

ARTIGOS

Classificação de cargos e implantação do sistema do mérito: a lei do reajustamento de 1936, suas origens, conteúdo e primeiras repercussões*

BEATRIZ MARQUES DE SOUZA WAHRLICH**

1. Introdução; 2. Criação da comissão mista de reforma econômico-financeira; 3. A Subcomissão Nabuco; 4. A Subcomissão José Bernardino; 5. Diferenças e semelhanças entre os Projetos Nabuco e José Bernardino; 6. O abono provisório de janeiro de 1936; 7. Lei do Reajustamento (Lei nº 284, de 28.10.36); 8. O pioneiro da reforma administrativa brasileira; 9. Conclusões.

1. Introdução

É sabido que a Lei nº 284, de 28.10.36, conhecida como Lei do Reajustamento, de um lado estabelecia as bases do primeiro plano de classificação de cargos do Governo federal e, de outro, institucionalizava o sistema de mérito. O presente artigo tem por objetivo lançar mais um pouco de luz sobre as origens dessa lei, seu conteúdo e suas primeiras repercussões, num momento em que toda a administração federal se movimenta, sob a liderança do DASP, para implantar efetivamente o terceiro plano de classifi-

* Segundo da série de artigos iniciada no v. 9, n. 4, desta Revista, com base em pesquisa que a autora está desenvolvendo sobre reforma administrativa no período de 1930-45. A autora agradece a eficiente colaboração de Nilza Pinheiro Moraes e Elói José da Silva Lima na pesquisa.

** Professora da EBAP.

cação de cargos na órbita federal, conforme as bases estabelecidas pela Lei nº 5.645, de 10.12.70. Talvez a volta ao passado recente possa contribuir de alguma forma para que melhor se compreenda o esforço dos pioneiros da década de 30, deles se obtenham novos estímulos para todos aqueles que, no DASP de hoje, em toda a administração federal, nas escolas e outras instituições do País, se preocupam com a política e a administração de recursos humanos governamentais.

2. Criação da comissão mista de reforma econômico-financeira

Em fevereiro de 1935, encaminhou o Governo para exame da Câmara dos Deputados o resultado dos trabalhos realizados pelos Ministérios da Guerra e da Marinha, visando ao reajustamento dos vencimentos das Forças Armadas.¹

Após o trâmite do projeto, foi ele submetido à sanção presidencial, com a sua proposição inicial alterada para a concessão de um abono provisório aos funcionários civis e militares, além de várias outras providências igualmente estranhas aos objetivos iniciais do projeto do Executivo e, a seu ver, inconstitucionais ou contrárias aos interesses da administração. Daí ter sido vetada a parte relativa aos funcionários civis, no art. 2º, bem como os arts. 3º e parágrafo único, 4º, 6º e parágrafo único, 7º, 10 e parágrafo único, 11, 13 e parágrafo único, 15 e parágrafo único, e 16 e parágrafo único.²

Desse projeto, após o veto referido, resultou a Lei nº 51, de 14.5.35, que, no seu art. 1º, assim dispunha:

Art. 1º Fica constituída uma comissão de 10 membros, sendo cinco de nomeação do presidente da República, e cinco por designação do presidente da Câmara dos Deputados, dentre os seus membros, para dentro do prazo de quatro meses apresentar ao Poder Legislativo:

- a) projeto de revisão tributária, por forma a melhorar o aparelho arrecadador e assegurar mais profícuo desenvolvimento das fontes da produção nacional;
- b) sugestões tendentes a reduzir as despesas públicas, ainda que envolvendo reorganização administrativa, sem prejuízo, entretanto, dos serviços públicos de necessidade permanente, podendo considerar como inexistentes quaisquer equiparações de repartições, vencimentos, cargos, serviços ou vantagens;
- c) plano de reorganização econômica nacional (Constituição Federal, art. 16, disposições transitórias) e da restauração financeira;
- d) projeto de revisão geral dos vencimentos, civis e militares, dentro das possibilidades orçamentárias do País, *observando o critério de igual remuneração para iguais funções e responsabilidades* (o grifo não é do original).

¹ Vargas, Getúlio. Razões de veto; veto parcial ao projeto que se converteu na Lei nº 51, de 14.5.35. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, *Diário Oficial*, de 22.5.35, p. 10.267/68.

² Id. *ibid.*

O pensamento do Governo sobre como deveria ser orientado o “projeto de revisão geral dos vencimentos” estava bem esclarecido nos seguintes trechos das “razões de veto”:

“A revisão geral dos vencimentos do funcionalismo público tem constituído constante preocupação do Governo. (...)”

O problema não é dos que podem ser solucionados parcial e improvisadamente, dado o número e diferença de funções, a flagrante disparidade de vencimentos e anomalia decorrente da má distribuição dos funcionários pelos vários departamentos públicos.

O verdadeiro reajustamento de vencimentos dos funcionários civis precisa ser feito cuidadosamente, mediante uma revisão dos quadros existentes, *de modo que as remunerações correspondam à categoria dos cargos, acabando-se com a diversidade de vencimentos para cargos de igual categoria*. Em vez de quadros excessivos de funcionários mal pagos será necessário organizar outros menores e melhor remunerados”³ (o grifo não é do original).

Note-se que o pensamento consubstanciado nas “razões de veto” transcritas guardava perfeita consonância com o trecho sobre “o problema do funcionalismo”, integrante da plataforma da Aliança Liberal apresentada por Getúlio Vargas em discurso na Esplanada do Castelo, no Rio de Janeiro, em 3 de janeiro de 1930. Seus propósitos de promover o reajustamento do funcionalismo datavam, assim, de vários anos.⁴

Na mesma data da Lei nº 51, baixou o Presidente Vargas decreto⁵ estabelecendo normas para funcionamento da comissão pela mesma lei instituída, e que veio a ser conhecida como Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira. De acordo com essas normas, a comissão compreendia, sob a presidência do ministro da Fazenda, 10 membros, cinco deles representando o Poder Executivo, e os outros cinco, o Poder Legislativo. A comissão ficou assim constituída:

I. Representantes do Poder Executivo:⁶ Maurício Nabuco, Affonso Penna Junior, Major Jayme Raulino de Faria, Paulo Martins de Souza Ramos e Eugênio Gudin.

