

modo muito pouco sistemático. Na maior parte das vezes, no entanto, o chefe do novo empregado se limita a apresentá-lo aos demais colegas e, feito isso, deixa-o entregue à sua própria sorte. Muito

embora, as providências que ele deveria tomar nada apresentam de difícil, exigindo, apenas, uma certa habilidade e uma alta dose de interesse humano pelo seu novo auxiliar.

## ***Décima reunião mensal de 1943***

### ***"Classificação de cargos"***

Aproveitando a permanência do prof. Harvey Walker nesta Capital, na segunda quinzena de outubro p.p., a Divisão de Aperfeiçoamento do D. A. S. P. convidou S. S. para pronunciar a conferência-tema da décima reunião mensal de estudos do corrente ano, realizada em 27 daquele mês. A conferência do prof. Hervey Walker, que falou em português, teve o título de "Classificação de cargos" e foi o seguinte o seu teor:

"A idéia em que fundamenta o conceito de classificação dos cargos públicos é a de que o serviço do Estado não se compõe de um agregado de cargos, únicos, isolados. Em outras palavras, do ponto de vista da administração de pessoal, a classificação só terá valor se houver no serviço público muitos cargos bastante parecidos entre si para merecerem tratamento igual.

A classificação é, ou deve ser, especialmente útil aos encarregados da solução dos seguintes problemas de administração: 1) recrutamento; 2) remuneração; 3) promoção; 4) transferência; 5) aperfeiçoamento; e 6) aposentadoria. O plano ideal de classificação será aquele que for capaz de se ajustar ao mesmo tempo a todos esses objetivos. O princípio em que se basear a classificação deve ser, igualmente, o que melhor atender a todos esses fins.

#### **A CLASSIFICAÇÃO E O RECRUTAMENTO**

Em diferentes países e em diferentes épocas, bases diferentes têm sido adotadas para a seleção de empregados públicos. Na Inglaterra, ainda hoje, o funcionário ideal é aquele que possui uma boa cultura geral e uma capacidade de aprender e de se aperfeiçoar, não só na função para a qual é selecionado, mas ainda como um futuro candidato a cargos de maior responsabilidade. Nos Estados Unidos, por outro lado, a seleção baseia-se na suposição de que, desde o momento de seu ingresso no serviço, o empregado deve ser capaz de desempenhar as obrigações de seu cargo de modo satisfatório. Parece-me que o ponto de vista inglês é mais realista, mas freqüentemente produz estranhos resultados, como, por exemplo, a nomeação de um poeta e latinista de primeira ordem para um cargo administrativo no Ministério do Trabalho. Poderá ser imprudente aceitar-se a presunção de que um estudante que consegue notas altas no colégio ou na Universidade se deve tornar sempre um bom funcionário público, não obstante ser essa a idéia básica e ao mesmo tempo a fraqueza do sistema inglês.

Uma das razões da atitude inglesa é que seu sistema educativo não é muito especializado. Embora haja cursos, nas instituições de ensino superior, destinados ao ensino de engenharia, de medicina, e, até certo ponto, de direito, essas profissões normalmente recrutam seus novos membros ainda entre os que podemos classificar como aprendizes. As mais antigas universidades inglesas têm-se sempre dedicado mais à cultura humanista do que à educação para determinadas profissões. As mais modernas, como "The London School of Economics", "Birmingham", "Manchester" e a "University College of Hull", estão reconhecendo a necessidade de treinamento para as profissões, e estão diplomando indivíduos que podem, sem favor, ser comparados aos graduados em cursos especializados de algumas das melhores universidades norte-americanas.

A insistência com que os americanos exigem a competência especializada já ao entrar o empregado no serviço, baseia-se, em parte, na grande quantidade de pessoal habilitado sempre disponível. As universidades norte-americanas oferecem cursos de treinamento especializado de tal natureza que aqueles que os completam se apresentam prontos para desempenhar eficazmente as funções dos cargos para que venham a ser nomeados, sem treinamento formal suplementar no serviço. Como exemplos, bastará citar os bibliotecários, os guardas-florestais, os agrônomos, os técnicos de pessoal e até peritos em investigação criminal.

Em consequência, torna-se evidente que o sistema de seleção dependerá do tipo e do estágio de desenvolvimento do sistema educativo do país. Para poder servir aos objetivos do recrutamento, o plano de classificação terá que se basear nesse sistema, o qual também exerce influência decisiva sobre o tipo e a quantidade de treinamento necessário após a entrada no serviço.

O plano de classificação poderá auxiliar o órgão de recrutamento na propaganda em torno dos cargos vagos, pois facilita a descrição exata das funções de cada cargo, assim permitindo que as inscrições se possam basear em informações completas. Estabelecendo padrões básicos, desencoraja os candidatos não qualificados, ao mesmo tempo que permite a rejeição das inscrições daqueles que não apresentem o mínimo de qualificações estabelecido no plano de classificação. Se a classificação tiver sido feita de modo adequado, até os exames podem ser preparados com base na descrição de uma classe de cargos, mesmo sem necessidade de outros esclarecimentos do departamento em que ocorreu a vaga.

Um plano de classificação bem preparado pode ainda ser de grande auxílio para os responsáveis pelo planejamento

do sistema de educação no país, porque lhes permite desenvolver nas escolas cursos que preparem os estudantes para carreiras específicas do governo. Esta é uma das obrigações fundamentais de qualquer sistema educativo. Da mesma maneira, ajudará os estudantes na escolha de uma carreira e no planejamento de seus programas de estudo, de modo que possam ter assegurada a aquisição das qualificações necessárias à entrada no serviço.

