COMO CLASSIFICAR OS CARGOS

ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA

(*Tese apresentada ao concurso para a carreira de Técnico de Administração do D.A.S.P. — 1940 — Secção "Pessoal".*)

"Recruiting and the many and varied other personnel problems are as unscientifically and blindly handled in the absence of a duties classification plan as would be the construction and furnishing of a building without plans and specifications".

(OLIVER C. SHORT — cit. por MOSHER and KINGSLEY, "Public Personnel Administration", pg. 352 — *New York*, 1936).

PLANO

Capítulo I

CONCEITO DE CARGO E CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Noção de cargo — Vacilações — Sentido lato e restrições impostas pela conveniência administrativa — Elementos constitutivos — Conceito em função dêsses elementos.

Conceito de classificação de cargos — Variedade das bases de classificação — Classificação segundo as funções e responsabilidades.

Capítulo II

NECESSIDADE DE CLASSIFICAR OS CARGOS

Necessidade para determinar a remuneração — Aparente confusão dos dois aspectos — Distinção efetiva.

Vantagens para a seleção — Reconhecimento das funções — Economia de esforços — Recrutamento maior e seleção melhor — Formação de *stocks*.

Vantagens para o treinamento — Reconhecimento das funções — Ação de conjunto — Importância atual do aperfeiçoamento no Brasil.

Classificação e carreira — Traçado das linhas normais de acesso.

Outras utilidades — Elaboração orçamentária — Contrôle das despesas — Estatística.

Capítulo III

ORIGENS E TENDÊNCIAS — 1. A CLASSIFICAÇÃO NO ESTRANGEIRO

Estados Unidos — Origem do movimento geral de classificação dos cargos — Histórico da classificação no serviço federal — O sistema adotado em 1923 — Tendência geral do movimento — O sistema introduzido em Porto Rico.

Canadá — Origem da classificação — Histórico — Linhas gerais do sistema atual — Reprodução do movimento dos Estados Unidos: identidade de origem, tendência e resultado.

Inglaterra — O sistema vigente — Outra origem, outra tendência.

França — Ausência de classificação sistemática — O movimento nesse sentido — Origem — Condições desfavoraveis — Resultado.

Capitulo IV

ORIGENS E TENDÊNCIAS — 2. A CLASSIFICAÇÃO NO BRASIL

Origem do movimento de classificação no Brasil.

Administração federal — Origem da classificação — Histórico — O sistema de classificação introduzido em 1936 para os antigos contratados — O sistema adotado no mesmo ano para os funcionários — O sistema introduzido em 1940 para os mensalistas — Caracteres comuns.

Estado do Rio de Janeiro — Origem da classificação — O sistema introduzido em 1939 — Semelhança com o tipo federal.

Prefeitura do Distrito Federal — Origem da classificação — O sistema adotado em 1939 — Semelhança com o tipo federal.

Comunidade de origens e tendências no Brasil — Identidade de origens com outros países — Diversidade de orientação.

Capítulo V

ESTUDO COMPARATIVO — O TIPO PREFERIVEL

Variedade dos tipos de classificação, consequência da diversidade de origens e circunstâncias — Prós e contras, em face dos problemas de remuneração, seleção, treinamento, promoção, carreira e flexibilidade administrativa — Possibilidade de adotar no Brasil o tipo preferivel.

Capítulo VI

COMO ENFRENTAR O PROBLEMA NO BRASIL

Onde e quando começar — Condições de sucesso — Análise dos cargos — Veracidade das informações — Descrição objetiva — Informação analítica.

Construção do sistema — Análise comparativa — Linhas mestras.

Implantação e manutenção — Providências — Órgão indicado.

Duração e custo — Realização por etapas — Repercussão.

CONCLUSÕES

JUSTIFICAÇÃO

O esfôrço que os responsaveis pela nossa administração pública vêm empregando, nos últimos anos, para elevar o padrão dos serviços federais, estimula o desejo de contribuir para a solução dos problemas que se acumularam através de um longo período de abandono.

A escolha do assunto sôbre que versa a tese traduz êsse desejo de colaborar.

Na administração de pessoal, a classificação de cargos desempenha um papel cuja importância pode ser avaliada pela influência que exerce na solução de numerosos problemas.

No Brasil, ela foi objeto de uma das primeiras manifestações dêsse movimento de renovação administrativa que cada vez mais se expande. Entretanto, as circunstâncias em que se desenvolveram os trabalhos não permitiram chegar a um resultado que se pudesse considerar definitivo.

O problema continua em estudos. Prestemos a nossa colaboração.

Estudiosos de administração pública não raro se desentendem por falta de um denominador comum. Não existindo, ainda, terminologia definida, certos termos são empregados em mais de um sentido, o que dá margem a discussões estéreis.

Menos para oferecer definições precisas que para estabelecer pontos comuns de referência, o trabalho inicia-se por um capítulo que trata do conceito de cargo e classificação de cargos.

A noção de cargo tem sofrido oscilações. Ultimamente, as conveniências administrativas impuseram um sentido restrito, que não serve à finalidade dêste trabalho. A' falta de definição corrente, procuramos conceituá-lo em função de seus elementos constitutivos.

A classificação de cargos, a seu turno, pode assumir variados aspectos, segundo a base que for escolhida. Julgou-se de bom aviso esclarecer que o trabalho se refere ao grupamento dos cargos na base de funções e responsabilidades.

Antes de prosseguir nos estudos, cumpria verificar a necessidade dessa classificação. Si o resultado fôsse negativo, não haveria razão para continuar.

A verificação é feita no Capítulo II, onde se mostra a importância capital do problema, pela repercussão que tem sôbre diversas fases da administração de pessoal. Para bem situá-lo, quando se tratou de suas relações com a remuneração foi julgado oportuno desfazer a confusão que frequentemente se observa entre as duas coisas.

O estudo das origens e tendências da classificação de cargos é objeto dos dois capítulos seguintes, um que se refere a países estrangeiros, outro ao Brasil.

A necessidade de identificar o sistema brasileiro dispensa maiores comentários, já que os estudos se orientam para solução dos nossos problemas. O conhecimento da experiência estrangeira impõe-se, mormente em relação àqueles países onde a administração de pessoal vem sendo objeto de sérias cogitações ha mais de meio século. Ela nos fornece ensinamentos de grande utilidade.

O exame retrospectivo permite verificar as razões que determinaram divergência de orientação e ajuizar da possibilidade de aplicar, ao nosso país, os ensinamentos colhidos no estrangeiro. E' o que se faz no Capítulo V, onde o estudo comparativo de origens e tendências e dos efeitos que cada tipo encontrado produz na administração de pessoal leva à determinação do tipo preferivel ao Brasil.

Daí conclue-se pela necessidade de modificar o nosso sistema de classificação. A sucessão natural de idéias conduz ao estudo das principais medidas, necessárias para dotar o país de uma classificação de cargos que contribua para melhor tratamento das questões relativas a pessoal.

O sexto e último capítulo é dedicado a um plano de ação com êsse objetivo.

A introdução de um tipo novo de classificação de cargos exigirá modificação de vulto na administração de pessoal, sob outros aspectos. Essa vem a ser, aliás, a sua finalidade. Por isso mesmo, recomenda-se uma atividade simultânea em tôrno dos problemas correlatos, de modo que se possa implantar o novo regime sem quebra da articulação que deve existir e que de fato existe.

A tese não comporta aprofundar o estudo nesse ponto.

Capítulo I

CONCEITO DE CARGO E CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Não tem havido uniformidade na conceituação de "cargo". As Constituições anteriores usavam da expressão como sinônimo de "emprêgo", fazendo sempre a sua existência depender de criação por lei (1). Não obstante, como "cargo", geralmente se entendia qualquer emprêgo existente no serviço público, fôsse qual fôsse a sua origem.

Com o advento da Constituição de 1934, porém, o Govêrno sentiu a necessidade de restringir o sentido da palavra. Isso porque a nova Lei Básica, ao mesmo tempo que consagrou para o funcionalismo o princípio da estabilidade (2), incompativel com certos grupos de servidores do Estado, determinou que o quadro dos funcionários públicos compreenderia todos os que exercessem cargos públicos, qualquer que fôsse a forma de pagamento (3). Si como cargos continuassem a ser considerados todos os empregos públicos, na categoria de funcionários seriam incluidos aqueles antigos contratados, mensalistas, diaristas, jornaleiros etc., que dêsse modo passariam a gozar da garantia de estabilidade, quando a sua admissão fôra feita a título precário. Daí em diante, não mais seria possivel admitir pessoal sem que lhe fôssem incorporadas todas as garantias que a legislação oferece aos funcionários.

Afim de contornar essa dificuldade, foi-se firmando a tendência para não considerar cargos os empregos que não houvessem sido criados por lei. Assim, aqueles contratados etc., não exercendo cargos, não seriam funcionários e, pois, não gozariam necessariamente daquelas regalias que a Constituição outorgava.

A Lei n. 284, de 1936, deixou isso bem claro (4). A Constituição atual, que sobreveio em 1937, confirmou a restrição que a mesma lei impusera ao conceito de funcionário público, exigindo que fôsse ocupante de cargo criado por

---

(1) Const. de 1891 — Art. 34, n .25; Art. 48, n. 5; Art. 73 e Art. 74.
Const. de 1891, emendada em 1926 — Art. 34, n. 24; Art. 48, n. 5; Art. 72, § 34; Art. 73 e Art. 74.
Const. de 1934 — Art. 39, n. 6; Art. 41, § 2.°; Art. 56, n. 14; Arts. 168 a 173.

(2) Const. de 1934, art. 169.

(3) Idem, art. 170, n. 1.

(4) Arts. 19 e 50.

lei (5). O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (6) contem dispositivos no mesmo sentido. Funcionário público — diz — é a pessoa legalmente investida em cargo público. (art. 2.º). Cargos públicos, para os efeitos dêste Estatuto — prossegue no art. 3.º — são os criados por lei, em número certo, com denominação própria e pagos pelos cofres da União.

Essa restrição corresponde, como vimos, a uma necessidade de ordem prática. Mas, por outro lado, gera dificuldades de nomenclatura. Os extranumerários, que não ocupam *cargos* no ccnceito legal, são considerados *ocupantes de funções*, o que dá margem a confusões frequentes, sobretudo quando se trata de saber qual a função realmente exercida pelo *ocupante* de uma *função* qualquer.

Trata-se, como se vê, de uma construção toda artificial, que se justifica pelos motivos acima expostos, mas que não deve prevalecer sinão para aqueles efeitos. Assim, neste trabalho o vocábulo será empregado em sentido amplo, compreendendo os cargos criados em lei ou por outro modo qualquer, ocupados por funcionários ou extranumerários.

Que vem a ser, portanto, um cargo?

O Estatuto, que definiu numerosos termos de administração de pessoal, nesse ponto contornou a dificuldade: "cargos públicos... são os criados por lei etc.", o que corresponde a dizer que cargos públicos são os cargos públicos criados por lei etc.

O "Personnel Classification Board" — órgão que realizou, nos Estados Unidos, preciosos trabalhos em matéria de classificação de cargos — definiu (7):

> "Cargo é uma função, emprêgo, ou trabalho específico, de natureza civil (esteja preenchido ou vago), que reclama o desempenho de certas obrigações por parte de um indivíduo, conferindo-lhe certas responsabilidades".
>
> (*"A position is a specific civilian office, employment, or job (whether occupied or vacant) calling for the performance of certain duties and the carrying of certain responsibilities by one individual"*).

(5) Art. 156, alínea "a".

(6) Decreto-lei n. 1713, de 28-10-1939.

(7) Personnel Classification Board — "Preliminary Class Specifications of the positions in the Field Service", pág. 1 — Washington, 1930.

Tead e Metcalf (8) dizem:

> "Cargo é um conjunto de obrigações, responsabilidades e atividades atribuidas a um indivíduo".
>
> (*"A job or position is a group of duties, responsibilities, and activities assigned to one individual"*).

Ismar Baruch, diretor da Divisão de Classificação da "U.S. Civil Service Commission" e professor da "School of Public Affairs" da "American University", diz, por sua vez (9):

> "Em administração de pessoal, o cargo constitue-se de atribuição de funções e correspondente delegação de responsabilidade por autoridade competente, reclamando os serviços de um empregado".
>
> (*"A position, in personnel administration, is composed of assignments of work and delegations of accompanying responsibilities by competent authority, requiring the services of one employee"*).

Essas três definições aproximam-se bastante. Com pequenas variações, giram em tôrno de três elementos, cuja combinação caracteriza o cargo:

I — funções
II — responsabilidades
III — unidade do ocupante.

Podemos considerá-lo, portanto, como "um conjunto de funções e responsabilidades que devam ser atribuidas a uma só pessoa".

> "O processo de classificação, considerado abstratamente, consiste em separar por classes. Na mesma classe colocam-se as coisas semelhantes sob um ou mais aspectos; em classes diferentes, as que se apresentarem diferentemente, sob os mesmos aspectos".
>
> (*"The process of classification, considered abstractly, consists of placing things in classes. We place in the same class the things that are alike in one or more respects and we place in different classes the things that are different in those respects"*) (10).

A classificação de cargos vem a ser, exatamente, a sua distribuição por grupos, segundo certas características escolhidas arbitrariamente.

(8) Ordway Tead and Henry Metcalf — "Personnel Administration, its Principles and Practice", 5.ª impressão, 3.ª edição, pg. 235 — New York, 1933.

(9) Ismar Baruch — "Facts and Fallacies about Position Classification" — pg. 3 — Chicago, 1937.

(10) Ismar Baruch, *op. cit.*, pg. 2.

No nosso sistema, a natureza do provimento permite distinguir entre cargos de provimento efetivo e cargos de provimento em comissão, ou, como geralmente se chamam, "cargos efetivos" e "cargos em comissão".

A possibilidade de promoção divide-os em dois grandes grupos : cargos "de carreira" e "isolados".

Quanto à sua própria existência, os cargos se classificam em "permanentes", "provisórios", "excedentes", "vagos", "extintos" e "cargos de carreiras extintas".

Alem de todas essas classificações — e com muito maior alcance que qualquer delas — os cargos se classificam em relação aos seus próprios elementos : funções e responsabilidades.

E' dêsse ponto de vista que comumente se fala em classificação de cargos, ou classificação de funções, o que, na expressão de Mosher e Kingsley (11), significa

> "a distribuição de cargos por grupos, chamados classes, na base das funções de cada um".
>
> "... *means the distribution of positions into groups called classes on the basis of the duties of the several positions*").

Ismar Baruch, depois de se referir à possibilidade de classificar os cargos segundo diversos critérios, mostra que a classificação fundamental é a que tem por base funções e responsabilidades (12).

E' a essa espécie de classificação que nos referimos tambem, porque nela encontramos um problema do maior interêsse para a administração de pessoal. Para os efeitos dêste trabalho, portanto, classificação de cargos significa o seu grupamento segundo as funções e responsabilidades inerentes a cada um.

(11) William Mosher and J. Donald Kingsley — "Public Personnel Administration" — pg. 352 — New York, 1936.

(12) *Op. cit.*, pg. 4.

Capítulo II

NECESSIDADE DE CLASSIFICAR OS CARGOS

Quando, em 1935, o Govêrno instituiu uma comissão para, entre outras coisas, elaborar um projeto de revisão geral dos vencimentos do funcionalismo (1), cujo poder aquisitivo diminuira em consequência da elevação do custo de vida, pouca gente teria suspeitado de que o desenrolar dos trabalhos viesse conduzir à modificação profunda que a administração de pessoal sofreu um ano depois, com a introdução de um sistema novo de classificação de cargos. Situações como aquela já se haviam apresentado anteriormente, sem que decorresse qualquer providência de maior envergadura. Dessa vez, porém, os responsaveis pelo trabalho sentiram a necessidade de realizar uma obra de muito maior alcance — a classificação dos cargos — sem o que não encontrariam solução satisfatória (2). No ano seguinte, o Presidente da República promulgava a Lei n. 284, de 1936, que classificou os cargos federais segundo um esquema definido.

Nos Estados Unidos, muitos anos atrás, já o mesmo fato se observara. A Comissão de parlamentares que foi nomeada, logo após a terminação da Grande Guerra, para estudar o reajustamento dos salários do funcionalismo federal, chegou à mesma conclusão, de que a primeira providência deveria ser a classificação dos cargos, segundo um plano que elaborou (3). Três anos mais tarde, o Congresso votava o "Classification Act" de 1923.

Não teria sido por mera coincidência que as duas comissões chegaram a essa conclusão. E' que a classificação dos cargos constitue, realmente, elemento indispensavel à adoção de um sistema equitativo de remuneração de pessoal.

Essa necessidade, aliás, é reconhecida por todos os autores.

Harvey Walker, discorrendo sôbre o assunto, mostra a disparidade que comumente se encontra na retribuição de funções similares, ou mesmo idênticas, e conclue (4) :

> "Para dispensar um tratamento equitativo aos empregados públicos, é indispensavel que eles sejam classificados na base de funções e responsabilidades".

1) Lei n. 51, de 14-5-1935, art. 1.º, alínea "d".

(2) Comissão Mixta de Reforma Econômico-Financeira — Relatório da Sub-Comissão encarregada do reajustamento dos quadros do serviço público civil, pg. 6 — Imprensa Nacional, Rio de Janeiro — 1935.

(3) "Report of the Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries", pgs. 8 e 153 — Washington, D.C., 1920.

(4) Harvey Walker — "Public Administration in the United States", pg. 157 — New York, 1937.

("*In order to deal fairly with all the employees in the service of a Government it is essential that they be classified into groups on the basis of duties and responsibilities*").

No mesmo sentido se expressam Mosher e Kingsley (5):

"Finalmente, a classificação é de importância fundamental no desenvolvimento de um bom plano de remuneração e para fins de administração financeira em geral. A remuneração pode ser um grande incentivo; pode constituir, porém, uma fonte de descontentamento profundo e contínuo, si os vencimentos não forem padronizados na base de uma política sã e equitativa de classificação".

("*Finally, the classification is fundamentally important in the development of a sound compensation plan and for purposes of financial administration generally. Compensation may be a powerful incentive, but unless salaries are standardized upon the basis of a sound and equitable classification plan, the wage policy may be a source of continuous and deep-seated dissatisfaction*").

O "Personnel Classification Board", no seu relatório final ao Congresso dos Estados Unidos (6), tratou exaustivamente do assunto, deixando bem clara a necessidade de classificar previamente os cargos, para depois fixar os salários.

Aliás, a própria intuição nos aponta essa necessidade. A determinação dos vencimentos é feita em atenção a fatores de diversas ordens, até certo ponto variaveis. O custo de vida e suas oscilações, o nivel dos salários que prevalecem em outras organizações, a lei da oferta e da procura, os encargos de família, as facilidades que sejam proporcionadas e que se possam traduzir em dinheiro, tais como alimentação, habitação, energia elétrica, combustivel, assistência médica, dentária e hospitalar, são exemplos de fatores a serem considerados necessária ou facultativamente. Nenhum deles ,porém, nem mesmo o seu conjunto, forneceria base sólida para a determinação dos vencimentos, si não fôsse tomado em consideração um outro, fundamental, constante : o trabalho executado.

Qualquer que seja a política de salários a adotar, impõe-se, preliminarmente, o conhecimento dos cargos, através de seus elementos intrínsecos : funções e responsabilidades.

Si prevalecer a política de igual remuneração para trabalhos iguais, a primeira coisa a fazer é descobrir a igualdade de trabalho, ou seja, grupar os cargos segundo as funções e responsabilidades inerentes a cada um. Em outras palavras, cumpre fazer, preliminarmente, a classificação, para tomar depois as medidas que concretizem a igualdade de pagamento para iguais funções e responsabilidades.

Si, na determinação do salário, entrarem considerações estranhas ao trabalho, como, por exemplo, os encargos de família, nem por isso deve-se abrir mão da classificação dos cargos. O salário, nesse caso, será fixado, da mesma forma, em atenção àquele princípio de igual remuneração para iguais funções e responsabilidades, acrescido, porém, de uma bonificação relativa aos encargos.

