O SERVIDOR PÚBLICO NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAIS BRASILEIRAS E NO PROJETO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE*

PAULO VIEIRA DA SILVA**

1. Introdução; 2. A racionalidade conseguida; 3. A racionalidade pretendida; 4. Conclusões.

O propósito deste artigo foi apresentar à discussão os principais lineamentos institucionais que se vão esboçando, seja no âmbito do Poder Executivo, seja principalmente no da Assembléia Nacional Constituinte, quanto aos servidores públicos civis. Em se aprovando, como se espera, certas disposições (universalização do concurso público, direito de livre associação e de greve, entre outras), observar-se-á profundo impacto quando da elaboração dos respectivos ordenamentos legais no âmbito do Poder Legislativo nas três esferas políticas da Federação, assim como em termos de conscientização da necessidade de formação de talentos para a gestão da coisa pública.

1. *Introdução*

Em nosso País o processo de definição de referenciais de natureza institucional para orientação do ordenamento jurídico dos servidores públicos civis precedeu o relativo aos trabalhadores em geral. No entanto, por diversos motivos, a institucionalização dos avanços tem sido muito mais expressiva para os trabalhadores do que para os funcionários.

O propósito deste artigo é analisar alguns passos importantes nesse processo e, ao mesmo tempo, mostrar que o momento atual é o mais propício para a consecução de medidas que se traduzam em dispositivos explícitos para os servidores públicos civis na Constituição Federal ora em elaboração na Assembléia Nacional Constituinte.

2. *A racionalidade conseguida*

A Revolução de 1930 criou a oportunidade para mudanças profundas nas relações de trabalho, mormente no que respeita à pessoa do trabalhador. Os paradigmas para a elaboração da legislação do trabalho aparecem pela primeira vez nas Constituições Federais de 1934 (art. 121) e de 1937 (art. 137). Os desta última, bastante acrescidos em relação à primeira, viriam servir de roteiro

* O artigo foi escrito em dezembro de 1987.

** Ph. D em administração públicca e educação superior. Professor na UnB. Assessor legislativo da Câmara dos Deputados. (Endereço do autor: SMPW Qd. 26 conj. 8 c/10 — 71.700 — Brasília, DF.)

para o Decreto-lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943 — mais conhecido como Consolidação das Leis do Trabalho, ou CLT.

Tudo indica que daí por diante a própria CLT serviu, em parte, de inspiração e referência para o elenco de direitos dos trabalhadores que aparecem nas Constituições supervenientes — de 1946 (arts. 157 a 159), de 1967 (arts. 158 e 159) e de 1969 (arts. 165 e 166).

No que diz respeito, no entanto, aos funcionários públicos, referências e disposições específicas têm estado presentes em todas as Constituições brasileiras, embora evidências demonstrem que essa presença não significa, necessariamente, primazia de caráter institucional da classe dos servidores públicos sobre a dos trabalhadores em geral.

É importante notar, logo de início, que as primeiras posturas constitucionais sobre os funcionários públicos referem-se à responsabilidade conseqüente de sua condição de "empregado público". A Constituição de 1824 os incluía na parte relativa aos direitos civis e políticos (art. 179), para determinar que "todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja a de seus talentos e virtudes". Essa é uma disposição genérica que se contrapõe à específica, que vinha adiante nos seguintes termos: "Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercício das suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis os seus subalternos."

Com redações diferentes, essas duas disposições têm aparecido em todas as Constituições brasileiras, valendo enfatizar, quanto à responsabilidade, a peculiaridade incluída na Constituição de 1891 (parágrafo único do art. 82), que determinava que "o funcionário obrigar-se-á por compromisso formal, no ato da posse, ao desempenho de seus deveres legais". Esse acréscimo talvez encontre razão na influência positivista presente no texto constitucional de 1891, influência que considerava as virtudes da cidadania como um valor extremamente importante, que tinha que estar presente no trato da coisa pública pelos empregados do governo.

Se, por um lado, a Constituição de 1824 limitava-se àqueles dois artigos supramencionados, a de 1891 — a primeira republicana — dedicou cinco artigos aos funcionários públicos, entre os quais dois avanços apareciam, embora com caráter restritivo: permitiu a aposentadoria por "invalidez no serviço da Nação" (art. 75); e determinou que "nenhum emprego pode ser criado, nem vencimento algum, civil ou militar, pode ser estipulado ou alterado senão por lei ordinária especial". Mas também trazia uma figura nova de direito — a da acumulação. O seu art. 73, ao mesmo tempo em que afirmava a acessibilidade dos cargos públicos aos brasileiros em geral, vedava "as acumulações remuneradas".