#### A CLASSIFICAÇÃO E A REMUNERAÇÃO

Parece óbvio que remuneração igual para trabalho igual seja a única base defensável para um plano de pagamento dos empregados do Estado. Atribuir remuneração diferente a trabalhos iguais produz efeito pernicioso sobre o moral dos empregados, o que pode e deve ser evitado. Somente com remuneração igual para trabalho igual é possível manter um moral elevado e assegurar a afluência de novos servidores a desejada continuidade. A política inglesa de pagar menos a mulheres do que a homens, mesmo que trabalhem lado a lado, desempenhando cargos idênticos, é indesejável. Homens e mulheres são pagos de modo igual nos Estados Unidos e a única limitação que lá se verifica consiste na permissão dada a Chefes de Departamento para atribuir somente a homens o exercício de certos cargos. Tenho satisfação em notar que, também no Brasil, essa diferenciação ocorre apenas em relação a reduzido número de cargos públicos, especialmente nos ministérios militares e no das Relações Exteriores. A meu ver, mesmo essa limitação não deveria existir.

Não tenho, porém, muita certeza de que a política de remuneração igual para trabalho igual esteja sendo inteiramente aplicada aqui, porque, em minha opinião, isso só poderá acontecer quando cada cargo público tiver sido cuidadosamente analisado e quando se dispuser de um plano de classificação no qual todos os cargos de uma mesma natureza hajam sido integrados numa só classe, à qual se aplique uma mesma escala de vencimentos. Somente um plano de classificação baseado na análise da função pode assegurar essa igualdade. No Brasil ainda não existe tal plano.

Não será oportuno nem cabível explicar aqui detalhes da técnica de elaboração de um plano de classificação e de pagamento. Entretanto, creio que isso constitui um dos problemas prementes do governo federal do Brasil. Acho que seria muito conveniente que se desse imediata atenção a esse assunto. Embora a administração do plano de classificação do governo federal americano não possa ser recomendada como um exemplo, os de muitos estados e cidades dos EE.UU. são bem elaborados e podem perfeitamente servir de modelo.

Creio que se estão realizando aqui, no momento, estudos em torno de um aumento de remuneração para os servidores federais. Diz-se que o aumento quando for feito, se o for, será baseado em porcentagens sobre os vencimentos atuais. Espero que, se essa decisão for tomada, o seja somente como medida provisória e que estudos mais completos de classificação se efetuem e escalas adequadas de remuneração sejam adotadas, tão logo seja possível a realização desses estudos.

Uma das principais aplicações do plano de classificação é como base para o estabelecimento de vencimentos padrões, de acordo com os deveres e as responsabilidades de cada

tipo de cargo. A escala de remuneração estabelecida no plano geral de compensações deverá prever para cada classe os níveis máximo e mínimo e os diversos vencimentos intermediários. Um esquema desse tipo permite aumento de remuneração com aumento da utilidade do empregado, sem mudança de classe. Nos EE.UU. chamamos a isto *avanço*, ao passo que denominamos *promoção* à mudança, de uma classe de cargos de responsabilidades menos importantes e difíceis e a que corresponda uma escala de menor remuneração, para outra classe compreendendo responsabilidades mais complexas e uma escala de maior remuneração. Em outras palavras, a primeira é uma promoção horizontal, a segunda, vertical.

Para se fixar uma escala de remuneração devem ser considerados muitos fatores, dos quais talvez seja o fundamental a capacidade financeira do Governo. Também deve ser levado em conta o regime de pagamento corrente nas empresas particulares, que competem com o governo na procura de trabalhadores inteligentes e bem treinados, que não são muitos. Tem igualmente importância o padrão geral de vida, porque o sistema social impõe certos deveres aos servidores civis e as despesas que esses deveres acarretam devem ser consideradas na fixação de escalas de pagamento. A capacidade do governo para pagar é também afetada pelas horas de trabalho. Nos EE.UU. e na Inglaterra os servidores civis trabalham 7 horas por dia e 40 horas por semana. Quando há menos trabalho deve-se esperar menor pagamento. Pequenos vencimentos conduzem também a uma diminuição de interesse da parte dos empregados públicos, os quais são forçados a procurar trabalho suplementar fora do serviço civil. Os governos fariam bem em considerar o custo dessa diminuição de interesse e compará-lo ao custo da remuneração adequada. Se o empregado é pago de modo justo e todas as suas horas são dedicadas ao serviço, é provável que fique tão devotado a seu emprego que os relógios de ponto se tornem desnecessários.

#### A CLASSIFICAÇÃO E A PROMOÇÃO

Um plano de classificação bem elaborado coloca as classes relacionadas em grupos. Esses grupos incluem todos os cargos de onde e para onde os empregados podem normalmente mover-se em sua carreira. A promoção, como já foi dito, envolve uma mudança de deveres e daí uma mudança de classe. As classes relacionadas formam uma escada que os empregados podem gradualmente galgar, tanto quanto o permitam sua capacidade e a existência de vagas nos cargos mais altos. Sem um plano de classificação, baseado em deveres e responsabilidades, essas relações entre as classes não serão claras. À vista de um plano bem feito o empregado saberá a possível extensão de sua carreira no serviço público.

As classes de cargos, particularmente em certos setores burocráticos, cortam as linhas departamentais no sentido horizontal. Assim, um datilógrafo "junior" no Ministério da Educação estará na mesma classe que um datilógrafo "junior" no Ministério da Agricultura e cada um deles executará trabalhos que tenham aproximadamente o mesmo grau de dificuldade. Ocorrendo uma vaga na classe imediatamente superior no Ministério da Educação, não deve ser possível excluir o datilógrafo do Ministério da Agricultura da concorrência à promoção. Mas, se não fôsse o plano, sua possibilidade de prestar exames para esse fim não esta-

ria clara. Assim, um bom plano de classificação é do maior interesse para o governo, pois assegura a promoção às classes mais altas pela competição entre as pessoas mais qualificadas das classes imediatamente inferiores.

