

# Racionalização administrativa *versus* concepções patrimonialistas no provimento de pessoal no serviço federal: o Ministério da Educação e Cultura entre 1960 e 1985\*

Pedro Lincon Mattos\*\*

Sumário: 1. A política de racionalização administrativa; 2. A evolução de um padrão cultural; 3. Provisão de pessoal no MEC: o quadro geral; 4. Provisão de pessoal no MEC: os fatos e as razões.

Palavras-chave: modernização administrativa; patrimonialismo; universidades federais.

Tensão entre esforços de racionalização da máquina administrativa de governo e cultura patrimonialista determinante dos processos de provimento de pessoal em órgãos públicos. O caso do Ministério da Educação e Cultura (entre 1960 e 1985).

**Administrative rationalization *versus* conceptions grounded on personal rights  
In the filling of vacancies in the federal public service: the Ministry of Education and  
Culture between 1960 and 1985**

This study is an analysis of the permanent tension between the efforts aiming at the rationalization of the governmental administrative machinery, on the one hand, and the culture of personal rights, on the other, that especially in Latin American countries has determined the processes through facts referred to, in the sphere of the Ministry of Education (at the time Ministry of Education and Culture — MEC), are not exceptions, neither as concerns the federal government, nor the majority of the Brazilian public agencies.

## 1. A política de racionalização administrativa

O contraste contra o qual serão estudados a seguir os reflexos da cultura patrimonialista da burocracia federal é a política de racionalização dessa burocracia — um tema recorrente — no período pré e pós-reforma administrativa de 1967.<sup>1</sup>

Essa reforma estruturou-se a partir dos trabalhos da Comissão para Estudos da Reforma Administrativa, mas só veio a ser lançada pelo governo dois anos e meio depois, quando as políticas econômicas saneadoras foram implementadas e o projeto político do regime evoluiu para aspirações maiores. Essas circunstâncias, muito significativas do

\* Artigo recebido em fev. e aceito em jul. 1993.

\*\* Professor da Universidade Federal de Pernambuco. (Endereço: Av. Bernardo Vieira de Melo, 1.264/1.802 — Piedade — Jaboatão — 54.310-001.)

<sup>1</sup> Síntese autorizada da reforma de 1967 e das experiências (ou tentativas) reformistas anteriores no Brasil pode ser encontrada em: Wahrlich, B. Reforma administrativa brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 9(2), 1975; e Neto, J. P. Contribuição ao estudo dos problemas da reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 9(3), 1975. A concepção e o arcabouço teórico da reforma de 1967 é apresentada por um de seus planejadores em: Dias, J. N. Teixeira. *A reforma administrativa de 1967*. Rio de Janeiro, FGV, 1969 (Cadernos de Administração Pública, 73).

ponto de vista político, serão depois lembradas na parte final do trabalho, em paralelo com o atual contexto. Cumpre mencionar, nesse momento, no entanto, que boa parte do conteúdo das reformas foi, de fato, haurida de tentativas feitas durante o governo Juscelino Kubitschek ou estudos do governo Goulart.

Seu influxo racionalizador foi amplo, como, tradicionalmente, de qualquer reforma administrativa. Executada sob regime autoritário (e em alguns anos até ditatorial), a reforma obedeceu a um sistema seqüencial de passos que a fariam alcançar todas as organizações governamentais de qualquer natureza (inclusive as empresas) e nível de governo (o Ato Institucional nº 8, de 24-6-1969, estendeu-se aos estados e municípios). Em nível federal, a revisão e adaptação da legislação seriam completas.

O principal elemento teórico novo dessa reforma, em comparação com as precedentes, foi o conceito teleológico de “eficácia”, a efetividade em relação aos fins organizacionais e governamentais, além da simples “eficiência”, definida como a combinação mais econômica de meios e mais produtora de resultados. Esse era e é, indubitavelmente, um conceito fecundo e versátil, mas sua implementação viria a conflitar com os projetos de uma racionalidade puramente econômica, porque ele se abre à discussão substantiva dos fins, que é essencialmente política.

Sob o aspecto legal, a reforma administrativa, de fato iniciada com a reforma tributária de 1964 (Emenda Constitucional nº 18/65), e subsequente reforma do Ministério da Fazenda foi, no entanto, consolidada no Decreto-lei nº 200, de 27-2-1967, uma verdadeira lei complementar de organização da administração pública federal, cujo funcionamento orientou e ao qual deu unidade até a Constituição de 1988.

Não cabe nos limites deste trabalho uma análise da reforma administrativa de 1967 para destacar o tipo de racionalidade cartesiana e econômica que encerra. Mencione-se apenas, por pertinente à questão do provimento de pessoal, que o Decreto-lei nº 200 (arts. 94 a 97) dedicou especial espaço a uma ambiciosa reforma do pessoal, em 13 itens que deveriam depois ser especificamente regulados. O modelo era o de um típico serviço público “weberiano”: profissional, treinado, publicamente selecionado, pago de acordo com critérios objetivos, com boa perspectiva de carreira e julgado por padrões disciplinares e éticos. Em uma palavra, uma “burocracia racional”. Além de outros dispositivos, vedou-se a nomeação interina, fonte de abusos; promoveu-se a redistribuição do pessoal e lançaram-se as bases de uma nova perspectiva de profissionalização, um plano de classificação e redistribuição de cargos, para o qual seriam transpostos, mediante processo seletivo, todos os servidores públicos civis federais.

## 2. A evolução de um padrão cultural

A concepção patrimonialista do Estado tem origem na antiga monarquia ibérica, berço da formação do Estado português. A fonte do poder (do rei) era a posse da terra, seus “domínios” e patrimônio, do qual a nobreza, a primeira burocracia, participava.<sup>2</sup> Assim, mais do que portadores de um sistema administrativo centralizado e detalhista, os funcionários da grande burocracia portuguesa que se deslocaram para o Brasil, com todo o seu instrumental, acompanhando D. João VI, o foram de uma cultura e de instituições

---

<sup>2</sup> Faoro, Raymundo. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro, Globo, 1958. p. 3-43.

enraizadas na tradição patrimonialista. Aliás, três séculos antes, tais instituições haviam orientado o processo de colonização (nas capitanias hereditárias o senhorio de terra era a fonte do poder político e administrativo).

