
“Urbanidade e fé de ofício”: ações governamentais e serviço público no Estado do Paraná (década de 1940)

“Urbanity and official credit”: government actions and public service in the State of Paraná (1940s)

Rinaldo José Verussa*

<https://orcid.org/0000-0002-1428-6340>

Resumo

Este artigo narra e discute o processo de proposição e aprovação do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Paraná, a partir das ações pautadas, principalmente, pelo executivo e legislativo, entre os anos de 1947 a 1950. Para tanto, partindo do estabelecimento de alguns elementos que compunham as condições existentes no Paraná em termos de atendimento às demandas da população por parte do Estado, discute-se de que maneira as ações governamentais se articularam àquelas demandas na constituição do funcionalismo público estadual.

Palavras-chaves: servidor público e legislação/direito, funcionalismo, governo e legislativo

Abstract

This article narrates and discusses the process of proposing and approving the Statute of Civil Public Employees of the State of Paraná, based on the actions guided mainly by the executive and the legislature between the years 1947 and 1950. Therefore, starting from the establishment of some elements that composed the existing conditions in Paraná in terms of meeting the demands of the population by the State, it is discussed how the government actions were articulated to those demands while building the state public service.

Keywords: public service and legislation /right, civil service, government and legislative

*Doutor em História Social pela PUC-SP. Professor do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em História da UNIOESTE. E-mail: angri46@gmail.com

As investigações sobre os processos de constituição dos serviços públicos, nas ciências humanas e sociais, de forma abrangente e esquematicamente, podem ser esquematizadas em dois vieses principais: o do enfoque nos processos de formação dos serviços enquanto ações do Estado pautadas por governos e a abordagem que tomou em conta as mobilizações dos demandantes dos serviços.

Neste segundo viés, no Brasil, poderia destacar as pesquisas realizadas, principalmente, nas três últimas décadas do século XX, que num ambiente ditatorial e no imediatamente posterior, produziu uma vasta bibliografia¹ sobre os movimentos sociais populares que centravam suas lutas na busca de melhores condições de vida, as quais passavam pela constituição e melhorias, por exemplo, no serviço público de saúde e educação, além do saneamento básico, moradia, transporte, etc., enquanto ações do Estado e como direitos da população. Essa perspectiva, em síntese, pautou-se por investigar e interpretar a política como também uma ação cotidiana e nisso tendo em conta a atuação como sujeitos, do conjunto da população - e, mais especificamente, das classes populares - também determinantes do processo histórico.

Nas abordagens que se centraram nas ações a partir do Estado e seus governos na relação com o serviço público, também é possível se verificar uma produção expressiva, a partir de diferentes matrizes, como, por exemplo, num viés marxista - no estabelecimento e funcionamento do que se conceituou como aparelhos do Estado, notadamente como instrumentos de controle das classes populares e sob o controle das classes dominantes - ou num viés weberiano - na interpretação de processos tidos como de racionalização e profissionalização do Estado e os serviços. Esta caracterização como serviços, nessa abordagem, se acentua, em contraposição à noção de direito, mais destacada na abordagem anterior de viés marxista.

Entre esses dois vieses, além do enfoque que parece se diferenciar principalmente pelo sujeito preponderante na investigação (Estado e governos ou grupos que se lhes opõem), a delimitação espacial também sugere diferenças, com as investigações a partir do Estado, no caso do Brasil, enfocando o nacional e/ou federal, ao passo que trabalhos sobre as ações e/ou reações populares buscaram esses sujeitos em situações e casos mais específicos e delimitados, frequentemente partindo de um movimento localizado num bairro, cidade ou estado.

¹ A título de exemplo, citaria Eder SADER(1988), Maria Célia PAOLI (1989), Vera da Silva TELLES (1999; 2001), Teresa P. do Rio CALDEIRA (1984).

Tendo em conta a temática geral apresentada – o processo de constituição do serviço público e o direito a este – este artigo busca discutir um momento específico - a aprovação de um estatuto que visou regulamentar a composição do funcionalismo, na segunda metade da década de 1940 - e localizado (no Estado do Paraná). Para tanto, parto das ações governamentais implementadas naquele período. Neste sentido, ainda que tentando também estabelecer as implicações e relações com os demais grupos, classes e setores abarcados pelos serviços públicos em questão, como, por exemplo, o próprio funcionalismo, devo reconhecer que este é um limite, nesse momento, deste artigo, limite este ditado principalmente pela documentação analisada, ficando o foco principal sobre as ações do executivo e do legislativo paranaense.

Essa limitação implica em, nesse momento, um não aprofundamento de como a noção de direito aos serviços públicos se constituíram na população, acentuando antes – dando maior enfoque – a ação governamental. Ao fazer essa seleção, busco contribuir com elementos que permitam refletir sobre de que maneira a expansão do serviço público e a regulamentação do trabalho do funcionalismo, se articulavam a interesses e preocupações dos grupos que se faziam representar nos ocupantes do governo e do legislativo do Estado do Paraná.

O Estado do Paraná atingiria, em 1950, uma população de 2.115.547 (IBGE), sendo 528 mil habitantes da zona urbana (aproximadamente 25%) e 1.586 mil habitantes da zona rural (perto de 75%).

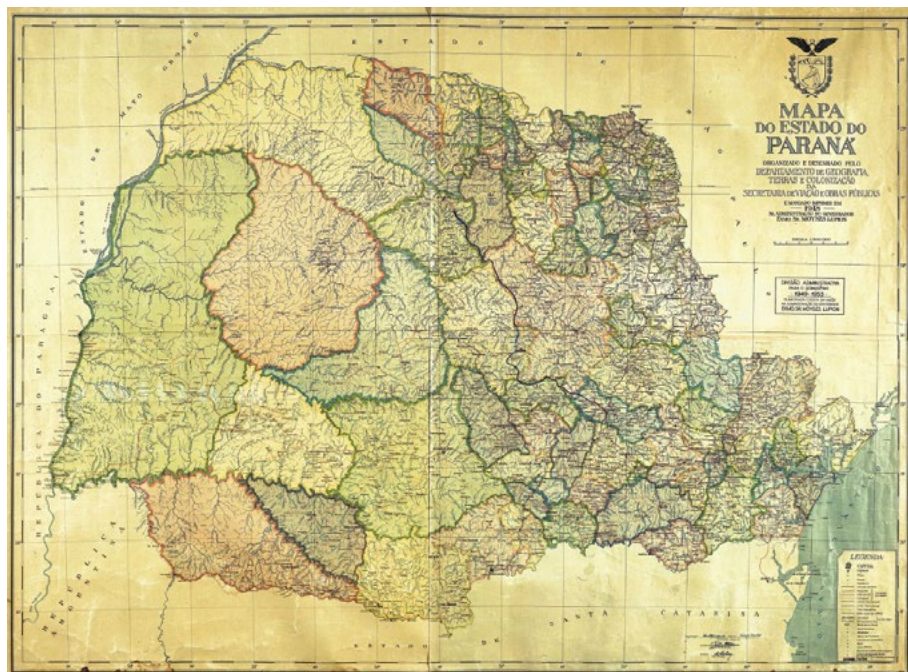
Esta população residia nos 80 municípios estabelecidos à época, que, conforme pode ser observado no mapa (figura 1) concentravam-se na metade leste do Estado, principalmente na faixa próxima ao litoral, no nordeste e sudeste, no entorno da capital Curitiba, habitada então por 180.575 pessoas.

A faixa Oeste do Estado – compreendida desde a divisa com o Estado de São Paulo ao norte, até a divisa com Santa Catarina ao sul, margeada pelo rio Paraná a oeste – possuía apenas 6 municípios: Mandaguari (com 101.657 habitantes), Campo Mourão (32.948 habitantes), Clevelândia (53.977 habitantes), Foz do Iguaçu (16.421 habitantes), Laranjeiras do Sul (29.126 habitantes) e Mangueirinha (22.396 habitantes), os quais totalizavam uma área de aproximadamente 85 mil km² ou 40% do território paranaense, com uma população total de 256.525 habitantes ou 12,5% do total de habitantes do Estado.

Esta composição demográfica e geográfica do Estado do Paraná, no final da década de 1940 e início da de 1950, possibilita observar alguns elementos em relação ao ambiente e às relações pelas quais se pautavam o poder e o

serviço público em termos de ação com relação às possíveis demandas da população. Dentre estes elementos destacaria, inicialmente, dois: a concentração e quase total exclusividade das produções agropecuária e extrativista como atividades econômicas do estado e a promoção da ocupação, em moldes capitalistas, das regiões paraense de menor densidade demográfica demarcadas anteriormente.