As especificações de classe são também úteis para os empregados ambiciosos que desejam preparar-se para a promoção. Quando bem feitas, dão uma noção exata dos deveres e responsabilidades dos cargos mais elevados. Do mesmo modo, dão aos responsáveis pelo recrutamento as informações necessárias para a preparação dos exames para os candidatos à promoção.

#### A CLASSIFICAÇÃO E A TRANSFERÊNCIA

Na ausência de um plano de classificação cientificamente preparado, baseado exclusivamente em deveres e responsabilidades, é difícil, se não impossível, reconhecer cargos correspondentes nas diferentes repartições do Governo. Isso porque esses cargos possuem frequentemente denominações diferentes, sendo-lhes atribuída remuneração diferente, embora deveres e responsabilidades sejam praticamente os mesmos. Um sistema de transferência não pode ser organizado nem executado sem um bom plano de classificação, sob o qual essas identidades possam ser reconhecidas. A importância da transferência para o moral e o bom desempenho do serviço dá bem a idéia do significado da classificação neste particular. Se as aptidões de cada empregado devem ser utilizadas no máximo, é imperativo um sistema de transferência, administrado por um órgão centralizador, como, por exemplo, a Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal do D.A.S.P.

Tenho, há muito, advogado nos EE.UU. um sistema pelo qual as transferências possam ser feitas entre o serviço civil federal e os dos vários estados e cidades. A razão para isso é elementar. O conhecimento técnico e a capacidade administrativa devem ser usados onde sejam mais úteis aos interesses da sociedade a que servem. As organizações federais, estaduais e municipais são artifícios criados para conveniência da administração. Todos os governos foram constituídos para o povo a que servem e eles mesmos não são mais do que o povo que, em todos os momentos, trabalha para si. Dêsse modo, é essencial a existência do maior número de servidores públicos habilitados e o seu movimento livre por todos os setores do serviço.

Há ainda outra razão a favor dessa idéia: E' que há uma relação mais estreita entre as atividades municipais, estaduais e federais em um dado campo funcional, como saúde, do que entre dois ou mais departamentos de qualquer uma dessas unidades. Do ponto de vista profissional, um servidor de um departamento federal de saúde está numa correspondência mais exata com outro de um departamento estadual de saúde do que com um do Tesouro Federal.

A importância de um plano dêsse tipo em qualquer governo, organizado em base federal, demonstra que, até agora, temos sido pouco imaginosos e pouco práticos no estudo dêsse problema. A mecânica de um tal esquema poderia ser difícil. Poderia exigir a padronização de planos de classificação, remuneração e seleção, quer federais, quer estaduais, quer municipais, assim como outros pormenores de técnica administrativa. Requereria provavelmente um controle considerável do governo federal sobre a organização dos serviços civis locais, situação que frequentemente dá

causa a ressentimentos de parte dos que são controlados. Entretanto, as vantagens de um tal plano parecem ultrapassar bastante suas desvantagens.

Os ingleses desenvolveram esse sistema de transferência entre o Governo federal e os governos locais de um modo considerável. A residência no local não é uma exigência para o emprego público nas cidades ou condados da Inglaterra como é, infelizmente, nos EE.UU. Mas, ainda aqui, o sistema inglês é mais um resultado de condições peculiares do que um sucesso da administração inglesa. O governo inglês é centralizado e os governos locais são todos subordinados ao governo central. As escalas de pagamento são bem equiparadas e o esquema de classificação elementar que os ingleses têm presta-se bem a um tal sistema. Visando, de um lado, assegurar o controle central num serviço de primordial interesse público e, de outro lado, a padronização dos salários, o governo inglês se responsabiliza pela metade do custo do serviço policial em todas as cidades e condados do país, mas não paga esse subsídio sem que as polícias locais atinjam a um padrão mínimo de eficiência. Esquemas semelhantes de subsídios são comuns nos EE.UU., nos setores da educação e da construção de rodovias.

#### A CLASSIFICAÇÃO E O TREINAMENTO

Como já foi salientado antes, o plano de classificação oferece às escolas uma base segura para o treinamento anterior à entrada no serviço. Dá também ao possível candidato elementos para planejar seu programa de vida. Do mesmo modo, aos responsáveis pelo treinamento funcional o plano assegura uma base sólida para a formulação de seus programas, tanto para o treinamento de candidatos ao emprego, como para o treinamento de candidatos à promoção. Sem um plano de classificação, esses responsáveis têm, necessariamente, que trabalhar às cegas quanto ao problema como um todo. Podem tratar apenas do treinamento geral de candidatos ao emprego, numa espécie de curso de orientação para o serviço público, e criar cursos especializados de treinamento, exigidos por determinadas repartições para grupos pequenos, todos, em geral, ministrados nas próprias repartições. O problema do treinamento funcional, porém, é muito mais do que isso e só pode ser resolvido com sucesso se as medidas que para esse fim forem tomadas se basearem num plano de classificação.

#### A CLASSIFICAÇÃO E A APOSENTADORIA

Pode ser difícil compreender, a princípio, de que modo a classificação pode afetar a aposentadoria; admite-se, porém, facilmente, que certos tipos de trabalho são mais perigosos que outros e que os que neles estão empregados devem ser aposentados mais cedo. Há empregos que requerem força física, boa visão, ou grande acuidade auditiva ou olfativa, e é claro que tais atributos estão no seu auge durante a juventude. Por outro lado, há trabalhos de caráter sedentário, nos quais a experiência acumulada do empregado fá-lo útil ao governo mesmo muito depois de ter começado o declínio de seus poderes sensoriais. São exemplos dos primeiros os cargos de engenheiros de estrada de ferro, pilotos da aviação e oficiais de polícia. Entre os segundos se incluem os coletores de imposto de renda, os comissários e os juizes. E' evidente que os do primeiro grupo devem ser aposentados mais cedo que os do segundo,

e a maior parte dos governos assim procede. Isto nada mais é que uma forma grosseira de classificação e poder-se-á obter resultados melhores, mais exatos e mais compreensivos se se usar como base para a política de aposentadoria um plano de classificação cientificamente preparado. E' igualmente óbvio que um esquema de aposentadoria baseado apenas na remuneração dos cargos é inadequado, incompleto e grandemente impreciso.