Na evolução das instituições do patrimonialismo, os cargos no serviço público sempre foram concebidos como uma espécie de “título de propriedade” ou “ação” do Estado (possuída pelo servidor). O padrão tem sido basicamente o mesmo de quando eles eram doados pelo soberano ou seu representante, de onde fluía todo poder, como recompensa pela lealdade ou por outro tipo de ligação pessoal. Nos séculos XVII e XVIII, aliás, os cargos públicos podiam ser comprados e subseqüentemente transmitidos em herança como um direito patrimonial.<sup>3</sup>

Como decorrência da mesma concepção, os servidores públicos, principalmente aqueles em posições de chefia, se sentiam, por seu lado, na posse do patrimônio e recursos do Estado e dispunham dele em seu proveito ou de outros como favores pessoais (prebendalismo). Este é também o berço do patronato e do clientelismo exercidos pelos políticos,<sup>4</sup> que, no Brasil, sempre foram associados do poder administrativo. Por seu lado, a burocracia brasileira, talvez pelas próprias práticas patrimonialistas, tem-se credenciado a exercer, a seu modo, uma função de intermediação política.

Na história da administração pública brasileira, esse padrão básico de provimento dos cargos políticos sofreu uma modificação significativa depois do trabalho incansável do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), criado por Getúlio Vargas em 1938 e que se expandiu, reforçou e dominou o cenário da administração de pessoal no serviço público federal até o final da década de 70, mesmo sofrendo períodos de desgraça política. O Dasp agia em nome da moralidade, modernização e democratização na provisão de pessoal e no seu pagamento. Multiplicando regulamentações sobre acesso ao serviço público (particularmente a exigência de concurso público), progressão em carreiras profissionais periodicamente reestruturadas, treinamento e critérios detalhados para pagamentos de vantagens individuais, o Dasp tentava introduzir a idéia de um serviço público aberto a todos, mas requerendo compromisso (algo bem diferente das antigas sinecuras) e dando aos servidores direitos legalmente bem protegidos, principalmente a estabilidade.

Cedo, contudo, surgiu uma primeira amálgama da antiga tradição patrimonialista. Um cargo no serviço público passou a ser visto, antes de tudo, como uma fonte de direitos, mais que um serviço a desempenhar! Enquanto estruturas legais e objetivas vinham substituir critérios e favores pessoais dos patronos (ou padrinhos), e, conseqüentemente, uma estreita dependência em relação a estes, a posição do funcionário em relação à natureza do cargo público continuava praticamente a mesma. Uma vez submetido aos procedimentos de entrada, o candidato “tomava posse do cargo” (inclusive, a expressão era e é esta) e de suas vantagens, e passava a desfrutar da nova condição como de uma espécie de direito de cidadania... Ele não será demitido ou privado de seu pagamento; a mais provável punição por ser negligente será uma posição marginal na organização, talvez exatamente a situação desejada: ele é “deixado de lado” e não lhe são designadas as tarefas normais do cargo, porque já se sabe que ele não terá bom desempenho e o problema voltará para o chefe...

<sup>3</sup> Faoro, Raymundo. Op.cit., p. 105-6.

<sup>4</sup> “O patronato é parte da síndrome do patrimonialismo”, observa Graham (Graham, Lawrence. *Civil service reform in Brazil, principle versus practice*. Austin, University of Texas Press, 1968. p. 172).

Ao se multiplicarem direitos e deveres nos “estatutos” de 1936, 1939, 1948 e 1952, mais e mais espaço era consagrado aos direitos. Depois de 1946, os concursos públicos começaram a ser freqüentemente evitados ou burlados pelas autoridades de órgãos descentralizados. A despeito de sua posição única na burocracia federal, o Dasp esteve sempre sob pressão da política populista, vindo ela até dos próprios presidentes (Getúlio, inclusive, que punha o Dasp de “bode expiatório”). Particularmente, quando se aproximavam as eleições, era difícil evitar as nomeações, ainda que feitas a título provisório.

Em sua luta, ao longo dos anos, para introduzir racionalidade no provimento de pessoal, o Dasp acabou emperrando por sua própria política excessivamente regulamentadora, e perdeu-se no exame dos casos individuais de milhares de servidores das organizações públicas que a ele estavam vinculados “normativa e tecnicamente”, e foi muitas vezes forçado, sob pressão política, a ceder ou tratar com fatos consumados.

Uma segunda amálgama com a tendência patrimonial começou então a acontecer. O Dasp aceitou o formalismo, desconheceu as admissões que, de fato, ocorriam sob o disfarce de emprego temporário (oficialmente não pertencente aos quadros do serviço público) e encontrou caminhos legais de “regularizar” admissões anteriores irregulares. A prática foi muitas vezes justificada como sendo uma concessão necessária para pôr fim ao abuso e garantir um procedimento correto daí para frente. Assim, pessoas que haviam sido contratadas para obras (engenharia civil), “projetos especiais” ou serviços em expansão, e outras a título de substituição ou nomeação provisória (“enquanto o concurso público era aprovado ou vagas criadas”), invariavelmente permaneciam na organização depois que essas situações acabavam e, algum tempo depois, tinham “sua situação regularizada” por alguma autorização ou decreto presidencial, ou lei do Congresso. No fim, o que acabava prevalecendo era a “seleção” inicial, feita por apadrinhamento ou clientelismo.

Essa metamorfose do patrimonialismo (via formalismo) é a que será pesquisada em detalhe no caso do MEC, um pouco adiante. Uma descrição oficial da situação contra a qual se lançava a reforma administrativa de 1967 não usou de meias palavras:

“O Presidente da República (...) considerando que: (...) a descontinuidade administrativa, a distribuição de empregos, a falta de regular aperfeiçoamento e seleção do pessoal, e as repetidas violações do sistema do mérito resultaram em um crescimento desmesurado da máquina burocrática e desorganização dos quadros de pessoal, registros e controles, tornando difícil para a Administração mesmo saber precisamente o número total de servidores, sua exata remuneração, onde estão trabalhando e o que fazem, (...), decreta: (...).”<sup>5</sup>

Já a partir da década de 80 o desenvolvimento político e social do país veio trazer uma nova feição à cultura do serviço público, com reflexos sobre o fenômeno que estamos analisando. A um novo despertar da consciência trabalhista nos principais centros industriais do país e à organização sindical e partidária dos trabalhadores, seguiu-se uma violenta reversão da posição tradicional vigente nas relações entre o Estado e os servidores públicos. De uma vinculação intrínseca do cargo e seu ocupante ao Estado, que inclusive tornava impossível a greve, passa-se a uma relação empregado-patrão. No contexto da relação tradicional, o funcionário, pela sua “consagração” ao serviço público, fazia jus a privilégios trabalhistas, como estabilidade no cargo, gratificações especiais e proventos

---

<sup>5</sup> Considerando do Decreto nº 64.355, de 9-4-1969, que regulamentou importantes provisões do Decreto-lei nº 200 sobre a reforma administrativa de pessoal.

integrais de aposentadoria. Até então, por dispositivo constitucional, o funcionário público não podia ser sindicalizado, norma que a lei e a jurisprudência estendiam aos servidores celetistas. No rastro da deterioração salarial no serviço público, causada basicamente pelo *gap* orçamento fiscal-evolução dos preços, o servidor público, que de alguma forma ainda se sentia mais próximo às classes médias (às que realmente pertencia, décadas atrás), de repente se sente “proletarizado”, faz paralisações (informalmente), sindicaliza-se oficialmente (a partir de 1988) e, em relação à posição anterior, “rompe” com o Estado.