Figura 1: Mapa Municípios do Estado do Paraná (1948)



Fonte: ITCG 2008 - Instituto de Terras, Cartografia e Geografia – Coletânea de Mapas Históricos do Paraná

O primeiro aspecto, o setor de concentração da produção econômica norteava as ações dos governos do período, como expressam as anuais prestações de contas realizadas por estes à Assembleia Legislativa: as denominadas “Mensagem apresentadas à Assembleia Legislativa do Estado” no início dos anos legislativos. Estas “Mensagens”, enviadas nos anos de 1946 e 1952, trazem, na maior parte, relatos das atividades desenvolvidas no ano anterior à publicação voltadas direta e indiretamente para aquele setor produtivo.

Compondo, por exemplo, a seção das “Mensagens” denominada “Produção”, era apresentada a prestação de contas da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio (SAIC), caracterizado com “órgão oficial da produção”². Sintomaticamente, esta Secretaria que reunia aqueles três setores, se subdividia em outros: o Departamento de Produção Vegetal, o Departamento de Produção Animal, Departamento de Assistência ao Cooperativismo, Departamento de Ensino Superior, Técnico e Profissional (composta exclusivamente pelas Escolas de Trabalhadores Rurais – ETRs – e Escolas de Pesca – EP), o Departamento de Geografia, Terras e Colonização, o Instituto de Biologia e Pesquisa Tecnológica, o Serviço de Publicidade Agrícola e o Serviço de Engenharia Rural.

Além de não ocorrer nenhuma divisão na SAIC que objetivasse diretamente outra atividade econômica que não a agropecuária e o extrativismo, as menções aos demais setores (Indústria e Comércio) se davam como desdobramento ou relacionadas a este setor, como por exemplo a implementação de tecnologias de processamento de minérios voltados para produção de insumos agrícolas ou o beneficiamento deste setor produtivo.

A execução orçamentária evidenciava igualmente essa centralidade do setor primário da economia nas dinâmicas dos serviços estaduais, como aponta a tabela 1, produzida pelo governo de Moyses Lupion na sua prestação de contas de 1950. Conforme as descrições que o documento trazia, bem como os detalhamentos dos dispêndios orçamentários, as rubricas denominadas Serviços Indústrias (onde se alocavam as obras e construções), Fomento, Serviços de Utilidade Pública (assistência técnica e extensão) e Encargos Diversos (materiais e manutenção), que alocaram Cr\$ 1.397.910.522,20 no quadriênio (61% do orçamento), tinham como destino principal as atividades agropecuárias e extrativistas. A estes valores acrescentavam-se outras rubricas, como a Administração e Educação por exemplo, que tinham também serviços e servidores envolvidos com atividades do setor primário.

Nesta questão orçamentária, se destacaria ainda que no quadriênio apresentado no relatório governamental, foram aquelas rubricas com domínio do setor primário que auferiram maior implemento no período, com destaque para “Serviços Industriais” com crescimento superior a 600%, significativamente superior ao aumento obtido, por exemplo, por Educação (de aproximadamente 350%). Desta forma, a diferença orçamentária entres esses dois setores reduziu-se no período, já que, em 1947, a Educação teve um

² Mensagem à Assembleia Legislativa do governo Bento Munhoz da Rocha Neto, 1951, p.35

orçamento 47% superior ao de Serviços Industriais e, em 1950, essa diferença cairia para 13%.

Tabela 1: Despesa efetuada no quadriênio 1947-1950

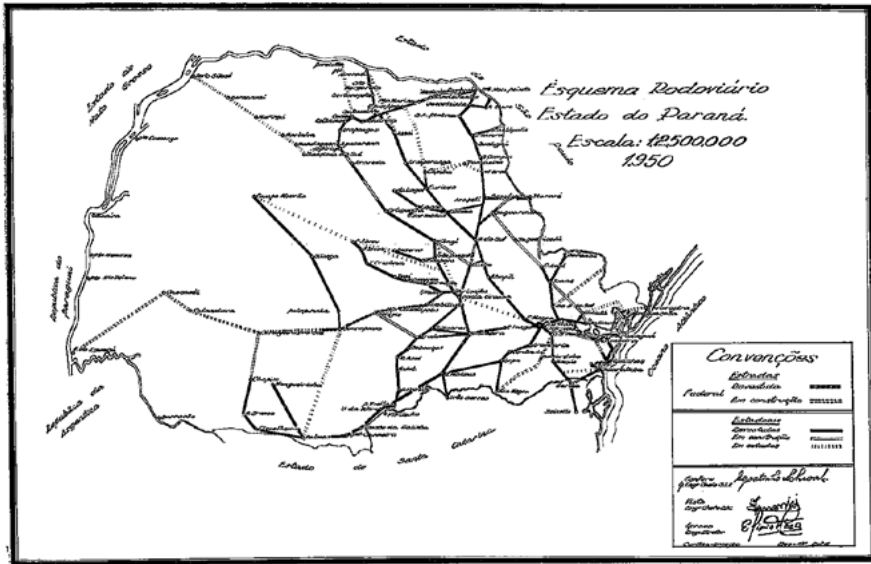
Designação da despesa por serviço	1947	1948	1949	1950	Total Quadriênio (previsão)	Índices e % base 1943/1949
Administração Geral	24.591.329,00	28.269.729,80	44.947.687,10	56.637.708,00	154.446.453,90	383-283%
Exação e Fiscalização Financeira	17.915.555,90	19.227.374,40	18.122.690,20	18.561.316,40	73.826.936,90	226-126%
Segurança Públ. e Assist. Social	28.187.228,60	37.219.613,20	41.089.404,10	53.299.126,20	159.795.372,10	276-176%
Educação Pública	69.924.387,50	71.512.762,00	74.445.993,70	99.019.449,00	314.902.592,20	249-149%
Saúde Pública	16.056.962,70	14.417.567,80	25.510.884,00	29.711.092,00	85.456.446,50	264-164%
Fomento	16.660.002,20	20.339.544,00	28.501.396,30	26.164.492,00	91.725.434,50	207-107%
Serviços Industriais	37.745.825,80	26.257.991,50	168.793.786,40	274.942.789,20	507.740.392,90	619-519%
Dívida Pública	10.024.390,00	9.919.545,10	13.106.102,60	63.000.000,00	96.050.037,70	252-152%
Serviços de Utilidade Pública	55.960.652,80	103.958.331,00	164.364.107,60	315.669.738,00	639.952.347,40	574-474%
Encargos Diversos	25.501.805,00	15.139.788,60	34.413.185,80	83.437.568,00	158.492.347,40	174-074%
TOTAIS	302.568.139,50	346.322.247,40	612.995.237,80	1.020.503.218,80	2.282.388.843,50	348-248%

Fonte: Anexo II da Mensagem do Governo, 1950, p.243. Valores em cruzeiros.

Essas características e dinâmicas do orçamento estadual permitem também evidenciar a segunda característica destacada em relação ao Estado do Paraná, qual seja o projeto de ocupação do território nas regiões consideradas pouco adensadas.

Conforme os mapas 2 e 3 permitem evidenciar, considerando a infraestrutura (estradas) e os serviços de saúde, respectivamente, a metade Oeste do Estado do Paraná se caracterizava não só por uma baixa densidade populacional, mas de uma correspondente redução da presença do Estado. E, a se considerar as obras realizadas e/ou em andamento na metade oeste do estado, no período, essa situação perduraria por mais alguns anos, dada a quase ausência das ações governamentais, mesmo em termos de projetos.

Figura 2: Mapa Rodoviário do Estado do Paraná (1950)



Fonte: Estado do Paraná. A Concretização do Plano de Obras do governo de Moyses Lupion (1947-1950)

Neste sentido e para ilustrar a situação de “vazio estatal”, no caso das estradas, a totalidade dos valores (Cr\$ 1.084.099.126,70) indicados para a construção de estradas, nos anos de 1950 e 1951, num total de 1.597,451 km em 14 estradas, não previa ponto que adentrasse a faixa oeste do território paranaense, por parte do governo estadual³, sendo que os dois trajetos que cortam a faixa oeste (tracejados no mapa 2), referentes às futuras BR 376 (no trecho paranaense conhecida como Rodovia do Café) e a BR 277 (ligando Foz do Iguaçu a Paranaguá) eram, no período, projetos executados pelo governo federal.