#### CONCLUSÕES

A moderna administração de pessoal se baseia numa classificação científica dos cargos públicos que, por sua vez, é baseada nos deveres de cada cargo e não pode ser estabelecida sobre qualquer outro fundamento. Uma boa especificação de classes, que é a essência do plano de classificação, contém: 1) *definição da classe*, que inclua todos os cargos que nela se enquadram e que exclua todos os que nela não possam ser compreendidos; 2) *série de tarefas típicas*, descritivas, realizadas por pessoas cujos cargos estejam incluídos na classe, o que facilitará a identificação de cargos individuais como membros da classe; 3) *qualificações, cultura e experiência* mínimas e consideradas essenciais para o desempenho dos deveres e funções da classe; 4) *escala de remuneração* onde estejam fixados, além dos níveis máximo e mínimo, três ou cinco pontos intermediários, o que definirá a remuneração a ser atribuída ao tipo de trabalho incluído na classe. As especificações de classe, por sua vez, são baseadas em descrições individuais do trabalho, preparadas pelos próprios empregados e grupadas em classes por técnicos competentes.

Um moral sadio entre os empregados públicos depende de uma classificação científica e somente por meio dela se poderá obter no serviço público um máximo de eficiência. A boa remuneração depende também de uma boa classificação e uma classificação baseada na análise das funções é a única que atenderá a essas necessidades.

Desejo sugerir ao governo brasileiro o início, em breve, da coleta dos dados essenciais para a formulação de um plano adequado de classificação. Os questionários de análise de funções empregados em vários estudos desse tipo realizados nos EE.UU. poderiam ser obtidos e usados aqui. Precisariam ser traduzidos e ligeiramente modificados. A análise desse material poderá ser feita pelo D.A.S.P., dando-se-lhe assistência técnica para consulta, nas decisões mais difíceis. As especificações de classe resultantes, estabelecidas de acordo com modelos fáceis de obter, deverão ser divulgadas amplamente, para uso geral, e sobre elas se deverão basear as soluções que vierem a ser adotadas em relação a todos os tópicos de administração de pessoal".

O primeiro debatedor, Sr. Newton Corrêa Ramalho, ex-diretor de pessoal do D.S.P. do Estado do Rio de Janeiro, teceu as seguintes considerações em torno do assunto exposto pelo conferencista:

"O professor Walker acaba de mostrar-nos, de maneira irredutivelmente sintética, como a classificação de cargos construída sobre a base de deveres e responsabilidades é indispensável ao tratamento adequado dos mais importantes problemas de administração de pessoal — recrutamento, seleção, treinamento, promoções, transferências, remuneração,

moral. Por outro lado, é sabido que tal classificação requer preliminar análise de funções. Nunca se fez, entre nós, tal análise; conseqüentemente, não temos classificação de cargos, sem embargo das volumosas tabelas anexas à lei n. 284, de 1936.

Não temos classificação de cargos, mas estamos fazendo recrutamento, seleção, treinamento e transferências. E sem dúvida o nosso plano de remuneração procura basear-se no valor do trabalho prestado, valor êsse que, obviamente, não se pode estimar, pois não se definiu o trabalho.

O prof. Lourenço Filho, comentando "off the record" fato ligado a essa situação, encontrou para ela uma explicação profunda. Estaríamos sofrendo influências atávicas. Teríamos herdado uma parte da mentalidade primária do índio, que o leva a enfeitar-se antes de vestir-se...

Não temos classificação de cargos mas já possuímos as classes (um certo número delas, pelo menos) — as carreiras instituídas pela lei n. 284 e às quais, por força do art. 7.º do Estatuto, teremos de dar conteúdo, mediante regulamentação.

Será então a ocasião de proceder à reclamada análise do trabalho, a qual servirá de base à distribuição, ou melhor, à redistribuição dos cargos atuais pelas carreiras ora existentes ou outras que venham a ser criadas.

Isso feito, estará cada servidor engaiolado em sua carreira e o administrador manietado, se ainda estiver em vigor o art. 272 do Estatuto, que veda ao funcionário exercer atribuições diversas das inerentes à carreira a que pertencer ou ao cargo isolado que ocupar, ressalvadas as funções de chefia e as comissões legais.

A classificação de cargos, com efeito, deve ser descritiva, e não restritiva. As funções evoluem, modificam-se, pois o serviço é dinâmico, e entre as numerosas causas de evolução das funções deve incluir-se a possibilidade, ditada pela conveniência administrativa, de o administrador atribuir a um servidor funções diversas das inerentes à sua carreira. Se essa faculdade não for legalmente possível, o serviço em certas unidades administrativas, especialmente as pequenas, pode tornar-se desnecessariamente mais caro, pois a divisão do trabalho pode não garantir preenchimento do tempo integral dos servidores. Também não é impossível que se apresentem situações de perplexidade, quando uma função não prevista como integrante de carreira ou cargo aparecer numa unidade administrativa.

O remédio, em tais casos, é permitir certo arbítrio ao administrador e reclassificar o cargo modificado, inclusive, se necessário, mediante criação de classe nova.

Um dos objetivos da classificação de cargos, aliás considerado um princípio, tem sido o de assegurar pagamento igual por trabalho igual. Tal princípio, entretanto, dificilmente poderia entrar em vigor imediatamente após o trabalho de reclassificação que se realizasse no serviço federal, pois razões sentimentais, senão legais, viriam muito provavelmente assegurar a estabilidade da remuneração. E quiçá acertadamente, uma vez que procedimento contrário viria talvez abalar profundamente o moral do nosso funcionalismo, menos influenciado ou influenciável pelos princípios individualistas e pragmáticos de uma filosofia de competição e concorrência.