Assim como ocorreu com os trabalhadores, a Revolução de 1930 trouxe a preocupação e o interesse pelos funcionários: as Constituições de 1934 (arts. 168 a 173) e a de 1937 (arts. 153 a 159) dedicaram seção especial a essa classe. Na primeira foram instituídas normas específicas; na segunda, referenciais para o primeiro Estatuto que o governo deveria providenciar e que acabou resultando no Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939.

Merece referência especial a forma como evoluíram, nas Constituições, certos preceitos ou direitos relativos aos funcionários públicos, como os que se seguem:

1. *Acesso aos cargos públicos*

a) sem outras limitações que não fossem os "talentos e virtudes" dos interessados (Constituição de 1824);

b) observadas condições de capacidade especial instituídas em lei (Constituição de 1891);

c) observadas as condições estatuídas em lei, mediante exame de sanidade e concurso de provas ou títulos (Constituição de 1934);

d) mediante concurso de provas ou de títulos (Constituição de 1937);

e) mediante concurso, precedendo inspeção de saúde (Constituição de 1946);

f) mediante aprovação prévia em concurso de provas ou de provas e títulos (Constituição de 1967);

g) mediante aprovação prévia em concurso de provas e títulos, salvo só casos indicados em Lei (Constituição de 1969).

Nas Constituições de 1934 e de 1937, principalmente nesta última, as disposições sobre o assunto refletem a vontade do Governo de instituir o sistema do mérito na administração federal. Por isso mesmo, esta última consigna referenciais para a legislação de pessoal, que deveria ser consolidada em estatuto próprio. A Constituição de 1946 excluiu do regime do concurso público os cargos em comissão e os declarados de livre admissão e demissão. A Constituição de 1969 foi a mais leniente de todas a esse respeito, abrindo a válvula para o retorno da figura do admitido em caráter temporário ou para o contratado para funções de natureza técnica especializada. Sob esses títulos pomposos milhares de funcionários foram admitidos sem o critério do concurso público, culminando, em dezembro de 1985, com a admissão de mais de cem mil de uma só vez.

2. *Estabilidade*

a) após dois anos de efetivo exercício para os concursados e dez anos para os não-concursados, após o que, em ambos os casos, só poderia ocorrer a destituição em virtude de sentença judiciária ou processo administrativo (Constituições de 1934 e de 1937);

b) após dois anos para os funcionários efetivos concursados e cinco anos para os não-concursados, podendo, em ambos os casos, ocorrer a perda do cargo mediante processo administrativo (Constituição de 1946);

c) após dois anos, quando nomeados por concurso, não cabendo o direito aos nomeados sem concurso, sendo possível a perda do cargo mediante processo administrativo (Constituições de 1967 e de 1969).

As Constituições de 1824 e de 1891 não trazem qualquer preceito sobre a questão da estabilidade. Por outro lado, a Constituição de 1969 é omissa quanto à estabilidade daqueles que foram admitidos no serviço público sem concurso público, dando a entender que, uma vez proporcionada a estabilidade aos interinos remanescentes, pela Constituição de 1967, daí por diante não haveria

mais admissão sem concurso público. Havia, de fato, uma convicção de que, sob a mira dos militares, o nepotismo teria a sua força reduzida e o sistema do mérito conseguiria uma nova oportunidade para institucionalizar-se entre nós. Ledo engano. Foi criada, isto sim, uma situação de fato que precisa ser considerada: como fica a estabilidade dos funcionários admitidos sem concurso a partir de 1969? A figura da disponibilidade, que surgiu inicialmente por questões disciplinares (Constituição de 1937), passando a ser atribuída em razão da extinção de cargo de funcionário estável (a partir da Constituição de 1946), tem afinidade com estabilidade.

3. *Aposentadoria*

a) somente em caso de invalidez (Constituição de 1891);

b) por invalidez e por idade (compulsória aos 68 anos) (Constituições de 1934 e de 1937);

c) por invalidez, por idade (70 anos) e por tempo de serviço (Constituições de 1946, de 1947 e de 1969).