Ainda, si se reconhece aos empregados participação nos lucros da emprêsa, por meio de uma quota-parte adicional ao salário, a classificação dos cargos é indispensavel, não só para a determinação do salário-base, mas, também, para uma distribuição equitativa da quota dos empregados, que não deve ser dividida em partes iguais e sim proporcionalmente à contribuição de cada um. Classificação dos cargos, qualidade e quantidade da produção de cada trabalhador serão elementos a considerar no caso. Outro não será o caminho a seguir quando o salário for constituido de uma parte única, variavel, proporcional aos lucros.

Igualmente, o sistema de bonificação pelo excesso de produção sôbre um limite pre-estabelecido — salário prêmio — não pode dispensar a classificação dos cargos, para determinação do salário e da bonificação.

Qualquer que seja, o sistema depende da classificação dos cargos. Tão estreitamente ligadas se acham as duas coisas, que a confusão é frequente, entre os menos versados no assunto. O próprio Congresso Norte-Americano, ao criar aquele órgão destinado a examinar a questão dos vencimentos, denominou-o "Comissão Mixta Encarregada da Reclassificação dos Salários" (*Joint Commission on Reclassification of Salaries*), evidentemente confundido os dois problemas. Não será demais, portanto, insistir na diferença entre classificação de cargos e remuneração de pessoal.

Como vimos, a classificação consiste no grupamento dos cargos segundo as funções e responsabilidades inerentes a cada um. O sistema

---

(5) *Op. cit.*, pg. 381.

(6) Personnel Classification Board — "Closing Report of Wage and Personnel Survey", pgs. 156 a 164 — Washington, 1931.

de remuneração, embora assentando na classificação, com a qual, por vezes, aparentemente coincide, em verdade resulta de um processo à parte, em que ,além das funções e responsabilidades, são levados em conta outros fatores, tais como aqueles já enumerados a título exemplificativo.

Vejamos o caso da nossa administração federal, onde a confusão é comum.

Sob o ponto de vista de funções e responsabilidades, os cargos acham-se distribuidos por grupos, que recebem a denominação de carreiras, quando se lhes aplica uma escala de vencimentos ; ou que não recebem denominação de conjunto, quando um vencimento fixo lhes é atribuido. Assim, por exemplo, existem, no quadro permanente do Ministério da Fazenda (7) entre outros :

a) um grupo de cargos de escriturário, dos quais uns são pagos a 600$000, outros a 700$000, outros a 900$000 por mês, constituindo a "carreira de escriturário" ;

b) um grupo de cargos de oficial administrativo, dos quais uns são pagos a 1:100$000, outros a 1:300$000, outros a 1:500$000, outros a 1:900$000 e outros a 2:300$000, constituindo a "carreira de oficial administrativo";

c) um grupo de cargos de ministro do Tribunal de Contas, pagos a 5:000$000 por mês (conjunto de cargos isolados);

d) um grupo de cargos de procurador, pagos a 1:900$000 por mês, lotados em determinadas delegacias fiscais (conjunto de cargos isolados) ;

e) um grupo de cargos de procurador, pagos a 1:500$000 por mês, lotados em determinadas delegacias fiscais (conjunto de cargos isolados) ;

f) um grupo de cargos de procurador, pagos a 1:300$000 por mês, lotados em determinadas delegacias fiscais (conjunto de cargos isolados).

Procuremos distinguir a classificação da remuneração.

1.º — *Carreiras* — As carreiras são constituidas de classes, caracterizadas pelo respectivo padrão de vencimentos. Isso contribue para confundir, porque, a não ser em casos especialíssimos, a classe não caracteriza função (8).

Assim, o trabalho de classificação dos cargos, do ponto de vista de funções e responsabilidades, limitou-se, no caso, a distribuí-los por dois grupos : "carreira de escriturário" e "carreira de oficial administrativo". Daí em diante, o que se fez já diz respeito à remuneração. A cada um dos grupos que a classificação dos cargos forneceu, aplicou-se uma escala de vencimentos, chamando-se "classe" cada conjunto de cargos correspondentes a uma determinada quantia.

Para a classificação dos cargos, isto é, para a constituição daqueles grupos denominados carreiras, tomaram-se por base funções e responsabilidades inerentes a cada cargo. Para a determinação dos vencimentos concorreu, em primeiro lugar, a classificação, que conduziu aos niveis de remuneração de cada carreira ; além disso, atuou a consideração de que se deve um aumento de salário em função do tempo de serviço e do merecimento dos eventuais ocupantes dos cargos, o que determinou a aplicação de uma escala de vencimentos para cada grupo, em lugar de um vencimento fixo.

2.º — *Conjunto de cargos isolados* — Ministros do Tribunal de Contas.

Aquí, o processo de classificação consistiu em reconhecer a existência de um certo número de cargos idênticos, aos quais se atribuiu a mesma denominação : ministro do Tribunal de Contas, sem dar um título ao conjunto. Seguiu-se o processo de determinar a remuneração, onde não mais atuou aquela consideração de antiguidade e merecimento : fixou-se um vencimento único para o conjunto, na base da classificação dos cargos.

3.º — *Conjunto de cargos isolados* — procuradores.

Verificamos a existência de três grupos de cargos de procurador, cada um com um vencimento fixo, diferente para cada grupo.

Neste caso, mais facil se torna confundir entre classificação e remuneração, porque os padrões de vencimentos foram utilizados para designar os grupos que a classificação dos cargos forneceu. Mas a distinção subsiste .

(7) Departamento Administrativo do Serviço Público — Quadro do Pessoal do Ministério da Fazenda, atualizado até 31-3-40, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1940. Decreto-lei n. 2.523, de 23-8-1940.

(8) Decreto-lei n. 1.713, de 28-10-1939, art. 7.º, parágr. único.

Pelo processo de classificação foram isolados vinte cargos, cujas funções foram reconhecidas do mesmo gênero. Deu-se-lhes, por isso, a mesma denominação : procurador. Achando-se, porém, distribuidos pelas vinte delegacias fiscais nos Estados, não corresponde a todos a mesma dificuldade de trabalho nem a mesma soma de responsabilidades, dadas as variações de serviço, de uma delegacia para outra. Provavelmente por isso foi reconhecida a existência de três graus, donde os três grupos mencionados. Aí terminou o processo de classificação.

A determinação dos vencimentos assentou na classificação dos cargos. A cada grau foi atribuido um vencimento fixo, sem atender à conveniência de conceder acréscimos em função do tempo de serviço e do merecimento. Aos cargos do grau inferior foi atribuido o salário de 1:300$0, aos do grau médio 1:500$0 e aos do grau superior 1:900$0 por mês, padrões I, J e K, respectivamente.

O sistema de classificação não inclue a designação dos graus. Cada um é reconhecido, então, pelo padrão de vencimentos que o sistema de remuneração fornece. Nem por isso, entretanto, as duas coisas se confundem na essência. Si as diferenças de custo de vida passarem a ser consideradas no plano de remuneração, possivelmente serão equiparados, em vencimentos, procuradores que se encontrem em dois daqueles grupos. Isso não afetará a classificação dos cargos ; apenas dificultará o reconhecimento da classificação de cada um, por falta de uma designação dos graus.

Da mesma forma, um escriturário poderá vir a perceber tanto quanto um oficial administrativo, si aquela mesma circunstância ocorrer, ou si for introduzido o abono familiar. A classificação dos cargos permanecerá intacta, aqui facilmente reconhecivel, pela existência de uma designação para cada grupo.

Finalmente, cargos pertencentes a um mesmo grupo podem ser remunerados diferentemente, como já são na maioria dos casos, em atenção ao merecimento e antiguidade dos funcionários. Nem por isso deixam de estar igualmente classificados, sob o ponto de vista de funções e responsabilidades.

Ismar Baruch serve-se de uma comparação que ilustra perfeitamente a distinção entre as duas coisas (9) :

> "Dois comerciantes podem ter, em suas prateleiras, artigos exatamente da mesma espécie, estilo e qualidade. Nos respectivos inventários, seriam classificados sob a mesma designação e descritos do mesmo modo. Entretanto, por motivos diversos, podem ter custado a cada um diferentes quantias e serão vendidos por preços diferentes".

E conclue (10) :

> "A classificação refere-se, exclusivamente, às funções e responsabilidades inerentes aos cargos ; não toma em consideração todos os elementos que atuam na questão dos vencimentos. Ao se determinar a política de salários, as escalas de pagamento que devam ser aplicadas a cada classe, ou as quantias a serem pagas aos funcionários, entram em jôgo, além de funções e responsabilidades, diversos fatores que devem ser considerados, àparte da classificação, no preparo e execução de um plano de remuneração.
> .....
> .....
> Apenas confusão resultará da tentativa de considerar como fatores da classificação dos cargos todos os elementos que atuam na determinação dos salários".
>
> ("*A position-classification plan is concerned only with the duties and responsibilities of positions. It does not take into consideration or give effect to every element bearing on the question of appropriate salary. In determining the pay policy of the jurisdiction, the pay scales, or the pay rates of individual employees, many factors, in addition to the duties and responsibilities of positions, are involved. These are for consideration, separately from the matter of classification, in the development and administration of a pay plan.*
> .....
> .....
> *Nothing but confusion results from an attempt to regard every factor influencing pay policy or pay rates as one which should be influential in determining the classification of positions*").

A classificação dos cargos serve a outros objetivos, não menos importantes que a determinação dos salários. A seleção de pessoal é um exemplo.

Nada mais intuitivo, aliás. A seleção não se processa a esmo, sinão com um objetivo de-

(9) *Op. cit.*, pg. 15.
(10) *Ibid.*, pg. 16.

finido : o exercício de certas funções que caracterizam cargos ou grupos de cargos. Pressupõe, naturalmente, o conhecimento dessas funções a serem exercidas. Na ausência de uma classificação adequada, o trabalho prévio de reconhecimento seria executado pelo órgão de seleção, toda vez que solicitado a fornecer pessoas habilitadas para um cargo qualquer. A intervalos relativamente curtos, encontraria cargos de características idênticas, para os quais teria sido possivel realizar um processo único de seleção, com grande economia de tempo, trabalho e material, si um sistema apropriado de classificação já lhes tivesse apontado a existência. A' falta dessa indicação, a seleção ha de processar-se de modo casuístico, numa reprodução inutil de trabalho.

Nem se alegue, como argumento em sentido contrário, a possibilidade de aproveitar candidatos habilitados em concursos efetuados para outros cargos, de características idênticas àqueles que se procure preencher. De fato, ocorrendo a hipótese, a solução está naturalmente indicada, mormente si o processo de seleção for centralizado. Mas é preciso não esquecer que a realização de concursos para o preenchimento de um número restrito de cargos atrai um número reduzido de candidatos, donde a impossibilidade de utilizá-lo depois para o provimento de cargos análogos, de cuja existência não se suspeitava.

Em 1935, o Ministério da Justiça realizou concurso para cinco vagas de 3.º oficial da Secretaria de Estado. Inscreveram-se pouco mais de duzentos candidatos.

No mesmo ano, o Ministério da Educação anunciou concurso para duas vagas de 3.º oficial da Diretoria Geral de Expediente. Foram cêrca de setenta as inscrições.

Em 1939, o D.A.S.P. abriu concurso para a carreira de oficial administrativo. Inscreveram-se mais de dois mil candidatos.

Porque essa diferença? Até certo ponto é motivada pela confiança que os concursos vêm inspirando, cada vez mais, no novo regime administrativo. Em grande parte, porém, decorre da circunstância de serem muito maiores as possibilidades de aproveitamento, fruto da classificação, que identificou os cargos do mesmo gênero de trabalho, através de todo o serviço público federal, reduzindo-os a um denominador comum.

Antes da classificação introduzida pela Lei n. 284, de 1936, ainda que se tivesse tentado coordenar as atividades de seleção de pessoal, os efeitos não poderiam ter sido os mesmos. Quando muito, poderiam ter sido realizados concursos para cargos da mesma denominação, o que, provavelmente, haveria conduzido a resultados desastrosos, pois, como é sabido, a denominação pouco significativa. Poderia ter sido realizado, digamos, um concurso para todos os cargos de 3.º oficial, com uma concorrência bem superior àquela que se registrou nos Ministérios da Justiça e da Educação. A prática teria vindo demonstrar a impropriedade das provas para diversos cargos cujo título era de 3.º oficial, mas que envolviam o exercício de funções especializadas, de estatística, por exemplo. Não havia como fugir à realização de concursos para grupos limitados de cargos, com uma concorrência forçosamente baixa. Como corolário, a reprodução sucessiva de esforços, o desperdicio.

A classificação facilita, ainda, a formação de "stocks" por meio da realização de concursos antecipadamente à existência de vaga. Reduzida às suas justas proporções a variedade de cargos, torna-se relativamente facil concretizar uma orientação nesse sentido, o que doutro modo seria quasi impossivel.

Não seria destituida de finalidade prática uma providência dessa ordem. Teria o efeito salutar de suprimir de vez as interinidades, afastando os problemas a que dão origem, notadamente a tendência para efetivação dos interinos.

Acha-se bem viva a lembrança da situação de fato que o Govêrno encontrou quando, ha cêrca de quatro anos, começou a impor ordem à nossa administração pública. Centenas de interinos, com longo tempo de serviço, foram admitidos à efetividade, mediante a prestação de provas de suficiência, de valor precário, assim perturbando a fase que se inaugurava, de seleção rigorosa de valores.

O volume de trabalho, que de uma hora para outra se apresentou ao órgão central de administração, não permitiu ainda objetivar a política de formar "stocks", a não ser em poucos casos. Muito menos ter-se-ia conseguido sem um sistema de classificação de cargos.

No serviço federal norte-americano, a seleção de pessoal processou-se, durante cêrca de quarenta anos, sem o auxílio de um sistema adequado de classificação, que só foi introduzido em 1923, isso mesmo para os cargos situados em Wash-

ington, apenas. Realmente, a classificação não é imprescindivel à seleção. Constitue, porém, um excelente ponto de partida.

Tambem o problema do treinamento pode ser encaminhado, com maior segurança, si os cargos estiverem classificados apropriadamente. Quer se trate de preparar futuros funcionários, quer se cogite de aperfeiçoar o pessoal existente, para melhor desempenho dos cargos que ocupam ou para o exercício de funções superiores, o conhecimento das funções é de grande utilidade a qualquer projeto que se pretenda elaborar. A classificação fornece êsse conhecimento básico, proporcionando, pois, uma economia apreciavel de esforços. Ao mesmo tempo, permite a realização de planos de grande envergadura, que se estendam a grupos apreciaveis de funcionários, dada a facilidade de reconhecer a existência de cargos análogos, onde houver.

A questão do aperfeiçoamento, para nós, representa um ponto de extrema importância. A facilidade com que outrora se fazia o ingresso no serviço público levou à situação deploravel que ainda hoje se encontra, do ponto de vista da habilitação dos funcionários. Os novos métodos de seleção, que vêm sendo empregados ha cêrca de três anos, conduzirão, sem dúvida, ao soerguimento do nivel intelectual do funcionalismo. Isso, porém, será obra de muitos anos, dada a morosidade com que se processa a renovação. O aperfeiçoamento do pessoal existente impõe-se, mais que em qualquer outro momento, para acelerar o processo de melhoria dos serviços públicos.

Relativamente às promoções, a importância da classificação dos cargos é vital.

A possibilidade de fazer carreira constitue um dos grandes fatores de atração de candidatos, imprescindivel à obtenção de elementos qualificados. Deve existir, portanto, a preocupação constante de oferecer aos funcionários possibilidades amplas de promoção. Para isso, é indispensavel estabelecer entre os cargos linhas normais de acesso, o que depende, por sua vez, do conhecimento das funções pertinentes a cada um.

Na ausência de classificação dos cargos, dificilmente se poderão delinear essas vias de acesso, sob pena de incidir em erros de consequências desastrosas. Uma classificação inadequada, por outro lado, pode comprometer integralmente o sistema de carreira que se pretenda adotar ou que se acredite haver introduzido. Só uma classificação cuidadosamente elaborada permite reconhecer as relações existentes entre os diferentes cargos e isolar os grupos em que o acesso normal possa ser estabelecido.

Não fica aí a utilidade da classificação. Fornecendo um denominador comum, facilita extremamente todo o trabalho de administração de pessoal, o levantamento de dados estatísticos, o exame e discussão de propostas orçamentárias, o contrôle das despesas.

Não estando classificados os cargos, dificilmente podem ser determinadas as taxas de movimentação, valioso instrumento para julgar da atratividade do serviço. A discussão dos pedidos de crédito é feita em base instavel. Acentua-se a tendência para crescimento das despesas.

Recentemente, o Departamento Administrativo do Serviço Público enviou ao Presidente da República uma longa exposição sôbre as despesas de pessoal no quinquênio 1935-1939. O contrôle exercido nos últimos tempos proporcionou ao Govêrno uma economia avaliada em centenas de milhares de contos (11), fruto da disciplina imposta, que assenta na classificação dos cargos.

> "Os órgãos de administração financeira e de administração de pessoal ficam inhibidos de se desempenhar satisfatoriamente, quando os títulos e definições dos cargos deixam de precisar as respectivas funções e responsabilidades e de indicar as habilitações necessárias ao seu provimento. Isso ocorre, não só quanto ao problema da remuneração, mas, também, relativamente às questões de seleção, promoção, transferência e treinamento. No interêsse do Govêrno, tanto quanto no dos empregados, impõe-se o grupamento dos cargos na base de funções e responsabilidades".
>
> (*"Neither the financial nor the personnel agency can properly perform their functions unless titles and their definitions describe the duties and responsibilities of the various positions and indicate the qualifications necessary to fill them. This appears not only in connection with problems of compensation,*

(11) Exposição de motivos n. 1.166, de 30-7-1940, *in* "Revista do Serviço Público", Ano III, Vol. III, N. 3 — Setembro de 1940 — Rio de Janeiro.

but in the matters of selection, placement, promotion, transfer and training. Both the interest of the government and the interest of the workers dictate some grouping of positions on the basis of functions and responsibilities"). (12)

Capítulo III

ORIGENS E TENDÊNCIAS

1. A CLASSIFICAÇÃO NO ESTRANGEIRO

A necessidade de classificar os cargos tem sido compreendida em diferentes épocas e por vários modos, em diversos países.

Estados Unidos

Nos Estados Unidos, existe uma tendência generalizada para dedicar ao problema o cuidado que a sua importância exige e classificar os cargos na base de um estudo minucioso em tôrno das funções e responsabilidades inerentes a cada um.

Em 1912, a administração municipal de Chicago introduziu o sistema no país (1). Nos anos subsequentes, o movimento foi-se alastrando com bastante rapidez, a tal ponto que, em 1924, um escritor observou (2) :

> "Presentemente, pode-se dizer sem receio de êrro que, das grandes jurisdições administrativas dos Estados Unidos que dispõem de um órgão central para cuidar dos assuntos relativos ao emprêgo público, não existe uma única onde não prevaleça um sistema de classificação de funções, aplicavel a grandes sectores da administração. Além disso, a qualquer momento se encontra cêrca de meia dúzia de jurisdições administrativas empenhadas em tornar a sua classificação mais eficaz, por meio de estudos e pesquisas, ou que estejam considerando o desenvolvimento de novos planos".
>
> *("At the present time, it can fairly be stated that there is no large jurisdiction in the United States which handles employment matters through a central agency that is without a duties classification for large portions of the service; in addition, at any given time some half-dozen jurisdictions are engaged in making their classification of the service more effective through studies and investigations or are considering the development of new plans").*

Em 1937, a classificação dos cargos se fazia já em dezenas de jurisdições administrativas norte-americanas (3).

As origens dêsse movimento remontam à preocupação crescente que se vinha notando, desde o século anterior, de elevar o padrão de eficiência dos serviços públicos nos Estados Unidos, tendência pela primeira vez concretizada no "Civil Service Act" de 1883, que introduziu no país o "sistema do mérito".