Cabe aqui a observação de que a classificação de cargos, por si só, não pode instituir a vigência do princípio de pagamento igual por igual trabalho.

Com efeito, a classificação define o trabalho qualitativamente, mas não estabelece padrões de produção. Assim, duas dactilógrafas, pelo fato de executarem trabalho da mesma natureza, perceberão vencimento igual, ou quasi, pois o grau de eficiência de cada uma poderá influir apenas reduzidamente em sua remuneração. Entretanto, essa eficiência maior poderá representar produção muito mais elevada e não relativa ao conseqüente aumento do salário.

Há, pois, um problema complementar da classificação de cargos e que se afigura igualmente importante — o problema de sua padronização. Trata-se, aliás, de questão já mencionada em alguns livros sobre administração de pessoal no serviço público.

E' sabido que a análise de funções teve objetivo e conseqüências diversas, de modo geral, na indústria privada e no serviço público. Naquela procurou-se, de preferência, o aumento da produção, por meio do estabelecimento da melhor técnica de operação, em cada caso; no serviço público visou-se especialmente a estabelecer bases para recrutamento, seleção, pagamento, etc.

Ora, é à vigência do princípio de pagamento igual por trabalho igual que a padronização de cargos pode ser especialmente útil, pois importará a definição quantitativa do trabalho. E a padronização, para esse fim, não precisará de descer a minúcias de processo de operação, à determinação de *como* fazer, o que seria difícil de conseguir-se, de modo geral, no serviço público; bastará estabelecer quanto deve ser feito.

A produção em cada função depende, como se sabe, de vários fatores, entre os quais as condições ambientes. De modo que os padrões teriam de ser fixados, para cada cargo, em cada repartição.

Parece dispensável advertir de que se reconhece a dificuldade de realizar a preconizada padronização, especialmente em certos gêneros de atividade tão comuns no trabalho governamental; sirvam de exemplo as funções de consultor jurídico ou organizador de serviços. Mas é de esperar-se que o desenvolvimento de técnicas de medidas permita estender a padronização a um número considerável de funções. Se isso for conseguido, ter-se-á estabelecido talvez a mais sólida garantia de eficiência no serviço público, pelo menos no serviço público brasileiro. E aí, parece, têm a D.C. e a D.E. excelente campo para pesquisas.

Mas penso que estamos nos excedendo e abusando do direito de divagar sem bases na realidade.

Está o índio a cuidar de enfeitar-se ainda mais, inconciente de que lhe falta a roupa...".

Seguiu-se com a palavra o prof. Benedito Silva, diretor da Divisão da Receita da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, que disse:

"Em um de seus recentes livros, o professor Francisco Campos chama a atenção para a reverência tropical aflorante com que, no Brasil, louvaminhamos indiscriminadamente os técnicos estrangeiros. Tão fácil é a nossa atitude de aceitação benévola e consagratória para com os inte-

lectuais alienígenas, que, muitas vezes, damos ao indivíduo a categoria de técnico apenas porque é estrangeiro. Se técnico efetivamente é e, além disso, estrangeiro, então, sem mais exame, logo o alçamos às culminâncias de sumidade. Já é tempo de emanciparmos o nosso entusiasmo. Como quer o referido professor, "temos de acabar com esse estúpido preconceito", nada lisonjeiro para a cultura nacional.

Efetivamente, ao passo que o ceticismo reinante quanto aos méritos dos nossos próprios técnicos é incansável e absoluto, a nossa atitude sistematicamente laudatória diante do especialista estrangeiro traduz o prestígio maravilhoso, a fascinação irresistível, que ainda exercem sobre nós as novidades, as idéias e as pessoas vindas de fora. Muitos valores brasileiros, aliás, só têm conseguido reconhecimento, no Brasil, depois de o lograrem em outros países. Então, sim, passamos a examinar, com olhos de ver, idéias e realizações que, por haverem partido de patrícios nossos, antes só nos mereciam silêncio, indiferença, frieza.

Parece-me necessário indigitar a superficialidade com que costumamos endear, a torto e a direito, os intelectuais estrangeiros, porque, convidado para o honroso mister de debater uma conferência do Professor Harvey Walker, pioneiro da Ciência da Administração nos Estados Unidos, não desejo envolvê-lo, nem tampouco a mim, na rede dos elogios abundantes e incoseqüentes, que comumente reservamos aos técnicos e intelectuais estrangeiros — mereçam ou não.

Cumpramos declarar que a estima com que introduzimos no Brasil, em 1941, a obra e as idéias do Professor Harvey Walker jamais foi inspirada por esse hábito de aplaudir automaticamente os estrangeiros. E' bem verdade que, aqui, todos nós participamos praticamente na política da boa vizinhança. Nem é menos certo que estimamos cada vez mais o grande povo americano. O fato, porém, de ser cidadão americano não qualificaria a nosso ver o conferencista, nem o importaria ao nosso aprêço — como professor de Ciência Política. Aplaudimo-lo porque o Professor Harvey Walker é, efetivamente, uma autoridade em Administração Pública. Aplaudimo-lo sobretudo porque ele ocupa lugar de relêvo entre os patronos intelectuais dos Cursos de Administração Pública do D.A.S.P., núcleo matriz e nutriz dessa onda crescente de interesse pela Ciência da Administração, que já hoje desborda para os ministérios, para os Estados, para os Municípios, para os domínios particulares.

As condições a que os debatedores desta conferência estão sujeitos não nos permitem apreciar substancialmente todas as afirmações e idéias que seria interessante discutir com o ilustrado conferencista. Por outro lado, esse conjunto de idéias, informações e conceitos não oferece margem para muitas indagações, uma vez que a utilidade dos planos de classificação de cargos é óbvia e geralmente reconhecida pelos que se ocupam teórica ou praticamente com administração de pessoal.

