ver autêntico disparate:

“Além de prestarem serviços de natureza permanente, tais servidores também o fazem há mais de 5, 10 ou 15 anos. Por que, então, mantê-los indefinidamente em situação de precariedade? Onde a segurança de emprêgo, tão imprescindível à tranqüilidade social? Isso contraria as nossas leis trabalhistas, a nossa Constituição, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, solenemente subscrita pelo Brasil, enfim, contraria a consciência jurídica e humanista universal.”

Parece-nos um pouco demais que a ausência de estabilidade ou efetividade contrarie os direitos da pessoa humana. Poderá, apenas, obrigar a uma constante boa prestação de serviços. (*)

CONCLUSÃO

É de ROSCOE C. MARTIN a seguinte afirmação: “O povo constitui o principal objeto do interesse do administrador. A administração que não leva na devida conta os desejos do povo, não pode durar muito.”

(*) A referência ao Plano de Classificação de Cargos foi aduzida à tese, quando de sua defesa oral, pelo autor, perante a Congregação do I.S.E.B.

Quem assim se expressa é um professor, natural de um país (Estados Unidos) onde as candidaturas políticas são consideradas incompatíveis com o *status* do servidor público, sem exceção. Para isso existe a Lei Hatch, de 1939, que dispõe sobre a neutralidade do serviço público civil, que não permite aos servidores públicos sequer participarem de convenções e comitês políticos, organizarem reuniões da mesma natureza e até mesmo tomarem parte em paradas de propaganda política, ainda que integrando apenas as bandas de música.

O serviço público canadense e o inglês, da mesma foma, adotam a fórmula da neutralidade política, a respeito do que existem edificantes estudos e conclusões de Critchley e Wallace S. Sayre (este norte-americano).

No curso de uma conferência pronunciada na Escola do Estado Maior do Exército, o Deputado WAGNER ESTELITA CAMPOS teve ocasião de dizer, sobre o assunto:

“Note-se, entretanto, que o problema dos americanos e ingleses é diverso do nosso, a êsse respeito: em ambos os países, principalmente nos Estados Unidos, trata-se de atenuar restrições, consideradas rigorosas; entre nós, inversamente, o de que se deve cuidar é de criar limitações, praticamente inexistentes.”

Tanto na Inglaterra quanto nos Estados Unidos a preocupação máxima da discussão sobre neutrali-

dade recai nos funcionários de categoria mais elevada e não no funcionário médio ou mais modesto. Consideramos esta a orientação acertada. Para extirpar o fenômeno do seio do Serviço Público Civil Brasileiro — nessa dose avassalante ora observada, de vez que, para erradicar por completo o empreguismo das nossas repartições públicas, imperioso se torna industrializar o país, para criar um mercado de trabalho privado farto, a ponto de atrair e absorver êsse excedente de mão-de-obra que, quase todo, corre para o serviço público, por meio da negociação do próprio voto, onde encontra subsídio à sua ociosidade — bastaria que se criasse a incompatibilidade do servidor investido em cargo em comissão com os mandatos eletivos. Não seria preciso mais. Porque é dêsses que parte tôda essa conhecida onda de empreguismo e corrupção administrativa que o D.A.S.P. homêricamente se esforça por dominar, podemos dizer que quase em vão.

É preciso, sobretudo, não descrermos, ante tal panorama, das palavras de JUAN JOSÉ AMEZAGA, quando disse:

“Não assistimos aos funerais do Direito. Pelo contrário, acompanhamos a Humanidade em sua luta incessante pela vitória de seus ideais sempre renovados”.

Onde êle falou “Humanidade”, nós diríamos “Brasil”, em face do estudo que ora concluimos. Precisamos debelar os fatores negativos do nosso presente estágio de evolução. Somos um país pobre, sub-

desenvolvido. Mas, como nos ensina ÁLVARO VIEIRA PINTO, importa menos a uma comunidade seu estado de penúria material, do que o conformismo de seus habitantes com o estágio de atraso que porventura na mesma exista. É mais trágico, num favelado, o estado espiritual de quietismo ou comodismo psicológico, do que a própria miséria em que vive. Nesse ponto é que levamos vantagem. Já atingiu o brasileiro o primeiro grau de desenvolvimento filosófico: deixou a atitude lamurienta, para adotar o tom reclamatório. É sinal de consciência crítica, de tomada de posição.