> "O movimento no sentido da classificação dos cargos adaptava-se perfeitamente aos objetivos mais vastos do programa de economia e eficiência. Não era apenas um meio de obter melhor seleção e administração de pessoal, mas contribuia diretamente para atingir aquela finalidade maior. Si se cogitava de racionalizar a organização, focalizar as linhas de autoridade na hirerarquia administrativa, exercer mais direto contrôle sôbre o desenrolar dos trabalhos, fazia-se necessário, preliminarmente, estudar as funções inerentes aos diversos cargos e descobrir as linhas de autoridade, as relações existentes entre êles. Ainda mais : os novos princípios de centralização do contrôle financeiro exigiam, também, a classificação, para que pudessem ser postos em prática, em toda a sua plenitude. A uniformização da contabilidade dependia de uniformização da terminologia dos cargos, que viesse substituir a confusão de títulos inexpressivos e contraditórios.
>
> Assim, cada um dêsses movimentos, na verdade partes integrantes de um todo, contribuiu para o desenvolvimento recíproco ; e as administrações sofreram o seu embate, umas após outras, ao mesmo tempo que se renovava uma aspiração antiga do funcionalismo, que clamava por igual remuneração para trabalhos iguais. Foi contra a inobservância dêsse princípio que se dirigiu, principalmente, o movimento de classificação dos cargos".
>
> *("The classification movement fitted admirably into the wider aims of the efficiency and economy program. It was not only a means to more expert selection and management of personnel but contributed directly to the accomplishment of the broader aims of efficiency and economy. Thus, if the organization set-up was to be rationalized, if lines of authority in the administrative hierarchy were to be clarified, if more direct control was to be exercised over the flow of work, it became necessary first of all to study the duties of the various positions involved and to discover the lines of authority and relationships existing between and among them. Moreover, the new principles of centralized financial control also demanded classification if their full possibilities were to be realized. Uniform accounting required a uniform job terminology in place of a hodgepodge of nondescript and conflicting titles.*
>
> *Thus, each of these movements, in reality parts of a whole, contributed to the development of the other, and jurisdiction after jurisdiction felt their impact. At the same time they were accompanied by the renewal of an old demand on the part of the employees, the demand for equal pay for equal work. Disregard of this principle was the cardinal*

---

(12) Mosher and Kingsley, *op. cit.*, pg. 353.

(1) Mosher and Kingsley, *op. cit.*, pg. 354.

(2) Fred Telford, citado por Mosher and Kingsley, *op. cit.*, pg. 354.

(3) Mosher and Kingsley, *op. cit.*, pgs. 356 e 357.

vice at which the classification movement was directed"). (4)

Na administração federal, foi justamente o problema dos salários que mais contribuiu para despertar a atenção do Govêrno para a classificação dos cargos.

Já em 1907 o "Keep Committee", instituido dois anos antes para apresentar sugestões no sentido da melhoria dos serviços públicos, havia concluido pela necessidade de classificar os cargos, dadas as incongruências que observou na retribuição do pessoal. Poucos anos depois, a Comissão de Economia e Eficiência, preocupada com a questão dos salários, chegou a conclusão idêntica (5).

Passada a guerra de 1914-1918, durante a qual o Govêrno se vira na contingência de conceder uma bonificação sôbre os vencimentos correntes, o Congresso voltou as vistas, novamente, para a questão dos salários. Criou-se uma comissão mixta de deputados e senadores, para examinar o assunto. No extenso relatório que apresentou em 1920, a comissão fez uma série de sugestões, figurando em primeiro lugar a adoção de um sistema de classificação de cargos, para o que elaborou um projeto (6). As suas conclusões motivaram as deliberações do Congresso, que mais tarde se concretizaram no "Classification Act" de 1923 (7).

Paralelamente, desenvolvia-se, a partir de 1913, um movimento cuja finalidade imediata consistia em achar um meio de avaliar o grau de eficiência dos funcionários, o que facilitaria determinar as variações de retribuição, na base do serviço prestado. O "Bureau of Efficiency", instalado com êsse fim, concluiu que, para a boa aplicação de um sistema de apuração da eficiência, era necessário classificar os cargos segundo o seu "carater e valor". Prosseguindo nos estudos, elaborou um plano que foi aplicado ao Ministério dos Correios.

Continuando a obra, o "Bureau of Efficiency" projetou um sistema de classificação para todos os cargos situados na Capital, acompanhado de escalas de remuneração. A classificação entrou em vigor em 1921, para efeitos de avaliação da eficiência; as novas escalas de remuneração não puderam ser utilizadas plenamente, porque àquela época vigorava, em grande parte, o sistema de criar e suprimir cargos por lei orçamentária, onde os vencimentos eram fixados. Apenas quanto ao Ministério dos Correios havia sido possivel aproveitar a classificação para efeito de remuneração, em virtude de dispositivo que passou a figurar nas próprias leis de orçamento (8).

Êsses dois movimentos paralelos, tendo ambos como objetivo o problema da remuneração, conduziram à lei de 1923, que veio solucionar o problema da classificação dos cargos no "departmental service", isto é, no serviço federal situado na capital do país. Exceção feita do Ministério dos Correios, cujos cargos, como vimos, foram classificados alguns anos antes, até essa data não existia qualquer plano geral de classificação. Prevalecia, apenas para os escriturários, uma pseudo-classificação instituida em 1853 e que consistia em distribuir o pessoal por quatro classes, sem maiores detalhes quanto às características de cada uma, a não ser os vencimentos aplicaveis (9).

Os cargos eram criados, ou em orçamento, ou pelos chefes de serviço, quando dispunham de dotações globais. Na primeira hipótese, a lei orçamentária fixava, para cada caso individual, a denominação e os vencimentos. Na segunda, o chefe do serviço agia com absoluta liberdade.

Êsse regime conduziu a profunda anarquia administrativa. As denominações multiplicavam-se em profusão, os vencimentos eram os mais disparatados, situação bem semelhante àquela em que se encontrava a administração federal brasileira, quando se fez o reajustamento de 1936.

Nos Estados Unidos, apresentava-se uma circunstância agravante: a dualidade de regime orçamentário conduziu a uma luta desigual entre chefes de serviço, pela posse de bons elementos. Nas repartições que operavam com dotações globais, o nivel de remuneração era superior ao das restantes, daí se originando o êxodo de funcionários para aqueles serviços em que a flexibilidade de ação permitia o oferecimento de condições mais sedutoras.

A introdução de um sistema geral de classificação, a par de numerosas outras vantagens, teve

(4) Mosher and Kingsley, *op. cit.*, pg. 355.

(5) Closing Report of Wage and Personnel Survey, *op. cit.*, pgs. 4 e 5.

(6) Report of the Joint Commission on Reclassification of Salaries, *op. cit.*, pg. 22.

(7) Closing Report of Wage and Personnel Survey, *op. cit.*, pg. 7.

(8) *Ibid.*, pgs. 8 a 11.

(9) *Ibid.*, pg. 3.

a virtude de eliminar a possibilidade de concorrência dessa natureza.

Nota-se, nos Estados Unidos, uma acentuada tendência para reduzir aos justos limites o grupo unitário de classificação. Por outras palavras, a preocupação consiste em evitar que do mesmo modo sejam classificados cargos cujas características devam determinar um tratamento diferente.

Precisando o sentido dos termos, convem esclarecer que, à falta de melhor expressão, por "grupo unitário" compreendemos o último desdobramento, o conjunto de cargos que, dentro do sistema, não mais admita subdivisões, do ponto de vista de funções e responsabilidades. E' a "classe" no serviço federal norte-americano; é a "carreira", no serviço federal brasileiro.

O sistema introduzido em 1923 reflete bem aquela tendência. O que justifica a reunião de cargos numa classe é a analogia de funções e responsabilidades, a tal ponto que para o respectivo exercício sejam necessárias as mesmas habilitações e os ocupantes possam ser pagos na mesma base (10).

As classes, quando pertinentes ao mesmo gênero de trabalho e diferenciadas pela gradação de dificuldade e responsabilidade, superpõem-se, constituindo o que se chama uma "série de classes". A juxtaposição das séries constitue grandes grupos denominados "serviços", onde se acham representados diversos gêneros de trabalho que apresentem certa afinidade.

Em outras palavras, as atividades representadas no serviço público são distribuidas por grandes grupos, segundo um critério mais ou menos arbitrário. São cinco ao todo: serviço profissional e científico (*professional and scientific*); serviço sub-profissional (*sub-professional*); serviço burocrático, administrativo e fiscal (*clerical, administrative and fiscal*); serviço de vigilância, conservação, transmissão e transporte (*custodial service*); e serviço de artífices (*clerical-mechanical*).

Cada um dêsses "serviços" compreende um determinado número de graus de dificuldade e responsabilidade de trabalho.

Cada grau comporta diversos gêneros de atividade. Cada um encerra, portanto, numerosas classes.

A superposição de classes do mesmo gênero, porém de diferentes graus de dificuldade e responsabilidade, constitue uma série.

Esquematicamente, o sistema poderia ser representado pelo cruzamento de desdobramentos em duplo sentido: horizontal e vertical.

No sentido horizontal, a administração se desdobra por cinco "serviços", cada um dos quais, por sua vez, se sub-divide em séries, representativas de gêneros de trabalho.

Verticalmente, os mesmos "serviços" desdobram-se em graus, que indicam responsabilidade e dificuldade de funções.

A intersecção dessas coordenadas assinala a posição da classe, conjunto de cargos semelhantes em gênero e grau.

A lei estabeleceu, apenas, os "serviços" e os graus de cada um. O trabalho complementar foi confiado a um "Personnel Classification Board", que recebeu a incumbência de preparar a especificação das classes, com as seguintes indicações, referentes a cada uma (11):

a) funções e responsabilidades, ilustradas com exemplos de cargos típicos;

b) requisitos mínimos para o satisfatório desempenho das obrigações;

c) denominação.

No ano seguinte, 1924, o referido órgão terminou a elaboração dêsse trabalho, intitulado "Class Specifications for the positions in the Departmental Service", conhecido tambem como "P. C. B. Form. n. 12", em que foram descritas, nas condições que a lei determinara, todas as classes existentes àquela época.

Passaram os cargos a ser classificados na base dessas especificações, sob o contrôle do mesmo "Personnel Classification Board" (12). De então para cá, mantidas as linhas gerais, novas classes foram surgindo, criadas pelo mesmo órgão, que para tanto recebeu autorização legal (13). Em 1932, as suas atribuições foram transferidas à "Civil Service Commission" (14), onde foi criada, para êsse fim, uma Divisão de Classificação.

O sistema apresenta flexibilidade bastante para que a classificação corresponda à realidade dos fatos.

---

(10) Preliminary Class Specifications of the Positions in the Field Service, *op. cit.*, pg. 1; e The Classification Act of 1923, sec. 2.

(11) "Classification Act", de 1923, Sec. 3.

(12) *Ibid.*, Sec. 3.

(13) *Ibid.* Sec. 4.

(14) "Economy Act of 1932", Sec. 505.

O contrôle do órgão central, assegurando a execução fiel do plano, tornou desnecessário o que se fazia por meio do orçamento. A rigidez anterior, que se caracterizava pela criação de cargos em lei orçamentária, cedeu lugar ao regime de dotações globais, que permite aos chefes de serviço maior liberdade de ação (15). A êles compete julgar da conveniência de criar, transformar, e suprimir cargos, dentro dos limites orçamentários, sujeitos, apenas, à classificação que a "Civil Service Commission" impõe, toda vez que uma transformação dessas ocorre. A classificação é feita na base do exame de funções e responsabilidades, determinando a inclusão do cargo numa classe qualquer (16).

Êsse sistema de classificação só se aplica, obrigatoriamente, aos cargos localizados em Washington. Para o "field service", até hoje não foi adotado compulsoriamente qualquer sistema, a despeito das tentativas que se levaram a efeito (17), inclusive a elaboração de um cuidadoso projeto pelo referido "Personnel Classification Board" (18).

Não obstante, em diversos sectores da administração federal pode-se verificar a tendência para aplicar, aos serviços regionais, uma classificação semelhante àquela que vigora para o "departmental service".

O Ministério da Agricultura mantem, no Serviço de Pessoal, uma Divisão de Classificação onde os cargos são analisados, inclusive os que estão situados no interior, para que sejam classificados na base de funções e responsabilidades.

Êsse movimento no sentido de proceder à análise dos cargos tem-se alastrado consideravelmente, não só por iniciativa de órgãos centrais de administração, mas, tambem, de repartições isoladas, ora visando especialmente ao problema da remuneração, ora tendo por objetivo imediato qualquer outro aspecto da administração de pessoal.

Como base para melhor encaminhar o problema do treinamento, por exemplo, o Departamento de Presídios fez realizar um minucioso estudo em tôrno das funções de mordomo, padeiro e cozinheiro de penitenciária. Os resultados foram consubstanciados em publicações (19) que oferecem, não só uma excelente idéia de conjunto, mas, também, uma detalhada análise do trabalho e das habilitações necessárias à sua execução. A utilidade dêsse estudo não se limita a facilitar o treinamento. Êle constitue uma valiosa fonte de informações a ser utilizada em outras fases da administração de pessoal.

O "Employment Service", do Ministério do Trabalho, tem realizado, tambem, numerosos estudos dêsse gênero, não só no serviço público, federal, estadual e municipal, mas também nas atividades de ordem privada. Sendo destinado a auxiliar o público que procura colocação, os seus estudos são realizados mais com o objetivo de investigar oportunidades, o que inclue a pesquisa de habilitações necessárias a cada classe de emprêgo. Daí a necessidade de proceder à análise dos cargos e seu consequente grupamento segundo os traços de semelhança.

Um exemplo típico de estudos dessa natureza é o que realizou sôbre os cargos de um sistema municipal de bibliotecas e que foi consubstanciado numa publicação bem interessante (20). Outro trabalho, tambem de grande interêsse, é a especificação de classes a ser utilizada pelas repartições estaduais que lhe são filiadas (21).

Através de todo o país prevalecem as linhas mestras do sistema de classificação adotado pela administração federal em 1923. Nos estados e municípios em que o problema seja objeto de consideração, pode-se observar sempre a mesma tendência para classificar os cargos na base de uma investigação cuidadosa em tôrno de funções e responsabilidades, reunindo em grupos unitários aqueles que sejam suficientemente semelhantes para merecer um tratamento igual.

Embora não exista uniformidade de nomenclatura e o que se chama classe numa jurisdição

(15) Closing Report of Wage and Personnel Survey, *op. cit.*, pg. 171.

(16) Pormenores do sistema encontram-se em "A Organização do Funcionalismo Federal nos Estados Unidos", do mesmo autor, *in* "Revista do Serviço Público", Ano I, N. 3 (Fevereiro de 1938) — Rio de Janeiro.

(17) Closing Report of Wage and Personnel Survey, *op. cit.*, pg. 12.

(18) Preliminary Class Specifications of the positions in the Field Service, *op, cit.*

(19) Bureau of Prisons, Department of Justice — "The Steward's Job", Washington, D.C., 1938; e "The Baker's Job and The Cook's Job" — Washington, D.C., 1938.

(20) U. S. Employment Service, Division of Standards and Research, Baltimore Center — "Public Library Occupations", Baltimore, Maryland, 1938.

(21) U. S. Department of Labor — "Personnel Standards of the United States Employment Service" — Washington, 1938.

possa receber, adiante, a denominação de grau ou outra qualquer, os sistemas aproximam-se bastante, em essência.

Haja vista o que ocorre em Porto Rico. A classificação adotada é, com pequenas variantes, a mesma que vigora para o serviço federal (22).

Em lugar de cinco "serviços", o primeiro dedobramento produz quinze "grupos ocupacionais":

Grupo de Agricultura e Biologia;
Grupo de Escritório e Administração de Negócios;
Grupo de Comunicações;
Grupo de Artífices, Jornaleiros e Construtores;
Grupo de Atividades Domésticas;
Grupo de Economia, Ciências Sociais e Bem-Estar;
Grupo de Engenharia;
Grupo de Fazenda, Contabilidade e Estatística;
Grupo de Vigilância, Prisões e Reformatórios;
Grupo de Inspeção e Investigação;
Grupo Legal;
Grupo de Biblioteca e Instrução;
Grupo de Medicina, Hospital e Saude Pública;
Grupo de Museu, Fotografia e Artes;
Grupo de Ciências Físicas.

Cada um dêsses grupos se divide, horizontalmente, em séries de classes. Em sentido vertical, o desdobramento se faz por graus de responsabilidade e dificuldade do trabalho, tendo sido reconhecidos dezessete graus para todo o serviço.

As séries de classes, como a própria expressão indica, são constituidas de classes superpostas, cada uma correspondente a um diferente grau, todas do mesmo gênero.

O grupo unitário vem a ser, portanto, a classe. Os seus limites laterais são fornecidos pelo gênero de trabalho; os limites inferior e superior são determinados pelo grau de responsabilidade e dificuldade das funções.

A classificação de cada cargo individual se faz pela análise dos respectivos elementos, o que vai enquadrá-lo numa classe qualquer, de acôrdo com a semelhança que apresente com a respectiva especificação.

As diferenças do sistema, em relação ao do serviço federal, consistem em detalhes de importância secundária.

Canadá

Na administração canadense, a adoção de um sistema de classificação dos cargos foi, como nos Estados Unidos, consequência de um movimento de ordem geral, que tinha por objetivo a melhoria dos serviços públicos. Os primeiros efeitos dêsse movimento, porém, fizeram-se sentir muito mais tarde que no país vizinho. Ao passo que, nos Estados Unidos, já em 1883 se conseguia introduzir o "sistema do mérito", o Canadá viu chegar o século XX sob o regime do favoritismo, que ainda conseguiu subsistir por vinte anos quasi. A formação de um govêrno de conciliação partidária conseguiu, em 1918, a promulgação da Lei do Serviço Civil (23), que assinalou o início da restauração administrativa.

Até então, o problema da classificação dos cargos não tivera melhor sorte que as demais questões relativas à administração de pessoal. Logo após a criação do Domínio, uma classificação fôra estabelecida, apenas para o "departmental staff" (24).

A impropriedade da classificação dos cargos foi reconhecida através das numerosas investigações levadas a efeito e que não chegaram a produzir um resultado prático (25). Como "trabalhadores" figuravam funcionários de diversas espécies, pois era êsse o expediente de que lançavam mão os chefes de serviço para obter pessoal qualificado.

As modificações introduzidas, antes da promulgação do "Civil Service Act" de 1918, não tiveram maior expressão.

A nova lei atacou o problema administrativo sob vários aspectos, inclusive os de classifica-

---

(22) Commissión de Servicio Civil — División de Classificación — "El Plan de Classificación" — (mimeografado).

(23) Commission of Inquiry on Public Service Personnel — "Civil Service Abroad", pg. 71 — New York, 1935.

(24) *Ibid.*, pg. 61.

(25) *Ibid.* pg. 63.

ção dos cargos e remuneração do pessoal. Determinou que todos os cargos seriam classificados e adotou o princípio de "igual remuneração para trabalhos iguais" (26).

> "Depois de um estudo dos vários tipos de cargos encontrados no serviço, foi estabelecido um padrão de classificação, indicando, para cada classe, as habilitações necessárias e a remuneração cabivel. Nessas classes foram enquadrados os cargos. Quando se apresenta a necessidade de uma nomeação nova, procede-se a uma análise semelhante, de modo que seja observado, tanto quanto possivel, o princípio de igual pagamento para trabalhos iguais".
>
> (*"After a study of the various types of positions found in the service, a standard classification has been established, specifying the qualifications required and the compensation justified for each class. Into these classes the individual positions in the service have been allocated, and when new appointments are required a similar analysis is made, so that as far as possible the principle of equal pay for equal work is carried into effect"*. (27)

Como nos Estados Unidos, a classificação dos cargos, integrante de um movimento de ordem geral, foi colocada em fóco através do problema da remuneração. A orientação seguida foi a mesma do país vizinho.

Inglaterra

O funcionalismo inglês acha-se distribuido por dois grandes grupos, que em teoria se distinguem pela natureza permanente ou transitória das funções : o "permanent and established service" e o "unestablished nonpermanent service". Na prática, a distinção se faz pela estabilidade dos funcionários, pois no "unestablished service" encontram-se numerosas funções de carater permanente.

Existem centenas de classes, muitas das quais sub-divididas em graus. A classificação não obedece a um plano de conjunto, o que não impede a existência de certos pontos de contato (28).

Para um determinado ramo de atividade, porém, foi introduzido um sistema de classificação geral, aplicavel a todos os ministérios. E' o serviço que entre nós poderia ser chamado administrativo. Foi distribuido pelos seguintes grupos :

1 — classe de dactilógrafos e estenógrafos ;
2 — classe de auxiliares de escrita ;
3 — classe de escriturários ;
4 — classe executiva ;
5 — classe administrativa.