Mas a validade incontestada da maioria dos conceitos do Professor Harvey Walker não impede que suscitemos, aqui e ali, algumas pequenas dúvidas, menos para lhe contestar os pontos de vista do que para lhe dar oportunidade de suplementá-los.

Diz êle que a classificação de cargos é, ou deve ser, útil quando se consideram os seguintes problemas de administração de pessoal: 1) recrutamento; 2) remuneração; 3) promoção; 4) transferência; 5) aperfeiçoamento; 6) de classificação será aquele que for capaz de se ajustar, ao aposentadoria. Conseqüentemente, para êle, "plano ideal de classificação será aquele que for capaz de se ajustar, ao mesmo tempo, a todos êsses objetivos e, portanto, o princípio em que se basear a classificação deve ser, igualmente, o que melhor atender a todos êsses fins". O exame dessas afirmações suscita a necessidade de esclarecimentos adicionais. Com efeito, é difícil de se identificar um princípio de classificação de cargos que se ajuste, ao mesmo tempo, a todos êsses objetivos — do recrutamento à aposentadoria. O princípio de classificação que permitir tratamento adequado do recrutamento de pessoal, dificilmente servirá de base igualmente útil e completa para o tratamento do problema da remuneração.

O pesquisador pode facilmente imaginar casos em que dois cargos de atribuições e responsabilidades iguais, prováveis mediante a satisfação dos mesmos requisitos intelectuais e profissionais, devam ser diversamente remunerados, em virtude do maior risco a que um dêles expõe o respectivo ocupante. Seria injusto, por exemplo, remunerar igualmente dois datilógrafos que trabalhassem, um no gabinete do diretor do Departamento Nacional de Saúde, e outro num leprosário. Ainda que o último se incumbisse de trabalhos datilográficos relativamente mais simples do que aquele, o risco de contágio deveria assegurar-lhe remuneração adicional correspondente. Essa circunstância, no entanto, não aumenta nem diminui as atribuições e as responsabilidades do cargo de datilógrafo. Em outras palavras, a descrição do cargo, para efeito de recrutamento, seria a mesma nos dois casos.

Desta arte, a remuneração justa e equitativa parece depender também de fatores que não é necessário pesar quando se trata do recrutamento e da promoção. Imaginemos um terceiro datilógrafo, recrutado e selecionado segundo os mesmos métodos e padrões, mas que, em vez de servir no gabinete do diretor do Departamento Nacional de Saúde, ou num leprosário, servisse numa repartição responsável por segredos de Estado. Nem por isso as suas funções e responsabilidades técnicas de datilógrafo seriam diferentes. Em virtude, porém, de sua intimidade com segredos de Estado, acaso não seria justo abonar-lhe certa vantagem monetária?

O Professor Harvey Walker refere-se a "planos de classificação cientificamente preparados". Temos a impressão de que não é possível excluir-se de todo o arbítrio e o empirismo dos planos de classificação de cargos. Arbítrio e empirismo são conceitos incompatíveis com o procedimento científico.

De acôrdo com Félicien Challaye, autor da "Philosophie scientifique et philosophie morale", a classificação, em geral, consiste em reunir objetos ou seres semelhantes em

grupos diferentes uns dos outros. Distinguem-se, ordinariamente, dois tipos de classificação: artificial e natural. A classificação é artificial quando os objetos ou seres são agrupados segundo um atributo prático, arbitrariamente escolhido, como, por exemplo, a ordem alfabética; é natural, quando leva em conta todos os caracteres essenciais dos objetos ou seres classificados. Somente as classificações naturais oferecem interesse científico, o que não quer dizer que as classificações artificiais não sejam úteis e até mesmo indispensáveis.

A classificação dos cargos públicos que, segundo o Professor Harvey Walker, deve basear-se nas atribuições e responsabilidades, não pode levar em conta todos os caracteres fundamentais dos cargos classificados. Há de se apoiar apenas, e ainda assim arbitrariamente, em alguns dêles. Apesar de que a classificação de cargos deve fundar-se nas diferenças profissionais e ocupacionais das atividades, todos os planos de classificação conhecidos até a presente data são largamente arbitrários e artificiais.

Em outra passagem do trabalho, afirma o Professor Harvey Walker que, na Inglaterra, ainda hoje, "o funcionário ideal é aquele que possui uma boa cultura geral e capacidade de aprender e se aperfeiçoar". Aquí estão presentes muitos alunos do Professor Harvey Walker, habituados a acatar sua autoridade e a beneficiar-se de suas lições nos cursos do D.A.S.P. Tal circunstância torna oportuno esclarecer essa referência ao serviço civil inglês, que o Professor Harvey Walker certamente conhece muito mais do que nós. Pensávamos, com efeito, que as qualidades que êle atribue ao "funcionário inglês ideal" eram antes exigidas do candidato ao serviço civil inglês. Não ignoramos que o recrutamento, especialmente para a famosa classe administrativa inglesa, exige dos pretendentes boa cultura geral e alto nível de inteligência, razão por que, dentre as 30 vagas que, em média, se abrem anualmente naquela classe, apenas de 6 a 8 são preenchidas mediante promoção; todas as demais cabem a elementos de fora, jovens brilhantes, primeiros alunos egressos das universidades, recrutados por concurso. Mas o serviço público inglês exige, em grau crescente, não só cultura geral como também, e sobretudo, conhecimentos profissionais especializados.