A partir de 1891 se introduz na Constituição a vantagem da aposentadoria, mas somente por invalidez, forma que persiste ainda hoje e que esteve presente em todas as Constituições. A partir de 1934, já como reflexo das novas concepções sobre o conceito de previdência social — que começa, então, a sobrepor-se ao de assistência ou de caridade — surgem novas modalidades de afastamento remunerado, que guardam, ainda hoje, certa hesitação quanto à idade para o afastamento compulsório (68, 70 anos, possibilidade de redução em casos especiais) ou quanto ao tempo de serviço (35 anos; 30 anos para as mulheres, a partir de 1967); possibilidade de redução do tempo em casos especiais (a partir de 1969).

4. *Acumulação remunerada*

a) vedada a acumulação remunerada (Constituições de 1891 e de 1937);

b) vedada a acumulação remunerada, com exceções para cargos de magistério e técnico-científicos, verificada a compatibilidade de horários (Constituição de 1934);

c) vedada a acumulação remunerada, com exceções para juiz (com magistério), técnico ou científico (com magistério), verificada correlação de matéria e compatibilidade de horário (Constituição de 1946);

d) a mesma disposição da alínea *c*, acrescida de dois cargos privativos de médico, mantidas as condições limitadoras (Constituições de 1967 e de 1969).

Como se vê, a regra sempre foi a da proibição da acumulação remunerada de cargos públicos, desde a sua primeira inclusão em Constituição, no caso a de 1891. Surgiram exceções, no entanto, para permitir a utilização da mão-de-obra qualificada (ocupantes de cargos técnico-científico ou de juiz) no magistério (sempre deficiente). Mas essas exceções foram acrescidas com a possibi-

lidade de acumulação de dois cargos de médico (Constituições de 1967 e 1969), o que significou a quebra daquela regra e criou um precedente lamentável em termos profissionais, além de incidir na figura intolerável da discriminação profissional. Por outro lado, a linguagem usada nas Constituições de 1967 e de 1969 chega a ser abundante e rebarbativa, quando afirma que a proibição de acumular se estende a cargos, funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

5. *Responsabilidade*

a) os funcionários são estritamente responsáveis por abusos ou omissões incorridos no exercício de seus cargos (Constituições de 1824 e de 1891);

b) são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal por prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício do cargo. Havendo ação contra a Fazenda Pública, o funcionário é citado como litisconsorte quando a lesão for por ele praticada (Constituições de 1934 e de 1937, esta sem a figura do litisconsórcio);

c) as pessoas jurídicas de direito público são responsáveis pelos atos dos funcionários, cabendo ação regressiva contra estes (Constituição de 1946);

d) as pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que os funcionários causarem a terceiros, cabendo ação regressiva contra estes no caso de culpa ou dolo (Constituições de 1967 e de 1969).

Houve, ao longo das Constituições Federais, um certo "enxugamento" no que respeita à responsabilidade do funcionário por atos praticados nessa qualidade, pelos quais são responsáveis, em primeiro lugar, os órgãos ou entidades públicas onde ele trabalhe, recorrendo-se ao expediente da ação regressiva por danos, em caso comprovado de culpa ou de dolo.

6. *Politização*

Não há, em qualquer das Constituições Federais brasileiras, dispositivo algum que favoreça a livre associação, a sindicalização ou que conceda o direito de greve a funcionários públicos. Neste ponto a classe encontra-se na estaca zero, em situação bem pior que a dos trabalhadores em geral. Estes mereceram, já nas Constituições de 1934 e de 1937, um esboço de trato relativo a conflitos entre trabalhadores e empregadores. No entanto, a Constituição de 1937 — que pela primeira vez no País trata dos trabalhadores como classe e estabelece os referenciais para a futura legislação específica — declara *a greve e lockout recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional.*

A partir da Constituição de 1946, ficam reconhecidos aos trabalhadores o direito de livre sindicalização e o de greve, na forma que a lei dispuser. O direito de greve sofre restrições nas Constituições subseqüentes (1967 e 1969), com a exclusão dos serviços públicos e atividades essenciais. Neste ponto pode-se afirmar que, sendo os serviços públicos providos por trabalhadores e também

por funcionários públicos, fica implícita a exclusão institucional dos funcionários do direito de sindicalização e do de greve (esta teria, quanto aos servidores públicos, um caráter anti-social, segundo as citadas Constituições). Ou, vendo por outro prisma, as restrições do Estado, de 1937 (caráter anti-social da greve), ressurgem durante o governo militarista, mas cingem-se apenas ao setor público e às atividades essenciais. Se para os trabalhadores essa restrição afeta apenas um dos seus campos de atividades, para os funcionários isso é tudo, pois o seu campo de trabalho é exatamente o setor público, como aliás não poderia deixar de ser, por definição.