Os dactilógrafos e estenógrafos acham-se distribuidos por quatro diferentes graus, dos quais o mais elevado corresponde às funções de chefia.

Os auxiliares de escrita exercem as mais elementares funções de escritório : perfuram cartões para operações mecânicas, fazem transcrições, preenchem fórmulas, sobrescritam cartas etc. São cargos exercidos por moças, geralmente.

Os escriturários exercem funções mais elevadas. Procedem ao exame de casos individuais, em face de regulamentos e instruções bem definidos ou da prática geralmente estabelecida ; coligem material para servir de base a decisões, dirigem o trabalho de auxiliares de escrita etc.

A classe executiva encontra-se, mais comumente, nos serviços de material e contabilidade. Nos postos inferiores, compreende trabalho de crítica, no exame de casos individuais, de pequena importância, que não se achem claramente enquadrados nos regulamentos ; investigações preliminares sôbre assuntos de importância maior ; e a direção de pequenos sectores de serviço. Nos postos superiores, refere-se a questões de organização interna e de contrôle, abrangendo a solução de problemas de certa relevância e a responsabilidade pela execução de trabalhos de certo vulto. Prolonga-se nos "highest executive offices", a direção de grandes sectores de serviço.

A classe administrativa compreende as funções intimamente ligadas à formação da política administrativa do país. Revisão das normas existentes, aperfeiçoamento do serviço, coordenação, contrôle, administração em geral.

No grau inferior, depois de passar por um período de treinamento, os funcionários são destacados para funções de certa responsabilidade, tais como as de assistente de um de categoria superior, ou a coleta de dados para solução de problemas administrativos. No grau imediato, servem como diretores de importantes divisões ministeriais, ou exercem função do mesmo nivel.

Em teoria, a classe executiva caracteriza-se pela função estritamente de gerência, segundo normas pre-estabelecidas, ao passo que a classe administrativa compreende a direção geral e as fun-

(26) *Ibid.*, pg. 72.
(27) Ibid., pg. 77.
(28) Harvey Walker, "Training Public Employees in Great Britain", pgs. 6 e 7 — New York, 1935.

ções assessorial e de planejamento. Acontece, porém, que os grupos se entrelaçam muito frequentemente, na ausência de uma análise minuciosa das funções de cada cargo. A distribuição faz-se, de preferência, pelas habilitações dos funcionários, exigidas por ocasião do ingresso nas respectivas classes (29).

A classe administrativa dá acesso aos altos postos da administração, a cúpula do sistema : assistente de secretário, assistente principal de secretário, vice-secretário permanente e secretário permanente.

Na Inglaterra, a classificação de cargos não segue a mesma orientação dos Estados Unidos e Canadá. Além de não existir um plano de conjunto, sinão para um determinado gênero de atividade, essa classificação que existe, comum a todos os sectores da administração, faz-se em grupos de maior amplitude que na América do Norte.

A explicação encontra-se na diversidade de origens. Ao passo que, nos Estados Unidos, a necessidade de classificar os cargos foi compreendida ao se procurar resolver a questão dos salários, na Inglaterra a classificação foi feita mais em atenção ao problema da seleção de pessoal, com o pensamento voltado para o sistema educacional do país. As classes foram constituidas em correspondência às etapas de educação da mocidade (30).

Não obstante, a classificação vertical existe. O sistema reconhece a existência de sucessivos graus de responsabilidade e dificuldade das funções, ao longo de cada gênero de trabalho.

França

A França acha-se atrazada nesse movimento de classificação de cargos, que tem atingido diversos países. Não existe uma classificação sistemática, seja de ordem geral, seja em campo restrito. Os cargos vão sendo grupados sem maior exame das respectivas funções e responsabilidades, sem obediência a um plano pre-estabelecido, sem sistema. Por um natural espírito de imitação, as denominações vão-se reproduzindo através dos diferentes sectores do serviço público, sem que, entretanto, ao mesmo título correspondam sempre as mesmas funções. Por outro lado, a falta de contrôle permite a multiplicação das designações para funções iguais. E' o mesmo panorama que ha quatro anos se observava na nossa administração federal e que ainda hoje se verifica na maioria dos estados e municípios do Brasil.

Até certo ponto, dentro de cada repartição o grupamento se faz por gênero de trabalho e por graus de responsabilidade e dificuldade das funções, avaliados sem grande precisão. Diretores, sub-diretores, "redacteurs", "commis", "expéditionnaires", são grupos geralmente integrantes da escala hierárquica, nas repartições de ordem administrativa. Dactilógrafos, estenógrafos, carteiros, telegrafistas, são grupos mais ou menos definidos por gênero de trabalho.

Não existe, porém, uma compreensão geral do que cada título signifique. Em grande número de casos, trata-se de denominações tradicionais, que vão sendo aplicadas a esmo.

O problema da classificação não foi ainda encarado de frente, na administração francesa. Embora a questão dos salários venha sendo agitada desde o início do século, com grande intensidade a partir da guerra de 1914-1918, êsse movimento não produziu o mesmo efeito que em outros países poude ser observado. Ao passo que, nos Estados Unidos e no Canadá, o problema dos vencimentos despertou a atenção para a classificação dos cargos, do que resultou a implantação de sistemas modelares, na França os administradores procuraram resolvê-lo sem atacar aquele ponto básico. As providências consistiram em procurar restabelecer o poder aquisitivo de 1914, mantendo, portanto, as desigualdades resultantes da falta de classificação, e conceder abonos de diversos tipos, inclusive na base de encargos de família e variações locais do custo de vida.

Em 1926, duas comissões foram instituidas para estudar a reclassificação dos cargos e o reajustamento dos salários. A primeira, que se encarregou do pessoal da Repartição dos Correios, Telégrafos e Telefones, não foi além de propor um aumento sôbre 1914. A segunda, que deveria reclassificar todos os demais cargos, preferiu seguir a linha de menor resistência. Limitou-se a condensar os numerosos tipos de vencimentos existentes e, nessa base, proceder ao reajustamento dos salários. Não atacou o problema da classi-

(29) Personnel Classification Board, "Report of Wage and Personnel Survey", pg. 419 — Washington, D.C. 1929.

(30) Herman Finer, "The Theory and Practice of Modern Government", revista por William Guthrie — pg. 793 — N. York, 1934.

ficação de funções, que continuou sem solução (31).

A agitação política e social em que a França tem vivido, depois da chamada guerra européia, terá contribuido, em grande parte, para a inexistência de um plano racional de classificação. Os governos, instaveis, não poderiam ter enfrentado com a necessária energia os grupos de funcionários que, organizados em associações de carater político, exerciam pressão em diferentes sentidos, sob a forma de reivindicações de classe.

Hoje, outras influências atuam. Qualquer previsão seria precária.

Capítulo IV

ORIGENS E TENDÊNCIAS

2. A CLASSIFICAÇÃO NO BRASIL

Atrazando-se cada vez mais em relação ao "bom vizinho" do norte, de quem recebeu inspiração para o regime federativo e a forma republicana de govêrno, mas do qual não importou o "sistema do mérito", o Brasil penetrou o século XX embalado pelo sonho da democracia, desatento às condições precárias da administração, sacrificada pelos deturpadores do regime que pouco antes se inaugurara. E assim deixou que se escoasse o tempo, até que, trinta anos mais tarde, sentindo o choque da realidade, iniciou o movimento de reconstrução.

Durante êsse longo período, a política se fez em tôrno dos serviços públicos. Classificação de cargos, seleção de pessoal, eficiência administrativa ,tudo isso era questão de somenos importância, porque os cargos eram apenas instrumento da politicagem, os funcionários não significavam mais que votos, os cofres públicos valiam como fonte de recompensa aos partidários políticos.

Esporadicamente surgiam tentativas para melhorar êsse estado de coisas. Nenhuma, porém, logrou efeito. Foi necessário que o país sofresse uma transformação profunda para que aos problemas de ordem administrativa se dedicasse a atenção que a sua importância exige. A decretação de um estatuto para o funcionalismo constituiu objeto de várias tentativas abortadas no Congresso, por um espaço de trinta anos. Concretizou-se depois, em dois anos, quando o Govêrno poude agir liberto das influências do partidarismo político (1).

Os dez últimos anos assinalam um movimento que se desenvolve com intensidade crescente, no sentido da restauração administrativa do país. A classificação dos cargos faz parte dêsse movimento.

Já nas primeiras tentativas de dar aos servidores do Estado uma organização racional, o problema havia sido objeto de consideração. O projeto de lei número 320, apresentado à Câmara dos Deputados em 1907 por Justiniano de Serpa, continha disposições relativas ao assunto (2), procurando classificar os cargos através de uma classificação dos serviços. Quando o movimento de renovação administrativa tomou vulto, depois de 1930, a questão passou a figurar em primeiro plano.

Ainda a exemplo do que aconteceu nos Estados Unidos e no Canadá, a necessidade de classificar os cargos foi compreendida quando, nesse movimento de ordem geral, a questão dos vencimentos foi trazida à tona. As disposições que se encontram sôbre a matéria, no citado projeto de Justiniano de Serpa, revelam claramente a preocupação da remuneração. E a Lei n. 284, de 1936, que introduziu um sistema de classificação na administração federal, nasceu de estudos tendentes a regularizar os vencimentos do funcionalismo.

Administração Federal

A administração federal foi quem primeiro realizou a classificação dos cargos no Brasil.

Até 1936, o grupamento era feito de modo arbitrário, mais em atenção a denominações clássicas que em razão do conteúdo dos cargos. Tal qual ainda hoje se verifica na administração francesa, havia certos títulos tradicionais, que as repartições geralmente utilizavam, mais por espírito de imitação. As palavras "oficial" e "escriturário", precedidas de um número de ordem — 1.º, 2.º, 3.º etc. — eram geralmente empregadas. Não significava isso, porém, que fôssem necessariamente diversas as funções de cada um. Ter-

(31) "Civil Service Abroad", *op. cit.*, pg. 121.

(1) Departamento Administrativo do Serviço Público — "Estatuto dos Funcionários (Estudos e Projetos)" — Rio de Janeiro, 1940.

(2) *Ibid.*, pg. 6.

ceiros, segundos e primeiros oficiais ou escriturários poderiam executar trabalho análogo, como também poderia o 1.º oficial de uma repartição executar serviço inferior ao de 3.º oficial de outra qualquer. Era mais uma questão de termos que de funções e responsabilidades. No entanto, das palavras faziam cavalo de batalha ,especialmente para as equiparações de vencimentos. Por isso mesmo, o interessado procurava sempre obter título pomposo, que justificasse remuneração polpuda. O "Relatório Nabuco" (3) cita, por exemplo, um cargo de Contabilista do Necrotério, cujas funções consistiam em recolher valores encontrados nos cadáveres.

De outras vezes, a impropriedade da denominação resultava do sistema de criar cargos por lei. Onde houvesse necessidade de um escriturário e só existisse vaga de trabalhador, era mais facil nomear e desviar o empregado da função própria, que atravessar os canais competentes para conseguir a transformação do cargo. Ainda, quando paulatinamente as funções iam se transformando, o sistema não apresentava flexibilidade bastante para permitir correspondente modificação do título.

Essas circunstâncias, aliadas à absoluta ausência de um plano geral de classificação dos cargos, conduziram a completa balbúrdia, que se refletia, com maior destaque, na remuneração do pessoal.

O encarecimento de vida, consequente ao desequilibrio econômico produzido pela guerra de 1914-1918, determinou diversas providências do Govêrno, todas, porém, desprezando a questão da classificação dos cargos.

Quando, em 1935, o problema novamente surgiu, uma comissão foi instituida para conduzir diversos estudos de ordem econômico-financeira, inclusive elaborar um projeto de revisão geral dos vencimentos, civis e militares, dentro das possibilidades orçamentárias do país, observado o critério de igual remuneração para iguais funções e responsabilidades (4). Dessa comissão destacou-se uma sub-comissão para estudar o problema dos vencimentos. Aprofundando os estudos, convenceu-se da necessidade de uma classificação dos cargos e elaborou um projeto que apresentou com um relatório, conhecido como o "Relatório Nabuco", já referido.

Êsse projeto, terminado ainda em 1935, não foi avante. Novos estudos foram sendo conduzidos, durante os quais o Govêrno tomou uma medida de emergência : a concessão de abono provisório ao funcionalismo, excluida a massa daquele pessoal que então se chamava contratado, cujas tabelas foram mandadas rever para "uma distribuição mais equitativa", prevista uma despesa de 10.000:000$0 para êsse fim (5).

Os trabalhos de revisão dessas tabelas conduziram à introdução de um sistema de classificação dos cargos do pessoal contratado (6), segundo o plano aprovado pelo Decreto n. 872, de 1 de junho de 1936. Embora cheia de imperfeições, foi a primeira classificação geral adotada.

A continuação dos estudos em tôrno dos vencimentos do funcionalismo — o pessoal que obtivera o abono provisório — determinou a promulgação da Lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, pela qual se adotou um sistema de classificação dos cargos exercidos por aquele pessoal. A mesma lei consagrou a distinção que já se vinha fazendo entre os dois grandes grupos de servidores do Estado : funcionários, cujos cargos relacionou e classificou ; e extranumerários, aqueles que até então vinham sendo chamados contratados, cujos cargos não haviam sido criados por lei e eram classificados segundo o esquema do Decreto número 872.

Essa distinção subsiste. Os cargos que a lei cria são, pelo mesmo ato, classificados segundo as linhas mestras da Lei do Reajustamento. Os cargos não criados por lei, ocupados por extranumerários, foram sendo classificados, até o fim de 1939, segundo o plano aprovado pelo Decreto n. 872. Êste ano, passou a vigorar um sistema novo de classificação, semelhante ao da Lei número 284. E' o que consta do Decreto-lei número 1909, de 26 de dezembro de 1939.

A classificação adotada pelo Decreto n. 872, foi muito rudimentar. A referência que se lhe faz tem cabimento, mais pela circunstância de haver sido a primeira, que pelo valor do seu conteúdo.

(3) Comissão Mixta de Reforma Econômico-Financeira, *op. cit.*, pg. 9.

(4) Lei n. 51, de 14-5-1935, art. 1.º.

(5) Lei n. 183, de 13-1-1936.

(6) Como já foi observado, a palavra *cargo* é empregada em sentido lato, sem as restrições impostas pela conveniência administrativa.

Os cargos passaram a ser classificados em setenta e dois grupos, a cada um dos quais se atribuiu uma denominação. A escolha dos títulos, porém, não foi feliz, de modo geral. Enquanto uns exprimiam certos tipos definidos de trabalho, como telegrafista, farmacêutico, enfermeiro, outros eram atípicos, tais como intendente, assistente técnico, praticante, inspetor, guarda, aprendiz.

Entre alguns grupos, podia-se descobrir identidade de gênero de função, o que fazia supor diferenças de grau. Por exemplo: médico especialista, chefe de clínica, médico-asssitente, médico assistente adjunto, médico, médico adjunto e médico auxiliar; ou: dentista, dentista ajudante e dentista auxiliar. Não havia, porém, qualquer definição das atribuições referentes a cada grupo, nem se confiou a qualquer órgão central a classificação dos cargos dentro dêsse esquema. As repartições classificavam-nos a seu bel prazer, sem a menor uniformidade. Para mais agravar a situação, a quasi todos os grupos se aplicava uma escala de cinco tipos de salários, denominados "classes". Cada cargo era enquadrado num grupo e numa das respectivas "classes", de acôrdo com as possibilidades orçamentárias da repartição e o maior ou menor desejo de favorecer o respectivo ocupante.

Para o outro grupo de servidores — os funcionários — foi introduzido um tipo diferente de classificação.

A citada Lei n. 284, declarou, em seu artigo 1.º, adotar o princípio geral da formação de carreiras. Acrescentou, no parágrafo único do artigo seguinte, que não formariam carreira os cargos que, por sua natureza, não se submetessem àquele princípio geral. Assim, a grande maioria dos cargos foi distribuida por grupos chamados carreiras, ficando um número relativamente pequeno de outros chamados isolados. Em 31 de dezembro de 1939, os primeiros somavam 53.370 e os isolados 3.655; ou, excluidos os que deveriam ser extintos, 42.930 e 2.747, respectivamente (7).

As "carreiras" formam-se dentro de cada quadro ministerial. Os quadros são de amplitude variavel, com a tendência para se formar um único em cada ministério (8).

Através dos diversos órgãos do serviço federal, encontram-se numerosos grupos de carreiras análogas, que só se separam umas das outras pelos limites dos quadros. Ao todo, existem perto de 150 tipos de carreiras permanentes (9).

Uma carreira, ou, em poucos casos, um conjunto de carreiras, corresponde a um determinado gênero de atividade. E' a classificação horizontal.

Quando a um gênero de trabalho corresponde, não uma carreira única, mas um conjunto de carreiras, elas se distinguem, umas das outras, pelo grau de dificuldade e responsabilidade das funções. E', por exemplo, o caso dos seguintes grupos:

astrônomo e astrônomo-auxiliar;
bibliotecário e bibliotecário-auxiliar;
estatístico e estatístico-auxiliar;
engenheiro e prático de engenharia.

Verifica-se, então, a classificação em sentido vertical.

A não ser em casos excepcionalíssimos, cada carreira constitue um grupo unitário, isto é, os respectivos cargos não se classificam por ordem de dificuldade e responsabilidade. E' o princípio consagrado no Estatuto (10). O escalonamento por classes não tem outra significação que uma escala de vencimentos, sem qualquer correspondência à gradação de funções.

Como exceção encontra-se a carreira de diplomata. As funções do serviço diplomático e consular acham-se distribuidas pelas classes da

---

(7) Relatório do Presidente do D.A.S.P., correspondente ao exercício de 1939, pg. 17. — Separata da "Revista do Serviço Público", Ano III, Vol. II, N. 2 — Maio de 1940. Rio de Janeiro.

(8) A composição original dos quadros, com as respectivas carreiras, cargos e funções gratificadas, consta das tabelas anexas à citada Lei n. 284. No texto encontram-se as repartições a que cada quadro atendia inicialmente (art. 3.º). Leis posteriores introduziram modificações diversas. O D.A.S.P. publicou os quadros dos Ministérios, excetuado o da Justiça, atualizados até 31-3-1940. Posteriormente, novas modificações já ocorreram.

(9) Do relatório do Presidente do D.A.S.P., correspondente a 1939, consta, em tabelas de distribuição dos cargos, a relação dos tipos de carreiras e cargos isolados, existentes em 31-12-1939, *op. cit.*, pgs. 19 a 28 — Os 139 tipos de carreiras permanentes, ali relacionados, já foram acrescidos pela instituição de carreiras novas, inclusive Técnico de Administração, Bibliotecário-Auxiliar, Astrônomo-Auxiliar e Examinador de Marcas.

(10) Decreto-lei n. 1.713, de 28-10-1939, Art. 7, Parágrafo único.

carreira, com pequena margem para superposição. Assim, quando em serviço no exterior, o pessoal exerce as seguintes funções (11) :

Classe J : vice-consul

Classe K :

a) no serviço diplomático, 2.º secretário de missão ;
b) no serviço consular, consul (chefe de consulado) ou consul-adjunto em consulado geral.

Classe L :

a) no serviço diplomático, 1.º secretário de missão ;
b) no serviço consular, consul (chefe de consulado).

Classe M :

a) no serviço diplomático, enviado extraordinário e ministro plenipotenciário (chefe de legação), ou ministro-conselheiro de embaixada ;
b) no serviço consular, consul geral.

Classe N :

Enviado extraordinário e ministro plenipotenciário (chefe de legação), ou embaixador.

Até certo ponto, existe a possibilidade de exercerem funções do mesmo grau funcionários de duas classes consecutivas. As funções de consul, por exemplo, cabem aos ocupantes das classes K e L. Mas, além de serem pequenas essas possibilidades, na prática se verifica a preocupação de fazer que as diferenças de classe correspondam à gradação de funções. Assim, no exemplo citado, os consulados de maior importância geralmente são entregues ao pessoal da classe L. Da mesma forma, quando em exercício na Secretaria de Estado, a distribuição das funções é feita, geralmente, de acôrdo com a categoria de cada um, embora não exista obrigatoriedade legal.

Essa carreira constitue, porém, uma exceção raríssima. A norma geral consiste em atribuir aos funcionários quaisquer funções próprias da respectiva carreira, independentemente da classe a que pertençam.