Sabe o Professor Harvey Walker que a Inglaterra se inclue entre os países que estabelecem, nas categorias administrativas, distinções jurídicas nítidas, de modo que o conjunto das funções públicas é claramente dividido em grandes grupos, cujos ocupantes variam em formação, aptidões e conhecimentos. A classe administrativa, por exemplo, que monopoliza os altos postos de direção dos grandes departamentos, constitui uma verdadeira casta, composta de cerca de 1.200 funcionários, altamente remunerados, a grande maioria dos quais lotados nas repartições de Londres. O sistema de seleção de seus elementos baseia-se especialmente na cultura geral. Para as classes mais numerosas, porém, como a *clerical class* e a *manipulative class*, a regra é exigir certas habilitações e conhecimentos especializados.

O Professor Harvey Walker argumenta que, na Inglaterra, em virtude do sistema educativo ainda predominante, sistema que dá maior ênfase à cultura clássica do que à cultura científica moderna, não se exigem especializações. Também essa afirmativa pede esclarecimentos. Conforme observa finamente Salvador de Madariaga, no seu grande livro *Inglese, franceses e espanhóis*, a superioridade do inglês na ação é coisa conhecida e reconhecida por todos. Ora, essa superioridade é atribuída à educação que o inglês recebe. A consideração de que o Estado Moderno, na Inglaterra como em qualquer outro país, está sendo chamado a desempenhar um número cada vez maior de funções cada vez mais técnicas e especializadas, torna discutível a afirmativa do Professor Harvey Walker, de que, ainda hoje, na Inglaterra, o funcionário ideal é o que possui uma boa cultura geral e capacidade de aprender e se aperfeiçoar.

Se fôsse necessário documentar esta observação, bastaria citar trechos da famosa exposição submetida, em 1930, à Comissão Real do Serviço Civil Inglês, pela Associação dos Funcionários Civis, na qual se afirma, por exemplo, o seguinte :

“Assim, a execução eficiente do trabalho administrativo dos vários ministérios demanda, em todos os casos, equipamento mental amplo e de alta qualidade, ao passo que, no caso concreto, o conhecimento especializado, isto é, desenvolvido neste ou naquele sentido particular, se faz necessário. Em certas esferas, o que se requer, principalmente, é discernimento, *savoir-faire*, penetração e equanimidade. Em outras, um equipamento intelectual capaz de dominar prontamente problemas complexos e intrincados sobre, por exemplo, tributação e outros assuntos econômicos. Em outras, finalmente, imaginação e capacidade construtiva”.

O próprio Professor Harvey Walker opina que o sistema inglês de recrutamento é mais realista do que o norte-americano. Ora, hoje, não se concebe nenhum sistema de recrutamento realista que não tenda, cada vez mais, a dar ênfase à especialização indispensável àqueles que se candidatam aos serviços públicos.

Deteve igualmente minha curiosidade o trecho em que o ilustrado conferencista assevera que “o sistema de seleção depende do tipo e do estágio de desenvolvimento do sistema educativo de cada país e que, para poder servir aos objetivos do recrutamento, o plano de classificação terá de se basear nesse sistema”. O valor dessa afirmativa é logo atenuado pelo reconhecimento explícito, que faz, de que um plano de classificação bem elaborado pode ser de grande auxílio aos responsáveis pela educação no país, pois lhes permite desenvolver cursos de treinamento que preparem os estudantes para carreiras específicas do Governo. Quer nos parecer, todavia, que há uma interação tão viva e constante entre o sistema de seleção e o estágio de desenvolvimento do sistema educativo de qualquer país, que é muito difícil de se determinar qual deles depende efetivamente do outro. No caso do Brasil, presentemente, não se pode ignorar o fato de que o sistema de seleção está inter-

ferindo quasi violentamente no tipo e no estágio de desenvolvimento do nosso sistema educativo. Os cinco milhares de interessados — verdadeiros descontentes culturais — que passaram nos últimos três anos pelos cursos do D.A.S.P., quasi todos para o fim de completar e ampliar seus conhecimentos, e afeiçoá-los às novas necessidades do serviço público, bem demonstram a influência considerável que o sistema de seleção adotado pelo Governo Federal, apesar de recente, está exercendo no sistema educacional brasileiro.

Outra proposição do Professor Harvey Walker que me parece digna de comentário é a de que, dentre os muitos fatores que se devem considerar, para efeito de fixação de uma escala de vencimentos e salários, talvez o fundamental seja a capacidade financeira do Governo. Aqui sou forçado a discordar, *data venia*, do Professor Walker. Em primeiro lugar, a expressão “capacidade financeira” é imprecisa e vaga. Em segundo, se o Estado detem o poder, teoricamente absoluto, de gravar pessoas e coisas para levantar recursos financeiros com que custear os serviços públicos e se, conforme afirma o filósofo inglês Bertrand Russell, o poder do Estado só é limitado, internamente, pelo temor de revolução, a capacidade financeira do Governo, resultante do soberano poder de tributação do Estado, é o que pode haver de mais elástico: flexiona-se ao sabor dos caprichos, das tendências, das filosofias sociais dos grupos ou indivíduos que, em dado momento, estejam conduzindo “a nau do Estado”, para nos servirmos da imagem de Sófocles, velha de 23 séculos.

Qualquer que seja a teoria de Estado adotada, em toda sociedade humana, politicamente organizada num território definido, o Estado é, conceitual e praticamente, a instituição mais poderosa. A sua capacidade financeira será sempre uma função do maior ou menor exercício do poder de tributação, combinado com a capacidade econômica da população respectiva.

Em minha modesta opinião, a capacidade financeira do Governo não deve preponderar, senão em casos especiais, na questão da fixação de salários e vencimentos dos servidores públicos. Se prevalecesse a doutrina contrária, então um Governo nababescamente rico — o dos Estados Unidos, por exemplo — deveria dar rendas de mandarim aos seus servidores. O custo de vida e os encargos de família nos parecem fatores mais consentâneos às modernas e incoeríveis tendências do progresso social.

Outra afirmativa do Professor Walker que me permito a liberdade de discutir é a seguinte: “Se o empregado é pago de modo justo — diz êle — é provável que fique tão devotado ao emprêgo que relógios se tornarão desnecessários”.