II. Representantes do Poder Legislativo: Cardoso de Mello Netto, José Bernardino Alves Júnior, Henrique de Toledo Dodsworth, Clemente Mariani e Adolfo Celso Uchôa Cavalcanti. O penúltimo, porém, Clemente Mariani, não aceitou a indicação, por motivo de saúde, tendo sido designado em sua substituição Arthur Neiva.⁷

³ Id. *ibid.* p. 10.267.

⁴ Vargas, Getúlio. *A nova política do Brasil*. v. 1, p. 33-4 (trecho transcrito na íntegra no primeiro artigo desta série).

⁵ Decreto n.º 159, de 14.5.35.

⁶ Decreto do Presidente da República, de 16.5.35. *Correio da Manhã*, de 18.5.35, p. 2; *Relatório do Ministério da Fazenda*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1936. p. 31.

⁷ Designação do presidente da Câmara dos Deputados, 18.^a sessão, 24.5.35, *Diário do Poder Legislativo*, 25.5.35, p. 704. 19.^a sessão, 25.5.35, *Diário do Poder Legislativo*, 26.5.35, p. 726.

3. A Subcomissão Nabuco

Dando início a seus trabalhos, destacou a Comissão Mista de seu plenário uma subcomissão (que veio a ser conhecida como Subcomissão Nabuco) para:

“...estudar a possibilidade de um reajustamento dos quadros do Serviço Público Civil. Essa subcomissão, composta dos Srs. Ministro Maurício Nabuco, Deputado Henrique Dodsworth e Major Raulino de Faria, instalou-se nos salões do Palácio Itamarati, dando início imediatamente a sua tarefa e conseguindo, aos 25 de setembro de 1935, encaminhar ao plenário da comissão o seu relatório, em que consubstanciava os trabalhos dos últimos três meses”.⁸

Compunha-se o relatório de uma bem fundamentada exposição de motivos, de um projeto de lei, de um quadro especial, de um quadro I — administração central e de um quadro II — administração regional.⁹ “Apresentado à comissão plena o relatório da subcomissão, resolveu aquela proceder a uma revisão do mesmo, designando, para desempenhar-se dessa tarefa, nova subcomissão,¹⁰ que se instalou no Ministério da Fazenda, onde trabalhou até os primeiros dias de janeiro de 1936, e composta dos Srs. Deputado José Bernardino, Major Raulino de Faria e Dr. Paulo Ramos.

Essa revisão, motivada pelo receio de aumentar demasiadamente os encargos orçamentários, teve por orientação reduzir as despesas previstas nas tabelas do primeiro projeto. Isto é, enquanto a Subcomissão Nabuco tivera a preocupação, de ordem puramente administrativa, da classificação do funcionalismo, a finalidade que se propôs à subcomissão revisora foi de ordem econômica quase que exclusivamente; dos seus trabalhos resultou, em dezembro de 1935, pouco antes da promulgação da Lei de Abono Provisório,¹¹ novo projeto de reajustamento, encaminhado pelo plenário da comissão, ao mesmo tempo que o primitivo projeto, a S. Ex^a Sr. presidente da República.

Desejando S. Ex^a desempenhar-se com segurança do delicado encargo que assim lhe cabia, qual fosse o de examinar assunto por tal forma complexo e debatido, reuniu no Palácio do Catete os Srs. Luis Simões Lopes, Moacyr Ribeiro Briggs, Lino de Sá Pereira, José Carneiro Filipe, João Carlos Vital e Mário Augusto Teixeira de Freitas, incumbindo, a título oficioso e consultivo, essa comissão — composta de pessoas que, por sua reconhecida competência em assuntos administrativos, se tornavam depositárias da imediata confiança do presidente da República de apreciar

⁸ Conselho Federal do Serviço Público Civil. Como surgiu o reajustamento. *Revista do Serviço Público*, v. 1, n. 1, p. 73, nov. 1937.

⁹ Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira. *Relatório da Subcomissão encarregada do reajustamento dos quadros do serviço público civil*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1935. p. 671.

¹⁰ Tratava-se da subcomissão que veio a ser conhecida como Comissão José Bernardino.

¹¹ Lei n.º 183, de 13.1.36.

detidamente o assunto, apresentando as sugestões que mais acertadas se lhes afigurassem para a solução desse problema, de tão vital importância para a administração pública.

Iniciando imediatamente a tarefa, essa comissão¹² esforçou-se, assistida por alguns funcionários postos à sua disposição pelos vários ministérios, por elaborar um plano satisfatório de reajustamento, do funcionalismo civil, que se coadunasse, por um lado, com os legítimos interesses da Nação, tanto do ponto de vista da eficiência dos serviços administrativos como das exigências orçamentárias; e, por outro, com as flagrantes necessidades dos funcionários, cuja satisfação já se tornava inadiável.

Finalmente, a comissão apresentou à consideração do Governo três soluções:

- a) classificação segundo o valor da função exercida;
- b) plano de aumentos quinquenais de vencimentos, independentemente de promoção;
- c) *reajustamento baseado no sistema de carreiras, garantindo ao funcionário, ao mesmo tempo que uma remuneração proporcionada a suas funções, o acesso aos postos superiores de sua carreira, segundo um critério equitativo.*

Preferiu o Sr. presidente da República esta última solução, recomendando à comissão que continuasse os trabalhos dentro dessa orientação.

O plano adotado, com efeito, enquanto conservava a sábia orientação geral do Projeto Nabuco, encontrava para essa mesma orientação uma nova materialização, mais suscetível de aplicação prática.”¹³ (Os grifos não são do original.)

A fim de que se possa ter uma idéia das semelhanças e diferenças entre os dois projetos da Comissão Mista (ou seja, entre o projeto da Subcomissão Nabuco e o da Subcomissão José Bernardino) e a solução finalmente aprovada pelo presidente da República, convém examinar os três trabalhos.

3.1 *A exposição de motivos da Subcomissão Nabuco*

Após uma breve introdução em que relata dificuldades com que se defrontara em seu trabalho, e em que afirma sua convicção de que “... um simples aumento de vencimento nada resolveria ...”, pois novamente se alegaria, e com razão, que “... elevar vencimentos, dentro da grande desordem existente no quadro do funcionalismo público, seria apenas agravar injustiças”, a Subcomissão Nabuco passa a explicar em seu relatório os critérios em que se baseara para promover o “reajustamento dos quadros do serviço público”.¹⁴

¹² Esta comissão veio a ser conhecida como Comissão do Reajustamento.