Esta ausência do serviço público estadual pode ser observada também em outras ações no âmbito das obras públicas de infraestrutura - como na construção de hidrelétricas⁴ - e naquelas que envolviam diretamente o aten-

³“Demonstrativo de construções de Estradas sob jurisdição do D.E.R.”, in Mensagem do Governo, 1951, p. 87

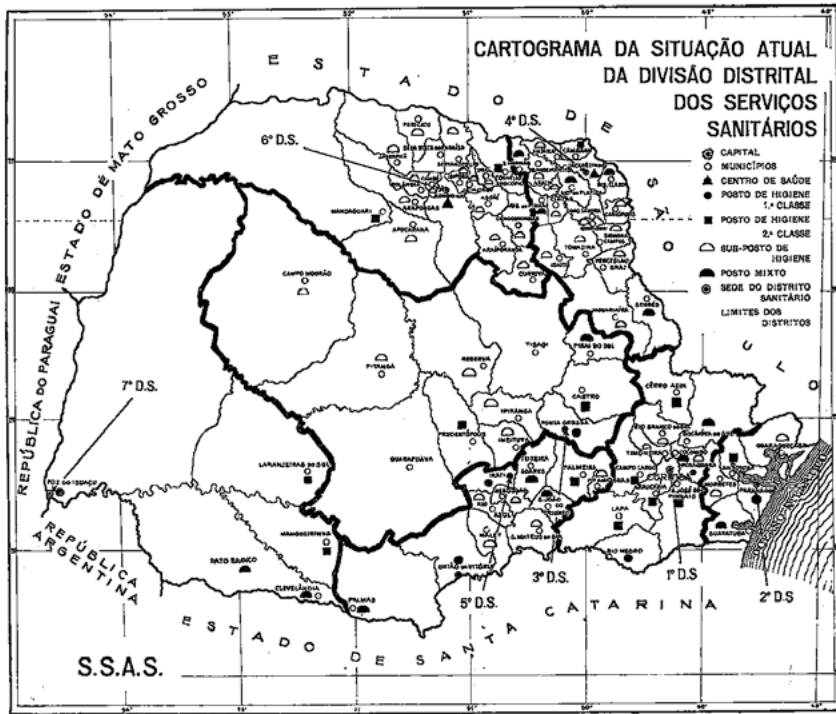
⁴O Estado tinha, em 1948, um capacidade de produção instalada de energia elétrica de 34.696 Kw (18.987 Kw produzidos empresas públicas, 13.709 Kw por empresas privadas e 2000 Kw de energia fornecida por São Paulo e Santa Catarina), o que estabelecia uma possibilidade de consumo per capita de 77 Kwh, aproximadamente a metade do que se consumia em estados com maior população e capacidade de produção, como São Paulo e Rio de Janeiro (130 Kwh em média por habitante). Mensagem do Governo, 1948, p.46.

dimento à população, como, por exemplo, nos serviços à educação e à saúde. Neste último, outro mapa publicado no período indica a situação existente no que se refere ao atendimento médico-hospitalar no Paraná: na divisão do território estadual em sete regiões – os denominados Distritos Sanitários (DS) – a metade oeste – composta pelo 7º. DS (com sede em Foz do Iguaçu) e parte dos 6º. (com sede em Arapongas) e 3º. (com sede em Ponta Grossa) DSs – dispunha de menor número de pontos de atendimento à população, além da dispersão, com distâncias significativas entre eles. Neste aspecto, a menor distância era entre o Posto Misto de Clevelândia e o de Palmas (pertencente ao 5º.DS) - aproximadamente 40 km -, e o maior “vazio” ficava entre o Posto de Higiene de Foz do Iguaçu e o Posto Misto de Pato Branco, distantes 320 km aproximadamente.

Acrescente-se a essa dispersão, a restrição técnica do serviço: na região em questão, havia um Posto de Higiene de primeira classe (em Foz do Iguaçu), três postos de higiene de segunda classe (Mandaguari, Laranjeira do Sul e Manguierinha), dois postos mistos (Pato Branco e Clevelândia) e um subposto de higiene em Campo Mourão, tendo-se em conta que nesta hierarquia técnica da saúde pública do período, os Centros de Saúde colocavam-se na primeira posição e inexistiam na região⁵.

⁵No período, a saúde pública no Brasil seguia os parâmetros estabelecidos durante o Estado Novo, a partir de 1937, com a gestão do médico sanitarista José de Barros Barreto à frente do Departamento Nacional de Saúde (DNS). Nessa estrutura, os serviços sanitários tinham os Centros de Saúde como referência principal, passando pelos Postos de Higiene de primeira e segunda classe, até os subpostos de higiene. De maneira geral, os Centros de Saúde comportavam uma equipe maior (cinco médicos de especialidades diversas, auxiliados por igual número de enfermeiras) e os Postos de Higiene dispunham apenas de um médico que atendiam a todos os casos. Os postos mistos, constituídos na segunda metade da década de 1940, apareciam como uma solução intermediária entre os Centros de Saúde e os Postos de Higiene, abarcando serviços mais especializados que estes últimos, como a possibilidade de internamento dos casos menos complexos, uma vez que visavam atender, além das questões sanitárias coletivas, problemas médicos individuais. Sobre o tema, ver HOCHMAN, 2005, e FONSECA, 2007.

Figura 3: Mapa Distritos Sanitários do Estado do Paraná (1950)



Fonte: Estado do Paraná. A Concretização do Plano de Obras do governo de Moyses Lupion

No mapeamento do serviço de saúde existente nesta porção do território paranaense, destacaria ainda a inexistência de hospitais estatais: os dois existentes eram privados e não subvencionados pelo governo. Aqui, novamente se observa a quase exclusividade da metade leste do Paraná neste serviço, como indica a tabela 2, de 1950.

Em parte, esta disposição do serviço público de saúde no período fundamentava-se na perspectiva expressada na legislação, não sendo, então, a saúde individual tida como um direito fundamental, não se configurando, portanto, papel do Estado garanti-la, tal como se apresentaria, de forma efetiva, por exemplo, na Constituição de 1988. Neste tema, a Constituição Federal de 1946 fazia menção uma vez à saúde, apontando, no artigo 5º., como competência da União, exclusivamente, legislar sobre as “normas gerais (...) de defesa e proteção da saúde”.

Tabela 2: Hospitais por Departamento Sanitário no Paraná

Instituições				
Oficiais			Particulares	
Distritos Sanitários	Estaduais	Federais	Subvencionadas pelo governo	Não subvencionadas pelo governo
1º.D.S	5	11	9	10
2º.DS	2	-	1	-
3º.DS	1	-	8	2
4º.DS	-	-	8	2
5º.DS	-	-	5	-
6º.DS	-	-	2	12
7º. DS	-	-	-	2
Total	8	11	33	28

Fonte: A Concretização do Plano de Obras do Governo de M. Lupion, p.256

A se considerar o foco do serviço público de saúde nas doenças consideradas endêmicas no período (notadamente, malária, hanseníase, tuberculose e febre amarela), predominara nos anos seguintes ao Estado Novo a perspectiva veiculada por Gustavo Capanema, ministro da Educação e Saúde Pública⁶, de 1934 a 1945, de que

à saúde pública não interessa o caso individual, seja um caso de doença, seja qualquer outra situação especial relativa à saúde ou ao corpo. O caso individual só interessa à saúde pública se puder afetar a coletividade se for capaz de pôr a coletividade em perigo. Fora disso, dele não se ocupará a saúde pública.⁷

Assim, para além de uma espécie de “pragmatismo sanitário”, traduzido numa concepção de saúde pública que deveria priorizar ou, mais propriamente, exclusivizar as doenças infectocontagiosas e endêmicas no território nacional, na formulação de Capanema denota-se a circunscrição do direito à saúde pública às implicações coletivas, negando o seu atendimento às especificidades localizadas e individuais.

Tal delimitação no direito à saúde tinha sua expressão no orçamento da área no Estado do Paraná: em 1949, o governo paranaense comemorava

⁶ Criado em 1930, no início do governo Getúlio Vargas, como Ministério da Educação e da Saúde Pública, somente em 1953 (novamente com Vargas na presidência), se desmembraria em Ministério da Saúde e Ministério da Educação e Cultura.

⁷ Apud FONSECA, Cristina M. Oliveira. Saúde no Governo Vargas (1930-1945), 2007, p. 47.

o crescimento dos recursos em saúde pública aos quais “vieram somar-se créditos suplementares e especiais num total de Cr\$ 8.725.712,20, resultando um total de Cr 27.113.044,60”. Este montante, fundamentava uma outra comemoração da parte governamental:

Foi, pois, de Cr\$ 18,30 o per capita gasto em saúde pública no Estado, descontados, como é de aconselhar-se, o que foi dispendido em construções para a saúde pública, assim, pois, apenas com serviços propriamente, per capita que se elevou bastantes sobre Cr 12,00 do ano de 1948⁸

Ainda que estes valores comemorados não considerem a inflação do período (8,3%), em termos de percepção do que aqueles Cr\$ 18,30 per capita representavam, parece significativo mencionar que o salário mínimo - congelado desde 1944 e que assim permaneceria até 1951 -, estava fixado em Cr\$ 380,00⁹. Ou seja, os valores per capita anual da saúde pública, no que se refere ao dispêndio estadual, correspondiam a menos de 5% do salário mínimo, o que parece ilustrar o tipo de cobertura que tal serviço tinha para o conjunto da população.