As experiências feitas por psicólogos e técnicos americanos, durante os últimos vinte anos, na Companhia Western Electric, de Hawthorne, sobre as quais há amplas informações no livro *Management and the worker*, de autoria do Professor F. J. Roethlisberger, da Universidade de Harvard, e de William Dickson, daquela Companhia, vieram infirmar a crença antiga de que o principal fator de produção individual é o salário elevado. De acordo com as referidas experiências, nas relações entre empregador e empregado, existe algo muito mais importante do que horários, salários ou condições físicas, algo que aumenta a produção. Independente-

dentemente das providências tomadas a respeito de condições físicas, algo que atrai o trabalhador para o serviço e que o exonera da *fadiga* e o livra da monotonia. E esse algo consiste em despertar no trabalhador o sentimento de importância que, segundo o filósofo americano John Dewey, constitui a mais profunda solicitação da natureza humana.

Merece aplausos substanciais e estudos acurados, entre outras, a idéia revolucionária, lançada pelo conferencista, de enredar no mesmo sistema de carreiras os serviços públicos federais, estaduais e municipais. Como o tempo já está mais do que esgotado, limito-me a manifestar minha adesão calorosa a essa idéia.

Finalmente, quero registrar aqui o grande prazer que experimento por verificar que nós, estudantes brasileiros de administração pública, já contamos com um professor norte-americano, sem dúvida o primeiro desta especialidade, capaz de nos ensinar em nossa própria língua. Diferente da grande maioria dos americanos que vivem temporariamente no Brasil, o Professor Harvey Walker não se furtou ao trabalho de aprender o português. Com isso provou que é um verdadeiro cientista social — habil em aproximar-se da alma dos outros povos”.

Novamente com a palavra, o prof. Harvey Walker respondeu a seus debatedores :

“Diz o Dr. Ramalho :

“Não temos classificação de cargos *mas já possuímos as classes* (um certo número delas, pelo menos) — as carreiras instituídas pela lei n. 284”.

Sim, as carreiras da lei 284 podem ser consideradas *classes*, mas de um tipo muito elementar. Não há definição dessas carreiras, ou seja, não há definição das funções das *classes*, o que é indispensável. Aqui, somente a denominação das carreiras dá idéia — e muito vaga — das atribuições que lhes competem. Assim, mesmo considerando-as *classes* de um plano de classificação, precisam as carreiras ser definidas.

Logo adiante, temos :

“Isso feito” — isto é, feita a análise do trabalho e redistribuídos os cargos — “estará cada servidor engaiolado em sua carreira e o administrador manietado, se ainda estiver em vigor o art. 272 do Estatuto que veda ao funcionário exercer atribuições *diversas das inerentes* à carreira” etc.

Ora, nos EE.UU., as nossas especificações de cargos sempre terminam dizendo “e executar outros trabalhos que forem necessários”. E’ evidente que tais trabalhos não devem ser inteiramente estranhos aos descritos nas especificações, isto é, não se deve atribuir ao funcionário de determinada classe função completamente diversa da de seu cargo. Funções relacionadas com as da classe podem ser exigidas. Assim, parece-me que, se aqui se adotasse semelhante orientação, estariam afastados os perigos a que se refere o Dr. Ramalho. Aliás, desejo ainda esclarecer que casos dessa natureza se resolvem na administração do plano, que deve ser contínua, inteligente e esclarecida.

Desejo salientar que estou perfeitamente de acôrdo com que a classificação de cargos deve ser descritiva e não restritiva.

Logo adiante encontramos :

“Também não é impossível que se apresentem situações de perplexidade, quando *uma função não prevista como integrante* de carreira ou cargo aparecer numa unidade administrativa”.

Também esse é um problema não do plano em si mesmo mas de sua *administração* que, devidamente exercida, resolverá — e imediatamente, como é necessário — a questão.

Diz o Dr. Ramalho :

“Um dos objetivos da classificação de cargos, aliás considerado em princípio, tem sido o de assegurar pagamento igual por trabalho igual. Tal princípio... etc. — “pois razões fundamentais” — etc.

Ora, a norma geralmente adotada em casos dessa natureza consistem em pagar mais àqueles que estejam percebendo *menos* do que o devido, mas não pagar *menos* a quem esteja recebendo *mais* do que o devido até que deixem o serviço público. Somente àqueles que venham a ocupar as suas vagas é que se aplica a nova tabela.

Concordo em que a classificação de cargos não pode instituir a vigência do princípio de “pagamento igual por igual trabalho”, mas ela é a única base possível para instituir tal regime.

“A classificação não estabelece padrões de produção”. A eficiência na produção é recompensada, porém, por promoção, ou horizontal, ou vertical.

A padronização de produção, no serviço público, é sem dúvida desejável, mas nem sempre possível, pois, como bem reconhece o debatedor, muitas funções públicas não se prestam a tal padronização. Mas naquela que seja possível padronizar, podemos usá-la como base para a apuração de eficiência, que, por sua vez, deve ser a base para efetuarem-se promoções.

*Treplica ao prof. Benedito Silva*

1.<sup>a</sup> observação :

“Seria injusto, por exemplo, remunerar igualmente dois datilógrafos que trabalhassem um no gabinete do diretor do Departamento Nacional de Saúde, e outro num leprosário”.

Estou de acôrdo em que essa igualdade seria injusta. O remédio, porém, não deve ser uma melhor classificação para o cargo do leprosário, mas sim dar uma gratificação especial ao datilógrafo e a todos os demais servidores de repartições onde a vida e a saúde correm risco especial.

2.<sup>a</sup> observação :

Por outro lado, discordo de que ao servidor de uma “repartição governamental responsável por segredos de Estado” seja abonada certa vantagem monetária. Um funcionário que precisasse ganhar mais para não revelar se-