¹³ Conselho Federal do Serviço Público Civil, op. cit. p. 74.

¹⁴ Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira. *Relatório da subcomissão encarregada do reajustamento dos quadros do serviço público civil*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1935. p. 5.

Levantava, assim, duas hipóteses, e esclarecia qual sua opção: a) classificar as repartições; ou b) classificar o pessoal?¹⁵

“A subcomissão cogitou da hipótese de classificar por ordem de importância as repartições, e dentro de cada classe remunerar igualmente os respectivos funcionários. Após madura reflexão, ela foi, porém, obrigada a rejeitar o sistema por verificar que, muitas vezes, a função principal de uma repartição de segunda classe é mais importante do que a função secundária correspondente em repartição de primeira classe.”¹⁶

Concluindo essa opção, acrescentava a subcomissão:

“Finalmente, para preferir a classificação do pessoal à de repartições, a subcomissão deixou-se levar pela convicção de que só a classificação do pessoal permitirá a efetivação do salutar princípio do art. 170, § 2º, da Constituição:

‘A primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos.’”¹⁷

A seguir, indagava qual de dois possíveis critérios de classificação de pessoal deveria ser adotado: “a) classificar cargos; ou b) classificar funções?”¹⁸

E respondia:

“Decidiu-se logo pela primeira, porque na administração pública o cargo é fator fixo; a função, fator variável. A classificação de funções seria, portanto, coisa efêmera. Aí estão reformas sem número para demonstrá-lo. Por outro lado, e para provar a vitalidade de classificação de cargos, aí estão as forças armadas que, sem tocar na ordem tradicional dos seus cargos, se adaptam a todas as conquistas do progresso, sem maiores sobressaltos.

Só a classificação de cargos permite a verdadeira formação de carreiras dentro da administração; só ela atrai, naturalmente, os melhores elementos moços.

Ainda que a subcomissão houvesse querido classificar o pessoal pelas respectivas funções não o teria conseguido, tão grande era a variedade de designações e tão inexpressiva a maior parte das denominações.”¹⁹

Sobre a escala de vencimentos, informava a Subcomissão Nabuco:

“Tantas eram as diferentes modalidades de pagamento em cada repartição que a subcomissão se viu obrigada a iniciar os seus trabalhos elaborando uma escala de vencimentos que atendesse a todas as necessidades do momento.

A subcomissão experimentou vários tipos de escala. Resolveu-se afinal por uma, não porque fosse perfeita, mas por lhe parecer a mais indicada para a transição do regime livre ao regime controlado de vencimentos.

¹⁵ Id. *ibid.*

¹⁶ Id. *ibid.*

¹⁷ Id. *ibid.*

¹⁸ Id. *ibid.*

¹⁹ Id. *ibid.* p. 6.

A escala escolhida divide os vencimentos do funcionalismo público civil em 23 categorias de vencimentos. Atualmente só em uma repartição, no Distrito Federal, há mais do triplo de categorias de vencimentos, sem se incluírem os contratados. A vantagem de um regime racional, como é este, é que, para o futuro, sempre que as condições do Tesouro o permitirem, será possível aumentar os vencimentos do funcionalismo todo, simplesmente alterando-se a escala, coisa fácil, que hoje não se poderia fazer sem resultarem absurdos.

Adotada a escala, a subcomissão encontrou-se na contingência de enquadrar nela todos os funcionários.

Daí pode provir a impressão de que alguns foram demasiadamente beneficiados. Mas a subcomissão não tinha outro ponto de partida. Não podia senão basear-se na premissa de que a organização do Estado, com a qual ele, mal ou bem, funciona, estivesse certa.”²⁰

Informava ainda a Subcomissão Nabuco que, tendo verificado que algumas repartições possuíam funcionários em excesso, e, outras, pessoal insuficiente, não tinha podido solucionar esse problema, daí por que propunha a criação de uma Comissão de Racionalização e Lotação, incumbida de estudar a questão em caráter permanente.

Sobre o acesso dos funcionários, informava a subcomissão que grande parte das reclamações que recebeu:

“...provieram de pessoas que há gerações ocupam cargos cujos vencimentos não têm sofrido alteração (senão para atender ao custo mais elevado da vida). A esse propósito, a subcomissão refletiu, detidamente, sobre a vantagem das gratificações adicionais para determinadas classes de servidores do Estado. Convenceu-se, porém, de que era preferível atingir o mesmo fim pela subdivisão das classes, sem os inconvenientes das adicionais. O funcionário, por sua vez, terá a satisfação moral de passar para categoria mais elevada.

A subcomissão baseou-se, tanto quanto possível, no princípio de que a condições idênticas devem corresponder vencimentos idênticos. Nesta ordem de idéias, foi de opinião que o maior tempo consagrado ao serviço do Estado deve ser remunerado melhormente, ainda que haja identidade de função.

Assim, de dois funcionários, com responsabilidades iguais, é natural que aquele que esteja ao serviço do Estado há 20 anos ganhe mais do que o que entrou ontem. Nesse lapso de tempo, o empregado constituiu família, assumindo, normalmente, maiores responsabilidades.

Foi para poder aplicar esse princípio que a subcomissão, em alguns casos, subdividiu as classes.

Desdobrando certos quadros, ela previu que passassem à nova classe, funcionários mais antigos. E logrou duas vantagens:

a) aumentar o número de classes de acordo com o princípio supra;

²⁰ Id. *ibid.*

b) reduzir a despesa inicial com a aplicação do novo plano de remuneração.”²¹

E continuava a exposição de motivos da Subcomissão Nabuco, referindo-se à nomenclatura dos cargos:

“A subcomissão sente-se obrigada a dizer que a desordem que encontrou nos quadros públicos excedeu às suas piores expectativas. O atual aglomerado de cargos, que mal se pode chamar quadro, com o qual se sobrecarrega o contribuinte, parece provir do acaso, da indiferença, do sentimentalismo, da incapacidade e de injunções de toda ordem. A esse quadro, sem a menor unidade, repleto de iniquidades, isto é, ao estado de coisas existentes, devem ser atribuídos, e não à subcomissão, certos reajustamentos que, a alguns, parecerão grandes em comparação com os que a outros tocaram.