As disposições constitucionais sobre o assunto são as seguintes:

— não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais definidas em lei (Constituição de1967, art. 157; Constituição de 1969, art. 162);

— os litígios decorrentes das relações de trabalho dos servidores com a União, inclusive as autarquias e as empresas públicas federais, qualquer que seja o seu regime jurídico, processar-se-ão perante os Juízes Federais, devendo ser interposto recurso, se couber, para o Tribunal Federal de Recursos (Constituição de 1969, art. 110);

— a lei poderá criar contencioso administrativo e atribuir-lhe competência para o julgamento das causas mencionadas no artigo anterior (Constituição de 1969, art. 111).

Note-se que o compromisso da Justiça Federal é institucional, cabendo-lhe, primordialmente, defender os interesses do Estado. Os contenciosos administrativos previstos na Constituição ainda não saíram do papel e poucos sabem, neste País, como implementar esse dispositivo.

3. *A racionalidade pretendida*

Antes de mais nada, é preciso fazer uma pequena digressão sobre em que parte da Constituição têm aparecido as disposições relativas aos funcionários públicos. O exame desse aspecto demonstra que não tem havido muita convicção, ao longo do tempo, sobre onde situá-las no contexto da Constituição.

De fato, na Constituição de 1924 os poucos artigos sobre os funcionários públicos — então chamados de "empregados públicos" — aparecem na parte dedicada à "garantia dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros".

Na Constituição de 1981, os dispositivos aparecem nas "disposições gerais".

Nas Constituições de 1934, 1937 e 1946, os funcionários mereceram um "título próprio".[1]

As Constituições de 1967 e de 1969, no entanto, preferiram incluir os funcionários públicos numa seção do capítulo relativo ao Poder Executivo, que, por sua vez, pertence ao título que trata da Organização Nacional.

Já no projeto da nova Constituição preferiu-se, pelo menos na fase de estruturação do primeiro esboço, situar os funcionários públicos no título relativo à

[1] A divisão maior do texto das Constituições brasileiras tem sido o *título*, subdividido em capítulos e estes em seções, com exceção da de 1937, cujo texto é corrido e apenas segmentado por assunto.

Ordem Social. Embora essa posição tenha sido mudada na primeira fase dos trabalhos da Comissão de Sistematização, seus defensores esperam reavê-la no Plenário e tê-la na versão final do Projeto.

Mas por que razão se deu preferência à inclusão na Ordem Social?

O Estado brasileiro tornou-se intervencionista a partir de 1930, quando assumiu a responsabilidade pelo desenvolvimento de certos setores da economia, tidos como importantes para o desenvolvimento sócio-econômico do País. E o fez criando entidades estatais dos mais diversos tipos, sendo o pessoal que nelas trabalha chamado de "servidores públicos". Por outro lado, a partir de 1970 (Lei n.º 5.645), permitiu-se a contratração de funcionários públicos sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), estabelecendo-se, desse modo, a dualidade de tratamento jurídico no setor público. Diga-se, de passagem, que os funcionários regidos pela CLT gozam de todos os direitos desta, menos o de sindicalização e o de greve, ficando o trato dos conflitos nas relações de trabalho sujeito à conciliação ou ao julgamento na Justiça Federal e não na do Trabalho.

Ora, tudo isso indica que o pessoal que trabalha no setor público está cada vez mais sendo tratado como trabalhador (no sentido mais amplo do termo) e não apenas como agente público, funcionário ou servidor (no sentido restritivo). Significa, também, que o funcionário público (ou servidor) está, de fato e de direito, sendo visto como uma *espécie* do gênero *trabalhador.*

Por isso mesmo, preferiu-se tomar essa situação como indicadora de uma nova doutrina pela qual não se distingue, quanto a direitos sociais, entre as diversas espécies de trabalhadores. Em outras palavras, no geral, todos são trabalhadores: o trabalhador urbano, o trabalhador rural, o empregado doméstico, o trabalhador autônomo, o funcionário público (por que não?).

