

## *Política de Remuneração*

ENNOR DE ALMEIDA CARNEIRO

Técnico de Administração

O regime atual de remuneração do funcionalismo federal reduz-se aos remanescentes de uma tentativa de disciplinamento iniciada há nada menos de 18 anos, em 1936, e de então para cá seguidamente tumultuada através de reajustamentos inadequados e inábeis reestruturações isoladas.

Efetivamente naquele ano, pela Lei 284, de 28 de outubro, foi dado o primeiro passo para a elaboração de um plano de classificação de cargos. A grosso modo as disposições básicas dessa lei constituíam já uma classificação, um pouco primária, por certo, mas ajustável à evolução administrativa contemporânea.

Representando, com efeito, verdadeira pedra fundamental na sistemática brasileira de administração de pessoal, a Lei n.º 284 inaugurou o sistema de carreiras e permitiu, pela primeira vez na história administrativa do Brasil, que o problema da remuneração do servidor público pudesse ser tratado em termos racionais.

Nada obstante, o sistema estabelecido não chegava a satisfazer integralmente às exigências de racionalização da política de pessoal no Serviço Civil, e não poderia, em que pesem as suas virtudes numerosas, ser considerado solução perfeita, estável e definitiva. Sua revisão periódica, sua adaptação às condições supervenientes do serviço e à própria evolução da técnica de administração, eram contingências indefectíveis, que nem mesmo aos seus próprios autores escapou.

Sem embargo, aproximadamente duas décadas são transcorridas sem que jamais uma revisão geral se tentasse das bases em que assentou o aludido reajustamento.

Ao contrário, numerosas alterações posteriores se introduziram, sempre, porém, de sentido particular, atingindo certos grupos isolados de servidores ou certos tipos de funções e sem que se atentasse para a lenta progressão negativa na direção do mais completo caos administrativo.

O famoso Relatório Nabuco, documento ilustrado com casos concretos, extraídos ao vivo da situação existente no Serviço Público brasileiro anteriormente à Lei n.º 284, tornou clássico aquêlê exemplo dos contabilistas do necrotério, que uma análise perfunctória revelou tratar-se de servidores incumbidos de coletar pertences dos bolsos dos cadáveres recolhidos ao Insti-

tuto Médico Legal. O título pomposo e ficto visava, unicamente, possibilitar remuneração em bases iníquas e privilegiadas.

A Lei n.º 284 corrigiu, em parte, os desajustamentos dessa ordem. A situação presente, todavia, transcorridos 18 anos dessa tentativa inicial, já não se situa muito distante dela.

A revisão de casos isolados sem inspiração em princípios e normas de alcance geral, lentamente tumultuou a disciplina relativa, então fixada. Consubstanciando, tais reestruturações, medidas “de flagrante injustiça” e inaugurando precedentes perigosos, haveriam de surgir, como surgiram, constantes apêlos aos tribunais que, reconhecendo legítimos direitos postergados, determinaram a extensão das providências invocadas a outros grupos de servidores.

O equilíbrio geral vai sendo, desse modo, aos poucos destruído, e o que hoje encontramos é um quadro funcional inteiramente desfigurado, um conjunto de cargos sem conteúdo definido, remunerados frequentemente em função de um simples título, êste geralmente inexpressivo, quando não absolutamente falso.

Eis por conseguinte que transcorridos quase vinte anos após a primeira reforma de base introduzida na administração de pessoal, recuamos para a mesma situação condenável que julgáramos haver ultrapassado.

A essa situação cumpre acrescentar o efeito produzido pelos frequentes aumentos gerais de vencimento, concedidos a pretexto de reajustar o poder aquisitivo dos salários ao nível do custo de vida, visto encontrar-se, êste, desequilibrado pela elevação progressiva dos preços das utilidades.

E' o círculo vicioso erigido em terapêutica social.

Tais majorações de vencimentos foram quase sempre objetivadas sem nenhum estudo de profundidade, num completo alheamento aos reflexos que, inevitavelmente, imprimem à estrutura geral dos quadros funcionais e à própria política orçamentária da União.

Uma das conseqüências mais imediatas dos numerosos reajustamentos e reestruturações empreendidos após a vigência da lei 284, tem sido a erradíssima aproximação que provocaram entre os níveis inicial e final da escala geral de vencimentos, o que concorreu para gerar desastrosos desnivelamentos e descontentamentos insanáveis.