A subcomissão começou por procurar um meio de expor o problema que se lhe afigurasse claro. Só assim poderia ela tentar solucioná-lo. Certo é que poderia percorrer inúmeras vezes os quadros do funcionalismo, como lhe foram apresentados, sem nunca descobrir as maiores injustiças que tinha por dever retificar.

Apresentado o problema sob forma gráfica (tanto quanto o permitiam as condições), saltou-lhe logo aos olhos — tais se revelaram as diferenças e exigências do serviço público — que não lhe restava outra solução senão a de classificar todo o pessoal, partindo do pressuposto de que a organização atual representasse pelo menos a verdadeira situação (em relação às suas funções) do funcionalismo público.

A revisão da nomenclatura dos cargos, como a fez a subcomissão, parece dispensar justificação maior.

Há, atualmente, funcionários com a mesma função e com designações diferentes; há, inversamente, funcionários com idêntica designação e com funções diversas. Isso sem falar da desigualdade de vencimentos para cargos semelhantes ou mesmo iguais.

.....

Não fosse a dificuldade que encontrou a subcomissão em averiguar a verdadeira ocupação de cada emprego, muitíssimo mais rápido teria sido o seu trabalho.

.....

Em certos casos, a subcomissão procurou reduzir o número de funções para permitir maior latitude à administração, e melhor justiça nos acessos.

.....

A redução do número de denominações formará, necessariamente, grupos maiores. E estes terão maior força e autoridade ao pleitear vantagens para suas respectivas classes.”²²

²¹ Id. *ibid.* p. 7.

²² Id. *ibid.* p. 7 e 8.

Sobre a terminologia que adotou, esclareceu a Subcomissão Nabuco: “Para maior facilidade e precisão nesta exposição, viu-se a subcomissão obrigada a preestabelecer o valor e significado de determinados termos. Assim com os vocábulos *cargo* e *função*.

Estes dois vocábulos, sinônimos para muitos, têm, não obstante, na administração pública, significado próprio.

Um *primeiro oficial* (cargo) pode ser *oficial de gabinete* (função).

Um *capitão* (cargo), posto ou patente em linguagem militar, é *adido militar* (função).

Donde se vê que o cargo é fixo, a função variável.

Também, para melhor compreensão das diferentes classes de pagamentos a serem realizadas dentro das verbas de pessoal a subcomissão viu-se obrigada a fixar terminologia precisa, que se encontra em anexo. Aliás, as organizações modernas, reconhecendo a importância de uma nomenclatura uniforme, para a simplificação e o aperfeiçoamento dos seus trabalhos, esforçam-se seguidamente por melhorá-la.”²³

A Subcomissão Nabuco somente incluiu no seu projeto, dentre o pessoal contratado, aquele que se achava tabelado no orçamento.

“Quanto aos demais a desordem total reinante na classe dos contratados impediu a subcomissão de tentar, sequer desemaranhá-la.

.....

Por esses motivos, limitou-se ela a sugerir que nos futuros contratos sejam respeitadas a escala de vencimentos e nomenclatura constantes do projeto de lei, que a este acompanha, e obedecido o salário mínimo de 300\$000.”²⁴

Finalmente, propôs a Subcomissão Nabuco a criação de um Conselho do Serviço Público Civil com a missão fundamental de promover os concursos para provimento dos cargos públicos.

A exposição de motivos da Subcomissão Nabuco estavam anexadas duas escalas de vencimentos: uma, para vigência em 1º de janeiro de 1936, data em que entrariam em vigor os novos quadros (Escala A); e a segunda, para vigência na primeira oportunidade, futuramente, tendo em vista a tendência do custo de vida no Brasil “para subir seguidamente”. Ambas as escalas compreendiam 23 padrões: na primeira, o padrão maior era de 84:000\$, e o menor, 2:400\$ (Escala A); na segunda o padrão maior era de 96:000\$ e o menor, de 3:000\$ (Escala B).²⁵

3.2 O projeto de lei da Subcomissão Nabuco

O projeto de lei da Sucomissão Nabuco seguia fielmente²⁶ as considerações expedidas na respectiva exposição de motivos, em 32 artigos aos

²³ Id. *ibid.* p. 8.

²⁴ Id. *ibid.*

²⁵ Id. *ibid.* p. 11.

²⁶ Id. *ibid.* p. 13-15.

quais se seguiam três quadros: especial, quadro I — administração central e quadro II — administração regional. A escala de vencimentos proposta era a Escala A, referida, e que compreendia os seguintes padrões anuais:

84:000\$000 (leia-se 84 contos de réis, sendo 1 conto de réis equivalente a 10 vezes 100 mil réis);²⁷ 72:000\$000; 60:000\$000; 54:000\$000; 48:000\$000; 42:000\$000; 36:000\$000; 30:000\$000; 26:400\$000; 22:800\$000; 19:200\$000; 15:600\$000; 12:000\$000; 10:800\$000; 9:600\$000; 8:400\$000; 7:200\$000; 6:000\$000; 4:800\$000; 4:200\$000; 3:600\$000; 3:000\$000; 2:400\$000.

No Distrito Federal os vencimentos mínimos seriam de 3:600\$000.

Aos funcionários cuja remuneração não tivesse sido alterada seria concedido um abono de 15% sobre o que percebessem. As vagas resultantes de desdobramento de quadros em virtude do reajustamento seriam preenchidas pelo critério da antigüidade de classe na repartição respectiva (art. 3º).

A escala de vencimentos e a nomenclatura da lei seriam aplicáveis aos contratados, mensalistas, jornalheiros e diaristas que não estivessem incluídos nos novos quadros (art. 5º).²⁸

Era mantido o regime de remuneração de quotas ou percentagens caso em que os beneficiados receberiam, do vencimento fixo, apenas o “ordenado” (2/3 do total), correspondendo o terceiro terço às quotas ou percentagens.

O Poder Executivo criaria, no prazo de seis meses, uma comissão incumbida de rever a lotação das repartições, para assegurar melhor distribuição e acesso regular do pessoal, e racionalizar os serviços (art. 10). Era instituído o Conselho Federal de Serviço Público Civil, composto de cinco membros, para implantar o sistema de concursos para preenchimento de quaisquer cargos iniciais (arts. 11 a 29).