Nessa linha de pensamento, do rol de direitos apenas alguns não caberiam a todas as espécies de trabalhadores indistintamente, em virtude da especificidade de certas atividades, ou pelo fato de que o papel desempenhado por certas espécies ainda não se institucionalizou a ponto de ser normalmente considerado no ordenamento jurídico do País. É o caso, por exemplo, dos trabalhadores rurais e domésticos, que ainda não gozam de todo os direitos atribuíveis aos trabalhadores como gênero. Como é até certo ponto o caso dos funcionários públicos, que — embora vistos até agora como trabalhadores no geral — estão, por acréscimo, sujeitos a certas regras específicas por lidarem com a coisa pública, com dinheiro público, enfim, com o interesse público.

O projeto de Constituição ora em preparo deve refletir, no seu arcabouço, essa concepção.

Vejamos agora como os direitos e vantagens apresentados no início deste trabalho aparecem no projeto de Constituição ora em trâmite na Assembléia Nacional Constituinte:

a) a parte relativa aos direitos dos trabalhadores aparece no projeto como "direitos sociais" e está vinculada ao título "dos direitos e liberdades fundamentais". Entre os direitos atribuíveis aos funcionários públicos, encontram-se os seguintes: garantia de emprego estável; irredutibilidade de salário ou vencimento; preservação do poder aquisitivo dos salários, vencimentos, proventos e pensões; gratificação natalina (13.º salário); salário-família; repouso semanal; férias anuais com remuneração integral; licença à gestante; aposentadoria; assistência aos filhos de funcionários (creches e pré-escolas); seguro contra acidente do trabalho;

b) conforme ficou dito anteriormente, nas primeiras etapas de elaboração do projeto de Constituição, a parte relativa aos funcionários ficou incluída na Ordem Social. Posteriormente, a Comissão de Sistematização preferiu inseri-la no capítulo dedicado à Administração Pública, no título "Da Organização do Estado". Nesse capítulo, além das disposições sobre os servidores públicos civis (o projeto não usa a expressão "funcionário público"), aparecem também aquelas relativas aos militares na sua condição de servidores públicos e que, nas constituições anteriores, vinham sempre juntas com os preceitos relativos ao papel institucional das Forças Armadas.

c) as primeiras concepções que podem ser pinçadas do projeto são de ordem geral e referem-se, implícita ou explicitamente, à responsabilidade dos órgãos e servidores civis perante o interesse público:

— papel do servidor: desempenhar função social relevante, devendo, no exercício de seus misteres, observar conduta de probidade e de respeito e zelo dos direitos individuais e coletivos;

— conduta do servidor: a lei estabelecerá os prazos de prescrição para os ilícitos praticados por qualquer agente, servidor público ou não, que causem prejuízo ao erário, bem como as respectivas ações de ressarcimento;

— restrição ao nepotismo: nenhum parente até segundo grau, em linha direta ou colateral, consangüíneo ou afim, de qualquer autoridade, pode ocupar cargo ou função de confiança, inclusive sob contrato, em organismo a ela subordinado, na administração direta ou indireta, salvo se em virtude de concurso público;

d) disposição específicas da classe dos servidores públicos civis; entre outras:

— acesso ao servidor público: *sempre* mediante concurso público de provas ou de provas e títulos;

— ordenamento jurídico (estatuto ou afim): regime jurídico único, devendo a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, cada qual no âmbito de sua competência, elaborar o seu Estatuto;

— os cargos em comissão ou funções de confiança serão exercidos privativamente por servidor de carreira técnica ou profissional;

— nenhum servidor perceberá mensalmente menos que o salário mínimo vigente na iniciativa privada;

— aposentadoria: por invalidez; por idade (70 anos para homens e 65 para mulheres); por tempo de serviço; e voluntária, após 10 anos de efetivo exercício;

— proibição de acumulação remunerada de cargos, empregos, funções ou proventos, com exceções: dois cargos de professor; um de professor com um técnico-científico; um de juiz com um de professor;

— direito de greve e de associação sindical.