Os aumentos constantes fizeram na realidade surgir disparidades flagrantes, da ordem daquelas apuradas, em 1951, pelo Centro de Análise da Conjuntura Econômica, da Fundação Getúlio Vargas. Correlacionando as oscilações do custo de vida à variação dos padrões de vencimento, pôde constatar-se que tomando por base o ano de 1936, e atribuindo ao valor real dos salários dessa época o número índice 100, teríamos, em 1951, os servidores do padrão A com o seu salário elevado ao índice 129, enquanto os do padrão O tinham o índice reduzido para 51. Como se vê por êsse estudo, os servidores dos níveis inferiores puderam, através da revisão de seus salários, acompanhar, e por vêzes ultrapassar, o padrão do custo de vida, enquanto os dos níveis finais somente com o dôbro dos vencimentos que lhes eram atribuídos poderiam fazer face ao encarecimento da vida.

As revisões de vencimento tiveram, sempre, o mero objetivo de reajustá-lo para fazer face ao encarecimento do custo de vida, jamais procurando associar a elaboração desses trabalhos à idéia, que deveria sempre acompanhá-la, de reestruturação das carreiras.

Os desajustamentos se manifestam, afinal, com maior gravidade, nos padrões correspondentes ao nível universitário, e às funções técnico-científicas, ou de supervisão, sistematicamente menos favorecidas.

As numerosas reestruturações parciais de carreiras, processadas sem qualquer atenção à sistemática introduzida pela Lei 284, se caracterizaram pela adoção de soluções unilaterais, traçadas em benefício, exclusivamente de certos grupos de servidores, e em detrimento dos demais, sempre desprezando a idéia de dispor as carreiras profissionais ordenadamente, e grupá-las em classes análogas, escalonadas em níveis gradativos de salário. Essa era a idéia que inicialmente informava a Lei 284, onde, aliás, a carreira foi considerada a unidade orgânica do sistema.

A praxe desastrosa dos abonos de emergência, invariavelmente incorporados depois aos vencimentos, seguiram sempre a orientação de fixar quantitativos mais elevados na referência inicial e sucessivamente menores nas referências superiores, constituindo-se, assim, num dos elementos que mais contribuíram para agravar os desníveis existentes.

Os princípios de justiça social certamente não se limitam à proteção que o Estado assegura ao trabalhador das categorias econômicas de atividade privada, mas se estendem, com igual ênfase, à proteção a que faz jus o servidor do Estado. No âmbito do tratamento jurídico a ser dispensado ao servidor público, tem o Estado o dever insofismável de garantir-lhe justo tratamento e retribuição proporcional ao grau de responsabilidade e dificuldade inerentes ao cargo que ocupa.

Tais princípios deixaram, entretanto, de ser obedecidos. Ressalta desde logo, no panorama atual, a completa disparidade de critérios que tem presidido à política de remuneração. Exemplo elucidativo é o da carreira de Oficial Administrativo que na maioria dos Ministérios se escalona entre as letras H e M, enquanto que no Departamento dos Correios e Telégrafos passa a mesma carreira a escalonar-se entre os padrões J e O.

Do mesmo passo numerosos Oficiais Administrativos dos quadros da Fazenda tiveram os seus vencimentos fixados em Cr\$ 9.900,00 mensais através da apostila dos seus títulos de nomeação, efetuada em mal alegada obediência às determinações da Lei n.º 200.

Situação igualmente curiosa é representada pelo aproveitamento abusivo dos Quadros Suplementares. Esses quadros foram criados com a exclusiva finalidade de respeitar o direito adquirido de servidores cuja situação pessoal, anômala em face das novas condições estatuídas, exigia tratamento diferencial. Por isso mesmo foram sempre os cargos de Quadro Suplementar "considerados extintos" quando ocorresse a vacância. Leis diversas, entretanto, transferiram sumariamente para esses Quadros servidores que tinham a sua situação perfeitamente regular nos Quadros Permanentes. Esses deslocamentos, via de regra, beneficiavam indevidamente alguns grupos, em prejuízo de outros. Exemplo típico de providências dessa ordem é a Lei n.º 1.229 de 1950.

A êstes comentários se poderia acrescentar a situação privilegiada em que se encontram os servidores beneficiados com o inoportuno restabelecimento do regime de quotas, percentagens e participação de funcionários nas multas e na arrecadação. Nessa situação excepcional se encontram os servidores das Coletorias, os da fiscalização do impôsto de consumo, os funcionários da Alfândega — em geral — e os da fiscalização aduaneira — em particular. Têm êsses servidores o seu vencimento acrescido de parcelas de tal monta que não raro ultrapassam, no conjunto, a remuneração atribuída ao Diretor-Geral da Fazenda Nacional, ou os vencimentos dos Ministros de Estado.

E' curioso lembrar, a êste propósito, que abertas, em 1951, as inscrições para o concurso destinado ao provimento de vagas na classe inicial da carreira de Fiscal Aduaneiro, cargo irrisoriamente remunerado com Cr\$ 1.720,00 mensais, inscreveram-se, em todo o Brasil, cêrca de 9.000 candidatos.