²⁷ A unidade monetária era, até 1942, o mil-réis, que foi substituído, no referido ano, pelo cruzeiro. Este, em 1967, passou a denominar-se cruzeiro novo, correspondendo a Cr\$ 1.000 antigos. A denominação cruzeiro novo perdurou até 1970, quando foi substituída pela de cruzeiro, simplesmente.

²⁸ Note-se que o art. 5º, que trata do assunto, diz literalmente: “Art. 5º A escala de vencimentos e a nomenclatura da presente lei são aplicáveis aos funcionários contratados, mensalistas, jornalheiros e diaristas que não estejam incluídos nas tabelas anexas”. Dessa redação poder-se-ia deduzir que a aplicação dos benefícios da lei seria imediata, mas tal não ocorreria, segundo o trecho da exposição de motivos da Subcomissão Nabuco, a que se refere a nota de rodapé nº 24. A aplicação seria efetuada *à proporção que se efetuassem novos contratos*. Esse entendimento é confirmado pelo próprio Maurício Nabuco, conforme o folheto “Resposta ao deputado José Bernardino”, 1935, Editora Vozes, Petrópolis, p. 9-10. Entretanto, um membro da Subcomissão Nabuco, o Deputado Henrique Dodsworth, defendeu o ponto de vista da possibilidade de aplicação imediata da escala de vencimentos mesmo aos contratados não tabelados, pelo Poder Executivo, à vista do disposto no referido art. 5º (veja *Diário do Poder Legislativo*, de 15.12.35, p. 9.087). Parece, pois, que o art. 5º não primava pela clareza, dando motivo a interpretações diversas.

O projeto concluía pela adoção de uma “terminologia da remuneração”, no total de 23 termos: abono, ajuda de custo, auxílio, etc. (art. 30).

Os três quadros anexos ao projeto de lei compreendiam:

Quadro especial — presidente da República, ministros da Corte Suprema e procurador da República. Destes, somente o presidente da República tinha remuneração especial (240:000\$ excedentes do máximo da tabela). Os demais seriam remunerados com o máximo da tabela (84:000\$).²⁹

O quadro I — administração central (serviços do Distrito Federal e quadros únicos) era integrado por cinco partes: a primeira parte compreendia os *cargos gerais*,³⁰ a segunda, o *peçoal administrativo*,³¹ a terceira, o *peçoal de portaria*,³² a quarta, os *artífices*,³³ e a quinta, as *gratificações de função*.³⁴

O quadro II — administração regional (serviços nos Estados e no Território do Acre) compreendia somente três partes: *cargos gerais*,³⁵ *peçoal administrativo*³⁶ e *gratificação de função*.³⁷

Tanto o quadro I como o quadro II abrangiam os cargos de funcionários (então chamados “titulados”), e os contratados-tabelados (os demais contratados, não-tabelados, seriam oportunamente enquadrados, conforme foi anteriormente esclarecido).³⁸

Nas quatro primeiras partes do quadro I (ou seja, no que se refere a cargos gerais, peçoal administrativo, peçoal de portaria e artífices), assim como nas duas primeiras partes do quadro II (cargos gerais e peçoal administrativo), os cargos estão relacionados por ordem alfabética do título do cargo que foi considerado como o mais expressivo do conjunto de atribuições respectivas. Sob cada título assim escolhido os cargos correspondentes foram grupados de acordo com os vencimentos da Escala A, que, como se viu anteriormente, compreendia 23 padrões, de 2:400\$000 a 84:000\$000. No padrão mínimo foram enquadrados os cargos de artífices (alfaiates, aprendizes, carpinteiros, compositores, correeiros, eletricitas, eletrotipistas, encadernadores, estereotipistas, fundidores, gravadores, impressores, mecânicos e apontadores, correspondentes a “aprendizes de terceira classe”) e alunos enfermeiros (estagiários), no quadro I, e de agentes, aprendizes, contínuos, lavadeiras, marinheiros, religiosas-zeladoras e trabalhadores, no quadro II. No padrão máximo foram enquadrados: os ministros da Corte Suprema, o procurador da República e os ministros de Estado.

²⁹ Id. *ibid.* p. 17.

³⁰ Id. *ibid.* p. 19-291.

³¹ Id. *ibid.* p. 293-329.

³² Id. *ibid.* p. 331-49.

³³ Id. *ibid.* p. 351-453.

³⁴ Id. *ibid.* p. 455-62.

³⁵ Id. *ibid.* p. 463-625.

³⁶ Id. *ibid.* p. 627-65.

³⁷ Id. *ibid.* p. 667-71.

³⁸ Veja nota de rodapé n.º 28.

Cada degrau desses agrupamentos de cargos segundo os vencimentos era chamado de “classe”, tanto no quadro I como no quadro II. O número de classes em um agrupamento ia desde a classe única ou isolada (ex.: adidos comerciais),³⁹ até 13 classes (ex.: polícia aduaneira, quadro II).⁴⁰ O número desses agrupamentos (que o projeto chamava de “quadros”, e a que mais tarde a Lei nº 284 veio denominar de “carreira”), ia a 265 no quadro I (administração central) e a 130 no quadro II (administração regional).

As classes eram designadas pelas letras do alfabeto, com a letra A identificando, em cada agrupamento (série de classes), a classe mais alta. Seguiam-se as letras B, C, etc., identificando as classes seguintes, na ordem decrescente da remuneração. Para os padrões de vencimentos não havia qualquer código, símbolo ou referência especial, mas simplesmente a menção de seu valor em mil-réis.

Para que se tenha uma idéia mais precisa dos critérios que presidiram à classificação de cargos no Projeto Nabuco, ou seja, dos critérios que levaram ao agrupamento de cargos em classes e séries de classes, cabe examinar alguns casos, dentre os mais expressivos. Para esse fim, foi escolhido um grupo de três exemplos, em que é indiscutível a propriedade de agrupamento das classes em séries de classes, tendo em vista a natureza ou espécie de trabalho, e outro grupo de três exemplos, em que parece ter havido confusão entre *cargo* e *função*, confusão essa que a exposição de motivos do Projeto Nabuco pretendia fosse eliminada.

