

Acesso à função pública é direito do cidadão

EDMUR A. CHIEREGATTO

Especial para a Folha

A progressiva intervenção do Estado nas sociedades modernas, no campo econômico e social, só foi possível graças à ampliação de setor público. Multiplicaram-se órgãos e entidades das administrações direta e indireta. Tornou-se bastante complexo o ordenamento da chamada função pública ou, simplesmente, do funcionalismo público, instrumento vital à concretização da intervenção estatal.

A dinâmica do processo de transformação e diferenciação do papel do Estado deixou superadas as estruturas tradicionais da função pública. Aqui e ali, acomodações e temperamentos foram surgindo, visando garantir ao Estado as condições necessárias ao desempenho de suas funções crescentes.

As Constituições federal e estaduais, ao disciplinarem a questão do funcionalismo público, tiveram sempre um triplice objetivo. Primeiro, prover o governo de mecanismos capazes de assegurar-lhe, na ação administrativa dos seus agentes, resistência às pressões por benefícios e compensações, de que é objeto por parte de diferentes grupos de interesse; segundo, impor ao legislador ordinário determinados parâmetros quanto ao tratamento das questões ligadas ao funcionalismo público, dentro de diretrizes absolutas ou relativas, assecutorias de certa uniformidade e racionalidade, sempre ameaçadas por casuísmos e oportuni-

mos; finalmente, dispensar aos servidores públicos um conjunto de garantias políticas e sociais deferidas a outras categorias profissionais.

No momento em que se inicia o amplo processo da Constituinte, cabe refletir sobre o reordenamento constitucional relativo ao funcionalismo público, considerado o desajustamento hoje vigente entre o plano formal e a realidade. O ponto focal há de ser aquele de que o acesso à função pública e a equidade de tratamento inscrevem-se entre os direitos políticos do cidadão, num regime democrático.

A questão central prende-se à impositável revisão do regime jurídico dos servidores públicos. A partir de uma postura exclusivamente publicista, quanto à natureza do vínculo, típica do estatutário, evoluiu-se, desde a Lei 1890/53, para um regime híbrido, com a introdução do vínculo de natureza privatista, próprio da CLT. A Constituição federal de 1.967 consagraria os dois regimes e a Lei 6.185/74 reverteria a tendência original, entronizando o regime da CLT como regra, reservado o regime estatutário para as funções de serviço público, inerentes ao Estado como poder público.

Há unidades da Federação com ampla pluralidade de regimes jurídicos, agasalhando funcionários efetivos, comissionados e temporários, ao lado de servidores celetistas. Sob a máscara de colaboradores contratados para a execução de obra ou serviço determinado, abriga-se hoje forma disfarçada de aporte continuado de mão-de-obra, com

reflexos, inclusive, no campo da acumulação de cargos ou empregos. É certo que a natureza do vínculo e dos reflexos daí decorrentes caracteriza uma postura da sociedade, considerando o agente público um trabalhador como outro qualquer ou o integrante de uma classe privilegiada. Em meio a um grande volume de outras questões, estão a merecer tratamento constitucional especial os institutos da admissão, acumulação, remuneração e progressão funcional. Desprezados outros ângulos, igualmente importantes, cabem a esse propósito alguns considerações.

Quanto à admissão, o concurso público é, em princípio, forma mais democrática do que o processo seletivo para os empregos públicos, especialmente àqueles da administração indireta, que, por mais atraentes, são mais susceptíveis ao nepotismo e ao favoritismo. Não raro, não passa de mera ficção a igualdade de oportunidade no seu acesso. A contratação incontrolada de pessoal pelas empresas e fundações para suprir claros da administração direta, em condições mais favoráveis, precisa ser disciplinada em nível constitucional, diante dos exageros correntes.

No que respeita à remuneração, é necessário afrontar situação geradora de injustiças e mal-estar. Pessoas trabalhando lado a lado, em tarefas idênticas, percebendo remuneração muito diferente, em razão do seu vínculo com a administração central ou descentralizada, ferindo, inclusive, a Declaração dos Direitos do Homem. É passível de disciplinamento a remunera-

ção cumulativa, pelos cofres estadual e federal, percebida nos Estados federados, por servidores estaduais a título de envolvimento em programas federais de execução conveniada com o Estado. Da mesma forma, benefícios que se incorporam ao patrimônio de estatutários deixam de se incorporar à remuneração de celetista, pelo exercício de funções idênticas, como gratificação, em razão do vínculo deste com a administração indireta.

O instituto da acumulação deve ser revisto para abranger os escapismos camuflados sob a forma de prestação de serviços por tempo determinado e obra certa que, na prática, significam emprego disfarçado.

Outra questão mal resolvida é a progressão do funcionário público, desafiando há décadas a inteligência administrativa. Agrava o problema a circunstância da estagnação funcional de um número cada vez maior de empregados da administração indireta colocados à disposição dos órgãos centralizados.

Finalmente, a extensão do direito de greve e sindicalização aos servidores públicos em geral é aspecto a merecer também reexame constitucional.

Essas são, apenas, algumas dimensões da larga problemática do funcionalismo público que se coloca à Constituinte, neste momento de mudança que afeta o País.