O que essa evolução tem a ver, no entanto, com a análise até aqui desenvolvida? É que as raízes patrimonialistas, que levavam o funcionário a comportar-se como participante do Estado e na posse de sua estrutura, não desapareceram. Agora, em graus e matizes diferenciados, os servidores formam uma corporação que, contraditoriamente, se sente em divórcio com o Estado, mas que tem absoluto controle interno de seu funcionamento. Os antigos privilégios são mantidos, agora acrescidos das vantagens típicas da legislação trabalhista, o desempenho não se altera nem os fatores de motivação mudam. De 1985 a 1990 as estatísticas orçamentárias mostram uma elevação significativa e geral da despesa com pessoal em todos os níveis. O Estado continua “possuído”, agora também por uma burocracia corporativa.

Outros desdobramentos das mesmas características da concepção patrimonialista do Estado poderiam ser estudados no caso das empresas estatais, criadas em grande número pelo Estado forte e desenvolvimentista das eras Vargas e Juscelino, e multiplicadas nos governos militares. Houve, sem dúvida nenhuma, uma “migração” da cultura típica do serviço público tradicional, principalmente porque a grande maioria das estatais se originou de serviços da administração direta ou autárquica, incorporou um núcleo de antigos funcionários e ficou sujeita à supervisão ministerial. A condição trabalhista de seu pessoal e a inexistência oficial de estabilidade atenuaram e moldaram o fenômeno da “transmigração cultural” de que estamos falando. Os esforços recentes do país para elevar o nível de resultados da ação do Estado, inclusive de produtividade das estatais, produzindo nelas uma melhor relação benefício-custo, têm dado ensejo a críticas que apontam para o mesmo fenômeno: uma burocracia corporativa que se mostra convicta da “posse” de um patrimônio público, praticamente imune ao controle da sociedade e do governo. Os fundos de pensão das estatais, incrivelmente fortes em pouco mais de duas décadas à custa do patrimônio público via transferências internas especiais dos orçamentos da empresa, e os salários, na maioria dos casos acima do mercado, são disso bons exemplos.

Estas duas últimas evoluções do fenômeno são aqui referenciadas apenas para salientar o caráter mais amplo do patrimonialismo no Estado brasileiro. A pesquisa retorna agora ao ponto já levantado: o sistema mostrava sua feição contraditória, produzindo formas de evasão das normas oficiais de provimento de pessoal e, em seguida, “regularizando a situação irregular” das admissões.

### **3. Provisão de pessoal no MEC: o quadro geral**

O Ministério da Educação e Cultura (MEC), criado em 1930 (como “da Educação e Saúde”, sendo os assuntos de saúde desmembrados em 1953), e suas autarquias, principalmente universidades, adaptaram-se inteiramente ao padrão tradicional de provimento de pessoal.

Até metade dos anos 60 e, em várias instituições, até depois, os professores catedráticos de grandes ou tradicionais faculdades dominavam a nomeação de novos professores

para suas áreas, acidentalmente aceitando influência política externa. Em todas as outras situações, contudo, principalmente na nomeação de pessoal técnico e administrativo, a regra informal era cada diretor de faculdade, escola ou instituto prover de pessoal a sua unidade, ou pelo menos apresentar o candidato para nomeação pela autoridade competente. De fato, na universidade, formada de unidades preexistentes, os diretores nunca renunciaram a esse “direito”. O reitor fazia o mesmo para a reitoria. Depois da unificação dos quadros de pessoal nas universidades (havia vários em cada uma), um pouco antes da reforma de 1967 e, após esta, sob constante pressão do governo, a prática das “nomeações autóctones” refluíu, restringindo-se à instância administrativa do reitor.<sup>6</sup>

Também no MEC, administração direta, a partir do final dos anos 60 o assunto começou a ficar fora de controle, com a criação de novas unidades, correspondendo a novos programas, acordos internacionais e outras atividades, um período de forte expansão das atividades do ministério.

Apesar da precariedade das estatísticas do total do pessoal pago pelo MEC, é possível obter alguns números provenientes de fontes compatíveis e quase-censos realizados em alguns anos (ver tabela 1).

A tabela 1 parte do pressuposto de que o pessoal do MEC e suas unidades de ensino vinculadas são função de sua principal atividade-fim: o ensino. Mesmo sem emitir julgamento sobre a relação ideal entre o número de alunos e o do pessoal (professores, dirigentes, servidores técnicos e administrativos), a simples observação, ano a ano, dos valores da tabela mostra expressivamente o crescimento do pessoal dos quadros e tabelas regulares (sem considerar-se o pessoal não regular), superior a 40%. Note-se que, com a introdução do uso de computadores e a racionalidade administrativa supostamente trazida pelas diversas reformas e programas do gênero ocorrentes no período, era de se supor que a relação pelo menos permanecesse estável. Há, porém, cada vez mais servidores em relação aos alunos. Enquanto, entre 1938 e 1960, o número de servidores teve um crescimento médio anual de 18%, nos dois períodos seguintes tal crescimento se situa em torno de 28%. Por mais inseguro que seja qualquer julgamento valorativo desses números, é possível sugerir que o crescimento do pessoal foi desordenado e talvez excessivo.

Outro dado que parece sinalizar na mesma direção é o de que, em 1970, a despesa do MEC com pessoal era 10,4% do total da despesa com pessoal da União federal (incluindo, portanto, o pessoal militar). Em 1980, antes que se implantasse um novo plano salarial que aumentaria o peso do maior segmento daquela despesa, o dos professores universitários, e antes mesmo que se acelerasse a despesa de pessoal das fundações universitárias (entre 1980 e 1985), aquele percentual havia saltado para 22,2%.<sup>7</sup>

A seção seguinte aprofunda a investigação dos processos pelos quais se deu o provimento descontrolado de pessoal nas unidades e entidades do MEC, seguindo padrões culturais expostos na seção anterior. De fato, em 1978, ao final da lenta implantação do

---

<sup>6</sup> Explicando essas práticas ao autor, a sra. Luiza Pontual, funcionária aposentada da Universidade Federal de Pernambuco, onde fora diretora de pessoal e, portanto, encarregada de implementar as políticas do Dasp, apontava a nomeação de diretores de faculdade e de vários órgãos do MEC pelo presidente da República, de maneira idêntica a de seus superiores, reitores e ministros, como a causa alimentadora dessa tendência. “Nós fomos nomeados pelo presidente da mesma forma que o senhor”, diziam, no relato da sra. Pontual, os diretores ao reitor que tentava cercar-lhes a liberdade administrativa tradicional. Contudo, em 1972, já em declínio as “nomeações” por diretores de faculdade, 622 pessoas e, logo em seguida, mais 400 foram incluídas em tabelas oficiais, depois de haverem sido admitidas e trabalharem durante anos naquela mesma universidade.