No primeiro grupo estão os cargos de atuário, agrônomo e almoxarife, da parte “cargos gerais”; no segundo estão os cargos de administrador, da parte “cargos gerais”, e de chefe de seção e de diretor, da parte “pessoal administrativo”, todos do quadro I.

Primeiro grupo

I — atuário

Classe	Nº de func.	Venc. anuais
A	4	36:000\$000
B	6	30:000\$000
C	2	26:400\$000
D	3	22:800\$000
Total	15	

Todos os cargos agrupados nesta série pertenciam ao atuariado do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e se denominavam, até então, atuário-chefe, atuário-assistente e atuário-adjunto.

³⁹ Id. *ibid.* p. 23.

⁴⁰ Id. *ibid.* p. 595.

II — *agrônomo*

Classe	Nº de func.	Venc. anuais
A	7	36:000\$000
B	22	26:400\$000
C	46	19:200\$000
D	64	15:600\$000
E	55	12:000\$000
Total	194	

Na sua quase-totalidade estes cargos pertenciam a repartições do Ministério da Agricultura, com um único da Escola João Luiz Alves, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

III — *almoxarife*

Classe	Nº de func.	Venc. anuais
A	3	22:800\$000
B	5	19:200\$000
C	39	15:600\$000
D	3	12:000\$000
E	38	10:800\$000
F	17	9:600\$000
G	25	8:400\$000
H	11	7:200\$000
I	10	6:000\$000
Total	151	

Os cargos deste agrupamento pertenciam a todos os ministérios da época, com excepção do da Marinha.

Segundo grupo

IV — *administrador*

Classe	Nº de func.	Venc. anuais
A	1	30:000\$000
B	2	22:800\$000
C	2	19:200\$000
D	6	15:600\$000
E	15	12:000\$000
F	5	10:800\$000
G	22	9:600\$000
H	2	8:400\$000
Total	55	

Os cargos abrangidos por este agrupamento pertenciam aos Ministérios da Fazenda, da Educação e Saúde Pública, da Justiça e Negócios Interiores e da Guerra.

V — *chefe de seção*

Classe	Nº de func.	Venc. anuais
A	60	26:400\$000
B	16	22:800\$000
C	8	19:200\$000
D	3	15:600\$000
Total	87	

Os cargos desta série pertenciam a repartições dos Ministérios da Justiça e Negócios Interiores, da Educação e Saúde Pública, do Trabalho, Indústria e Comércio, da Agricultura, da Viação e Obras Públicas e da Guerra.

Classe	Nº de func.	Venc. anuais
A	2	72:000\$000
B	2	60:000\$000
C	8	48:000\$000
D	35	42:000\$000
E	8	36:000\$000
F	3	30:000\$000
G	6	26:400\$000
H	9	22:800\$000
I	2	19:200\$000
Total	<u>75</u>	

Os cargos que formavam esta série pertenciam a todos os ministérios da época, com exceção do das Relações Exteriores.

Nos três exemplos do primeiro grupo (atuário, agrônomo e almoxarife), é fácil constatar a propriedade do agrupamento dos respectivos cargos, visto que cada agrupamento correspondia a cargos da mesma natureza ou espécie de trabalho. Nos três exemplos do segundo grupo, entretanto, tratava-se de agrupamento de cargos de chefia ou direção de setores das mais diversas atividades. Que teriam em comum, por exemplo, o cargo de administrador da Diretoria do Domínio da União (classe A da série de administrador), com o cargo do administrador do Hospital Nacional de Psicopatas (classe B da mesma série), e de administrador da Inspetoria de Marinha Mercante (classe C da mesma série)? Ou o cargo de chefe de seção da Imprensa Nacional (classe A da respectiva série, anteriormente denominado chefe de divisão, com o de chefe de seção do Tribunal Regional Eleitoral (classe B da mesma série) e de chefe de seção do Instituto Oswaldo Cruz (classe C da mesma série, denominado chefe de contabilidade e expediente na situação anterior)? Teria sido mais lógico, ao invés de uma série de classes de diretor, o estabelecimento de gratificações de funções, ou a criação de cargos isolados (como, aliás, veio a acontecer posteriormente, de acordo com a Lei nº 284, a seguir analisada), ou, ainda, a inclusão de cada cargo de chefia ou direção no topo da série de classes com a qual apresentasse maior afinidade, do ponto de vista da natureza ou espécie de trabalho.

Aliás, o conceito de “gratificação de função”, enunciado na “nomenclatura da remuneração”, objeto do art. 30, já mencionado, do Projeto Nabuco, corresponde, em parte, a uma das alternativas mencionadas. Segundo o referido artigo a “gratificação de função” seria uma “retribuição pelo exercício de funções especiais exercidas por funcionários do quadro”.

Consultando-se a lista das “gratificações de função” do quadro I — administração central, verifica-se a existência de nada menos do que 70 títulos de “gratificação de função”, atribuíveis a 148 funções extremamente variadas, desde administrador, chefe de divisão, de gabinete, de cargos, de seção e de tráfego, subdiretor, diretor e diretor geral, até funções como bibliotecário-arquivista-protocolista, contínuo, datilógrafo, foguista, juiz eleitoral, taquígrafo e zelador, entre outras. Do estudo dessa lista deduz-se que a “gratificação de função” tinha por objetivo a concessão de remuneração adicional a funções de chefia e direção, assim como a outras cujo enquadramento em determinada classe não atendessem integralmente às suas peculiaridades. Em suma, tratar-se-ia, neste caso, de cargos isolados ou únicos, e, para compensar seu enquadramento insatisfatório em determinada classe, ser-lhes-ia concedido, a título de “gratificação de função”, um acréscimo na remuneração.

Assim, havia no Projeto Nabuco duas diferentes soluções para a classificação de cargos de chefia ou direção, uma das quais — a de gratificação de função — veio depois a ser adotada, na Lei nº 284, para os cargos de chefia, estabelecendo-se, para os de direção, o “cargo isolado de provimento em comissão”.

Submetido ao plenário da comissão, o Projeto Nabuco, como já foi dito anteriormente, não logrou aprovação. As circunstâncias que levaram o plenário a essa decisão não foram oficialmente esclarecidas, e o presidente da Subcomissão Nabuco julgou-se no dever de vir a público e protestar.