Nosso país se está lançando numa ciclópica obra de auto-emancipação, valendo-se de sua situação, única no continente, capaz de lhe permitir enfrentar tal empreitada, num continente onde, afora a nação dominante, no dizer de CÂNDIDO ANTONIO MENDES DE ALMEIDA, "só há países sem futuro, nações condenadas a não ter história, pois que seus orçamentos nada mais são do que simples rubricas do orçamento da comunidade econômica central". Quanto a nós, já não somos apenas um país, já somos uma nação. Isso é auspicioso.

São palavras de HENRI BERGSON as de que, "na evolução da vida, como na evolução dos grupos sociais e do indivíduo, as maiores vitórias vão ter aos que aceitaram os maiores riscos". Precisamos, assim, lutar pela nossa realização histórica. Promovendo, dentre outras coisas, como ponto de partida, o surgimento do Estado Funcional, para substituir o já superado Estado Cartorial. Pois que tôdas as medidas

contribuirão para conceder ao nosso país a sua carta de alforria econômica, que, realmente, só virá quando superarmos o nosso presente estágio de subdesenvolvimento.

Rememorando GILBERTO AMADO, ao falar de Rio Branco, diremos que “nossa Pátria, que êle vira desde a mocidade sempre grande, gloriosa e respeitada no cenário do mundo, há-de continuar a ser o teatro de ações e acontecimentos dignos de figurar com honra nas páginas da História e os vindouros não de vê-la dentro de seus limites presentes maior ainda do que a vemos, como uma das mais poderosas, adiantadas e influentes da Humanidade.”

FONTES CONSULTADAS

- ALMEIDA, Cândido Ant. Mendes de — Apontamentos de aulas proferidas no I.S.E.B., no ano letivo de 1958.
- AMADO, Gilberto — «Rio Branco».
- AMÉZAGA, Juan José — «O Novo Direito».
- ANDRADE, Olímpio de Sousa — «Pequena Introdução ao Estudo do Comércio Exterior do Brasil». Ed. D.A.S.P.
- CAMPOS, Wagner Estelita — «Conferência pronunciada na Escola do Estado Maior do Exército» — Ed. D.A.S.P.
- CAVALCANTI, Araújo — «Da organização empírica à organização científica».
- CORBISIER, Roland — «Formação e Problema da Cultura Brasileira».
- DURANT, Will — «História da Filosofia».
- FURTADO, Celso — «Perspectivas da Economia Brasileira».
- GUEDES, João Alfredo Libânia e Joaquim Ribeiro — «História Administrativa do Brasil», vol. III — Ed. D.A.S.P.
- IHERING, Rudolph Von — «Questões e Estudos de Direito».
- JAGUARIBE, Hélio — «A Filosofia no Brasil», «Condições Institucionais do Desenvolvimento» e apontamentos de aulas proferidas no I.S.E.B., no ano letivo de 1958.
- JOFFILY, José — «Porque sou mudancista», in «Brasília», de julho de 1958.
- LEAL, Vitor Nunes — «Coronelismo, Enxada e Voto».
- MARTIN, Roscoe C. — «A base ecológica da administração pública» — Ed. D.A.S.P.
- MILNE, R. S. — «Sociologie Électorale».
- MOSCA, Gaetano — «História das Doutrinas Políticas».
- PINTO, Álvaro Vieira — Apontamentos de aulas proferidas no I.S.E.B., no ano letivo de 1958.

- PIZARRO DRUMMOND, J. E. — «O D.A.S.P. e a Constituição de 1946» e "Burocracia e Democracia" — Ed. D.A.S.P.
- RAMOS, Guerreiro — «A Redução Sociológica», «Ideologias e Segurança Nacional», «Condições Sociais do Poder Nacional» e apontamentos de aulas proferidas no I.S.E.B., no ano letivo de 1958.
- REINING JR., Henry — «As funções de administração de pessoal no serviço público».
- SIMON, Yves — «Filosofia do Governo Democrático».
- SODRÉ, Néelson Werneck — «As classes sociais no Brasil» e apontamentos de aulas proferidas no I.S.E.B., no ano letivo de 1958.
- TENÓRIO, Oscar — Oração de paraninfo da turma de 1947 da Universidade do Distrito Federal.
- VIANNA, Oliveira — «Evolução do Povo Brasileiro».

Foram consultadas, ainda, as seguintes obras: «Constituições do Brasil», Ed. Imprensa Nacional, 1948; «Cadernos do Nosso Tempo», N. 2, 1954, além de edições do «Diário do Congresso Nacional» (especialmente a de 20/5/58) e do "Diário Oficial".

C. D. U. 35.08 (81)



10071313