Os cargos chamados isolados frequentemente aparecem em grupo, quando têm a mesma denominação e remuneração. São tambem grupos unitários, alguns dos quais apresentam, entre si, identidade de gênero de trabalho e variações de dificuldade e responsabilidade. E' o caso do exemplo já citado no capítulo II. Os sete cargos de ministro do Tribunal de Contas constituem um todo homogêneo, um verdadeiro grupo unitário. Os vinte cargos de procurador junto às delegacias fiscais referem-se ao mesmo gênero de trabalho, mas se distribuem por três grupos unitários de diferentes graus de dificuldade e responsabilidade. Não obstante, são chamados isolados.

Existe, finalmente, a função gratificada, que vem a ser, no fundo, um cargo de provimento em comissão, com a variante de só poder ser exercido por quem já pertença aos quadros do funcionalismo e de não ter vencimento certo. E' remunerado com o próprio vencimento que o funcionário tenha no seu cargo efetivo, mais uma gratificação fixa.

Entre as funções gratificadas também se podem descobrir relações de gênero, dificuldade e responsabilidade de trabalho, inclusive com funções pertinentes a cargos como tais reconhecidos. As funções de diretor de pessoal são as mesmas, na maioria dos casos. Entretanto, recebem tratamento diferente. Umas são "funções gratificadas", outras "cargos", *stricto sensu*.

Em resumo, pode-se concluir que não existe classificação sistemática para os chamados cargos isolados e funções gratificadas. Sistema existe para classificar os cargos chamados de carreira, que são, aliás, a grande maioria. Consiste, quasi exclusivamente, no grupamento por gênero de trabalho. A classificação vertical, por gradação de dificuldade e responsabilidade das funções, raramente aparece, determinando a existência de duas ou mais carreiras do mesmo gênero. A carreira constitue um grupo unitário, a não ser quando, em casos excepcionalíssimos, comporta classificação vertical no seu próprio interior. Nesse caso, o grupo unitário é a classe.

Não existe descrição das funções relativas a cada grupo. Embora a lei determine que as atribuições das carreiras sejam definidas em regulamento (12), até agora quasi nada se fez nesse sentido. Existe, apenas, uma espécie de convenção tácita, entre os que mais frequentemente

(11) Decreto-lei n. 791, de 14-10-938.

(12) Decreto-lei n. 1.713, de 28-10-1939, art. 7.

lidam com o assunto ,sôbre o trabalho pertinente a cada uma. Nem sempre se verifica, porém, o desejado grau de uniformidade de opiniões, sobretudo em relação às carreiras de denominação pouco expressiva.

Finalmente, não se procede a análise minuciosa de cada cargo, para efeito de classificação. Os cargos são criados por lei, que também determina os respectivos vencimentos, a forma de grupamento, a estrutura das carreiras. A mesma lei que cria classifica o cargo, na base de uma presunção mais ou menos vaga do que venham a ser as funções.

Sistema análogo recentemente foi introduzido para os cargos exercidos pela maioria dos extranumerários.

O pessoal que anteriormente se chamava contratado passou, com a lei n. 284, de 1936, a receber a denominação de extranumerário, distribuido por quatro grupos, que o decreto-lei n. 240, de 1938, consagrou : contratados (em sentido bem mais restrito); mensalistas (a grande massa); diaristas e tarefeiros.

Para os diaristas, os tarefereiros e os novos contratados, não existe classificação.

Os cargos dos mensalistas continuaram a ser classificados segundo o esquema do Decreto número 872, de 1936. Por ocasião dos trabalhos de recondução do pessoal para 1939, as repartições prestaram, numa coluna do respectivo formulário, informações resumidas sôbre o serviço que cada um executava. Embora se pedissem as funções realmente exercidas, a observação veio demonstrar depois que nem sempre as informações corresponderam à exatidão dos fatos. Por outro lado, as indicações foram fornecidas em termos vagos e sucintos.

Com êsses dados, elaborou-se um projeto de reclassificação, que veio a ser aprovado pelo decreto-lei n. 1909, de 26 de dezembro de 1939. Já nessa base foi processada a recondução para 1940.

A qualidade das informações colhidas não poderia conduzir a uma classificação minuciosa de funções e responsabilidades. O sistema adotado assemelha-se bastante ao que vigora para os funcionários.

O grupamento passou a fazer-se em 110 séries funcionais, unidades do tipo das carreiras. Cada série, ou conjunto de séries, corresponde a um gênero de trabalho. E' a classificação horizontal.

Verticalmente, a classificação existe quando a um gênero de trabalho corresponde mais de uma série, cada uma representando um grau de dificuldade e responsabilidade. São, aliás, numerosos os exemplos dessa natureza : agrônomo e auxiliar de agrônomo, naturalista e naturalista-auxiliar, auxiliar de escritório e praticante de escritório, etc.

A lei contém um dispositivo que sugere precisão maior na classificação vertical : o artigo 2.º permite fazer variar os salários do pessoal, dentro dos limites de cada série, de acôrdo com os encargos da Repartição ou Serviço e as condições de trabalho. Até agora, porém, nada de sistemático se fez nesse sentido. O próprio desdobramento de uma atividade, em séries de diferentes niveis, nem sempre corresponde à gradação de funções, como seria de esperar. A' ausência de definição das funções caracteristicas de cada série, não existe uma base para classificar os cargos neste ou naquele grau. A própria classificação horizontal sofre com essa deficiência.

Em suma, do total de cargos existentes na administração federal — cêrca de 150.000, compreendidas todas as modalidades de servidores — aproximadamente quatro quintos são objeto de classificação.

O grupamento é feito por gênero de trabalho e, em poucos casos, por gradação de dificuldade e responsabilidade.

Não se procede ao exame detalhado das funções de cada cargo, nem existe uma delimitação precisa de cada grupo unitário.

Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro foi o primeiro que seguiu as pegadas da União, no movimento tendente a regularizar a administração de pessoal. Três anos depois da lei federal n. 284, foi baixado o decreto-lei estadoal n. 56, de 16 de dezembro de 1939, que atacou simultaneamente diversos problemas, verdadeiro estatuto do funcionalismo.

O "reajustamento" vinha sendo prometido. Mais uma vez a questão dos vencimentos trouxe à tona o problema da classificação dos cargos, que aquela lei procurou resolver.

A orientação seguida foi a mesma da administração federal. Distribuidos os servidores do

Estado por dois grandes grupos, funcionários e temporários, só aos primeiros foi reconhecido o exercício de cargos, cuja criação ficou na dependência de lei. Foram êsses cargos então relacionados e classificados num sistema análogo ao que vigora para os funcionários da União.

Afora uns poucos chamados isolados e "funções gratificadas", distribuiram-se os cargos por grupos unitários denominados carreiras, num total de cinco a seis dezenas de tipos. Embora cada uma se divida em sub-grupos denominados classes, essa sub-divisão não corresponde à gradação de funções e responsabilidades.

O artigo 9.º do decreto-lei n. 56 dispõe que as atribuições inerentes a uma carreira poderão ser cometidas, indistintamente, aos funcionários de suas diferentes classes.

O critério predominante, para a classificação, é o gênero de trabalho. As variações de dificuldade e responsabilidade não são levadas em conta, a não ser nos poucos casos em que, a um determinado gênero, correspondem duas carreiras de niveis diferentes.

Como no serviço federal, não existe definição das atribuições de cada carreira, nem são analisadas com o devido cuidado as funções de cada cargo, para o efeito de enquadrá-lo num ou noutro grupo. A semelhança é muito grande, com o regime da União.

Prefeitura do Distrito Federal

Logo em seguida ao Estado do Rio, a Prefeitura do Distrito Federal, querendo resolver o problema dos vencimentos, adotou um plano de classificação de cargos, substancialmente idêntico ao do Governo da União (13). No quadro permamente, além de uns poucos cargos isolados, trinta e uma carreiras abrangem a grande massa do funcionalismo. Distinguem-se umas das outras por gênero de atividade, salvo em pouquíssimos casos, de duas carreiras do mesmo gênero e diferentes graus de dificuldade e responsabilidade.

A distribuição dos cargos em classes não tem significado maior que o de uma escala de remuneração. O grupo unitário é a carreira.

Não existe definição de atribuições, nem se procede à análise dos cargos. A reclassificação dos existentes, por ocasião de se instalar o sistema, foi feita mais na base dos títulos que de acôrdo com as funções de cada um.

(13) Decreto-lei n. 1.944, de 30-12-1939.

Como vimos, no Brasil o movimento de classificação de cargos é muito recente. Nas poucas jurisdições administrativas em que se desenvolve, tem tido uma origem comum e uma orientação uniforme : grupamento em sentido horizontal, por gênero de trabalho, sem atenção às variações de dificuldade e responsabilidade, exceto em pouquíssimos casos.

Embora as origens do movimento no nosso país sejam semelhantes às que se encontram nos Estados Unidos, a orientação diverge bastante, o que se explica pela premência de tempo com que geralmente temos feito a classificação de cargos.

O reajustamento federal, de 1936, foi elaborado em circunstâncias que não permitiam dilatar muito os trabalhos. A concessão de um abono provisório ao funcionalismo, repelida pelo Govêrno em 1935, já havia sido aceita em princípios de 1936, como solução de emergência. Era preciso realizar a obra em curto prazo, incompativel com o detalhe que caracteriza o sistema norte-americano. Para o lapso de tempo disponivel, os resultados obtidos representam um prodígio de esfôrço.

Capitulo V

ESTUDO COMPARATIVO

O TIPO PREFERIVEL

Como vimos, o movimento de classificação dos cargos produziu efeitos variados em diferentes países, o que em parte decorreu da diversidade de origens. Nos Estados Unidos e no Canadá, a classificação orientou-se mais no sentido de permitir o "pagamento igual de trabalhos iguais", donde o aparecimento de classes de pequena amplitude, a descrição de cada uma, a análise minuciosa das funções em cada caso individual, o cuidado extremo de evitar desigualdades.

Na Inglaterra, o problema foi encarado mais do ponto de vista da seleção. O rigor é menor.

Nem sempre, porém, a comunidade de origens determinou uma orientação uniforme. Na França, as condições políticas não permitiram realizar obra de vulto. No Brasil, onde a necessidade de classificar os cargos também se fez sentir através da questão dos vencimentos, adotou-se, por fôrça das circunstâncias de ocasião, uma solução divergente da norte-americana.

O tipo inglês de classificação fica situado entre dois extremos. Sem chegar à preocupação que ha nos Estados Unidos, de isolar em grupos distintos, tanto quanto possivel, os diferentes graus de dificuldade e responsabilidade das funções, a Inglaterra não deixa de reconhecer a gradação existente ; ao passo que, no Brasil, os grupos unitários apresentam uma amplitude tamanha que em cada um se confundem os mais variados graus de responsabilidade e dificuldade.

Relativamente à classificação que chamamos horizontal, o tipo norte-americano caracteriza-se por uma tendência marcada à especialização ,ao passo que o nosso sistema frequentemente reune em grupos unitários especialidades reconhecidas. O tipo inglês aproxima-se mais do norte-americano.

Os prós e contras podem ser apreciados através da repercussão de cada um dêsses tipos sôbre os demais aspectos da administração de pessoal.

No que se refere à determinação dos salários, a nossa classificação é de efeitos desastrosos. Embora se tenha originado de estudos tendentes à revisão geral dos vencimentos segundo o critério de igual remuneração para iguais funções e responsabilidades (1), foi elaborada de tal forma que se tornou impossivel a observância daquele princípio. A amplitude que se deu aos grupos unitários, as chamadas carreiras, impede o reconhecimento de funções e responsabilidades iguais, para que igualmente sejam retribuidas.

Procurou-se assegurar a observância daquele princípio por meio de comparação das carreiras e atribuição da mesma escala de vencimentos às que são consideradas do mesmo nivel. As diferenças, dentro de cada uma, seriam determinadas pelo tempo de serviço e merecimento do funcionário, combinados.

Nem de longe, porém, isso resolve o problema. Sem falar na deficiência do sistema em uso para concessão dêsses aumentos (2), basta considerar a variedade de funções em cada carreira, para verificar a impossibilidade de retribuir igualmente o trabalho igual.

Suponhamos seis funcionários. Os cinco primeiros fiscalizam o absenteismo e fazem inspeções de saude para concessão de licença. Não agem por iniciativa própria. Executam o trabalho que o chefe distribue, de acôrdo com as suas instruções. Em cada caso verificam si as condições de saude justificam a ausência do funcionário e por que período. Transmitem ao chefe as suas impressões e opinam quanto à justificação das faltas ou concessão de licença.

O outro funcionário chefia o grupo anterior. Distribue o serviço, traça as linhas gerais de conduta a serem observadas, coordena e fiscaliza a ação dos subordinados, procura assegurar unidade de critério nos julgamentos, decide sôbre a necessidade dos afastamentos por motivo de saude. E' o responsavel pelo serviço.

No nosso sistema, êsses cargos seriam considerados idênticos, para efeito de classificação. Estariam grupados numa carreira de médico-clínico, ou numa série funcional de médico, sem respeito à gradação evidente de responsabilidade. A remuneração poderia ser igual para todos, como também poderia suceder o caso de serem pagos ao chefe vencimentos inferiores aos de todos ou alguns de seus subordinados.

No sistema norte-americano, os cinco primeiros cargos estariam todos na mesma classe e o último numa classe superior, a cada uma correspondendo uma escala própria de remuneração.

Os princípios de administração não vedam que se pague a um funcionário vencimentos maiores que os atribuidos a seu superior. Mas é preciso que haja uma razão para isso : encargos de família, variações locais do custo de vida, lei da oferta e da procura, ou outro elemento que possa influir na determinação do salário. Admite-se, ainda, que as variações de eficiência possam conduzir ao mesmo resultado, quando for baixa a do chefe e muito alta a do subordinado. O que não se justifica, porém, são as disparidades que se apresentam no nosso sistema e que decorrem, exclusivamente, da deficiência de nossa classificação de cargos.

O sistema americano permite retribuir o pessoal equitativamente. O inglês fica a meio caminho. O nosso é fonte perene de iniquidades.

Êsse reflexo do nosso sistema de classificação é de alta relevância. No ambiente em que vivemos, de desajustamento entre o custo de vida e os salários, a questão dos vencimentos assume importância capital, pois diferenças relativamente

(1) Lei n. 51, de 14-5-1935, art. 1.º, alínea "d".

(2) O assunto foi estudado em "Seleção do Pessoal e Promoções de Funcionários", do mesmo autor, *in* "Revista do Serviço Público", Ano III, Vol. II, N. 1 — Abril de 1940 — Rio de Janeiro.

pequenas não passam despercebidas à balança sensivel do orçamento do funcionário, sobretudo o pequeno funcionário, que representa o maior número.

— — —

A seleção e o treinamento são dois problemas conjugados.

Na Inglaterra, a seleção orienta-se, de preferência, no sentido de pesquisar aptidão geral dos candidatos para cada gênero de atividade. Essa política exige que se dedique especial atenção ao treinamento.

Nos Estados Unidos, prefere-se exigir o máximo de aptidão específica para as funções que vão ser executadas. A questão do treinamento decresce de importância.

No Brasil, não existe ainda uma política bem definida. No serviço federal, por exemplo, si considerarmos dois grandes campos de atividade, a agronomia e a medicina, verificaremos ausência de uniformidade. Os agrônomos são recrutados na base de conhecimentos gerais sôbre o assunto, especializando-se depois em cursos que dão acesso a carreiras diferenciadas. Os médicos são recrutados diretamente para carreiras especializadas.

Qualquer que seja, porém, a orientação preferida, a verdade é que a classificação dos cargos se torna tanto mais util quanto mais detalhada. O conhecimento exato das funções de cada cargo é extremamente importante para a verificação das habilitações necessárias ao seu desempenho, quer totalmente exigidas por ocasião do ingresso, quer desenvolvidas, em parte, por um treinamento sistemático após a nomeação. O tipo americano de classificação de cargos é o que melhor fornece êsse conhecimento básico.

Os trabalhos de seleção de pessoal, que o Departamento Administrativo do Serviço Público vem executando com intensidade crescente, hão de forçosamente conduzir à melhoria do nivel intelectual do nosso funcionalismo. Os resultados obtidos, em curto lapso de tempo, já são animadores.

A classificação tem concorrido fortemente para isso. Entretanto, si fornecesse uma idéia precisa das funções de cada cargo, o esfôrço poderia ter utilização bem maior. Nessa base as aptidões específicas poderiam ser exigidas por ocasião do ingresso, ou, si julgado preferivel, poderiam ser desenvolvidas em serviço, por meio de um treinamento sistemático. Com a amplitude excessiva de certos grupos unitários e sem análise sistemática das funções, nem uma coisa nem outra se pode fazer plenamente.

— — —

A classificação adotada pela Lei n. 284, de 1936, que vem servindo de padrão a novos trabalhos do mesmo gênero no Brasil, nasceu de estudos que tinham por objetivo, entre outros, a instituição do sistema de carreira para o funcionalismo público.

Nada mais razoavel. A experiência inglesa havia demonstrado a sua grande vantagem e escritores norte-americanos insistiam na conveniência de seguir, nesse ponto, o exemplo da Inglaterra, acabar com o regime de compartimentos estanques, pitorescamente comparado a uma casa de pombos. Uma comissão de estudiosos havia pouco antes realizado largo inquérito em tôrno das condições do serviço civil nos Estados Unidos e no estrangeiro, tendo chegado à mesma conclusão, de que um sistema de carreira se impunha (3). As opiniões eram unânimes.

Mas a Lei n. 284, embora declarasse no artigo 1.º que adotava o princípio geral de formação de carreiras, não conseguiu atingir aquele objetivo, em consequência do tipo de classificação de cargos que introduziu.

Promoção e carreira são coisas inseparaveis. Qualquer tentativa de implantar um sistema de carreira deve procurar estabelecer linhas normais de acesso, através de cargos de diferentes niveis de dificuldade e responsabilidade. A promoção deve significar, não apenas aumento de salário, nem simples atribuição de funções superiores, e sim a conjugação dêsses dois aspectos. E' o que se faz na Inglaterra: é o que os autores recomendam para os Estados Unidos; é o que não se faz aquí.

O sistema inglês, como já foi dito, reconhece a existência de sucessivos graus de dificuldade e responsabilidade, embora sem o mesmo detalhe e sem a mesma precisão que caracterizam o sistema norte-americano. A cada grau se aplica uma escala de vencimentos, com a diferença, sôbre

(3) Commission of Inquiry on Public Service Personnel — "Better Government Personnel", pgs. 4 e 25 — Segunda impressão — Mc Graw Hill, New York and London.

os Estados Unidos, de que as escalas são maiores, porque os graus são em menor número, donde a espectativa de maior permanência em cada um. Essas escalas permitem a concessão de aumentos sem variação de trabalho. Na América do Norte, êles são concedidos na base da eficiência demonstrada; na Inglaterra, são periódicos, sujeitos, por vezes, a um mínimo de eficiência, depois de certo ponto (4).

O simples aumento de salário, a promoção administrativa, como chamam os norte-americanos, não caracteriza, porém, a existência de carreira. O que de fato justifica o uso dêsse termo é a "straight promotion", a elevação de um grau a outro, onde as funções são mais dificeis, a responsabilidade e os vencimentos são maiores.

Na Inglaterra é tradicional o sistema, compreendido dêsse modo. Existe a preocupação constante de preencher os cargos superiores mediante promoção, o que pode conduzir um simples escriturário, de reconhecida capacidade, aos altos postos administrativos do país (5).

Nos Estados Unidos, não existe a mesma preocupação. A seleção é feita para funções específicas, sem atender às exigências dos cargos superiores, pois a promoção é uma eventualidade. Embora exista a possibilidade de acesso, a administração não se preocupa em fomentá-lo. Não ha sistema de carreira. Isso, porém, não decorre de um suposto vício da classificação de cargos. Ao contrário, o grupamento em classes perfeitamente definidas, em cada uma das quais se encontre um só gênero de trabalho, um só grau de dificuldade e responsabilidade, longe de constituir empecilho, é um poderoso fator de sucesso para qualquer tentativa de introduzir o regime de carreira. Ismar Baruch (6) mostra, com muita propriedade, que uma classificação minuciosa dos cargos, em si mesma, não cria nem restringe possibilidades de acesso. Apenas, retrata com fidelidade a situação existente, constituindo, pois, um valioso auxílio para o tratamento de outras questões administrativas.