Nas palavras do próprio Maurício Nabuco:

“Sem dar explicações a ninguém, desprezando a Comissão a que presidia, o Ministro da Fazenda mandou destruir toda a edição de nosso relatório, constante de dois grandes volumes *in folio* dos quais haviam sido tirados dois mil exemplares. Escaparam uns poucos, hoje em dia muito procurados pelas bibliotecas universitárias americanas.”⁴¹

.....

Com pesar assistimos a uma comissão de homens eminentes curvar-se perante a vontade do Ministro, talvez o membro da Comissão Mista menos traquejado na coisa pública. Henrique Dodsworth, honra lhe seja feita, foi o único componente da comissão a protestar, como protestou, da tribuna da Câmara dos Deputados, contra o tratamento vexatório.⁴²

.....

⁴¹ Nabuco, Maurício. *Reminiscências sérias e frívolas*. Editora Pongetti, 1969 p. 103-4. A propósito da destruição da edição do Relatório Nabuco, a autora deste artigo confirma a dificuldade de encontrar exemplares disponíveis. O próprio Maurício Nabuco não possui um exemplar. Localizou-se um na Biblioteca do Ministério das Relações Exteriores, que gentilmente dele forneceu cópia xerox. Posteriormente outro exemplar foi localizado na Biblioteca do Ministério da Fazenda.

⁴² Maurício Nabuco se refere a discursos pronunciados na Câmara dos Deputados, por Henrique Dodsworth, conforme *Diário do Poder Legislativo*, 14.12.35, p. 9.012-14, e 15.12.35, p. 9.086-8 (pesquisa gentilmente efetuada pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, a pedido da autora deste artigo).

Limitara-se Souza Costa ao arbítrio para impugnar a reforma. Se o trabalho fosse ruim ou prejudicial, ou se o Ministro dispusesse de argumentos válidos para combatê-lo, tê-los-ia divulgado. Não teria sido necessária a violência, a queima de obra impressa para que ninguém a visse, apreciasse ou julgasse.”⁴³

4. A Subcomissão José Bernardino

Para rever o trabalho da Subcomissão Nabuco, o presidente da comissão designou nova subcomissão, que veio a ser conhecida pelo nome de seu relator, Deputado José Bernardino. Após entregar o seu substitutivo, pronunciou-se o deputado criticando o projeto da Subcomissão Nabuco,⁴⁴ com palavras que levaram Maurício Nabuco a elaborar e publicar, em resposta, um folheto⁴⁵ onde diz:

“Incumbido de rever e de alterar um trabalho que pouco conhecia, fez o Sr. José Bernardino o que pôde, resolvendo cada caso isoladamente, sem plano de conjunto, e submetendo suas emendas, como assevera, uma por uma, à votação da Comissão Mista. Esta, ainda menos familiarizada com a questão, aprovou, unanimemente, tudo quanto lhe propôs o Sr. José Bernardino. Do resultado podemos concluir que o trabalho, pela sua natureza, não se prestava a ser retocado por meios empíricos. O modo de corrigi-lo seria outro. Lá chegaremos.

Essa falta de rumo fez com que a Comissão Mista, depois de recusar sua aprovação ao nosso trabalho, por conter, confessadamente, alguns erros, aprovasse um substitutivo que, só numa parte, a de pessoal de portaria, contém quase tantos erros quantos são os funcionários, isto é, alguns milhares.

A posição do Sr. José Bernardino na Comissão Mista sempre foi de merecido destaque. O seu interesse pelo reajustamento, inequívoco.

⁴³ Nabuco, Maurício. op. cit. p. 105-6.

⁴⁴ *Diário do Poder Legislativo*, 27.10.35, p. 9.920-2. As principais críticas do Deputado José Bernardino diziam respeito aos arts. 3.º e 5.º do Projeto Nabuco. Como já se disse anteriormente, o art. 3.º concedia 15% de abono aos funcionários cuja remuneração não tivesse sido alterada pelo projeto, e o art. 5.º mandava aplicar a nova escala de vencimentos e a nomenclatura do projeto aos funcionários contratados, mensalistas, jornalistas e diaristas (isto é, aos contratados não tabelados e, portanto, ainda não incluídos nas tabelas anexas ao projeto). O art. 3.º pareceu ao Deputado José Bernardino uma extravagância injustificável, visto como era de presumir-se que o funcionário “não aquinhoadado com qualquer aumento” não o fora por já estar bem pago. Propunha, assim, a substituição dos arts. 3.º e 5.º por um novo artigo (art. 4.º no Projeto José Bernardino) concedendo um abono provisório ao “pessoal não incluído nas tabelas anexas”, isto é, somente aos contratados de qualquer espécie, que foram, todos, excluídos das tabelas no Projeto José Bernardino, que “deixou a cargo de uma comissão que o projeto institui, de Lotação e Racionalização do serviço público, o exame da situação dos contratados, para o fim de incorporá-los, quanto antes, nos quadros dos funcionários efetivos”.

⁴⁵ Nabuco, Maurício. *Reminiscências sérias e frívolas*. cit. nota de rodapé à p. 105.

Foi também S. Ex^a quem me deu a impressão de melhor avaliar quanto ficaria mal à Comissão Mista deixar de remeter o projeto de reajustamento ao Executivo. Que seus esforços, para evitar esse fracasso, resultassem em a Comissão Mista mandar ao presidente da República dois projetos em vez de um, não é, evidentemente, culpa unicamente sua.

Não assisti às últimas reuniões da Comissão Mista e por isso desconheço os motivos que a levaram a enviar dois projetos. É versão mais corrente que, uma vez feita a revisão, a Comissão Mista, verificando que a “emenda havia saído pior do que o soneto”, achou preferível fazer a dupla entrega.

Criada a dúvida, estabelecido o *impasse*, ficou o Chefe do Governo, por falta de tempo para examinar os dois trabalhos, em frente a um dilema: ou não remeter projeto algum ao Congresso, ou remeter os dois. Como obrigar o presidente da República a escolher onde a própria Comissão Mista não pôde discernir?

Ao presidente da República era evidentemente difícil encaminhar o projeto da minoria da comissão; o da maioria não poderia, parece-me, enviar, entre outros motivos, *porque não era acompanhado de exposição* em que se justificasse as profundas alterações propostas na organização do serviço público no Brasil (o grifo não é do original).