Em situação semelhante se apresentava a área da educação. Embora sua explicitação enquanto um direito universal se fizesse evidente na Constituição de 1946 – em seu artigo 166 que “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola” – a contingência deste direito, conforme o artigo 168, estabelecia-se enquanto um serviço público gratuito restrito ao ensino primário (delimitado, à época, aos quatro primeiros anos do ensino regular), uma vez que a gratuidade nas séries subseqüentes estava condicionada aos que conseguissem “provar falta ou insuficiência de recursos” (artigo 168, inciso II)¹⁰.

No caso paranaense, a evasão evidenciava outra forma efetiva de restrição àquele direito. Após seu primeiro ano de mandato (1948), o governo Lupion apontava esse problema: “os alunos que se apresentam, no início do ano, para a matrícula, foram 108.158 alunos. (...) Os alunos que passaram a

⁸ Mensagem do Governo, 1950, p.129

⁹ A título de comparação, em 2017, o gasto per capita com saúde estadual do Paraná, era de R\$ 322,34, sendo que o salário mínimo então de R\$ 937,00. O gasto total, somando-se ao estadual o federal e o municipal, era de R\$ 1.129,36. in CRM-PR, “No Paraná, gasto público em saúde por habitante é de R\$ 3,09 ao dia”. Disponível em <https://www.crmpr.org.br/No-Parana-gasto-publico-em-saude-por-habitante-e-de-R-309-ao-dia-11-50256.shtml> Acessado em 12/06/2020.

¹⁰ Quanto à gratuidade, em 1949, no Estado do Paraná, mediante lei estadual, a gratuidade foi estendida de forma total e irrestrita ao ensino secundário e normal. Ver Mensagem 1950, p.159. O número reduzido de vagas nesse nível do ensino, articulado à evasão e repetência no nível anterior, apontava para a pouca eficácia desta gratuidade em termos de acesso no médio prazo.

frequentar regularmente as classes foram 78.955 alunos. Uma diferença, pois, de 29.203 alunos, ou seja, 27,2 % sobre o total.”¹¹

A evasão era corroborada com a reprovação, já que “dos 78.955 alunos efetivamente matriculados, foram aprovados 41.179, ou seja, média de 52,3% do total.”¹²

Este quadro e termos nos quais se davam o exercício do direito à educação tinham como um dos seus resultados o analfabetismo da população jovem, o qual, segundo estimativa apresentada, em 1954, por Erasmo Pilotto – ex-secretário de estado da educação do Paraná nos anos de 1949 e 1950 -, atingia 50% da população na faixa dos 12 aos 15 anos.

A este índice de analfabetismo entre os jovens, articulavam-se e o constituíam outros aspectos, em parte vinculados à caracterização demográfica que foi apontada antes: dos estimados 247 mil habitantes paranaenses na faixa etária de 12 a 15 anos, 190 mil moravam na zona rural (77%); 56,4 mil (23%) exerciam atividade remunerada (45 mil na agricultura) e 130 mil (52,5%) continuavam estudando¹³.

No que se refere à toda a população escolar (crianças e jovens), a estimativa era de que 300 mil crianças em idade escolar não estavam na escola, configurando que “só um terço da população escolar estaria sendo atendida”¹⁴.

Esta demanda parcamente atendida se fazia, na sua quase totalidade, pelo serviço público, conforme as tabelas abaixo, apresentadas pela Secretaria de Estado da Educação, em 1951, à Assembleia Legislativa do Estado:

Tabela 3: Ensino Primário Público

1950	Matrícula	Frequência	Aprovações Gerais	Conclusões de Curso
Capital	16.249	14.634	12.192	2.105
Interior	109.673	99.738	68.676	10.012
Total	125.922	114.362	80.868	12.117

Fonte: Mensagem do Governo, 1951, p.116

¹¹ Mensagem do Governo, 1948, p.83-84

¹² Idem, p.84.

¹³ INEP, A Educação no Paraná, 1954, p.123

¹⁴ Mensagem do Governo, 1951, p.112

Tabela 4: Ensino Primário Privado

1950	Matrícula	Frequência	Aprovações Gerais	Conclusões de Curso
Capital	2.232	1.953	1.683	298
Interior	6.604	5.812	4.795	668
Total	8.836	7.765	6.478	966

Fonte: Mensagem do Governo, 1951, p.116

Além do predomínio do serviço público – 93% dos pouco mais de 134 mil alunos matriculados - a totalização acima, em síntese, apontava que o ensino público primário, ainda que em escala muito maior, tinha índices de frequência ligeiramente superiores ao privado (90% contra 88%), porém, nas aprovações a diferença era favorável em 13% ao particular (83% contra 70%).

Ainda que estes índices indicassem uma melhoria em relação àqueles apresentados dois anos antes, o diferencial negativo se apresentava na educação do interior: embora com índices semelhantes de frequência – capital e interior tinham 90% - na aprovação a diferença era acentuada, com a capital perfazendo 83% de aprovação, contra 69% do interior. Esta disparidade entre capital e interior não era observada no ensino privado, com índices mais próximos entre as duas localidades: 88% de frequência e 83% de aprovação. Tal sugeriria, comparando as duas modalidades de ensino, que o “gargalo” da educação pública fechava-se mais no interior, provavelmente ligado à maior concentração de moradores da zona rural no estado e, conseqüentemente, do tipo de oferta de serviço que o Estado provia para estas áreas, conjuntamente às condições de vida dos estudantes assistidos pelas escolas públicas.

O serviço público educacional, com base nos relatórios do governo, pautava-se no interior na construção das denominadas “escolas isoladas rurais” ou “casas escolares rurais”: uma estrutura que se compunha de uma sala de aula de 54 metros quadrados, com oferta multisseriada, instalações sanitárias e habitação para o professor responsável, o qual residia no local de trabalho durante o período letivo. Estas escolas, geralmente, eram construídas em madeira e a um custo médio de Cr\$ 24.000,00 (75 salários mínimos do período) a unidade¹⁵.

Além da carência na infraestrutura, o governo identificava na qualificação profissional outro problema no serviço público educacional: “cremos

¹⁵ Relatório do Governo Moyses Lupion, 1950, p.326.

que o nível técnico do nosso ensino pré-primário é bastante baixo. Concorre para isso a falta de professores especializados.”¹⁶

No primeiro aspecto – infraestrutura –, o governo, como apontado antes, intentava dar mostra constante dos seus investimentos, como a que realizou na Mensagem de 1950, apontando a inauguração de “[...] mais de 1.000 escolas na zona rural, beneficiando cerca de 25.000 crianças [...]”¹⁷. Este propalado investimento em infraestrutura parece não ter sido acompanhado na mesma medida para o enfrentamento do segundo fator visto como problemático no ensino público, se considerado o relato a seguir, produzido após o governo Lupion: “o número de professores não satisfaz às necessidades de cada escola, causando, por isso, baixa do nível de aproveitamento por parte dos educandos, pois, é comum ver-se classes sem professores e outras com elevado número de alunos.”¹⁸

Aqui, parece ter prevalecido o “ponto de vista econômico” em relação à questão educacional, uma vez que “o custo anual por aluno aprovado importa(va), na média, para o Estado, em Cr\$ 504,00”, o que o governo “deve(ria) considerar elevadíssimo”, lembrando, a título de comparação, que o salário mínimo naquele ano era de Cr\$ 380,00. Ou seja, cada estudante teria um custo mensal de Cr\$ 42,00 ou a nona parte de um salário mínimo. Para aquele dispêndio per capita “elevadíssimo” – que “considerava apenas as despesas com o pessoal e material (...) sem computar as despesas com edificações escolares” – era “indicado(...)procurar maior rendimento por um preço mais baixo”.¹⁹ Parte disso – o “preço” – parece ter sido obtido: o valor de Cr\$ 504,00 por estudante de 1947, passaria a Cr\$ 765,45 em 1951, o que descontada a inflação de aproximadamente 56% para o período (1947-1951), resultava numa redução de pouco mais de 4%. Esta redução ficaria mais acentuada se considerado que, em 1952, o salário mínimo passaria a Cr\$ 1.200,00. Assim, se, em 1947, o custo per capita anual dos estudantes do Paraná era de 1,3 salário mínimo, passaria a 0,63 salário mínimo, em 1952.