A tudo se acrescente que a própria Lei n.º 284, superada há muito em sua técnica e em seus princípios, classificou os cargos públicos em função das faixas de vencimento, relegando a plano secundário a caracterização dos deveres e responsabilidades inerentes às ocupações. Por isso mesmo o Estatuto dos Funcionários, lei subsequente, reconhecendo que faltava ao sistema da Lei 284 qualquer orientação técnica no sentido da análise e avaliação dos cargos, determinou que "as atribuições de uma carreira serão indistintamente cometidas aos servidores de suas diferentes classes".

Tal providência, adotada com finalidade corretiva, contribuiu, involuntariamente, para tumultuar a situação, gerando disparidades desta ordem: a carreira de Oficial Administrativo do Quadro dos Correios e Telégrafos se escalona entre os padrões J e O e portanto reúne em bases que variam entre Cr\$ 3.620,00 e 8.400,00, servidores que executam funções legalmente consideradas idênticas. A situação é ainda mais flagrante noutro exemplo, também dos Correios e Telégrafos, a carreira de Auxiliar Administrativo, que se escalona entre os padrões A e M, ou seja, entre Cr\$ 600,00 e Cr\$ 6.800,00 permitindo uma variação percentual de nada menos de 40%, para remunerar servidores da mesma categoria funcional. Enquanto isto temos que um médico no Serviço Público é admitido para a classe inicial K, ou seja, remunerado na base de Cr\$ 4.310,00 mensais. Como se vê o sistema vigente, altamente avançado no que se refere à caracterização jurídica das relações de emprêgo, terreno no qual produziu um código de deveres e vantagens (o Estatuto) que é sem nenhum favor um dos mais evoluídos documentos do gênero, em todo mundo, tem descurado completamente o aspecto técnico da classificação dos cargos e remuneração do trabalho.

Constituirá, sem dúvida, matéria de grande interêsse um exame pormenorizado da Lei n.º 284 e seus postulados básicos em face da evolução da técnica de administração e das exigências modernas de sistematização das relações humanas no trabalho. Seria, entretanto, estudo complexo, e demandaria exposição demorada. A inadequação da Lei 284 se infere, logicamente, de tudo quanto até o presente se expôs.

Num repasse sem delongas, bastaria, talvez, relembrar as condições em que se processam as promoções no regime vigente, flagrantemente incompatíveis com a própria teoria da formação de carreiras que, não obstante, parece

haver informado a elaboração daquela Lei. Com efeito, por promoção se entende, em sentido técnico, a movimentação vertical do servidor para posições de maior responsabilidade. No sistema vigente o próprio preenchimento das funções de supervisão de primeira linha se faz pelo processo inadequado das funções gratificadas, não constituindo, portanto, promoção. A promoção — ou o instituto assim designado na sistemática vigente brasileira — corresponde, em realidade, ao que, em outros países, se denomina “aumento de salário”, e constitui, de fato, simples majoração de vencimento, sem que qualquer modificação tenha lugar no rol das obrigações funcionais do servidor beneficiado. Por outro lado, ainda esse simples aumento de vencimento, só poderá ser concedido na eventualidade de existência de vaga, idéia que se não coaduna, de modo nenhum, com o espírito do instituto que, como se viu, é um simples incremento de salário. Essas denominadas promoções se efetuam na base de dois fatores fundamentais: a antiguidade e o merecimento. Entretanto a consideração da antiguidade tem valor predominante, o que revela que não são levadas na devida consideração as qualificações pessoais e a eficiência do servidor. Óbvio, não é possível admitir-se em tais bases a idéia de profissionalização, ou formação de carreiras.

Como se vê, está seriamente comprometido por graves anomalias o regime de remuneração dos servidores públicos. Os princípios de política social e proteção do trabalho, embora enfaticamente defendidos e acolhidos na legislação e na jurisprudência, vão sendo, desse modo, burlados na prática administrativa.

Enfrentamos hoje, 18 anos transcorridos da Lei 284, a mesmíssima situação que o citado Relatório Nabuco apontava e do qual transcrevemos este tópico significativo:

“A Subcomissão sente-se obrigada a dizer que a desordem que encontrou nos quadros públicos excedeu às suas próprias expectativas. O atual aglomerado de cargos, que mal se pode chamar quadro, com o qual se sobrecarrega o contribuinte parece provir do acaso, da indiferença, do sentimentalismo, da incapacidade e de injunções de toda a ordem”.

Quem não subscreveria, hoje, de sã consciência, essas mesmas afirmativas?