Algumas dessas disposições merecem comentários. Os artigos dispondo sobre moralidade no serviço público aparecerão pela primeira vez num texto constitucional. Não apenas o amadurecimento institucional quanto ao trato da coisa

pública, mas também muita informação sobre corrupção e perversão administrativa, clientelismo e compadrio na distribuição de cargos públicos levaram a esse posicionamento: é preciso ter um referencial na Constituição para orientar a elaboração de leis que disponham sobre o assunto.

A questão de aposentadoria vem acrescida da possibilidade de afastamento voluntário após 10 anos de efetivo exercício. Há vários anos cogitava-se dessa modalidade de aposentadoria, pelo menos desde a fracassada lei que permitia licença extraordinária por 10 anos para que o servidor procurasse adaptar-se à empresa privada. Há dúvidas quanto à aceitação final desse dispositivo. Outro ponto importante é o da fixação dos proventos, que embora no setor público não implique redução de remuneração, está atrelada ao preceito geral de que proventos e pensões não serão inferiores à remuneração da atividade. Esse preceito acaba de vez com o jogo nada limpo praticado pela Previdência Social quanto aos proventos dos professores (que embora a Constituição de 1969 diga que são integrais, na verdade são calculados na base da contribuição mensal...).

No que se refere à possibilidade de acumulação, permanece o princípio tradicional da proibição, deixando-se as exceções para a lei complementar.

Por último, merece comentário especial a questão do direito de greve e de sindicalização, que aparece claramente, pela primeira vez, num texto constitucional. Neste caso, as disposições contidas no projeto serão reforçadas por emendas populares com centenas de milhares de assinaturas de apoio.

Mas é preciso estar prevenido para o fato de que as chances desse preceito ser removido do texto também são grandes. Os governos, em muitos países, não têm visto com bons olhos a sindicalização e a greve para os servidores do Estado. E todas as vezes em que greves ocorrem nesse âmbito, são imediatamente consideradas ilegais ou simplesmente proibidas, até mesmo com o uso da força. Os grandes argumentos talvez se encerrem em três aspectos importantes: a) o Estado sente a convicção de que é um empregador-modelo; b) o trato da coisa pública não admite interrupção e prejuízo, pois, em última instância, são afetados os direitos e necessidades de vastos segmentos da sociedade, ao mesmo tempo, contrariamente ao caso de uma greve numa empresa ou entidade específica; c) está em questão o dinheiro público, que tem que ser aplicado com proficiência, parcimônia, austeridade e probidade, até o último centavo.

Ora, como esses pressupostos não são capazes de evitar, per se, o surgimento de insatisfação pessoal ou grupal, por motivos que se devem à própria dinâmica da sociedade e do setor público, em muitos países são instituídos mecanismos favorecedores da negociação entre a administração pública e o servidores públicos (ou empregados do Estado, num sentido mais abrangente).

Conseqüentemente, esses países têm julgado prudente estabelecer meios, por via constitucional ou legal, pelos quais representantes de ambas as partes conflitantes tenham a possibilidade de dialogar sobre assuntos que possam afetar as relações de trabalho: salários, condições de trabalho, promoções, ambiente de trabalho, procedimentos disciplinares e outros afins.

A experiência mais relevante que se conhece é a da Inglaterra, onde existem, desde a I Guerra Mundial, os chamados Whitley Councils, que têm poder de negociar e de recomendar medidas específicas, após o ajuizamento dos problemas por representantes dos servidores públicos, e que funcionam em cada ministério da administração pública inglesa. Esses conselhos têm contribuído para a formação do senso comum de responsabilidade e de propósito na condução dos interesses públicos.

Nos EUA, até o fim da II Guerra Mundial, vigorava o preceito: "ninguém, em nenhum lugar, em tempo algum, tem direito de greve no setor público". Mais modernamente, têm surgido comissões de funcionários que se dirigem à Civil Service Commission para tratar de questões relativas às pensões, dos proventos, à classificação de cargos, às políticas de promoção e outros assuntos variados. O próprio governo americano toma a iniciativa de ouvir essas comissões a respeito desses assuntos.

Na França há órgãos de consulta para o trato de assuntos específicos dos funcionários públicos, e que podem examinar a fundo assuntos como política de recrutamento, assentamentos pessoais, medidas disciplinares, sistemas de promoções, entre outros. Como no Brasil, ali há, também, um Ministro de Estado dedicado a assuntos relativos a funcionários públicos civis.