Em grande medida, esta redução de custos dera-se também pelo congelamento dos salários do funcionalismo público paranaense, que permaneceu 3 anos sem reposição salarial (de novembro de 1946 a novembro de 1949). Para uma inflação no período próxima a 25%, os funcionários efetivos receberam

¹⁶ Mensagem do Governo, 1948, p. 84

¹⁷ Idem, ibidem, p.11

¹⁸ Mensagem do Governo, 1951, p. 50

¹⁹ Mensagem do Governo, 1948, p. 85-86

40% de reposição, no final de 1949. Este aumento real de 15% seria revertido nos dois anos seguintes, novamente sem reajuste e com uma inflação superior a 25%.

Esta situação se apresentava mais grave entre os denominados extranumerários (contratados temporariamente), os quais perceberam como reposição salarial um abono de Cr\$ 200,00.

Na redução de gastos com o funcionalismo, estes extranumerários assumiam um papel chave, dado que desde julho de 1947, o governo estadual “resolveu estabelecer como norma geral a não admissão de funcionários novos nos quadros do pessoal do Estado”. O governo justificava a medida, “levando em conta que o quadro atual, com perto de 11 mil funcionários é, sem dúvida, excessivo para as necessidades de nossos serviços.”²⁰ Esta restrição na efetivação de funcionários aponta que o crescimento estrutural do serviço público se deu ou pela contratação dos extranumerários ou pela intensificação do trabalho dos que já se encontravam efetivados. Esta última “solução” parecia ter sido efetivada no caso da educação, tendo em conta a citação acima, em 1951, sobre a falta de professores e as classes lotadas de estudantes.

Por sua vez, o que era apresentado como controle por parte do governo, era denunciado pela oposição - notadamente através da imprensa e, mais especificamente, pelo *Diário da Tarde*²¹ -, como um expediente do executivo paranaense para a criação da cognominada “máquina de decreto de nomeações”²², tendo em conta a centralização dos ingressos de funcionários não concursados no executivo e dispensa de concurso público para estes casos.

De qualquer forma, também por este expediente das contratações, o funcionalismo se caracterizaria no período por um campo de disputa entre os grupos que constituíam o poder público no Estado do Paraná.

Conjuntamente, àquela questão dos extranumerários, firmava-se como uma constante nos embates o congelamento salarial imposto pelo governo à categoria dos servidores. Destaque-se que este congelamento também era driblado pontualmente pelas mudanças de classificação no interior da categoria, como igualmente denunciava a oposição através da imprensa, indicando que a

²⁰ Circular n.15 do Palácio do Governo aos secretários de Estado, julho de 1947.

²¹ O *Diário da Tarde*, fundado em 1899, constituiu-se no período como jornal de oposição ao governo de Moyses Lupion, tendo como principal expoente desta postura o seu diretor Roberto Barrozo, vereador eleito em 1948 e presidente da Câmara Municipal de Curitiba, eleito também presidente do Partido Social Trabalhista (PST) em 1949, após ser expulso do PTB. Ver sobre BATISTELLA, 2015.

²² In *Diário da Tarde*, 24/03/1949, p.6.

mudança de letra na tabela de cargos e salários era um expediente recorrente do governo para beneficiar alguns dentre os funcionários públicos.

Na contraposição ao reajuste salarial do funcionalismo, o governo estadual passa a apontar, logo no início da gestão Lupion, a necessidade de reestruturar o serviço público. Com esta argumentação, o secretário da Fazenda Paulo Soares Neto, ainda que reconhecendo “que, em quase sua totalidade, as solicitações eram justas”, apontava que “a melhor forma de regulamentar essa situação, seria determinar uma completa reestruturação do quadro, exterminando os seus vícios e colocando-o em posição de não mais exigir alterações”.

Essa medida “exterminadora de vícios”, porém, estava subordinada à dotação de recursos, uma vez que, justificava ainda o secretário, “tão somente no orçamento de 1948 poderão ser concedidas verbas para a concretização da referida reestruturação, não sendo feita qualquer concessão dessa natureza no ano em curso.”²³

Aquela demanda gerada na virtude (“justiça”) a ser acertada com castigo e punição (“extermínio dos vícios”), teria seus prazos de efetivação prorrogados em 1948 e 1949. Essa protelação intensificaria o embate, de um lado, engrossado pelo aumento das perdas salariais do funcionalismo, de outro, pela acusação com vistas à isenção por parte do governo, como expressara o deputado Oscar L. Munhoz:

A informação de que o governo está empenhado na reestruturação geral do quadro, para depois atender ao reajustamento de vencimentos, é manifestação corriqueira (...). Um problema de ordem social, pois o quadro que nos apresenta, a vida do funcionário público, é verdadeiramente dramático, com salários que mal chegam para as despesas de moradia e cozinha.²⁴

Por seu turno, o governo mantinha o tom e o argumento de que o reajuste deveria ser precedido pelo merecimento, o qual viria pela eficiência, como

²³ “Zelo permanente pelo interesse coletivo”. in *Gazeta do Povo*, n.7980, 29/03/1947, p.5. O *Gazeta do Povo*, jornal com sede em Curitiba, fundado em 1919, tendo como sócio, então, o governador Moyses Lupion, com 49% de participação (VAZ, 1986, p. 76). Tinha como diretor geral e coproprietário, o deputado federal pelo PSD Acir Guimarães, falecido em 1948.

²⁴ “Nada de favor. Apenas justiça” in *Diário da Tarde* n.6586, 20/01/1949, p. 01. O deputado Oscar Lopes Munhoz, eleito pelo PSD (mesmo partido do governador Lupion), ao longo do mandato tornara-se crítico ao governo, motivado, principalmente, pelos expedientes utilizados – notadamente, o oferecimento de cargos - por este para angariar apoio entre os que, inicialmente, se oporiam à gestão. Munhoz compunha um grupo cognominado de “granadeiros” (alusão aos que arremessam granadas explosivas), juntamente com os deputados Pedro Firman Neto, Alfredo Pinheiro Jr. e Francisco Acioli Filho, todos também eleitos pelos PSD. BATISTELLA, 2016, p. 262.

se depreende da formulação do governador Lupion: “Sei que o funcionalismo não está satisfeito comigo. Mas, eu também não estou satisfeito com ele.”²⁵

Conjuntamente a essas manifestações em relação ao reajuste do funcionalismo, o Diário da Tarde, ao longo do primeiro semestre de 1949, veiculava notícias sobre atrasos, não pagamento nos vencimentos de diferentes setores e favorecimentos com progressões na tabela salarial do funcionalismo aos que privassem de alguma relação pessoal com o governo. Assim o foi com a notícia sobre a “promoção de um protegido que passara do padrão “L” para o “R”²⁶; do não pagamento dos inativos²⁷; do atraso em três meses do pagamento dos fiscais vinculados à Secretaria da Saúde e Assistência Social²⁸ e dos médicos²⁹.

A se considerar a “Proposta Orçamentária para o Exercício de 1950”, enviada à Assembleia Legislativa, em 10 de agosto de 1949, que não previa reajuste ao funcionalismo, a intenção do governo era prorrogar por mais um ano aquela situação.

Uma reação a esta intenção do governo seria registrada pelo jornal Diário da Tarde ao noticiar a “manifestação de cerca de 400 funcionários extranumerários capitaneados pela oposição/minoria” na Assembleia Legislativa, manifestação essa referendada na tribuna pelo deputado “granadeiro” Alfredo Pinheiro Junior (PSD).³⁰

Um elemento a ser destacado em relação a essa manifestação do funcionalismo é que a categoria, no período, aparentava pouca capacidade de mobilização coletiva considerando-se que, para além da proibição aos funcionários públicos no país de constituírem, à época, sindicatos, não foram verificadas manifestações coletivas promovidas pelas entidades (associações) existentes de representação da categoria no período.

A maior destas entidades, a Associação dos Funcionários Públicos do Paraná (AFPP), fundada em 1º de maio de 1932, embora em seu estatuto previsse “pleitear dos poderes competentes as medidas que se fizerem mister à segurança completa dos direitos assegurados à classe”, em termos coletivos parecia se concentrar em “promover o conagraçamento do funcionalismo

²⁵ Idem, ibidem. O deputado Munhoz partira desta formulação do governador para rebatê-lo no artigo da nota anterior.

²⁶ In Diário da Tarde, em 5 de março de 1949, p.4.

²⁷ Idem, em 15 de março de 1949, p.5.

²⁸ Idem, em 19 de março de 1949, p.1.