Isso é intuitivo, aliás. Quanto mais precisa for a classificação, mais facilmente serão reconhecidas as linhas naturais de acesso, mais facil, portanto, a implantação do sistema de carreira. O tipo norte-americano é mais propício à consecução dêsse objetivo que o tipo em uso na Inglaterra. O sistema de carreira não existe, nos Estados Unidos ,por impropriedade do regime que vigora em relação a outros aspectos, não por vício da classificação dos cargos.

Essa verdade não foi posta em dúvida pelos que recomendam o sistema de carreira naquele país. A "Commission of Inquiry on Public Service Personnel", que fez dêsse ponto cavalo de batalha, em diversos trechos de seu relatório (7) deixou bem claro que não cogitava de suprimir a classificação vertical, em que os cargos se distribuem por graus de dificuldade e responsabilidade. Chegou mesmo a recomendar que a classificação dos cargos federais, introduzida em 1923 para o "departmental service", fôsse tornada extensiva a todos os cargos localizados fora da Capital (8).

Da mesma forma, Leonard White, estudando o problema específico da instituição de um serviço administrativo de carreira, salientou que não se tratava de eliminar a classificação vigente (9).

Com efeito, isso corresponderia a afastar o elemento básico, indispensavel à consecução do objetivo em mira. As providências indicadas eram de outra ordem. Sem destruir a classificação vertical, traçar uma linha imaginária em tôrno dos cargos do mesmo gênero de trabalho, onde quer que estivessem localizados, sem, contudo, deslocá-los de suas próprias posições. O recrutamento seria feito para os cargos do grau inferior, de onde partiria a ascenção funcional, até os mais altos postos.

No nosso sistema, traçaram-se essas mesmas linhas, que isolaram grupos geralmente chamados carreiras. Mas, em vez de se aperfeiçoar o rudimento de classificação vertical que existia, suprimiu-se a gradação de dificuldade e responsabilidade; ou, melhor, suprimiu-se o reconhecimento dessa gradação, porque ela subsiste, embora não reconhecida.

Êsse tipo de classificação constitue seríssimo obstáculo para implantar o verdadeiro sistema de carreira. Não havendo quasi classificação vertical ,a promoção assume o aspecto de simples

(4) Report of Wage and Personnel Survey, *op. cit.*, pg. 449.

(5) *Ibid.*, pg. 415.

(6) *Op. cit.*, pg. 21.

(7) Better Government Personnel, *op. cit.*, pgs. 5, 28, 33 e 47.

(8) *Ibid.*, pgs. 9 e 69.

(9) Leonard D. White — "Government Career Service", pg. 29 — Segunda impressão, julho de 1936 — Chicago.

aumento de salário, sem variação de função. Por outro lado, o acesso funcional verifica-se desordenadamente, sem método, ao arbítrio dos chefes de serviço e diretores de repartição. Poucas vezes ocorre a promoção real, em função e salário, conjugados. Não existe sistema de carreira, por falta de uma classificação adequada, que retrate a situação existente e permita estabelecer as linhas normais de acesso funcional.

Outra desvantagem do sistema que vimos adotando é a criação e classificação dos cargos ser efetuada, em grande parte, por lei.

Nos Estados Unidos, anteriormente ao "Classification Act" de 1923, prevalecia êsse mesmo regime, com os inconvenientes que bem salientou o "Personnel Classification Board", no seu relatório final (10). O contrôle exercido por meio de uma classificação adequada permitiu, entretanto, que a rigidez anterior paulatinamente cedesse terreno à flexibilidade, indispensavel à execução dos serviços (11).

Nós permanecemos no regime antigo. Além da série de inconvenientes que resultam para a execução dos serviços, a rigidez concorre para que a classificação deixe de corresponder à verdade.

O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União proibe ao funcionário o exercício de atribuições diversas das que sejam inerentes à respectiva carreira, salvo as funções de chefia e as comissões legais (12). Melhor será adaptar a classificação aos fatos, que pretender condicioná-los a um sistema rígido. O cargo não é uma coisa estática: sofre transformações constantes, que a classificação deve acompanhar, sob o risco de se tornar obsoleta. De pouco valem as prescrições legais contra os imperativos da realidade.

Três tipos de classificação foram examinados. Um, geralmente encontrado nos Estados Unidos e no Canadá, permite liberdade de ação aos chefes de serviço e fornece base sólida para o tratamento de questões vitais de administração de pessoal: facilita bastante a seleção e o treinamento; permite remunerar o trabalho com equidade; auxilia a implantação do sistema de carreira. Outro, usado na Inglaterra, não apresenta o mesmo grau de precisão; concorre, em menor escala, para a solução dos mesmos problemas. Finalmente, um terceiro, que vem sendo adotado no Brasil, em grande parte tolhe, sem proveito, os movimentos dos responsaveis pela execução dos serviços públicos; não presta à seleção e ao treinamento o mesmo auxílio que o primeiro; conduz a iniquidades na retribuição do trabalho; e impede a existência de um verdadeiro sistema de carreira.

Para que os nossos problemas de administração de pessoal encontrem boa solução é indispensavel adotar outro tipo de classificação de cargos, de preferência o que se encontra na América do Norte.

Não quer isso dizer que se aconselhe uma cópia servil da organização norte-americana. O que se recomenda são as linhas mestras. Os pormenores serão fornecidos pelas condições que nos são peculiares.

O estudo retrospectivo mostrou que a origem do movimento de classificação tem sido a mesma, no Brasil, nos Estados Unidos e no Canadá. Circunstâncias ocasionais impediram, entretanto, que se seguisse a mesma orientação. Desaparecidas, agora, aquelas condições desfavoraveis, nada contra-indica a mudança de rumo. Ao contrário, é o que se impõe, não só quanto às jurisdições administrativas em que o problema não tenha sido ainda atacado, mas, também, em relação àquelas onde se haja introduzido um sistema impróprio.

Capítulo VI

COMO ENFRENTAR O PROBLEMA NO BRASIL

O momento é oportuno. Diversos Estados vêm demonstrando, ultimamente, grande interêsse em normalizar a administração de pessoal, nos moldes da União. E' de toda a conveniência, portanto, que se comece pela administração federal, não só para seu próprio benefício, mas, tambem, em virtude da influência que exerce sôbre as demais esferas administrativas do país.

Essa necessidade é urgente. Não deve, porém, ser compreendida a urgência de modo a

---

(10) Closing Report of Wage and Personnel Survey, *op. cit.*, pg. 171.

(11) *Ibid.*

(12) Decreto-lei n. 1.713, de 28-10-1939, art. 272.

comprometer o resultado da obra. A experiência que vimos colhendo, em matéria de classificação de cargos, tem-nos mostrado a justeza do velho adágio, que diz da incompatibilidade entre a pressa e a perfeição. Não fôra a premência de tempo, provavelmente os trabalhos do reajustamento de 1936 teriam conduzido a um resultado mais satisfatório. Agora, aliviada aquela pressão, cumpre realizar um empreendimento maior, com urgência, é verdade ,mas com calma bastante para que tenha condições de sucesso. O principal é que se compreenda a sua necessidade e que seja iniciado o mais cedo possivel, deixando-se que os trabalhos corram normalmente. Tanto bastará para que se modifique o sentido da influência federal sôbre as demais esferas administrativas.

O sucesso da elaboração de um plano de classificação depende, em grande parte, do conhecimento exato dos cargos a serem classificados.

A classificação atual não fornece êsse conhecimento, quer quanto ao grau de dificuldade e responsabilidade, quer, em certos casos, quanto ao gênero e espécie de trabalho. Por isso mesmo a sua revisão se impõe. E' indispensavel realizar minucioso inquérito, cercado de todas as precauções para que os informes sejam suficientemente detalhados e correspondam à exatidão dos fatos.

Os cargos devem ser analisados um a um.

Nos Estados Unidos, quando o "Personnel Classification Board" realizou uma investigação dessa natureza, abrangendo cêrca de 100.000 cargos federais distribuidos pelos estados, possessões e países estrangeiros, utilizou-se de um questionário para colher informações sôbre cada cargo (1). O preenchimento foi confiado a chefes de serviço especialmente designados para êsse fim pelos chefes de repartição, exceto quanto à descrição das funções, que foi feita pelos próprios empregados. Para maior contrôle, exigiu-se a confirmação do chefe da repartição e do diretor do departamento ou seu representante.

Alem do item relativo à descrição das funções, alguns quesitos referiram-se a aspectos particulares do trabalho individual ,tais como orientação, fiscalização e revisão pelo chefe, direção e fiscalização de subordinados.

O questionário foi acompanhado de instruções minuciosas quanto ao modo de ser preenchido, sobretudo na parte referente à descrição do trabalho (2), com sugestões e exemplos de respostas satisfatórias.

Em 1936, aquí foi lançado um inquérito do mesmo gênero, através do questionário de pgs. 156 a 162. Embora procurasse obter informações uteis quanto aos requisitos para o exercício do cargo, não exigiu descrição minuciosa das funções exercidas. Em relação a êsse ponto, havia um só quesito, acompanhado de instruções que sugeriam resposta em termos pouco precisos.

O principal vício, porém, residia na circunstância de se preencher um formulário único para cada grupo de cargos da mesma denominação. Dada a impropriedade com que eram apostos os títulos, era provavel a informação abranger cargos que, embora de denominação igual, diferissem na realidade. Além disso, à falta de um contrôle direto sôbre os informantes, o processo deu margem a que se expandisse a natural tendência para reproduzir textos de regulamento, ou dar livre curso à imaginação, sem atenção aos fatos.

O defeito, aliás, não é só nosso. Mosher e Kingsley (3) referem-se a um inquérito realizado entre 1.500 funcionários da Divisão de Construções e Reparos do Ministério da Marinha, na maior parte pessoal técnico. Os trabalhos de conferência vieram demonstrar a falta de exatidão de 40 % das informações prestadas. Um engenheiro descreveu as respectivas atribuições em detalhes convincentes, de tal forma que não seria possivel fugir à conclusão de que executava trabalho de engenharia civil, na chefia de um pequeno grupo encarregado de inspeções. O chefe subscreveu a informação. Entretanto, o exame direto revelou que a sua função consistia em desenhar cartazes para fins de recrutamento. Interpelado, respondeu que era engenheiro civil, que assim havia sido nomeado e como tal era pago. Confessou, porém, que jamais fizera, na repartição, outra coisa que desenhar cartazes.

Êsse fato é bem ilustrativo da precariedade de informações não controladas. Deve haver todo o cuidado em assegurar as condições necessárias para obter o máximo de exatidão.

Recentemente, o Govêrno de Goiaz, empenhado em reorganizar os serviços administrativos do

---

(1) O modêlo acha-se reproduzido no "Report of Wage and Personnel Survey", *op. cit.*, pg. 476.

(2) Idem, pgs. 478 a 486.

(3) *Op. cit.*, pg. 367.

SECRETARIA DA PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA

INQUÉRITO ESTATÍSTICO ESPECIAL

I — CEDULA DE CARGO

ESCLARECIMENTOS

As informações pedidas neste questionário:

Quem deve preencher o questionário

a) deverão ser formuladas pelo próprio chefe, diretor ou encarregado da repartição, serviço ou estabelecimento a que o questionário fôr dirigido e — recomendação especial — tão legiveis quanto possivel, se manuscritas;

Finalidades

b) servirão de base para um estudo objetivo e completo sôbre a situação atual (primeiro semestre de 1936) da administração civil federal e os melhoramentos que ela requer, estudo esse que será feito sob as vistas diretas do Presidente da República, devendo a respectiva documentação constituir um arquivo especial da Secretaria da Presidência;

c) terão, além disso, a imediata utilidade de habilitar o Govêrno a deliberar, com pleno conhecimento de causa, sôbre várias providências que lhe competem e especialmente sôbre o problema do reajustamento do funcionalismo público civil;

Exatidão e urgencia

d) deverão, por todos esses relevantes motivos, ser tão exatas quanto possivel e prestadas com a máxima urgência. A Secretaria da Presidência da República, em nome dos superiores interesses da administração federal e de todo o funcionalismo civil federal, encarece de modo muito especial a necessidade e a conveniência de ser **preenchido rigorosamente de acôrdo com as instruções e devolvido com a maior brevidade possivel o presente questionário.**

A autoridade inquirida deverá preencher tantos questionários quantos forem os cargos de denominação diferente existentes na repartição, serviço ou estabelecimento, de modo que a cada cargo distinto corresponda um questionário preenchido. Se houver cargos de denominação idêntica mas de remuneração diferente, cumpre preencher tambem tantos questionários quantos forem os tipos de remuneração. O fim destas recomendações é determinar que as informações pedidas sejam prestadas não só em relação aos cargos ocupados por pessoal fixo (do quadro) como tambem em relação aos cargos ocupados por pessoal variavel (extra-numerários, contratados, diaristas, etc.)

Repartição, serviço ou estabelecimento .....
(Nome oficial completo por extenso)
.....

Orgão administrativo superior a que está diretamente subordinada .....
(Nome oficial completo por extenso)
.....

Ministério a que pertence .....

Data do preenchimento do questionário ....., ... de ..... de 1936
(Nome da localidade)

Autoridade responsavel pela informação (chefe, diretor ou encarregado da repartição, serviço ou estabelecimento) .....
(Assinatura)
.....
(Cargo que exerce)

QUESTIONÁRIO

Observações fundamentais

a) Para tornar mais facil e, sobretudo, mais seguro o trabalho de formular as informações pedidas, recomenda-se a leitura prévia de todos os esclarecimentos, quesitos, instruções e definições que figuram no questionário. Só depois dessa leitura deverá a autoridade informante passar a preenchê-lo, não deixando, porém, de **reler atentamente, no ato de responder a cada quesito, as respectivas instruções.**

b) Ao preencher o questionário deverá a autoridade informante abstrair-se completamente dos funcionarios que estejam exercendo o cargo, para se ater estritamente aos elementos impessoais inerentes ao mesmo. O desempenho excepcionalmente bom, que um funcionário dê às atribuições do cargo, não deverá influir em nenhuma das respostas. O caso oposto tambem não deverá ser levado em conta. Cumpre, emfim, que as informações sejam dadas sôbre o cargo **in-abstracto**, esteja ele valorizado ou não pelos respectivos ocupantes.

c) Tenha-se sempre em mente que o preenchimento de qualquer dos quesitos que trazem instruções próprias, não deverá, em hipótese nenhuma, ser feito antes da leitura e perfeita compreensão das mesmas. Ainda que o simples enunciado de um quesito pareça dispensar esclarecimentos complementares, se ele estiver acompanhado de instruções imediatas, **a consulta a estas, no ato de respondê-lo** — repita-se mais uma vez — **é INDISPENSAVEL.**

Informações sôbre o cargo de:

.....

.....

Instr.: Indicar a denominação completa do cargo. Exemplos: escrevente de 1ª classe — primeiro escriturário — porteiro-arquivista, etc. Se a denominação fôr imprecisa, tal como assistente, ajudante, encarregado, auxiliar, etc., cumpre acrescentar outra indicação que caracterize o cargo. Exemplo: assistente de fitogeografia do Serviço de Plantas Texteis — assistente-agrônomo, etc. Se se tratar de cargo contratual, isto é, exercido por empregados extra-quadro, tais como os comumente chamados "contratados", "extranumerários", "mensalistas", "diaristas", a indicação que se deve dar é a que figurar no instrumento de admissão (portaria, contrato, etc.)

1. **Esse cargo é inicial, intermediário, final, "isolado" ou contratual?** .....

Instr.: Considera-se **inicial** todo cargo de primeira investidura e cujo exercício prévio seja condição exigida para que o funcionário galgue o posto imediato. Considera-se **intermediário** todo cargo cujo provimento se dê mediante promoção e que, além disso, abra ao ocupante possibilidade de nova promoção regulamentar. Considera-se **final** todo cargo cujo provimento decorra de promoção, seja a que titulo fôr, e que coloque o ocupante, dentro da carreira, no último posto de acesso. Considera-se **isolado**, á falta de expressão mais precisa, todo cargo cujo provimento não se dê mediante promoção, bem como cujo exercício não constitua direito a nenhuma promoção prevista em lei ou regulamento. Considera-se **contratual** todo cargo preenchido por pessoal extra-quadro.

2. **De quantos lugares se compõe a categoria a que o cargo pertence?** .....

Instr.: Mencionar o numero regulamentar de lugares de que se componha a categoria do cargo, pouco importando que não estejam todos preenchidos. Se a categoria do cargo se compuser de 23 lugares, por exemplo, este é o numero que deve figurar como resposta ao presente quesito, embora ocorra que somente alguns dos lugares estejam preenchidos, ou que um ou mais dos respectivos ocupantes se encontrem em serviço (adidos, postos á disposição ou em comissão) noutra repartição ou estabelecimento. Se se tratar de cargo contratual, indicar o número de pessoas que o estejam desempenhando na repartição.

3. **No caso de ser cargo INICIAL ou ISOLADO, de que depende a nomeação?** .....

Intr.: Informar se a nomeação depende de "aprovação prévia em concurso", "prova de habilitação", "livre escolha" ou se consiste em "simples admissão para estágio gratuito".

4. **No caso de ser cargo INTERMEDIÁRIO ou FINAL, de que depende a promoção?** .....

Instr.: O fim deste quesito é determinar a condição regulamentar de que dependa a promoção ao cargo. Assim, além das hipóteses mais comuns — "merecimento", "antiguidade", "aprovação em concurso", "prova de habilitação" — casos haverá em que a promoção ao cargo póde depender de duas dessas condições, isto é, "aprovação em concurso e merecimento", "prova de habilitação e antiguidade", etc., bem como póde decorrer de "livre escolha". A resposta deverá, pois, ser dada de modo que patenteie, precisamente, a condição genérica de que dependa a promoção ao cargo.

5. **No caso de ser cargo contratual, os que o exercem são admitidos mediante portaria ou mediante assinatura de contrato de locação de serviço?** .....

6. **Dado que a investidura no cargo exija aprovação ou habilitação prévia em concurso, de que entrância e espécie é este?** .....

Instr.: Informar: *a*) se o concurso é de 1ª, 2ª ou 3ª entrância (será de 1ª entrância todo concurso aberto para provimento de cargos **iniciais** ou **isolados**; será de 2ª, todo concurso aberto para provimento de cargos **intermediários** imediata ou mediatamente superiores a cargos iniciais; será de 3ª, todo concurso aberto para provimento de cargos superiores aos cargos providos por concurso de 2ª entrância); *b*) se é de provas, de títulos ou de títulos e provas. Exemplo: "De 1ª entrância e de títulos e provas" "De 2ª entrância e de provas".

7. **Se o concurso é de provas ou de títulos e provas, quais as materias sobre que versam?** .....

Instr.: Relacionar as materias sobre que versam as provas.

8. **Que habilitação intelectual, técnica, profissional-técnica ou prática profissional deve possuir o ocupante para desempenhar satisfatoriamente as funções do cargo?** .....

Instr. A informação relativa a este quesito deverá ser dada de modo que responda a uma ou a algumas das seguintes perguntas: o desempenho das funções do cargo exige: *a*) Conclusão de curso superior? Qual? *b*) Conclusão de curso técnico-comercial? Qual? *c*) Conclusão de curso secundário ou equivalente? *d*) Conclusão de curso profissional-técnico? Qual? Este curso é de gráu primário, secundário ou normal? *e*) Conhecimento de oficio? Qual? *f*) Apenas conhecimento das primeiras-letras? *g*) Conhecimento de técnica, disciplinas especializadas ou conclusão de curso especializado? Qual ou quais? Exemplo de respostas: "Conclusão de curso de engenharia civil". "Conclusão de curso comercial de secretário". "Conclusão de curso profissional-técnico de gráu secundário e conhecimento do ofício de carpinteiro" "Conclusão de curso de médico sanitarista" "Conhecimento de inglês, francês, alemão e cultura especializada em economia política"

9. **Que requisitos especiais são exigidos dos candidatos ao cargo?** .....