<sup>7</sup> Associação Brasileira de Orçamento Público (Abop). *Revista ABOP* (20):75, 1984.

**Tabela 1**  
**Brasil — Sistema Federal de Educação (MEC)**  
**Alunos x pessoal de quadros e tabelas regulares**

Ano	Alunos	Pessoal	Alunos/servidor
1938	32.253	5.988	5,4
1960	135.076	23.481	5,8
1981	514.435	42.000	3,6
1985	568.792	166.325	3,4

Fontes: a) alunos: 1938: IBGE. *O IBGE e a educação*. Rio de Janeiro, 1941. v. I, p. 309; 1960: Brasil/MEC/SEEC. *Estatísticas da educação nacional, 1960-71*. Rio de Janeiro, 1972. v. I, p. 34, 107; 1981 e 1985: MEC/SAG/CPS/CIP. *A educação no Brasil na década de 80*. Brasília, dez. p. 28, 38, 49, 60, 68; b) pessoal: 1938 e 1960: IBGE. *Anuário estatístico do Brasil*. Brasília, 1938. p. 812; 1962, p. 336 (informação coletada pelo Dasp junto ao MEC e suas entidades supervisionadas); 1981: levantamento especial realizado pelo Departamento de Pessoal, a pedido da Secretaria Geral (SG) junto às próprias unidades do MEC e às suas entidades supervisionadas; 1985: MEC/SG/SOF. Relatório PO2L104C (Sistemas de informações para o planejamento do MEC-Siplamec).

plano de classificação de cargos da Lei nº 5.645/70 e do Decreto-lei nº 1.341/74, ambos da reforma administrativa de 1967, não mais que 15% de todo o pessoal pago pelo MEC haviam ingressado no serviço público por concurso público, como preceituava a lei.<sup>8</sup> Essa constatação justifica, por si só, uma investigação detalhada dos fatos que explicam o crescimento dos quadros de pessoal à margem dos processos legais de provimento.

Freqüentemente se tomarão aqui fatos de “regularização de situação” funcional, procedimento já mencionado como das mais recentes “metamorfoses” de uma cultura administrativa centenária. A “regularização” confessa, por si mesma, um fato consumado, a admissão irregular anterior, e assim revela o conflito entre os esforços de racionalização administrativa do governo e concepções patrimonialistas no provimento de pessoal, título mesmo deste artigo.

#### 4. Provisão de pessoal no MEC: os fatos e as razões

##### *Os remanescentes do PCC de 1960<sup>9</sup>*

Após anos de levantamentos e estudos, o Dasp concluiu um novo plano de classificação de cargos, remuneração e carreiras (PCC) — o anterior havia sido em 1948 — que se tornou a Lei nº 3.780, de 12-7-1960, logo complementada pela Lei nº 3.967, do mesmo ano. Ele seria a grande retomada dos antigos propósitos do Dasp de um serviço público organizado, eficiente e racional. Como uma espécie de reinício, todas as admissões irregulares anteriores, principalmente a permanência de nomeações provisórias dentro dos quadros (os “interinos”), seriam sancionadas, desde que preenchessem alguns requisitos mínimos, particularmente uma data-limite anterior à própria lei. Como, à época, o único

<sup>8</sup> Informação colhida pelo autor em abril de 1975 junto à Secretaria de Pessoal do Dasp: “clientela primária ou secundária com transposição automática” para o Plano de Classificação de Cargos da Lei nº 5.645/70.

<sup>9</sup> Informações desta seção foram obtidas em entrevista, em 23-10-1986, com a sra. Maria Helena Rodrigues, que foi por muito tempo chefe da Divisão de Classificação de Cargos (depois “de legislação e planejamento”) do Departamento de Pessoal do MEC.

regime oficial no serviço público federal era o estatutário (Lei nº 1.711/52) o pessoal contratado pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) seria organizado em tabelas especiais, sem perspectiva de carreira.

O novo PCC foi estusiasticamente implementado, mas, como era de se esperar, milhares de pessoas não foram por ele alcançadas, por não terem os requisitos mínimos. Não foram, contudo, dispensadas como deveriam. Contaram com a compaixão de muitos colegas, agora inteiramente integrados no serviço público, e se tornaram, elas próprias, uma boa plataforma para políticos populistas. Sob pressão, o presidente Jânio Quadros, campeão da austeridade administrativa, sancionou a Lei nº 4.069/61, que, entre outras facilidades, estendia as datas-limite para inclusão no novo plano.

Os remanescentes que não atendiam ao novo prazo e demais condições deveriam ser dispensados. Mas não foram. Esperaram pacientemente trabalhando nos órgãos, sem garantias nem direitos trabalhistas, por mais de 10 anos, e acabaram “absorvidos” (esta era a expressão típica, como se se tratasse de uma lei fisiológica do sistema) em tabelas regulares, entre 1972 e 1974.

### *Os “colaboradores eventuais” (ou “recibados”)*

A reforma administrativa de 1967 determinou o fim de alguns procedimentos abusivos anteriores. Em particular, deve-se destacar dois aspectos das novas regulamentações. Primeiro, os quadros de pessoal deveriam adaptar-se aos limites do orçamento para a despesa com pessoal, e não o contrário (Decreto-lei nº 200/67, arts. 94, inciso IX, e 98). Segundo, como já foi mencionado, a figura da nomeação provisória para cargos públicos era abolida definitivamente, como algo incompatível com a exigência constitucional de concurso público (Decreto-lei nº 200, art. 96). Em vez disso, a reforma instituiu a contratação, sob o regime da legislação trabalhista, de “especialistas para instituições de pesquisa e outros órgãos especializados”. O uso desse esquema em caráter temporário, contudo, ficou depois reservado a ministros de Estado.

Extremamente cauteloso em relação a trabalho temporário, o art. 111 do Decreto-lei nº 200 diz que serviços eventuais à administração federal devem ser pagos simplesmente contra recibo, não gerando esse ato vínculos trabalhistas de qualquer espécie, e não sendo a despesa classificada na rubrica “pessoal”. Também definiu o decreto-lei a política de contratação de firmas privadas para alguns serviços (chamados de “serviços gerais”), tais como limpeza e segurança de edifícios e manutenção de equipamentos, que não são atividades específicas do serviço público e que podem ser executadas com maior flexibilidade pela iniciativa privada.