²⁹ Idem, em 29 de março de 1949, p.11.

³⁰ “Na Assembléia Legislativa”, in Diário da Tarde, 15 de setembro de 1949, p.1.

público”, além de assistências médica, dentária e jurídica. Até porque, estas possíveis atuações em prol do funcionalismo estavam circunstanciadas pela legislação existente e, de forma mais direta, na restrição assumida e pautada pela AFPP de que os funcionários se mantivessem “obedientes às instituições e às leis em vigor”³¹. No período, a legislação configurava uma restrição importante, tendo em conta, por exemplo, a proibição de greve ao funcionalismo, conjuntamente à subordinação grafada no estatuto da AFPP.

Este alinhamento legal expressava-se ainda nas direções que assumiriam o controle da AFPP, sendo que, por exemplo, no biênio 1949-1950, na presidência da entidade estava o desembargador Cid Campelo, igualmente presidente do Tribunal Regional Eleitoral.

A essa situação da organização do funcionalismo, acrescenta-se à composição da categoria, como a sua menor presença social em termos populacionais, a sua dispersão geográfica e uma fragmentação em termos de serviços prestados e profissões. No primeiro ponto – a presença social –, destaca-se a proporção, no período, de 1 funcionário público estadual para cada 190 habitantes (aproximadamente 11 mil servidores numa população de 11,5 milhões no Paraná), inferior em quase 138% ao verificado em 2020, quando aquela proporção ficaria em 1 para 72³².

Quanto à fragmentação e dispersão da categoria, tomo como referência que o maior grupo de servidores era o dos professores, com aproximadamente 2 mil integrantes. Estes profissionais, além da sua distribuição pelo território paranaense – que, como já apresentado, concentrava uma parte nas áreas urbanas –, tinha cerca de 40% da categoria atuando na zona rural, muitos deles nas denominadas “casas escolares rurais”. Isso colocava, frequentemente, um professor atuando a centenas de quilômetros de outros, bem como dos membros da administração escolar³³.

Tendo em conta este quadro, em 30 de setembro de 1949, o executivo paranaense encaminhou o Projeto de Lei 84/49, propondo o reajuste de 40%

³¹ Estatutos da Associação dos Funcionários Públicos do Paraná, 1940, p.2.

³² Os números referentes ao funcionalismo público paranaense em 2020 foram obtidos em “Governo implanta reajuste de 2 % na folha do funcionalismo”, in Agência Estadual de Notícias, 15 de janeiro de 2020. Disponível em <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=105319&tit=Governo-implanta-reajuste-de-2-na-folha-do-funcionalismo>. Acessado em 20 de janeiro de 2020.

³³ Os professores paranaenses contavam oficialmente, desde 26 de abril de 1947, com uma entidade que os representava exclusivamente, a Associação dos Professores do Paraná (APP), a qual, no período pesquisado, não se evidenciou, a exemplo da AFPP, participação no que se refere às demandas discutidas aqui.

ao funcionalismo, o qual seria aprovado em 4 de outubro, superando a contraproposta da oposição de reajuste de 60%³⁴.

Na sequência, em 12 de outubro, o governo enviaria outro projeto que, além do reajuste de 40% dado ao conjunto do funcionalismo, possibilitaria um acréscimo que variou de 13,5% a 75% nos salários para uma parcela dos professores (28% ou 84 professores) do ensino secundário e normal, categoria composta, naquele ano, por 292 cargos. Este projeto se tornaria a Lei 119/49, com o acréscimo de 3 novos níveis salariais na categoria³⁵.

Estes encaminhamentos modificavam a ação anterior presente no projeto de orçamento e contradiziam o argumento pautado durante toda a gestão, como vimos, da necessidade da reestruturação do funcionalismo preceder o reajuste. Porém, não foi possível estabelecer nesta pesquisa qual(is) teria(m) sido o(s) fator(es) determinante(s): se, por exemplo, a pressão e contrapropaganda da oposição, aliado aos reclamos da categoria; ou, talvez, a pertinência e conveniência daquelas medidas que entrariam em vigor no ano seguinte (1950), ano eleitoral para o executivo e para o legislativo.

Se considerada a composição da Assembleia Legislativa do Paraná e seu alinhamento majoritário ao executivo, este último dado – a conveniência eleitoral – pareceria ser mais “sensibilizador” ao conjunto gestores-legisladores.

De fato, a composição da Assembleia Legislativa estabelecida nas eleições para o quadriênio 1947 – 1950, não sugeria uma representação que se vinculasse diretamente à maioria da população ou mesmo, no caso, ao funcionalismo em termos de contraposição efetiva aos projetos e interesses da classe e dos grupos dominantes: dos 37 deputados que compunham a legislatura³⁶, 6 eram do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), 7 da União Democrática Nacional (UDN), 2 do Partido da Representação Popular (PRP, integralista), 16 do Partido Social Democrata (PSD), 4 do Partido Republicano (PR), 1 do

³⁴ “Na Assembléia Legislativa”, in *Gazeta do Povo*, 5 de outubro de 1949, p.1.

³⁵ Estes novos níveis correspondiam, no quadro de cargos e salários dos servidores públicos do Paraná, às letras O (Cr\$ 40.200,00 com 42 cargos), P (Cr\$ 45.000,00 com 22 cargos) e R (Cr\$ 54.600,00 com 20 cargos). Os demais 207 cargos permaneciam nas letras anteriores, sendo 173 professores na letra M (Cr\$ 31.200,00) e 34 professores na letra N (Cr\$ 35.400,00). Em termos comparativos, os salários dos professores do ensino secundário variavam, portanto, de 82 a 143 salários mínimos de Cr\$ 380,00 (valor deste até 1952) ou de 26 a 45 salário mínimos de Cr\$ 1.200,00 (a partir de 1952). Essa recomposição no quadro para os professores secundários acentuou o distanciamento salarial com os demais, considerando que um professor normalista (primeiras séries do antigo primário) continuaria classificado nas letras G (Cr\$ 16.800,00) ou I (Cr\$ 21.600,00) e os professores de ginásio nas letras G e H (Cr\$ 19.200,00). Nos quadros de cargos e salários, os professores normalistas (2.031 professores) e ginásiais (309 professores), totalizavam 2.340 cargos, aos quais se acresciam os substitutos e eventuais. In “Proposta Orçamentária de 1951”, de 15/05/1950.

³⁶ BATISTELLA, 2015, pp. 117-118.

Partido Social Progressista (PSP) e 1 do Partido Comunista Brasileiro (PCB), o promotor público em Mallet (no sudeste paranaense) José Vieira Neto, que seria cassado, após o registro do PCB ser impugnado em 7 de maio de 1947.

Em princípio e ao se considerar as coligações apresentadas nas eleições de 1947, o governo de Moyses Lupion contaria com os deputados do PSD, do PTB, da UDN e do PRP, totalizando assim 31 deputados ou 70% do legislativo estadual.

Da mesma forma, a composição social, além da distribuição geográfica³⁷, desta legislatura não parecia representar problemas ao governo em relação aos seus projetos para o funcionalismo público estadual: dentre os 37 deputados, nove poderiam ser relacionados ao serviço público (quatro promotores públicos, dois delegados de polícia civil, dois professores universitários e um médico). Porém, destes nove deputados, sete exerciam ou estavam no exercício de outras atividades, não configurando o serviço público como principal atividade. Completavam essa composição do legislativo quatro empresários (dois vinculados ao comércio e dois à indústria), dois contadores, um farmacêutico, quatro engenheiros, 11 advogados e cinco médicos. Dentre esses, cinco já haviam ocupado cargos de secretários de estados nos governos anteriores e nove haviam sido nomeados prefeitos em cidades do interior do Paraná.

Tendo em conta essa composição, a projetada e prometida reestruturação dos servidores se traduziria e se efetivaria com a aprovação do “Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Paraná”, cujo projeto fora enviado e aprovado pela Assembleia Legislativa em novembro de 1949 – dois meses, portanto, após o reajuste –, sendo sancionada pelo governador no dia 24 daquele mesmo mês, como lei nº 293.

Desta forma, o Estado do Paraná se tornava a primeira unidade da federação a aprovar uma regulamentação geral para o seu funcionalismo. Depois do Paraná, somente Minas Gerais o faria ainda na década de 1950, pela LEI nº 869, de 5 de julho de 1952.³⁸

³⁷ A legislatura em questão repetia a configuração da demografia apresentada antes, sendo que dos 37 deputados, 16 eram de Curitiba e somente dois deputados, com base eleitoral em Paranavaí (nordeste do Estado) e Londrina, ultrapassavam os limites da metade leste do território paranaense. NICOLAS, 1984, pp. 431-461.