Instr.: A informação relativa a este quesito deverá ser dada de modo que responda a uma ou a algumas das seguintes perguntas: a investidura nas funções do cargo exige: *a*) Limite de idade? Em caso afirmativo, qual é a idade mínima e qual a idade máxima estabelecidas? *b*) Que o ocupante seja de determinado sexo? Qual? *c*) Que possua robustez ou predicados físicos especiais (estatura, por exemplo)? *d*) Prestação de fiança? De quanto? Exemplos de respostas: "Ter o candidato idade compreendida entre o mínimo de 20 e o máximo de 35 anos" "Ser mulher". "Ter o candidato altura mínima de 1m75" "Fiança de 20 contos de réis"

10. Em que carater é, regulamentarmente, provido o cargo? .....

Instr.: Informar se, por força de disposição regulamentar, o cargo é provido em carater "efetivo", "em comissão", ou sob a condição de "enquanto bem servir". Dado que, como acontece em certos casos, a efetivação no cargo dependa de estágio prévio, responder: "efetivo depois de (mencionar o prazo) de estágio prévio"

11 E' cargo de confiança? .....
("Sim" ou "não")

Em caso afirmativo, de qual autoridade? .....
(Indicar o posto e não o nome da autoridade: Exemplo: "Do Diretor da Repartição").

12. Remuneração.

a) A QUANTO MONTA A REMUNERAÇÃO FIXA MENSAL DO CARGO? (ESPECIFICÁ-LA NO ESQUEMA SEGUINTE, MENCIONANDO AINDA O Nº DA VERBA E O DA SUB-CONSIGNAÇÃO CORRESPONDENTES, NO ORÇAMENTO DE 1936, A CADA PARTE DA REMUNERAÇÃO):

I — VENCIMENTO	ORDENADO..... (VERBA N.... SUB-CONS. N.....)	.....$.....
	GRATIFICAÇÃO ORD (VERBA N.... SUB-CONS. N.....)	.....$.....
II — GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO.....	(VERBA N.... SUB-CONS. N.....)	.....$.....
III — GRATIFICAÇÃO "AVULSA".....	(VERBA N.... SUB-CONS. N.....)	.....$.....
IV — GRATIFICAÇÃO CONTRATUAL	(VERBA N.... SUB-CONS. N.....)	.....$.....
V — REPRESENTAÇÃO.....	(VERBA N.... SUB-CONS. N.....)	.....$.....
VI — GRATIFICAÇÃO PROVISÓRIA.....		.....$.....
VII — ABONO PROVISÓRIO.....		.....$.....
TOTAL.....		.....$.....

Instr. A "remuneração fixa mensal" — no sentido convencional em que a expressão está empregada neste quesito — tanto pode constituir-se de uma, como de duas ou mais das retribuições relacionadas no esquema e definidas como segue:

I — **Vencimento** — Retribuição inerente a cargo de quadro, compondo-se geralmente de ordenado (2/3) e gratificação ordinária (1/3)

II — **Gratificação de função** — Retribuição inerente ao desempenho de funções especiais, exercidas por funcionários do quadro. A gratificação de função substitue, em muitos casos, a gratificação ordinária. Não exclue, porém, outras retribuições.

III — **Gratificação "avulsa"** — Para o fim de responder a esta parte do quesito, fica estabelecido que se deve entender por gratificação "avulsa" qualquer gratificação **fixada no orçamento** e correspondente ou a certos cargos de confiança, tais como os de oficial de gabinete, secretário, etc., **quando ocupados por pessoas estranhas ao quadro**, ou aos cargos ocupados por quaisquer funcionários que, embora não percebam vencimento, isto é, ordenado e gratificação ordinária, façam parte do **pessoal fixo**, como certos mensalistas tabelados, etc.

IV — **Gratificação contratual** — Retribuição inerente ás funções exercidas pelos empregados contratados (pessoal variavel).

V — **Representação** — Recurso concedido para ocorrer ás despesas impostas pelo decôro do cargo.

VI — **Gratificação provisória** — Exclusiva do pessoal dos Correios e Telégrafos, instituida pelo decreto n. 8, de 3 de agosto de 1934.

VII — **Abono provisório** — O que foi concedido ao funcionalismo civil federal pela lei n. 183, de 13 de janeiro de 1936.

b) O EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES DO CARGO ASSEGURA AOS RESPECTIVOS OCUPANTES, ALÉM DA REMUNERAÇÃO FIXA MENSAL, DIREITO AO RECEBIMENTO { DE QUOTAS? ("Sim" ou "não") / OU / DE PERCENTAGENS? ("Sim" ou "não") }

c) EM CASO AFIRMATIVO { DE QUANTAS QUOTAS? ..... / OU / DE QUANTOS POR CENTO? ..... } SOBRE QUÊ? .....

d) QUAL O VALOR MÉDIO MENSAL DE UMA QUOTA DAS QUE FORAM OU DEVERIAM TER SIDO PAGAS AOS OCUPANTES DO CARGO, EM 1935? .....$.....

c) QUAL A MÉDIA MENSAL DO MONTANTE DAS PERCENTAGENS QUE COUBERAM, OU DEVERIAM TER CABIDO, EM 1935, A CADA OCUPANTE DO CARGO ? ..... $.....

Instr.: As perguntas *b*), *c*) e *d*) destinam-se a completar as informações relativas á remuneração dos cargos fiscais e dos que, embora não sejam propriamente fiscais, deem direito ao recebimento de percentagens sôbre a renda de determinados serviços industriais ou industrializados, ou sôbre o montante de determinadas arrecadações especiais. Os contra-mestres das Escolas de Aprendizes Artífices, por exemplo, percebem percentagem sôbre a renda das oficinas que dirigem.

f) A OCUPAÇÃO DO CARGO ASSEGURA OUTRAS VANTAGENS MONETÁRIAS? ..... ("Sim" ou "não")

Se assegura, quais são elas? (especificá-las no lugar apropriado abaixo, indicando a importância e a periodicidade — mensal, trimestral, semestral, anual — de cada uma):

AUXILIO ..... (periodicidade) ..PARA ALUGUEL DE CASA (VERBA N.....SUB-CONS. N.....) ..... $.....
AUXILIO ..... PARA FARDAMENTO .....(VERBA N.....SUB-CONS. N.....) ..... $.....
AUXILIO ..... PARA "QUEBRAS" .....(VERBA N.....SUB-CONS. N.....) ..... $.....
AUXILIO ..... PARA CONDUÇÃO ..... (VERBA N.....SUB-CONS. N.....) ..... $.....
AUXILIO ..... PARA ..... (VERBA N.....SUB-CONS. N.....) ..... $.....
AUXILIO ..... PARA ..... (VERBA N.....SUB-CONS. N.....) ..... $.....
AUXILIO ..... PARA ..... (VERBA N.....SUB CONS. N.....) ..... $.....

g) A OCUPAÇÃO DO CARGO ASSEGURA OUTRAS VANTAGENS ESPECIAIS (NÃO MONETÁRIAS), TAIS COMO ALOJAMENTO E ALIMENTAÇÃO, EMPREGADOS DOMÉSTICOS, LUZ E FÔRÇA, UNIFORME, ETC? ..... ("Sim" ou "não")

Se assegura, quais são elas, especificadamente? .....

13 Que incumbências ou serviços são inerentes ao cargo ou ordinariamente atribuídos aos ocupantes do mesmo? .....

Instr.: Relacionar as espécies de serviços de que, por fôrça de disposição regulamentar ou não, se incumbem ordinariamente os ocupantes do cargo. Exemplo de resposta relativa ás diversas atribuições de um só cargo: "Direção e fiscalização do expediente administrativo; elaboração de resumos das conclusões de processos e pareceres longos; elaboração de pareceres em processos administrativos; abertura, anotação e distribuição da correspondencia; redação de correspondencia de responsabilidade"

14 Quantas horas trabalham por semana, regulamentarmente, os ocupantes do cargo no desempenho das respectivas funções? .....

Instr.: Se se tratar de cargos cujos ocupantes estejam sujeitos a ponto, a resposta deverá ser o numero semanal de horas de expediente ordinário da repartição, serviço ou estabelecimento em que as funções do cargo sejam desempenhadas. Se se tratar de cargo de magistério, o número semanal de horas durante as quais os respectivos ocupantes lecionam **no estabelecimento**, em virtude de dispositivo regulamentar. Se se tratar de cargo cujas funções não sejam desempenhadas dentro de horário regular, a resposta poderá ser aproximativa ou, não sendo possivel uma informação numérica estimada, deverá consistir apenas na seguinte expressão: "horário variavel".

15 As funções do cargo são, ordinariamente, desempenhadas durante o dia, durante a noite, ou parte durante o dia e parte durante a noite? .....

16. Em que local o desempenho das funções do cargo exige a permanência dos respectivos ocupantes durante as horas de trabalho? .....

Intr.: Indicar o local em que ordinariamente trabalham os ocupantes do cargo. Exemplos de respostas: "Local ao ar livre". "Recinto de repartição pública". "Oficina". "Presídio". "Hospital". "Laboratório". "Leprosário". Hospício". etc.

17. As funções do cargo são "itinerantes"? ..... ("Sim" ou "não")

Se são, os itinerários são ordinariamente percorridos a pé? ..... ("Sim" ou "não") a cavalo? ..... ("Sim" ou "não")

em veículo? ..... ("Sim" ou "não") em que especie de veículo? .....

Instr.: Cumpre distinguir entre "funções itinerantes", como as de condutor de trem, médico de bordo e correlatas, e funções que, embora obriguem a viagens frequentes, não sejam propriamente desempenhadas em viagem, como as de inspetor do imposto de consumo. Por **função itinerante** se deve entender, pois, toda aquela que seja **necessariamente** desempenhada em repetidos trajetos, percorridos a pé ou em condução animada ou mecânica.

18. As funções do cargo, embora não sejam **ITINERANTES**, obrigam a viagens frequentes? ..... ("Sim" ou "não")

19. O desempenho ordinário das funções do cargo envolve riscos especiais de acidentes ou dano á saude? ..... ("Sim" ou "não") Qual ou quais? .....

Instr.: Informar se ha riscos de acidentes ou de dano á saude no desempenho ordinário das funções do cargo. Exemplos de respostas afirmativas: "Riscos de dano á saude em virtude de serem as funções do cargo desempenhadas em ambiente confinado". "Riscos de contrair doenças contagiosas". "Riscos de agressão". "Riscos de acidentes imprevistos, devido á imperícia ou negligência de outrem" (como se dá com os chauffeurs, maquinistas, etc.)

20. Que responsabilidade especial é inerente ao desempenho das funções do cargo? .....

Instr.: A expressão "responsabilidade especial" é empregada no quesito para designar qualquer das seguintes modalidades de responsabilidade ou semelhantes: "guarda de bens patrimoniais", "segredo de Estado", "guarda de valores", "perícias de interesse coletivo", etc.

21 O exercício das funções do cargo impõe despesas de representação? ..... ("Sim" ou "não")

Instr.: O objetivo deste quesito é obter informação negativa ou afirmativa sobre se o exercício do cargo impõe aos respectivos ocupantes "despesas de representação", entendidas como tais as despesas exigidas pelo **decôro do cargo**, ou melhor, as despesas especiais a que provavelmente não estariam obrigados se não ocupassem o cargo.

22 Qual a categoria imediata a que podem ser promovidos, dentro da carreira, os ocupantes do cargo? .....

Instr.: Só deverá ser indicada a categoria imediata se a promoção estiver taxativamente prevista em **disposição regulamentar vigente.**

23 Que tempo mínimo de serviço é exigido, regulamentarmente, para que possam os ocupantes ter acesso ao cargo imediato? .....

Instr.. A resposta deverá precisar a duração do interstício, isto é, o tempo mínimo em que os ocupantes do cargo devem exercê-lo, para que, satisfeitas outras condições acaso exigidas, possam ser regulamentarmente promovidos ao cargo imediato.

24 A que condição geral está sujeito o acesso ao cargo imediato? .....

(Ver instruções para o preenchimento do quesito n. 4).

25. Qual é o numero regulamentar de lugares de que se compõe a categoria imediatamente superior? .....

Instr.: Mencionar o numero regulamentar de lugares compreendidos pela categoria superior imediata á do cargo (ver instruções do quesito 2).

26. a) Na repartição, serviço ou estabelecimento dirigido ou chefiado pelo informante, ha outros cargos cujas funções sejam regulamentarmente idênticas ou substancialmente equivalentes ás do cargo a que se referem as informações precedentes ? | ..... ("Sim" ou "não")

b) Qual ou quais deles é ou são hierarquicamente superiores, iguais ou inferiores ás do cargo sôbre que informa ? | Superiores ..... iguais ..... inferiores .....

Instr.: Nem sempre ha perfeita distinção entre as atribuïções de cargos hierarquicamente contíguos como, em muitos casos, entre as de segundo e as de primeiro oficial. Repartições ha em que, excetuadas as categorias de direção e as do pessoal de portaria, todas as demais teem funções idênticas. Daí a necessidade deste último quesito.

OBSERVAÇÕES

Se alguma das respostas dadas exigir, para maior facilidade de compreensão, a juízo da autoridade informante, outros esclarecimentos, cumpre consigná-los no espaço abaixo, indicando-se abreviadamente, a resposta e, em seguida, lançando-se o aditamento A abreviatura para individualizar a resposta aditada deverá ser a seguinte, observada a ordem numérica dos quesitos: R. P. ao Qt. n

Estado, iniciou um levantamento geral dos cargos. O questionário e as respectivas instruções (4), organizados para êsse fim, pedem a descrição minuciosa de cada cargo, em termos objetivos, salientando que a informação deve referir-se ao trabalho de fato executado, não o que a denominação do cargo porventura sugerir. Para o caso de multiplicidade de funções, pede indicar o serviço que maior tempo consome.

A revelação do nome e do cargo do superior imediato, bem como dos subordinados, quando houver, dará idéia da posição no panorama da organização. Além disso, foram incluidos certos quesitos que particularizam aspectos do trabalho, tais como iniciativa, liberdade de ação, independência de julgamento, responsabilidade por decisões, projetos, vidas e valores, direção e fiscalização.

São os seguintes :

Tem liberdade de escolher :

a) o trabalho que vai executar ?
b) o modo da execução ?
c) o momento da execução ?

E' fiscalizado quanto a :

escolha do trabalho ?
modo da execução ?
momento da execução ?
resultados obtidos ?

Tem autoridade para decidir ? Sôbre que ?

Exerce influência em decisões a serem tomadas por autoridades superiores ? De que modo ?

Participa da determinação da política administrativa, em geral, ou em algum setor particular ? De que modo ?

E' responsavel por vidas ou valores ? Em que extensão ?

Exerce função de chefia ou direção ? Indique os nomes e os cargos de todos os seus subordinados.

A direção que exerce limita-se à supervisão geral dos trabalhos ? Ou vai ao ponto de :

a) determinar o trabalho a ser executado ?
b) determinar o momento da execução ?
c) determinar o modo da execução ?

Fiscaliza diretamente o trabalho executado pelos seus subordinados quanto a :

escolha do trabalho ?
momento da execução ?
modo da execução ?
resultados obtidos ?

Os trabalhos de distribuição e recolhimento dos questionários foram confiados a um grupo de "orientadores". Cada empregado preencherá um formulário, cabendo ao respectivo chefe manifestar :

a) a sua concordância ou discordância das informações prestadas ;
b) as habilitações que julga necessárias ao desempenho do cargo.

O destaque de certos aspectos do trabalho facilitará reconhecer o grau de responsabilidade das funções de cada um. O papel dos "orientadores", porém, não parece de molde a assegurar exatidão nos informes. Seria preferivel dar-lhes a incumbência de proceder ao exame de cada cargo e verificar, assim, a justeza das informações prestadas. Não seria dificil, numa organização que conta cêrca de 1.000 funcionários, apenas.

Seja qual for, porém, o campo de aplicação do futuro sistema, é de bom aviso proceder a exame local dos cargos a que se refira. As informações sôbre cada um devem conter uma descrição objetiva das funções, sempre que possivel exprimindo a concordância de opiniões do empregado, do chefe e do observador. Devem tambem fornecer uma análise do trabalho executado, mediante resposta a quesitos que focalizem o máximo de aspectos que possam influir na classificação. Com êsse cuidado devem ser preparados um questionário e instruções minuciosas para o seu preenchimento. Da experiência já colhida, no Brasil e no estrangeiro, podem ser extraidas sugestões uteis.

A fase seguinte é a mais delicada-: a construção do sistema.

A análise comparativa dos cargos conduzirá à identificação dos grupos unitários, as verdadeiras classes, bem como à determinação de sua posição relativa no conjunto. Será a oportunidade para corrigir o defeito visceral do sistema cor-

(4) Aprovados pelo decreto do Interventor Federal no Estado de Goiaz, n. 3525, de 28 de agosto de 1940.

rente, a amplitude excessiva que têm aqueles grupos.

O sistema deve caracterizar-se por um desdobramento em duplo sentido, horizontal e vertical, de modo que a classe represente a intersecção de duas coordenadas : gênero ou espécie de trabalho e grau de dificuldade e responsabilidade. Assim como, atualmente, as funções do serviço consular e diplomático se distribuem ao longo de uma carreira, caracterizando classes, tambem nos outros gêneros de trabalho os diferentes graus de dificuldade e responsabilidade deverão distribuir-se por classes diferentes, que só a análise comparativa dos cargos permitirá identificar. A superposição de classes de diferentes graus, do mesmo gênero ou espécie de trabalho, produzirá séries verticais. A juxtaposição de classes do mesmo grau de dificuldade e responsabilidade, porém de diferentes gêneros ou espécies, produzirá as séries horizontais.

A elaboração completar-se-á com a escolha de título e a descrição das funções de cada classe, providência indispensavel para que se possa agir com segurança, na classificação de cada cargo individual.

A implantação do futuro sistema apresenta certos aspectos que merecem exame.

Propõe-se flexibilidade bastante para que a classificação corresponda sempre à realidade. Em vez de se condicionar a função a uma classificação imutavel, esta é que deve acompanhar as transformações que os cargos sofrem. Dever-se-ia, pois, eliminar a exigência de criação e classificação dos cargos por lei.

Aí surge um problema. De acôrdo com o artigo 156, alínea "a", da Constituição, funcionários são os ocupantes de cargos criados por lei. O Estatuto dos Funcionários Públicos vai mais longe (5) : funcionários são as pessoas legalmente investidas em cargos criados por lei, em número certo, com denominação própria e pagos pelos cofres da União.

Si fôssem revogados êsses dispositivos, à situação de funcionários passariam todos os extranumerários. Si fôssem mantidos, a primeira impressão é que não haveria como submeter a um regime de flexibilidade os cargos *stricto-sensu*.

(5) Decreto-lei n. 1.713, de 28-10-1939, arts. 2.º e 3.º

Para contornar êsse obstáculo, basta que se dê ao Poder Executivo a atribuição permanente de proceder à reclassificação dos cargos.

Os precedentes autorizam essa medida.

A Lei n. 284, de 1936, no artigo 6.º das disposições transitórias outorgou competência ao antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil para incluir, "nos lugares devidos", os cargos que houvessem sido omitidos da relação que a acompanhou. Não foram poucos os cargos que aquele órgão mandou incluir, ao mesmo tempo determinando-lhes a classificação. Mais ainda : de acôrdo com o parágrafo único do artigo 2.º das mesmas disposições transitórias, o Conselho propôs ao Presidente da República numerosas alterações na classificação que a lei fizera ; e diversos decretos executivos foram baixados nesse sentido.

A implantação poderá ser feita mediante lei que aprove as linhas mestras do sistema e outorgue ao Poder Executivo aquela competência. A êste caberá tomar as medidas complementares, inclusive a reclassificação dos cargos existentes no momento. A criação de outros continuará a ser feita por lei e a reclassificação por ato executivo, toda vez que houver transformação que exija essa providência. E' indispensavel manter um serviço permanente, não só para estudar a classificação dos cargos a serem criados, mas, também, para acompanhar as transformações, que vão naturalmente ocorrendo, e conservar a classificação atualizada. Já no decurso da elaboração, devem ser mantidos em dia os informes relativos aos cargos em estudo, de modo que a qualquer tempo seja possivel implantar o sistema.

