

FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS E FLEXIBILIDADE GERENCIAL: UMA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Valdir Melo

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

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2964-port>

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 favoritismo afeta o comportamento do funcionário em pelo 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).

No ‘sistema de mérito’, nome mais conhecido para o ‘regime de corpo permanente de servidores públicos’, o propósito é que a quase totalidade dos funcionários ordinários permaneça nos postos do Estado durante sua carreira. Conveniência política (bem como sucessivos acordos feitos e desfeitos entre diversos grupos políticos no poder) não deve levar a substituições desses funcionários. Somente assim é possível dar duração prolongada às atividades estatais, atribuir-lhe um horizonte de longo prazo e minorar os impactos das incessantes flutuações das disputas políticas sobre o dia a dia das operações e da administração.

SUMEX

Deve haver somente um número pequeno e uma fração pequena de funcionários temporários, os quais são necessários em situações excepcionais, anormais ou incomuns. A existência deste agrupamento gera o risco de tornar-se uma brecha legal para ressurgimento e expansão do favoritismo. Por isso, deve passar por frequente escrutínio.

Na nomenclatura técnica do extinto Dasp, outrora havia funcionários 'estruturais' e funcionários 'acessórios'. Os primeiros ocupavam postos de trabalho vinculados à estabilidade especial do funcionário. Os segundos 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 outras alternativas para conseguir a mão de obra de que precisassem.

Em consequência, os concursos eram feitos poucas vezes (comparativamente às necessidades de admitir ou nomear pessoal). Previsivelmente, no passado os funcionários 'estruturais' tornaram-se uma minoria no Estado. Porém, no regime de corpo permanente de servidores públicos, deve ocorrer o inverso. Somente uma parcela minúscula deve ser de funcionários 'acessórios'.