³⁸ Em ordem cronológica, seriam promulgados Estatutos do funcionalismo, após o Paraná e Minas Gerais, na Bahia (1966), em São Paulo (1968), na Guanabara (1969), no Ceará (1974), no Rio de Janeiro (1975), em Sergipe (1977) em Santa Catarina (1985), no Amazonas (1986), em Goiás (1988), no Mato Grosso do Sul (1990), no Mato Grosso (1990), no Alagoas (1991), em Rondônia (1993), no Amapá (1993), no Acre (1993), no Piauí (1994), no Pará (1994), no Espírito Santo (1994), no Rio Grande do Sul (1994), no Rio Grande do Norte (1994), no Maranhão (1994), em Roraima (2001), na Paraíba (2003), no Tocantins (2007) e no Distrito Federal (2011).

Uma razão para esta quase ausência de regulamentações estaduais durante as décadas seguintes, pode ser estabelecida no Decreto-Lei Federal 1713 (de 28 de outubro de 1939), o “Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União”, que em seu artigo 1º definia sua abrangência para além dos servidores federais: “Esta lei regula as condições de provimento dos cargos públicos, os direitos e vantagens, os deveres e responsabilidades dos funcionários civis da União, dos Territórios e, no que couber, dos da Prefeitura do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.”

Além dessa abrangência nas diferentes instâncias, o Decreto-Lei 1713 se aplicava aos servidores públicos civis dos três poderes, incluindo o Ministério Público, conforme estabelecia o parágrafo único do artigo 1º.

A exemplo das regulamentações dos outros estados, estabelecidas posteriormente, o Estatuto paranaense era quase que integralmente uma transcrição da lei federal de 1939: numa leitura comparativa entre as duas leis, constatam-se um número reduzido de alterações e/ou acréscimos para além das adequações necessárias à delimitação de sua abrangência ao Estado do Paraná.

Tendo em conta essa comparação, no que se refere às sobreposições, ambas as leis buscavam estabelecer uma regulamentação no serviço público, contemplada, em parte, pelos trabalhadores abrangidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, embora com algumas alterações favoráveis ao funcionalismo como, por exemplo, a ampliação da licença gestante (3 meses ao invés dos 84 dias para as “CLTistas”³⁹); no tempo para aquisição da estabilidade no emprego após 2 anos para concursados e 5 anos para não concursados (era após 10 anos de vínculo para os “CLTistas”)⁴⁰; e na aposentadoria integral (após 30 anos de serviço e/ou invalidez⁴¹ e com ascensão ao nível seguinte da carreira, se o servidor não tivesse atingido o último nível durante o exercício) e parcial para os demais casos⁴².

³⁹ A licença maternidade era, nesse período, paga pelo empregador, o que aumentava a dificuldade para a trabalhadora do cumprimento deste direito. Esta licença passou a ser paga pela Previdência Social em 1973. A Constituição Federal de 1988 estabeleceria o período da licença maternidade em 120 dias para todas as trabalhadoras. Ver OLIVEIRA, 1996, p.327.

⁴⁰ A estabilidade para os trabalhadores CLTistas passaria a ser opcional com a constituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, sendo revogada definitivamente com a CF de 1988. Ver OLIVEIRA, 1996, p.519.

⁴¹ Esta regulamentação da aposentadoria no Estatuto paranaense reproduzia o estabelecido na Constituição de 1946, no seu artigo 191, 2º. parágrafo.

⁴² Aos CLTistas, no período, vigorava o Decreto 2.774, de 5 de agosto de 1940, que estabelecia a idade mínima de 60 anos para a aposentadoria, excetuando as por invalidez, com o benefício variando de 70 a 100% sobre a média salarial dos últimos três anos. A Constituição Federal de 1946 não regulamentava a aposentadoria

Para além do estabelecimento destes direitos – sempre ressaltando que, no caso dos servidores paranaenses, o Estatuto estava na sua quase totalidade reiterando o que lhes prescrevia a lei federal – o conjunto da lei, em sintonia com o art. 1º. da lei federal transcrito acima, tinha como escopos dois pontos: firmar-se como um parâmetro de controle para o poder público sobre o funcionalismo e, conjuntamente, um controle sobre o poder público na relação com o funcionalismo, principalmente, no que se refere à sua contratação e remuneração.

No primeiro ponto, ao longo da lei, buscava-se estabelecer uma espécie de padrão de comportamento para os servidores, assim como se definiam as formas de fiscalização, avaliação e punição para os casos em que se comprovassem as transgressões.

O “protocolo comportamental” do funcionário se firmava não só pela repetição no estatuto do que já estava previsto no Código Penal (apropriação indébita, peculato, etc)⁴³, mas também pela tentativa de grafar na lei uma ética profissional pautada em valores como a honra e a honestidade ou, nos termos do Estatuto, na “fé de ofício” (art.46, letra “a”), visando àquele “proceder na vida pública e privada de forma a dignificar sempre a função pública” (art. 206, item XIV). Essa busca de contiguidade entre a vida pública e privada para o servidor, de difícil objetivação ou especificação nos termos empregados - para além do que se pudesse convencionar à época e em determinados momentos ou ocasiões -, parecia abrir uma ampla margem ao casuísmo e intervenções arbitrárias dos superiores hierárquicos.

Nesse propósito de pautar e regulamentar a conduta do servidor em termos de uma maior previsão e ponderabilidade exterior e universal, alguns parâmetros chamam a atenção por permitirem uma possível “demarcação temporal”, como, por exemplo, a exigência de “urbanidade” – emblematicamente grafada no capítulo I (“Dos deveres e da ação disciplinar”), art.207, item V – do servidor, denotando uma suposta contraposição positiva a um idealizado e negativado comportamento rural⁴⁴.

de CLTistas, mas apenas dos funcionários públicos. Ver ALÉM ET ALLI, 1998, p.171.

⁴³Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

⁴⁴Se o rural ou, mais propriamente, o campo, no processo de urbanização vivido pelas sociedades industriais, remetia, por vezes, ao bucólico, algo idílico, de harmonia do humano com a natureza, por outro lado, também era pautado como lugar do atraso, da brutalidade, do descontrole, num sucedâneo ao que denotou o conceito “civilizado” e “civilização” nos marcos da colonialismo. Ver, dentre outros, WILLIAMS, 1989, pp. 334-355.

Da mesma forma se apresentaria como extemporâneo no presente em que se redige este artigo, a avaliação do servidor quanto aos seus “pendores vocacionais” (art.62, letra “c”)⁴⁵, como justificativa para “a readaptação compulsória”. Essa readaptação se efetivava “pela atribuição de novos encargos ao funcionário, respeitadas as funções inerentes à carreira a que pertencer, ou mediante transferência” (art.63).⁴⁶

Ainda que o emprego de tais adjetivações estivesse em “sintonia ideológica” com o que preponderava no período, os critérios para regulamentação da conduta do servidor firmados sobre semelhantes características permitiam uma “margem de manobra” favorável aos superiores hierárquicos e, como apontando acima, franqueava o servidor à arbitrariedade, considerando-se a ausência no Estatuto e a dificuldade em se estabelecer parâmetros mais precisos para a ausência de “urbanidade”, de “pendores vocacionais”, de “nível de desenvolvimento mental” (art.62, letra “b”), dentre outros.

Por sua vez, se essa regulamentação visava, num primeiro momento, o controle e enquadramento do servidor, num segundo e como certa contrapartida, numa quase que inescapável “ambivalência dialética”⁴⁷ que se faz presente nas leis⁴⁸, possibilitava limites aos superiores hierárquicos e governantes e mesmo algumas garantias aos servidores. Neste sentido, além do provável enquadramento destes nos mesmos parâmetros, ainda que aleatórios, apontados antes, alguns itens do Estatuto pareciam ser destinados específica

⁴⁵ Vocação denota e remete a uma caracterização da, no caso, identificação profissional como a realização ou a vinculação a uma condição pré-existente no sujeito. No período em questão, o emprego deste conceito remetia à tradição cristã, que se aproximando da etimologia latina da palavra (voco, vocare = chamar), concebia vocação enquanto um chamado divino ao trabalho religioso. Na área educacional, tal concepção era recorrente em autores considerados como referência, como Antonio Carneiro Leão (1887-1966). Ver SANTOS, 2016.