Infelizmente, o dispositivo do art. 111 sobre prestação temporária de serviços tornou-se, por vários anos, a grande saída para os procedimentos de provimento “autônomo” de pessoal pelos órgãos federais, especialmente o MEC e suas entidades.

Usando de competência legal própria, órgãos descentralizados do MEC, especialmente universidades, remanejavam dotações orçamentárias no elemento de despesa “serviços de terceiros” (código 3.1.3.0) para acrescer o subelemento “remuneração de serviços pessoais” (código 3.1.3.1), a fim de viabilizar o uso freqüente de “serviços eventuais”. Este tornou-se o mecanismo de ingresso e permanência indefinida de “colaboradores eventuais” (como eram eufemisticamente chamados) nas organizações, confir-



mando-se assim o dito popular sobre o serviço público: “a questão é entrar: uma vez dentro, nunca mais fora...”.

O “colaborador” era pago apenas contra recibo (sendo por isso chamado também de “recibado”), sem carteira trabalhista assinada ou contribuições previdenciárias, nem FGTS. Pessoas nessa situação se multiplicavam aos milhares no MEC. Elas se mostravam zelosas e solícitas em realizar as tarefas que lhes eram designadas, prontas, não raro, a compensar servidores indolentes ou idosos. Afinal, sabiam que estavam ali lutando por um cargo estável. Aquele era como uma espécie de “estágio probatório”... Muitas delas, além de úteis, tornaram-se, em certas circunstâncias, indispensáveis a seus chefes imediatos, que, então, eram os primeiros a tomar a si a causa da regularização de sua posição no quadro permanente, quando a oportunidade surgisse. Essa causa, contudo, era estrutural, não individual, de modo que todos os “colaboradores” acabavam seguindo, no caminho da estabilização desejada, os mais dedicados. Advogados contratados pelos interessados ou procuradores das próprias universidades e outros órgãos levantavam o argumento de que as reais condições de trabalho dessas pessoas eram idênticas às de qualquer empregado comum, e que a CLT deveria ser aplicada aos casos, não podendo os termos do Decreto-lei nº 200 serem usados como escusa para manter uma situação que conflitava com uma lei geral como a CLT.

Já em 1969 algumas universidades encaminharam uma consulta formal aos órgãos jurídicos do governo, em Brasília, sobre o assunto. Ela chegou ao consultor geral da República (CGR), que deu seu parecer de acordo, logo aprovado pelo presidente (Parecer CGR nº I-149/1969). Em consequência, porém não sem pressões continuadas, o ministro da Educação expediu uma portaria determinando a regularização da situação funcional de todos os “colaboradores”, que deveriam então ser formalmente contratados e incluídos em tabelas reguladas pela CLT (Portaria nº 609/1971). Outros ministérios fizeram o mesmo. Um órgão de primeiro escalão do MEC, a Secretaria de Apoio Administrativo, controlava e aprovava cada uma das tabelas, fazendo publicar relações nominais (com salários) no *Diário Oficial da União*.

O Dasp ausentou-se desse processo, mas, alertado sobre ele desde os primeiros movimentos, cuidou para que fosse expedido o Decreto nº 66.715, de 15-6-1970, que regulava a aplicação do art. 111 do Decreto-lei nº 200. O dispositivo passou a referir-se apenas a situações extraordinárias ou de emergência, como sérios acidentes, fenômenos climáticos e calamidades públicas. A “saída” estava então supostamente fechada...

### *Os professores “horistas” e “colaboradores”*

Os governos militares apoiavam uma forte expansão do sistema federal de ensino superior. No entanto, como prover professores para substituir outros que se afastavam para cursos de pós-graduação (programa intensificado a partir de 1970)? Como atender novas turmas de alunos criadas quase de “excedentes” do vestibular (candidatos aprovados mas não classificados), em grande número a partir de 1967, ou, mesmo depois do vestibular classificatório (1973), como efetuar a ampliação de vagas ou seu remanejamento?

A maneira mais consentânea com a tradição das universidades federais e com sua lentidão administrativa era a indicação direta de alguns nomes pelo diretor da faculdade ou chefe do departamento, entre pessoas de seu conhecimento, ou ex-alunos que se haviam destacado pelo bom desempenho, ou, mais freqüentemente, que haviam sido “monitores”

(alunos auxiliares do professor) de disciplinas do curso. O indicado era chamado a assumir a turma de alunos e pago a título de serviços eventuais, pela mesma dotação orçamentária dos “colaboradores eventuais”, já referida, com base nas horas de aula efetivamente ministradas (sendo, por isso, chamado “horista”). Embora motivado pelo *status* de professor, o “colaborador” ou “horista” não fazia parte da carreira do magistério superior, nem, é claro, tinha carteira assinada, contribuição previdenciária etc. Afinal, a legislação exigia claramente do candidato uma prova pública de seleção, no mínimo, ou concurso público, no caso do quadro de professores estatutários. Houve casos de professores com mais de 10 anos de horista...

Algumas universidades, passados alguns anos e aumentada a pressão, invocaram sua autonomia e efetivaram a contratação por conta própria. Outras incluíram os “professores colaboradores” entre os “colaboradores eventuais”, por ocasião da regularização destes. A alguns “horistas” foi dado um contrato de “professor visitante”, tipo de contrato temporário de até dois anos, renovável uma vez, previsto na legislação.

O Plano de Classificação de Cargos (Lei nº 5.645/70) implantado em 1975, processo adiante comentado, “absorveu” a maior parte dos colaboradores, até aquele ano, com processos seletivos internos. Institucionalizou a figura do “professor colaborador”, mas restringiu sua permanência em tal situação, obrigando à imediata abertura do concurso público (agora exigido também para celetistas, ainda que não por mandamento constitucional, o que só veio a ocorrer em 1988). A situação, contudo, não mudou como se esperava. Ou havia sempre “situações especiais”. Novos colaboradores surgiam e a maioria deles permanecia nessa situação. À medida que o governo apertava os controles e que a autonomia universitária era mais dificilmente alegável para contratação ordinária, acumulavam-se os “colaboradores”.

Ao final de 1980, após demorada greve das universidades — na verdade, a primeira delas, ainda em pleno regime militar — por melhorias salariais e correção de algumas distorções em sua carreira, foi embutido no Decreto nº 85.587, de 11-12-1980, que resolvia o impasse e estabelecia novo plano de carreira para as autarquias universitárias, um artigo que determinava a absorção de todos os “professores colaboradores” na classe de professores assistentes (a segunda da carreira) mediante processo seletivo interno a ser regulado e realizado pelas próprias universidades. Teve-se notícia de algumas onde o processo foi rigoroso e de outras onde alguns horistas até foram dispensados...