Mas o fato é que em nosso meio se preferiu incluir no projeto, ora em trâmite na Assembléia Nacional Constituinte, o direito puro e simples de greve e de livre sindicalização para a classe dos servidores públicos civis. No caso, os dissídios individuais ou coletivos, decorrentes da sua relação de trabalho, deverão ser julgados ou conciliados na Justiça do Trabalho e não mais na Justiça Federal. Caso persistam essas disposições, estaremos diante de um avanço político considerável que, se, por um lado, permitirá aos funcionários públicos atuar numa dimensão sócio-política onde não têm, até agora, qualquer jogo de cintura para o trato de assuntos de interesse da classe em negociações coletivas, por outro lado criará para o Estado uma situação especialíssima, para a qual deverão surgir mecanismos que, sem quebra dos princípios democráticos implícitos, resguardem interesses públicos e a integridade das estruturas de governo.

4. *Conclusões*

De qualquer modo, as medidas que se pretende presentes no novo texto constitucional coincidem, em parte (sistema do mérito, cargos de direção para funcionários de carreira, aperfeiçoamento e profissionalização dos servidores públicos), com providências que vêm sendo tomadas pelo Poder Executivo nesse sentido: revisão do plano de classificação de cargos criado a partir da Lei n.º 5.645/70, transformando-o em sistema de carreiras em que os funcionários têm preferência para o exercício de cargos de direção e de assessoramento; criação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), cuja missão é preparar talentos para o setor público, aos quais seriam destinadas funções de direção, chefia, gerenciamento estratégico e formulação e avaliação de políticas públicas.

É bem verdade que essas providências objetivas terão deser ajustadas aos novos termos constitucionais, inclusive, e principalmente, o anteprojeto de estatuto dos servidores públicos civis, há tanto tempo em processo de elaboração.

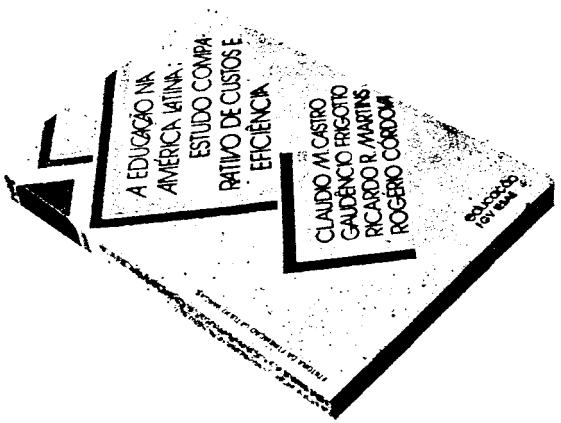
Os tempos de abertura democrática terão que ser tomados como oportunidade de definição (ou redefinição?) de direitos de classes há muito preteridas no cenário nacional, como, por exemplo, a dos servidores públicos. Mas essa definição terá de vir no bojo de uma reflexão profunda, em que os diversos aspectos da questão sejam considerados. Ao mesmo tempo, ter-se-á de introduzir, na Constituição, disposições que contribuam para um saneamento de condutas, evitando-se, por um lado, a continuidade do processo de degradação do serviço

público, hoje mais que abastardado, enfraquecendo-se, por outro, a tendência ao nepotismo, que ressurgiu com considerável vigor no atual governo da "transição".

Summary

In our country the definition of the institucional landmarks related to the civil servants preceded that related to the workers in general. The purpose of this paper was to analyse some of the most important constitutional steps in the evolution of the federal civil service, and to call attention to the need to take advantage of the National Constituent Assembly in order to introduce in the new Constitution up-to-dated rules concerning the civil service in general. Among the issues that are acknowledged as being advances, although cautiously examined by the constituents, are the freedom of association and for strike for the civil servants and the universalization of the merit system in the public service as well.

UMA
PESQUISA
AMBICIOSA



Nas livrarias da FGV:
Rio - Praia de Botafogo, 188
Av. Presidente Wilson, 228-A
São Paulo - Av. Nove de Julho, 2029
Brasília - CLS 104, Bloco A, loja 37

Ou pelo Reembolso Postal
À FGV/Editora - Divisão de Vendas
Caixa Postal, 9052
20.000 - Rio de Janeiro - RJ