⁴⁶ Os termos “urbanidade” e “pendores vocacionais” seriam mantidos no Estatuto do funcionalismo paranaense instituído em 16 de novembro de 1970 (Lei 6174/70) e que se encontrava em vigor em 2020, havendo mesmo registros da utilização daqueles parâmetros, contemporaneamente, em tentativas de repressão a servidores enquadrados, possivelmente, num estágio ou condição de “ruralidade” e/ou “despossuídos de vocação”. Estas supostas extemporaneidades poderiam ser constatadas em outros itens do “novo” Estatuto como, por exemplo, na seção IX “Licença da Funcionária Casada com Funcionário” (seção VIII no Estatuto de 1970), que, baseado provavelmente no pátrio poder (preponderância e domínio masculino no âmbito familiar e que seria totalmente revogado pela lei 4.121 de 27 de agosto de 1962, conhecida como Estatuto da Mulher Casada), facultava somente à esposa se afastar do serviço público para se unir ao marido que servisse em outra localidade, denotando que a isonomia entre cônjuges servidores estaduais não se implantara formalmente no Estatuto paranaense de 1970, mantendo a prerrogativa masculina do Estatuto anterior.

⁴⁷ THOMPSON, 2001, p. 252.

⁴⁸ Como aponta E.P. Thompson (1987, p.349), “a retórica e as regras de uma sociedade são muito mais que meras imposturas, já que simultaneamente podem modificar em profundidade o comportamento dos poderosos e mistificar os destituídos do poder. Podem disfarçar as verdadeiras realidades do poder, mas ao mesmo tempo podem refrear esse poder e conter seus excessos”.

e exclusivamente a estes personagens dirigentes, como no que se refere às formas de ingresso no serviço público. Neste item, o Estatuto paranaense repetia a lei federal, estabelecendo, além da estabilidade já apontada acima – outra possibilidade contra arbitrariedades e desmandos –, a obrigatoriedade de concurso – exclusivamente de títulos – para cargo que “se exija profissional diplomado em curso do ensino superior, ou quando depender da conclusão de curso especializado instituído pela administração pública” (art. 16).

Ainda que restrito a determinadas funções, essa exigência de concurso e inclusão do servidor numa carreira, no caso do Estatuto paranaense, ampliava a restrição aos eventuais ocupantes dos cargos eletivos, considerando que esta lei estadual acrescia em relação à federal a exigência do concurso, ainda que indiretamente, para parte das funções gratificadas, restringindo o poder das indicações e nomeações:

Art. 79. Função gratificada é a instituída em lei para atender a encargos de chefia e outros que não justifiquem a criação de cargo.
§ 1º Os encargos de chefia só poderão ser deferidos a funcionários da mesma carreira e respeitada a hierarquia funcional.
§ 2º Para os cargos de direção prevalecem as condições que a lei ou regulamento determinar e, na sua falta, aplicar-se-á o disposto ao parágrafo anterior.

Nessa dinâmica das contrapartidas que a legislação, por vezes, apresenta aos subordinados, os servidores paranaenses ainda conquistariam outros dois benefícios em relação à lei federal: a licença prêmio e a gratificação por antiguidade.

A primeira, prescrita na seção II artigos 179 a 184, em síntese, franqueava ao servidor um afastamento remunerado de 6 meses a cada 10 anos de efetivo exercício⁴⁹.

A gratificação por antiguidade garantia ao servidor um adicional ao salário de “25% aos 25 anos de serviço e mais 5% aos 30 anos de serviço” (art.140)⁵⁰.

Finalizando essa comparação entre a lei federal e a estadual paranaense, apontaria ainda que, logo no parágrafo único do artigo 1º., a lei paranaense estabelecia uma restrição quanto a sua abrangência, inexistente na lei federal: o Estatuto paranaense aplicava-se apenas “subsidiariamente ao Ministério

⁴⁹ A licença prêmio seria revogada em 15 de outubro de 2019, por iniciativa do governo estadual do Paraná, aprovada na Assembleia Legislativa.

⁵⁰ Esta gratificação seria retirada do Estatuto dos servidores paranaenses de 1970.

Público e ao Magistério”. Este caráter de subsídio, que conferia um papel secundário ao Estatuto para aquelas duas carreiras do serviço público, se explicaria, em parte, pela existência de legislação específicas para estas. No caso do magistério, além da Constituição Estadual de 1947 (art. 114), a categoria contava com a Lei n.28, de 9 de janeiro de 1948 - que dispunha sobre “Professores Catedráticos dos Estabelecimentos de Ensino Secundário” -, e a Lei 119, de 15 de outubro de 1948, que instituía “a carreira do professor normal e secundário do Estado”.

Essa restrição e/ou delimitação, por outro lado, reforçava a noção de que a regulamentação paranaense, em parte e tendo em conta os reduzidos acréscimos e alterações desta em relação à lei federal, se efetivava, como apontado acima, também informada pelos embates eleitorais que se avizinhavam. Esses embates colocavam, portanto, a necessidade de resolução ao argumento de que a questão salarial do funcionalismo se condicionava à sua reestruturação, pautada pelo governo ao longo dos 3 anos iniciais da gestão.

Corroboram para essa conclusão ainda a constatação de que o Estatuto paranaense, enquanto uma cópia de uma legislação em vigor e que já tinha efeitos sobre o serviço público do Estado do Paraná, apresentava reduzida possibilidade de enfrentamento e solução das restrições presentes nos serviços públicos oferecidos à população, tais como o da sua escassez, inexistência e/ou ineficiência (“vazio estatal”) que foram expostas na primeira parte deste artigo.

A propagandeada busca de eficiência e qualidade dos serviços público, mas com redução de custos - dado que eram tidos como “elevadíssimos” pelo governo do período tratado aqui - parecia ser efetiva apenas na sua segunda demanda, haja vista a restrição salarial imposta aos servidores públicos, na segunda metade da década de 1940 no Estado do Paraná, permitindo mais uma contestação à novidade dos que apresentam tal argumentação em períodos mais recentes por nós vividos.

Bibliografia

ALÉM, A.C. ET ALLI. Aposentadoria por tempo de serviço no Brasil. in *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, n.52, pp.169-205, jan./mar.,1998.

ARCE, José Manuel Valenzuela. *Heteronomías en las ciencias sociales: procesos investigativos y violências simbólicas*. Buenos Aires : CLACSO, 2020. Epistemicídio.

BATISTELLA, A. A Trajetória de Abilon de Souza Naves no PTB paranaense (1945-1959). in revista *História: Questões e Debates*, Curitiba, v.63, n.2, pp 317-361, 2015.

_____. O Partido Trabalhista no Paraná (1945-1965). *Topoi*. Revista de História, Rio de Janeiro, v. 17, n. 32, p. 257-286, jan./jun., 2016. Disponível em: <www.revistatopoi.org>. Acesso em: 20 dez. 2020.

_____. O Sistema pluripartidário de 1945-1965 no Paraná. Revista *Tempos Históricos*, Cascavel, v.19, n.2, pp 111-150, 2015.

CALDEIRA, Teresa P. do R.. A Política dos outros. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CAMPOS, Carlos Eduardo Aguilera ET ALLI. Trajetória histórica da organização sanitária da Cidade do Rio de Janeiro: 1916-2015. Cem anos de inovações e conquistas. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.5, n.21, pp.1351-1364, 2016.

FONSECA, Cristina M. Oliveira. *Saúde no Governo Vargas (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Ed. da Fio Cruz, 2007.

HOCHMAN, G. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945). *Revista Educar*, Curitiba, n.25, pp 127-141, 2005.

NICOLAS, Maria. *130 Anos de vida parlamentar paranaense (1854-1984)*. Curitiba: s/ed, 1984.

OLIVEIRA, F.A. *Consolidação das leis do trabalho comentada*. São Paulo: Ltr, 1996.

PAOLI, M. C. “Trabalhadores e cidadania. Experiência no mundo público da história do Brasil moderno”. *Estudos Avançados* São Paulo: Ed. USP, 1989.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, A.V dos. A Instituição da escola primária e o pensamento de Carneiro Leão: qual ruralismo?. *Revista Intersaberes*, Curitiba, v.11, n.22, pp. 64-76, 2016.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos sociais, afinal do q se trata?* Belo Horizonte: Ed.UFGM, 1999.

_____. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Ed. 34, 2001.

THOMPSON, E. P. *Senhores e caçadores*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *Folclore, antropologia e história social*. In: THOMPSON, E.P. *As Peculiaridades dos ingleses e outros artigos*. Campinas: Ed.Unicamp, 2001.

“Urbanidade e fé de ofício”: ações governamentais e serviço público no Estado do Paraná...

VAZ, R. *Lupion. A verdade*. Curitiba: Ed. Paratodos, 1986.

WILLIAMS, R. *O Campo e a cidade*. Na história e na literatura. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

Artigo recebido para publicação em 03/04/2023

Artigo aprovado para publicação em 22/06/2023