### *Concursos públicos: “tecnicamente imperfeitos” e outras razões*

Outras “razões” ajudavam a corroborar as práticas até aqui descritas. Alegava-se, à época, que concursos públicos eram geralmente coisa complicada, procedimento burocratizado. No caso do docente, lembrava-se seu caráter formalista, uma vez que os professores titulares ou examinadores já sabiam, ou até resolviam de antemão, quem iriam indicar para as vagas, sendo sempre subjetiva e sem recursos sua avaliação das provas. No caso de pessoal técnico e administrativo criticava-se o caráter massificador do concurso, que acabava selecionando por critérios muito restritos e insuficientes.

É preciso, contudo, reconhecer uma razão que tornava bem mais viável, política e socialmente, a prevalência das práticas tradicionais de provimento de pessoal: o próprio clima do regime militar, em que as autoridades decidiam “fechadas”, não tendo que se expor ao controle social de grupos de interesse ou oposição. Respondiam apenas a outros

escalões burocráticos, todos no mesmo caldo cultural. Afinal, a burocracia é incapaz de controlar a si mesma.

### *“Soluções triangulares”: o leasing*

Uma outra “solução prática” para o provimento de pessoal foi descoberta pelos órgãos centrais do MEC no início dos anos 70. Uma empresa privada (Auditoria e Planejamento Ltda. — Audiplan), estabelecida em Brasília por um antigo servidor público, malcopiou o modelo do *leasing* comercial. A Audiplan se colocava à disposição do MEC para contratar pessoal de qualquer especialidade, nominalmente indicado ou não por autoridades do ministério, para ali trabalhar. O treinamento também ficava a cargo do MEC que, ao final do mês, transferia à Audiplan o necessário para a folha de pagamento, mais um percentual de comissão pela intermediação da firma.

Alguns anos depois o esquema foi denunciado, mas todo o pessoal foi formalmente “absorvido” pelo MEC em tabelas especiais regidas pela CLT, ainda sob a égide da Portaria nº 609/71.

A idéia do *leasing*, contudo, tinha sido sugerida pelo Decreto-lei nº 200, como se disse, para algumas áreas. E, assim, o fato é que, além de vigilantes e serventes de limpeza, funcionários administrativos e técnicos sempre foram postos à disposição de universidades e outros órgãos descentralizados do MEC por firmas de limpeza e vigilância, sob o mesmo contrato. A prática diminuiu depois de um levantamento requisitado pelo inspetor geral de finanças do MEC aos reitores e diretores (Circular IGP nº 06/1973) sobre pessoal pago através de dotações orçamentárias para “outros serviços de terceiros — firmas” (código 3.1.3.2), ao longo daquele ano.

### *“Soluções triangulares”: os “convênios”*

No provimento de pessoal, a “solução triangular” (como informalmente era chamada no MEC) teve variações a partir da metade dos anos 70. Em vez de contratos com firmas, passaram a ocorrer os “convênios de cooperação técnica” com entidades não-comerciais que supriam pessoal de acordo com as necessidades do MEC e tinham “subvenção financeira” correspondente e regular da parte do ministério ou de suas unidades. Fundações públicas estaduais, municipais e principalmente federais eram preferidas para “convênios” dessa natureza porque gozavam de certa independência em relação aos órgãos governamentais controladores da política de pessoal. No caso federal, fundações não estavam, desde o Decreto-lei nº 900/69, incluídas nem na administração direta federal nem na indireta, e só passaram a sofrer, nessa matéria, algum controle indireto via limites globais de despesa, a partir do final de 1979 com a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (Sest), a que foram equiparadas para aquele fim, e do Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS), a que foram submetidas para aprovação de certos aspectos financeiros da sua política interna de pessoal. Com ou sem tais limites, as fundações federais tinham, de fato, “flexibilidade” para contratar e pagar pessoal.

Quanto mais as fundações do MEC se expandiam a partir de 1975, tanto mais eram elas escolhidas para “convênios de cooperação técnica”. Tudo se tornava então mais fácil, porque os dirigentes dessas instituições eram indicados pelo MEC, dependiam deste para

quase todas as suas dotações de receita corrente, e, assim, já não havia necessidade de sequer fazer transferências específicas para compensar a despesa com o pessoal posto à disposição: bastava ao MEC acrescer generosamente a dotação anual da fundação para pessoal... E, assim, todos acabavam felizes com a operação, inclusive os próprios contratados, pois as fundações mantinham tabelas salariais superiores. De 1974 a 1982, o MEC manteve um conhecido convênio com a Universidade de Brasília, através do qual centenas de pessoas de todas as categorias funcionais eram contratadas e postas à disposição de diversos órgãos do MEC em Brasília.

Como a “solução triangular” via “convênios de cooperação técnica” envolvendo fundações começou a ser autonomamente usada por diversos órgãos do MEC, abrangendo unidades orçamentárias de terceiro escalão, a Secretaria Geral do MEC, entre 1981 e 1984, esforçou-se por acabar com essa prática porque ela desorganizava completamente a administração do pessoal do ministério, introduzia iniquidades salariais, afrouxava as restrições de despesa com pessoal e desequilibrava a posição relativa dos órgãos internos (unidades de mais baixo escalão tornavam-se mais fortes pelo provimento privilegiado e independente de pessoal), dificultando a coordenação.<sup>10</sup>

### *“Soluções triangulares”: as “fundações universitárias paralelas”*

Já desde o final dos anos 70, na maior parte das universidades autárquicas começou a surgir uma solução mais geral e ousada para contornar o que chamavam de controles abusivos da burocracia do governo. Elas criaram, institucionalmente ou através de grupos de seus professores, “sociedades científicas” ou de “apoio ao ensino e à pesquisa”, com personalidade jurídica de direito privado (sociedades civis ou fundações). Compostas apenas por pessoas da própria universidade, essas sociedades (chamadas, informalmente, de “fundações paralelas”) usavam instalações das universidades e viviam graças a transferências destas. Em muitos casos a receita própria da universidade (taxas etc.) ou de convênios para pesquisa e serviços era recolhida ou administrada por tais “entidades fantasmas” (como havia quem as chamasse). A grande utilidade delas, contudo, era viabilizar o pagamento especial de professores pelas atividades vinculadas àqueles convênios e a contratação de pessoal técnico e de apoio, não só para os convênios, mas para obras, serviços de limpeza e outras carências de pessoal.