Impõe-se a necessidade de rever a própria estrutura do sistema vigente de remuneração e estabelecer novas bases, elaborando um plano racional, capaz de atender, pelo menos, aos seguintes princípios, fundamentais a qualquer política sadia de remuneração:

- 1.º) Remunerar trabalho igual, com salário igual.
- 2.º) Estabelecer um plano de remuneração capaz de constituir real estímulo à profissionalização no Serviço Público.
- 3.º) Fixar uma proporção lógica, razoável, entre os níveis inicial e final, na escala geral de vencimentos.
- 4.º) Ajustar a receita salarial do funcionário às condições do custo de vida.

5.º) Equilibrar os níveis de remuneração do funcionalismo às bases concretas de salário que, para funções congêneres, prevalecem no mercado de trabalho.

6.º) Remunerar cada cargo em razão direta do real e efetivo conteúdo funcional das atribuições a serem cometidas ao seu ocupante.

7.º) Estabelecer um regime de promoções realmente inspirado nos superiores interesses da administração e capaz de constituir verdadeiro motivo de emulação funcional.

A objetivação desses princípios só pode ser atingida mediante pesquisas exaustivas e a elaboração de um plano racional de classificação de cargos.

A classificação dos cargos, baseada na análise dos deveres e responsabilidades de cada função; a avaliação dos mesmos cargos por processos eficazes; a construção de esquemas de remuneração .estribados em princípios sadios e normas científicas; são as exigências mínimas da moderna técnica de administração de pessoal.

Creemos que o projeto de classificação de cargos ora em estudo no Congresso Nacional é a primeira tentativa que se faz, no Brasil, nas bases acima preconizadas.

A imperiosa necessidade de racionalizar os métodos de trabalho, no Serviço Público, e aperfeiçoar a máquina burocrática exige, antes de mais nada, o tratamento adequado do problema da remuneração.

Em boa hora o compreendeu o Congresso Nacional que com grande sabedoria determinou ao Poder Executivo a elaboração do projeto de classificação de cargos que ora tramita pelas Comissões Especializadas, onde recebe os inevitáveis reparos finais.

Esperamos, unicamente, que uma vez pôsto em execução aquele exaustivo e minucioso trabalho, não tenha êle o destino inglório das obras mal compreendidas e possa servir como um roteiro seguro para a definitiva racionalização do serviço civil em bases consentâneas com os nossos foros de nação civilizada.

#### SUMMARY

1. *The payment plan of federal civil servants to-day is nothing but the remnants of an attempt to discipline the matter, undertaken in 1936 and subsequently altered by successive inadequate and partial readjustments.*

2. *The federal law n.º 284, of 1936, considered as the foundation stone of Brazilian personnel administration. The career principle then established as well as the problem of payment of civil servants studied on a national basis.*

3. *The improvement of the organization laid out in 1936, a necessity recognized but not put into practice during the intervening period of twenty years. Isolated measures have contributed, on the contrary, to destroy the system of that date.*

4. *The raising of salaries unaccompanied by a thorough administrative survey, as it has been the policy of recent years, has proved to be on the whole harmful, for it has benefitted a number of positions to the detriment of others. This has been evidenced by the Centre for Analysis of the Economic Conjuncture, The Getulio Vargas Foundation, as well as by the Dasp.*

5. The Law 284 classified the civil servants according to levels of payment, without taking into primary account the duties and responsibilities inherent to the different occupations. The system of promotions analyzed and criticized.

6. A rational payment plan for the federal civil servants to be based on the following principles: (1) Recognition of the the norm of equal pay to equal work; (2) establishment of a payment plan capable of stimulating the professionalization of the civil service; (3) fixation of a logical proportion between the initial and top levels of the general payment plan; (4) adjustment of salaries to the cost of living; (5) establishment of salary levels equivalent to those prevailing in the general employment market; (6) payment of each position according to the actual duties to be discharged; (7) establishment of a plan of promotions based on the superior interests of administration as well as capable of becoming a true source of emulation.

7. A rational plan of positions classification is required for the carrying out of the principles stated above. Such plan defined. A bill at present before the National Congress is the first attempt of a plan of that sort ever made in Brazil.

Quando o plano de pagamento não corresponde a um plano de classificação de cargos construído dentro das normas da natureza, dificuldade, valor e responsabilidade do trabalho, não se torna possível admitir nem de longe que se possa realizar a política de igual salário para igual trabalho (17); prevalece, neste caso, um regime de desigualdade de tratamento de conseqüências nefastas para o moral do grupo.

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO — *Usos e Vantagens da Classificação de Cargos* — In "Revista do Serviço Público" — página 14 — Vol. II — n.º 2, Maio de 1952.