Os trabalhos relativos à classificação devem ser acompanhados de estudos paralelos, tendentes à revisão de toda a organização de pessoal. Sendo a classificação dos cargos um elemento básico, a modificação proposta ha de repercutir fortemente na solução de diversos problemas, que devem ser objeto de um estudo simultâneo, de modo que a instalação seja feita sem prejuizo da articulação que deve existir e que de fato existe no regime atual. Só o desenvolvimento dos trabalhos, porém, dará orientação a êsses estudos. E' de toda conveniência, pois, que seja tudo centralizado num só órgão, o mesmo que vem superintendendo a administração de pessoal : o Departamento Administrativo do Serviço Público. A sua indicação impõe-se por todos os títulos. O lugar que ocupa no cenário da admi-

nistração e o interêsse que demonstra na melhoria dos serviços são circunstâncias que o colocam em posição vantajosa sôbre qualquer outro.

A classificação de cargos é um processo permanente. Justifica-se, pois, que seja criada no D.A.S.P. uma Divisão de Classificação, para projetar, instalar e manter o sistema.

A tarefa seria grande. Compreendidas todas as modalidades de servidores da administração federal, seriam, aproximadamente, 150.000 cargos a examinar *in-loco*, fora as reproduções por mudança de ocupante, o que poderia ser estimado em 4 % ao ano, excluidas as promoções. Admitindo-se que uma pessoa pudesse analisar, em média, 10 cargos por dia, 50 observadores levariam cerca de 12 meses para coligir as informações. Êsse prazo, naturalmente, variaria em razão inversa da quantidade de observadores empregados. Não seria facil, porém, obter com presteza um número muito elevado de pessoas que reunissem as qualidades necessárias ao desempenho dessa delicada missão.

Levando-se em conta o tempo necessário para projetar o inquérito e preparar o ambiente à sua realização, 18 meses provavelmente transcorreriam até que se obtivessem os dados completos. Igual período é de supor fôsse utilizado nas fases posteriores. Não seria exagerada uma previsão de três anos para chegar ao ponto de reclassificar os cargos.

O custo da operação é de prever que ficasse na ordem das unidades de milhares de contos. A coleta dos dados consumiria perto de réis 1.000:000$000, a 1:500$000 por mês para cada observador. Mais 2.000:000$000 provavelmente seriam empregados no pagamento do pessoal restante, de orientação e execução, e compra do material necessário.

Essas cifras impressionam, à primeira vista. Note-se, porém, que a despesa não seria desproporcionada, em relação a outras medidas que o Govêrno ultimamente vem tomando, para melhorar a administração pública. A ida periódica de funcionários ao estrangeiro, para especialização e aperfeiçoamento, é uma providência de utilidade incontestavel, mas dispendiosa, inegavelmente. Cada grupo de 10 a 15 funcionários custa cêrca de mil contos por ano. Nada mais razoavel que empregar, numa obra de tão alta significação, quantia igual à que se gasta com o aperfeiçoamento de 30 a 40 funcionários.

Observe-se, ainda, que poderiam ser utilizados diversos recursos já existentes, sobretudo pessoal. O acréscimo efetivo de despesa seria inferior ao custo da obra.

A delonga dos trabalhos decorreria de sua extensão e profundidade. Teria, porém, a desvantagem de tornar muito afastadas a coleta dos primeiros dados e a classificação final dos cargos. Até certo ponto, êsse obstáculo poderia ser removido pela atualização das informações. Seria preferivel, entretanto, atacar a obra por etapas, cada uma versando sôbre grupos que apresentassem suficiente variedade de funções.

Poderiam os trabalhos versar, primeiramente, sôbre os cargos localizados nesta capital. Os do interior continuariam por mais tempo sob o regime que atualmente vigora. Isso, porém, traria dificuldades no momento da implantação. Com a amplitude que têm os quadros, a reclassificação dos cargos situados no Distrito Federal não poderia ser feita sem providências relativas aos demais.

Será preferivel utilizar a bi-partição dos servidores do Estado em funcionários e extranumerários. A legislação atual, referente ao último grupo, já abre caminho à classificação por graus de dificuldade e responsabilidade (6). Recomenda-se que por aí tenham início os trabalhos.

A primeira etapa consumiria, provavelmente, dois anos, ou pouco mais. A segunda, facilitada pela experiência e referindo-se a um grupo menor, em ano e meio poderia ser realizada. Ao todo três e meio ou quatro anos.

A realização parcelada elevaria o custo da operação, mais mil contos, talvez.

Isso não deveria constituir obstáculo. A despesa total corresponderia a uma pequena porcentagem da economia que tem sido proporcionada ao Govêrno, com a disciplina já imposta à administração de pessoal (7).

Mutatis-mutandis, a mesma ação deverá ser desenvolvida nas administrações locais.

---

(6) Decreto-lei n. 1.909, de 26-12-1939, art. 2.º

(7) Exposição de motivos do D.A.S.P., n. 1.166, de 30-7-1940, citada.

O Govêrno Federal poderá exercer grande influência nesse sentido, não só com o exemplo, que é de supor se reproduza espontaneamente, mas, tambem, por meio de uma ação direta, aproveitando-se das oportunidades que vão aparecendo com frequência.

CONCLUSÕES

I — Tem oscilado o conceito da palavra "cargo". Ultimamente vem-se-lhe emprestando um sentido restrito, que não encontra fundamento sólido e gera dificuldades de nomenclatura. Não deve prevalecer sinão para o efeito especial a que se destina (*Capítulo I*).

II — Em significação lata, considera-se cargo um conjunto de funções e responsabilidades que devam ser atribuidas a uma só pessoa (*Capítulo I*).

III — Diversas bases podem servir a classificar os cargos, inclusive a variedade das respectivas funções e responsabilidades (*Capítulo I*).

IV — Assim compreendida, a classificação dos cargos é indispensavel :

a um sistema equitativo de remuneração, com o qual não se confunde (*Capítulo II*);
a um sistema de carreira (*Capítulo II*).

V — A classificação é de grande utilidade :

para a seleção e o treinamento (*Capítulo II*);
para a elaboração orçamentária (*Capítulo II*);
para o contrôle das despesas (*Capítulo II*);
para estudos estatísticos (*Capítulo II*).

VI — A classificação é, portanto, indispensavel à boa administração de pessoal (*Capítulo II*).

VII — Em diversos países tem-se produzido um movimento no sentido de classificar os cargos (*Capítulos III e IV*).

VIII — Nos Estados Unidos e no Canadá, êle tem sido parte integrante de um outro, mais geral, cuja finalidade é aumentar a eficiência dos serviços públicos. A necessidade de classificar os cargos vem sendo posta em evidência, mais frequentemente, ao se estudar o problema da remuneração (*Capítulo III*).

IX — O tipo norte-americano de classificação foi determinado pelo interêsse em observar o princípio de igual remuneração para trabalhos iguais. Daí se originou a classificação, em duplo sentido : horizontal, por gênero e espécie de trabalho, e vertical, pela gradação de dificuldade e responsabilidade, de modo a evitar que sejam igualmente classificados os cargos que mereçam tratamento desigual (*Capítulo III e V*).

X — Pelo mesmo motivo, o sistema típico norte-americano compreende a descrição das funções próprias de cada classe ; a análise de cada cargo, antecipadamente à sua classificação ; e revisões constantes, pelas quais se ajuste a classificação às transformações que cada cargo sofre (*Capítulos III e V*).

XI — Na Inglaterra, o problema foi encarado mais do ponto de vista da seleção, com o pensamento voltado para o sistema educacional do país. Por isso mesmo, o rigor é menor. As classes foram constituidas com maior amplitude, em correspondência às etapas de educação da mocidade. Não obstante, o sistema inclue o reconhecimento de sucessivos graus de dificuldade e responsabilidade (*Capítulos III e V*).

XII — Na França, a questão dos vencimentos assumiu grande vulto e pôs em foco a necessidade de classificar os cargos. Entretanto, as condições políticas não permitiram que se fizesse trabalho apreciavel. Não ha sistema de classificação (*Capítulos III e* V).

XIII — No Brasil ,a classificação é recente. Como na América do Norte, vem sendo parte integrante de um movimento no sentido da melhoria dos serviços públicos. Ainda à semelhança dos Estados Unidos e Canadá, a sua necessidade vem sendo compreendida através da questão dos vencimentos (*Capítulos IV e V*).

XIV — A orientação, porém, diverge totalmente. O sistema que vimos adotando desconhece as variações de dificuldade e responsabilidade em cada gênero de trabalho, exceto em pouquíssimos casos (*Capítulo IV*).

XV — A explicação encontra-se na escassez de tempo com que geralmente temos feito a classificação de cargos. O sistema federal, que tem servido de inspirador às outras esferas administrativas, foi elaborado em circunstâncias que exigiam a terminação em curto prazo, incompativel com o detalhe que caracteriza o tipo norte-americano (*Capítulos IV e V*).

XVI — Verifica-se, pois, que o movimento tem produzido efeitos variados em diferentes países, parte em virtude da diversidade de origens,

parte em razão de circunstâncias ocasionais (*Capítulo* V).

XVII — Dos tipos de classificação encontrados, o que mais satisfaz é o norte-americano, que permite liberdade de ação aos chefes de serviço e fornece base sólida para o tratamento de questões vitais de administração de pessoal, tais como a seleção e o treinamento, a remuneração equitativa e a implantação do sistema de carreira (*Capítulo V*).

XVIII — O tipo inglês, não apresentando o mesmo grau de precisão, concorre, em menor escala, para a solução dos mesmos problemas (*Capítulo V*).

XIX — O tipo, que vimos adotando, em grande parte tolhe, sem proveito, os movimentos dos chefes de serviço; não presta à seleção e ao treinamento o mesmo auxílio que o norte-americano; conduz a iniquidades na retribuição do trabalho; e impede a existência de um verdadeiro sistema de carreira (*Capítulo V*).

XX — Consequentemente, cumpre substituí-lo por outro, que siga as linhas mestras do tipo norte-americano (*Capítulo V*).

XXI — Nada contra-indica essa providência, já desaparecidas aquelas circunstâncias desfavoraveis a um trabalho mais extenso e profundo (*Capítulos IV e V*).

XXII — O momento é oportuno, dado o interêsse que vários Estados vêm demonstrando em normalizar a administração de pessoal, nos moldes da União (*Capítulos IV e VI*).

XXIII — E' de toda a conveniência, portanto, que se comece pela administração federal, não só para seu próprio benefício, mas, tambem, em virtude da influência que exerce sôbre as demais esferas administrativas do país. (*Capítulos IV e VI*).

XXIV — O trabalho deve ser iniciado o mais breve possivel, para que desde logo se modifique o sentido da influência federal. Deve transcorrer, porém, com calma bastante para que não se comprometam os resultados (*Capítulos IV e VI*).

XXV — Recomenda-se dividí-lo em etapas para remover os inconvenientes da duração prolongada (*Capítulo VI*).

XXVI — As condições atuais aconselham que se reclassifiquem, primeiro, os cargos exercidos pelos extranumerários e, em seguida, os cargos *stricto sensu*, ocupados por funcionários (*Capítulos IV e VI*).

XXVII — Em ambas as etapas, para que os trabalhos cheguem a bom termo, recomenda-se que os cargos sejam examinados *in loco*, um a um (*Capítulos III e VI*).

XXVIII — O exame deve ser orientado por um questionário onde se focalize o máximo de aspectos que possam influir na classificação. As observações deverão traduzir-se em descrição objetiva e análise de cada cargo, facilitada pelos quesitos (*Capítulo VI*).

XXIX — Grande cuidado deverá ser empregado na preparação do questionário, que cumpre fazer acompanhar de instruções minuciosas para o preenchimento. Da experiência já colhida, no país e no estrangeiro, podem ser extraidas sugestões de grande utilidade (*Capítulo VI*).

XXX — Obtidos os dados, a análise comparativa dos cargos conduzirá à identificação das classes, bem como a sua posição relativa no conjunto. Será a oportunidade para corrigir o defeito visceral do sistema vigente, a amplitude excessiva dos grupos unitários (*Capítulos III, IV, V e VI*).

XXXI — A elaboração completar-se-á com a escolha de título e a descrição das funções de cada classe (*Capítulos III, V e VI*).

XXXII — Simultaneamente à instalação do novo sistema, deverão ser tomadas diversas providências de adaptação, referentes a outros aspectos da administração de pessoal, em que a classificação repercute. E' mister que os trabalhos sejam acompanhados de estudos paralelos, orientados nesse sentido (*Capítulos II, V, e VI*).

XXXIII — A implantação deverá ser feita mediante lei que aprove as linhas mestras do sistema. Ao Poder Executivo caberá tomar as medidas complementares, inclusive reclassificar os cargos existentes no momento, para o que devem ser mantidas atualizadas as informações colhidas (*Capítulos III, V e VI*).

XXXIV — Para conciliar a flexibilidade, que deve caracterizar o sistema, com a conveniência de criar certos cargos por lei, basta que se dê ao Poder Executivo competência para proceder permanentemente à reclassificação dos cargos. Os antecedentes autorizam essa medida (*Capítulos I, III, V e VI*).

XXXV — Sempre que conveniente, os cargos serão criados por lei. De qualquer forma, a classificação será determinada pela análise das funções, que será repetida a intervalos, para garantia de que a classificação corresponda aos fatos. Em todos os casos a reclassificação será feita por ato executivo (*Capítulos I, III, V e VI*).

XXXVI — Para elaborar o sistema, implantá-lo e manter a classificação atualizada, deve-se criar uma Divisão de Classificação no Departamento Administrativo do Serviço Público (*Capítulo VI*).

XXXVII — A despesa com a execução dêsse plano justifica-se perfeitamente pelas inúmeras vantagens que acarretará, superiores às de outras medidas que vêm sendo tomadas, com igual dispêndio, para beneficiar a administração pública. Representa uma porcentagem mínima da economia proporcionada ao Govêrno com a disciplina que já se impôs à administração de pessoal (*Catulos IV, V e VI*).

XXXVIII — *Mutatis-mutandis*, a mesma atuação deverá ser desenvolvida nas administrações locais, por meio de uma ação direta do Govêrno Federal, cujo exemplo, aliás, é de esperar que se reproduza espontaneamente (*Capítulos IV, V e VI*).

XXXIX — Assim ter-se-á introduzido e generalizado no país um tipo de classificação de cargos que, permitindo liberdade de ação aos chefes de serviço, contribua para melhor tratamento das questões referentes a pessoal, especialmente os problemas de remuneração, seleção e treinamento e a instituição do verdadeiro sistema de carreira (*Capítulos III, IV, V e VI*).

BIBLIOGRAFIA E LEGISLAÇÃO

ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA — A Organização do Funcionalismo Federal nos Estados Unidos — *In* Revista do Serviço Público, Ano I, N. 3 — Fevereiro de 1938 — Rio de Janeiro.

ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA — Seleção do Pessoal e Promoções de Funcionários — *In* Revista do Serviço Público, Ano III, Vol. II, N. 1 — Abril de 1940 — Rio de Janeiro.

COMISSÃO MIXTA DE REFORMA ECONÔMICO-FINANCEIRA — Subcomissão encarregada do reajustamento dos quadros do serviço público civil — Relatório — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro. — 1935.

COMMISSIÓN DE SERVICIO CIVIL, DIVISIÓN DE CLASSIFICACIÓN — El Plan de Classificación (aprovado em 10 de junho de 1936 — serviço civil de Porto Rico) — mimeografado.

COMMISSION OF INQUIRY ON PUBLIC SERVICE PERSONNEL — Better Government Personnel (Report) — Mc Graw Hill, New York and London — segunda impressão.

COMMISSION OF INQUIRY ON PUBLIC SERVICE PERSONNEL — Civil Service Abroad (monographs 2 to 5) — Mc Graw Hill, New York and London, 1935.

CONGRESSIONAL JOINT COMMISSION ON RECLASSIFICATION OF SALARIES — Report (66th. Congress, 2d. Session — House document n. 686) — Government Printing Office — Washington, D.C., 1920.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO — Relatório do Presidente, sôbre as atividades em 1939 — Separata da Revista do Serviço Público, Ano III, Vol. II, N. 2 — Maio de 1940 — Rio de Janeiro.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO — Serviço de Documentação — Estatuto dos Funcionários (Estudos e Projetos) — Rio de Janeiro, 1940.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO — Quadros do Pessoal dos Ministérios: Agricultura; Educação e Saude; Fazenda; Guerra; Marinha; Relações Exteriores; Trabalho, Indústria e Comércio; e Viação e Obras Públicas — atualizados até 31-3-1940 — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro, 1940.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO — Exposição de motivos n. 1.166, de 30-7-1940, *in* Revista do Serviço Público, Ano III, Vol. III, N. 3 — Setembro de 1940 — Rio de Janeiro.

HARVEY WALKER — Public Administration in the United States — Farrar & Rinehart — New York — 1937.

HARVEY WALKER — Training Public Employees in Great Britain — (Commission of Inquiry on Public Service Personnel, monograph 6) — Mc Graw Hill, New York and London, 1935.

HERMAN FINER — The Theory and Practice of Modern Government — Revised by William B. Guthrie — Dial Press — New York — 1934.

ISMAR BARUCH — Facts and Fallacies about Position — Classification — Civil Service Assembly of the United States and Canada — Chicago, 1937.

LEONARD D. WHITE — Government Career Service — University of Chicago Press — (segunda impressão) — 1936.

ORDWAY TEAD *and* HENRY C. METCALF — Personnel Administration, its Principles and Practice — Mc Graw Hill — New York and London — 1933.

PERSONNEL CLASSIFICATION BOARD — Closing Report of Wage and Personnel Survery — Government Printing Office — Washington, D.C., 1931.

PERSONNEL CLASSIFICATION BOARD — Preliminary Class Specifications of the Positions in the Field Service — Government Printing Office — Washington, D.C., 1930.

PERSONNEL CLASSIFICATION BOARD — Report of Wage and Personnel Survey (70th. Congress, 2d. Session, House Document n. 602) — Government Printing Office — Washington, D.C., 1929.

U. S. DEPARTMENT OF JUSTICE, BUREAU OF PRISONS — The Baker's Job and the Cook's Job — Washington, D.C., 1938.

U. S. DEPARTMENT OF JUSTICE, BUREAU OF PRISONS — The Steward's Job — Washington, D.C., 1938.

U. S. DEPARTMENT OF LABOR — Personnel Standards of the United States Employment Service — Government Printing Office — Washington, D.C., 1938.

U. S. EMPLOYMENT SERVICE, DIVISION OF STANDARDS AND RESEARCH, Baltimore Center — Public Library Occupations — Baltimore, Maryland — 1938.

WALTER RICE SHARP — The French Civil Service: Bureaucracy in Transition — Mac Millan — New York, 1931.

WILLIAM MOSHER *and* J. DONALD KINGSLEY — Public Personnel Administration — Harper & Brothers — New York and London, 1936.

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Federal:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL — 1891.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL Texto emendado em 1926.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL — 1934.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL — 1937.

LEI N. 51, de 14 de maio de 1935.

LEI N. 183, de 13 de janeiro de 1936.

LEI N. 284, de 28 de outubro de 1936.

DECRETO-LEI N. 240, de 4 de fevereiro de 1938.

DECRETO-LEI N. 791, de 14 de outubro de 1938.

DECRETO-LEI N. 1.713, de 28 de outubro de 1939.

DECRETO-LEI N. 1.909, de 26 de dezembro de 1939.

DECRETO-LEI N. 1.944, de 30 de dezembro de 1939.

DECRETO-LEI N. 2.523, de 23 de agosto de 1940.

DECRETO N. 872, de 1 de junho de 1936.

Estadoal:

RIO DE JANEIRO — Decreto-lei n. 56, de 16 de dezembro de 1939.

GOIAZ — Decreto n. 3.525, de 28 de agosto de 1940.

LEGISLAÇÃO ESTRANGEIRA

Estados Unidos da América:

"CIVIL SERVICE ACT", de 1883 — *In*: United States Civil Service Commission, "Civil Service Act and Rules, Statutes, Executive Orders and Regulations", amended to June 30, 1937 — Government Printing Office — Washington, D.C., 1938.

"CLASSIFICATION ACT", de 1923 — *In*: United States Civil Service Commission, "Classification Statutes" — Government Printing Office — Washington, D.C., 1935.

"JOINT RESOLUTION", de 7-6-1924 — Ibid.

"WELCH ACT", de 1928 — Ibid.

"BROOKHART ACT", de 1930 — Ibid.

"ECONOMY ACT", de 1932, Sec. 505 a 509 — Ibid.

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.