Muitas pessoas da chamada comunidade científica acreditam que sem tais entidades a pesquisa nas universidades federais não teria se desenvolvido, pela asfixia das normas restritivas do governo. (A propósito, os convênios nacionais e internacionais criaram, por decreto, no início do governo Sarney, o Ministério da Ciência e Tecnologia e registraram aumento histórico de dotações para essa função, incluídas na contabilidade central da universidade.) Não se discute aqui a eficácia da solução mas sua natureza e a preferência cultural manifestada no processo utilizado para resolver o problema.

---

<sup>10</sup> Conversas do secretário-geral com o autor, que, à época, era seu adjunto, e o auxiliou nessa política.

## A “Portaria 190”, “grupos-tarefa” e “tabelas especiais”

Outro procedimento de provimento de pessoal ou, mais freqüentemente, de suplementação de salários teve aprovação formal das autoridades, alegadamente com base na natureza temporária e essencial de algumas atividades. Em 1970, o ministro da Educação baixou a Portaria nº 190 autorizando órgãos de alto escalão em Brasília a suplementar seu quadro de pessoal e a remuneração dele, considerando que a recém-aprovada Lei nº 5.645/70 ainda iria levar algum tempo para ser implantada e prover isso.

A euforia do desenvolvimento rápido, no caso sob a bandeira da “educação prioridade nacional”, esteve também na origem de alguns esquemas do gênero, aqui investigados. No Plano de Trabalho do MEC em 1970, e, em seguida, no 1º Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-74) foram definidos 33 programas prioritários para a área de educação e cultura. Para implementá-lo, “programas especiais” e “grupos-tarefa”, com duração variável, foram instituídos por atos específicos e se tornaram instrumento útil para o provimento e pagamento diferenciado de pessoal. Se um funcionário fora contratado ou recebera uma complementação por pertencer a um grupo destes, levava consigo a gratificação, quando dele desligado. Ao final do período a condição especial era renovada ou outra “solução” era encontrada.<sup>11</sup>

Enfim, por diversas vezes, aprovações especiais foram obtidas pelo MEC, diretamente do presidente da República, em processos individuais e em completa discrepância com o resto do Sistema Federal de Administração de Pessoal (Sipec), para estabelecer tabelas especiais, com possibilidade de admissão e salários mais altos para atividades como processamento de dados e planejamento e instalação de *campi* universitários, com base nas chamadas condições reais de mercado de trabalho.

## As “concessões” na implantação do PCC (Lei nº 5.645/70)

Quando, finalmente, se iniciou, por força do Decreto-lei nº 1.341, de 1-11-1974, a implantação do novo Plano de Classificação de Cargos ou Empregos do Pessoal Civil (Lei nº 5.645, de 10-12-1970), as autoridades do Dasp já acreditavam que o retardo da aplicação da lei — o que por alguma razão parecia conveniente para a burocracia — estimulava a tendência à administração por exceções. O novo PCC, contudo, não era uma simples mudança de denominação de cargos e aumento salarial em geral. Para cada servidor, a passagem do antigo para o novo plano deveria dar-se mediante um processo seletivo (não-competitivo), envolvendo treinamento e exames. Seria também a grande ocasião para se reverem todas as limitações esdrúxulas que ao longo de mais de 10 anos se haviam acumulado.

---

<sup>11</sup> Curiosamente, referindo-se à condição temporária do Programa Intensivo de Treinamento de Mão-de-obra (Pipmo), cujo pessoal não foi admitido por concurso, o Decreto nº 75.081, de 12-12-1975, dispunha que, ao final do programa, seu pessoal não deveria ser dispensado, mas distribuído entre os quadros dos ministérios envolvidos (art. 12). Na verdade, o Pipmo havia sido criado como programa temporário em 1963 (Decreto nº 53.324), conseguira sobreviver a todas as mudanças de governo e já havia sido reformulado na administração Jarbas Passarinho em 1972 (Decreto nº 70.882), quando veio a citada renovação temporária de 1975. Casos semelhantes são os dos programas surgidos de acordos internacionais envolvendo operações de crédito com o Banco Mundial e o BID.

Foi dada prioridade aos funcionários públicos estatutários, chamados, na linguagem do plano, “clientela primária”, depois aos servidores regidos pela CLT (“clientela secundária”), e, por último, “outras situações” eram vagamente mencionadas (“clientela geral”). Oferecia-se melhor remuneração e progressão na carreira, mas exigia-se trabalho em tempo integral (em vez do expediente de quatro a seis horas). Uma opção irrevogável entre a passagem para o novo plano ou permanência no antigo, sem quaisquer das novas vantagens, era exigida de todos os funcionários de uma “clientela”, para que o número de vagas da clientela seguinte pudesse ser definido. Os que não passassem para o novo plano, por opção ou por reprovação no processo seletivo, constituiriam quadros separados e em extinção (cargos extintos à medida que vagassem por aposentadoria ou morte do ocupante), com evidente perda para o órgão. Centros de treinamento e seleção deveriam ser de imediato implantados em cada órgão. Assim, o critério do mérito estava definido como essencial.

As clientelas primária e secundária entraram no novo plano, sendo considerável o número dos que fizeram irrevogável opção para permanecerem como estavam, não se submetendo a treinamento, processo seletivo e horário integral.

Cresciam, porém, as pressões para a regularização das pessoas nas inúmeras outras situações (“clientela geral”). Mais uma vez, decidiu então o Dasp que o melhor seria ter todas elas sob um mesmo sistema e acabar de vez com as irregularidades. Procedeu-se então ao levantamento e identificação dos casos. A seriedade do processo impunha, no entanto, que apenas as pessoas admitidas até a data de expedição das normas de implantação do PCC (1-11-1974) poderiam candidatar-se à transposição de situações funcionais.

A Instrução Normativa nº 38 (itens 23 e 67) foi expedida pelo Dasp sobre a matéria em 1977. Todo tipo de pessoa poderia se apresentar para o processo seletivo: as que haviam entrado em órgãos do MEC através da “solução triangular” (a maioria), “grupos-tarefa”, “Portaria nº 190/70”, e outros tipos, incluindo pessoas (ainda) pagas na forma do art. 111 do Decreto-lei nº 200. O que fazer, porém, com as pessoas admitidas após 1-11-1974? Naturalmente, seriam dispensadas. Em 1978, um movimento liderado pelo diretor do Departamento de Pessoal do MEC (sr. Eraldo Tinôco, mais tarde eleito deputado federal) veio a obter do presidente uma aprovação para a constituição de uma tabela especial onde esse pessoal estaria abrigado, sendo seus empregos, no entanto, extintos quando vagassem (essa era a “compensação” feita à dignidade das instituições, que mais uma vez eram violentadas pela vontade das pessoas). O problema estava “resolvido”.

Outro fato também demonstrou a “flexibilidade” na implantação do PCC. Como algumas escolas isoladas autárquicas se incorporassem a recém-criadas fundações universitárias, ou funcionários do MEC estivessem prestando serviço a três novas fundações criadas ou ampliadas (Fundação Nacional Pro-Memória, Fundação Centro Brasileiro de Televisão Educativa e Fundação Nacional de Assistência ao Estudante), foi instituído um dispositivo de adaptação do PCC, de modo que a remuneração do servidor nessa situação fosse equiparada aos níveis salariais da fundação, mais elevados, mediante complementação específica. Portanto, os sistemas, juridicamente incomunicáveis (o regime das fundações se situava, à época, fora da administração pública federal) mudavam *in casu* para “beneficiar” o servidor, afastada a alternativa natural de que os servidores públicos retornassem aos órgãos públicos ou, se não-estáveis e desnecessários, fossem dispensados.

Ainda na situação dos servidores que trabalhavam em fundações, restava um problema: o caso daqueles que haviam feito opção irrevogável por permanecerem fora do PCC, na antiga situação. Uma mobilização maior seria necessária para “resolver a situação”.

Em 1980 a Lei nº 6.781 “perdoou” a quebra da “opção irrevogável” e eles puderam ser incluídos no PCC, ultrapassando, assim, pela complementação recebida na fundação, os demais servidores normalmente incluídos no PCC!

### A “absolvição geral” de 1981<sup>12</sup>

A saga do provimento de pessoal por meios “informais”, contudo, não havia acabado. O problema da completa “regularização” das “situações remanescentes” e mesmo a boa intenção de controlar sua expansão estavam ainda na agenda. As “tabelas especiais de emprego”, do sr. Eraldo Tinôco, não haviam alcançado a maior parte das unidades descentralizadas do MEC nem, é claro, outros ministérios. Ocorria que, entre as pessoas que haviam optado por permanecer fora do PCC, algumas o fizeram porque, por circunstâncias pessoais, já ganhavam, à época da opção, acima dos níveis do PCC e não queriam ter sua remuneração “congelada” (até que, pelos reajustes ordinários, o PCC nivelasse aquela remuneração). Além disso, havia todos os casos de admissões pelos antigos esquemas, realizadas depois da implantação do novo plano.

Essa, também, era uma situação que ainda necessitava de solução. Com a participação do órgão central de orçamento, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan), o Decreto-lei nº 1.874, de 9-7-1981, instituiu tabelas especiais de emprego em que seriam *compulsoriamente* incluídas (e assim “abrigadas”) pessoas em quaisquer situações remanescentes, desde que sua remuneração permanecesse inalterada com a mudança de condição e elas já estivessem, à época, sendo pagas com dotações de pessoal (código 3.1.1.1), sendo essas, portanto, as “condições de dignidade” da “solução finalmente dada para a situação desse pessoal” (expressão usada à época). Não resultaria, do esquema, aumento de despesa para o Tesouro, porque às dotações para pessoal, a lei orçamentária já costumava associar aquelas para contribuições de Previdência Social, sendo a contribuição patronal o fato novo, nesse caso, decorrente da contratação regular. (Não se pode deixar de notar com estranheza o fato de ser um possível aumento de despesa o único fator ainda impeditivo do puro e simples reconhecimento da subversão de padrões, impondo-se o princípio corporativo na administração do patrimônio público.) De qualquer forma, essa restrição de fonte orçamentária iria reduzir muito o alcance da “regularização”.

Contudo, em uma manobra de última hora, quatro dias *antes* da expedição do decreto-lei acima referido, o Dasp, driblando a Seplan, obteve uma autorização especial do presidente para implantar as tabelas *sem qualquer restrição* (Exposição de Motivos nº 145, de 5-7-1981). O mais estranho, no entanto, é que, na prática dos órgãos, essa posição veio a prevalecer sobre o próprio decreto-lei, de data posterior, que, portanto, se impunha a qualquer decisão anterior...

Sendo extintos os “convênios” e toda sorte de “solução triangular”, surgiram números bem maiores do que o esperado. No MEC, administração direta, apenas, a nova tabela especial reuniu 1.006 pessoas!

---

<sup>12</sup> Vários fatos deste tópico e do seguinte foram obtidos em entrevista com a sra. Maria Helena Rodrigues, à época chefe da Divisão de Legislação e Planejamento. A responsabilidade por sua publicação, no entanto, é do autor.

## *O souvenir que o MEC conservou...*

Nesse meio tempo, desde 1979, o governo se declarava em estado de emergência devido ao agravamento da crise financeira. O Decreto nº 84.817, de 19-6-1981, havia proibido severamente todo tipo de admissão, qualquer que fosse o processo, e ainda qualquer aumento na despesa com serviços de terceiros. Apenas a substituição de servidores falecidos ou demitidos, não os aposentados, era permitida. Foi então que o expediente, aqui referido, das tabelas especiais do Decreto-lei nº 1.874/81 se mostrou, a despeito de suas alegadas intenções, ser um instrumento ineficiente de controle, pois agiu ao contrário. Pelo menos no MEC, a regra de manter as tabelas “em extinção” não funcionou. Substituições eram feitas ordinariamente (a expressão usada era “encaixar alguém na tabela”), *sem qualquer tipo de concurso ou prova de seleção, em qualquer nível salarial e para qualquer denominação de cargo!* Em outras palavras, a administração do MEC dispunha (e dispôs até 1985) de 1.006 cargos para uma “utilização completamente flexível”!

Ao final do período militar, o novo governo ainda teve que expedir o Decreto-lei nº 2.280, de 16-2-1985, visando pôr sob controle algumas situações “resistentes” e unificar as tabelas “paralelas” de toda natureza, incluindo algumas antigas, do início dos anos 60, que haviam surgido com autorização presidencial específica (técnicos em computação etc.) e haviam conseguido sobreviver a todas as mudanças de legislação.

Com o fim do período militar, termina esta pesquisa. A Constituição de 1988 foi rígida ao repetir o princípio da admissão por concurso público, para qualquer tipo de servidor, inclusive os então celetistas (incorporados ao regime estatutário em dezembro de 1990). Contudo, a concepção do Estado como patrimônio “possuído” pela elite e pela burocracia — sendo esta última o aspecto destacado neste artigo — permanece para além do interesse mais singelo e individual da *admissão* no serviço público. Por exemplo, um estudo das diferenças entre o atual “sindicalismo de Estado” e aquele, original, da empresa privada, teria no conceito do patrimonialismo tradicional um bom instrumento de análise.