Desse modo, logrou-se subtrair ao conhecimento do Poder Legislativo aqueles documentos cuja importância a Comissão Mista é a primeira a proclamar. Privaram-se os representantes da Nação de formar juízo sobre um estudo feito por ordem sua e em virtude de dispositivo expresso de lei. Adiou-se, quicá por muito anos, a solução do problema administrativo mais vital que hoje se depara à Nação.”⁴⁶

4.1 *O projeto de lei da Subcomissão Revisora (Subcomissão José Bernardino)*

O Projeto da Subcomissão Revisora, como salientou Maurício Nabuco, não era acompanhado de exposição de motivos que esclarecesse sua doutrina. O volume publicado compreendia 655 páginas, com o texto do projeto (30 artigos) e 3 quadros: especial (com os cargos de presidente da República, procurador geral da República e ministros da Corte Suprema); quadro I — administração central e quadro II — administração regional, detalhada a composição desses quadros em 647 páginas.

Os quadros I e II abrangiam os cargos dos funcionários (então chamados “titulados”) das várias repartições e os contratados tabelados. No quadro I estavam incluídos os funcionários e contratados tabelados dos serviços federais no Distrito Federal e aqueles pertencentes a quadros únicos (isto é, que abrangiam tanto os serviços federais no Distrito Federal como nos estados). O quadro II se referia exclusivamente a funcionários

⁴⁶ ———. *Resposta ao Deputado José Bernardino*. cit. p. 4-6.

e contratados tabelados de serviços federais nos estados e no território do Acre.

O quadro I compreendia cinco partes:⁴⁷ a primeira parte abrangia os “cargos gerais”;⁴⁸ a segunda parte, o “pessoal administrativo”;⁴⁹ a terceira parte, o “pessoal de portaria”;⁵⁰ a quarta parte, os “artífices”;⁵¹ e a quinta parte, as “gratificações de função”.⁵² O quadro II⁵³ compreendia três partes: a primeira parte abrangia os “cargos gerais”;⁵⁴ a segunda parte, o “pessoal administrativo”;⁵⁵ e a terceira, as “gratificações de função”.⁵⁶

Nas quatro primeiras partes do quadro I (ou seja, no que se refere a cargos gerais, pessoal administrativo, pessoal de portaria e artífices), assim como nas duas primeiras partes do quadro II (cargos gerais e pessoal administrativo), os cargos estão relacionados pela ordem alfabética do título de cargo que foi considerado como o mais expressivo do conjunto das atribuições respectivas. Sob cada título assim escolhido, os cargos correspondentes foram grupados de acordo com os vencimentos, já aumentados e adaptados a uma escala geral de 24 padrões, que ia do padrão mínimo de 1:800\$000 (um conto e oitocentos mil-réis) ao padrão máximo de 84:000\$000 (oitenta e quatro contos de réis). O padrão máximo era atribuído aos ministros da Corte Suprema, procurador-geral da República e ministros de Estado,⁵⁷ e o mínimo à classe B de aprendizes, do quadro II — administração regional (parte I, cargos gerais).⁵⁸

Assim como no projeto da Subcomissão Nabuco, cada degrau desse agrupamento de cargos era chamado de “classe”. O número de classes em um agrupamento ia desde a classe única ou isolada (ex.: adidos comerciais),⁵⁹ até 13 classes (ex.: polícia aduaneira, quadro II).⁶⁰ O número desses agrupamentos (que, como no projeto da Subcomissão Nabuco, eram chamados de “quadros”) ia a 268 no quadro I (administração central), e a 20 no quadro II (administração regional). O projeto da Subcomissão Bernardino possuía, assim, no quadro I, um número maior desses agrupamentos do que o projeto da Subcomissão Nabuco e, no quadro II, um número menor.

47 Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira. *Projeto de reajustamento de vencimentos dos funcionários públicos federais, civis*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1935. p. 11-454.

48 Id. *ibid.* p. 11-283.

49 Id. *ibid.* p. 285-320.

50 Id. *ibid.* p. 321-42.

51 Id. *ibid.* p. 343-446.

52 Id. *ibid.* p. 447-54.

53 Id. *ibid.* p. 455-655.

54 Id. *ibid.* p. 455-617.

55 Id. *ibid.* p. 619-49.

56 Id. *ibid.* p. 651-5.

57 Id. *ibid.* p. 29.

58 Id. *ibid.* p. 478.

59 Id. *ibid.* p. 15.

60 Id. *ibid.* p. 587.

Do mesmo modo que no Projeto Nabuco, as classes eram designadas pelas letras do alfabeto, com a letra A identificando, em cada agrupamento, a classe mais alta, seguindo-se as letras B, C, D, etc., assinalando as classes subseqüentes na ordem decrescente da remuneração. Aos padrões de vencimento também não correspondia um código ou símbolo, havendo apenas a indicação do seu valor em contos de réis e mil-réis.

Nesses agrupamentos de classes foram incluídos, como no Projeto Nabuco, cargos das mais diversas repartições de diferentes ministérios.

5. Diferenças e semelhanças entre os Projetos Nabuco e José Bernardino

Da análise dos dois projetos se conclui, preliminarmente, que o Projeto José Bernardino partiu, basicamente, do Projeto Nabuco. Não inovou do ponto de vista doutrinário, aceitando os conceitos fundamentais do projeto original. Tanto isso é verdade que nem sequer apresentou nova "exposição de motivos". As modificações introduzidas pelo segundo projeto diziam respeito, na sua maioria, ao enquadramento dos cargos existentes nos novos agrupamentos (chamados de "classes" e "quadros" em ambos os projetos). Em suma, na passagem da situação existente em 1935 para a nova situação (reajustamento), é que houve freqüentes diferenças, com a supressão de classes, criação de outras, modificações no enquadramento, etc.

O Projeto José Bernardino criava, como o Projeto Nabuco, uma Comissão de Lotação e Racionalização e o Conselho de Serviço Público Civil.

No texto da lei a mais significativa mudança se referia aos contratados. Destes, os que já estavam tabelados eram enquadrados pelo Projeto Nabuco como se funcionários fossem, ficando a situação dos não-tabelados para ser resolvida com a adoção, nas futuras celebrações ou renovações de contrato, dos critérios que presidiram ao reajustamento dos funcionários. O Projeto José Bernardino também abrangia os contratados tabelados e concedia a todo pessoal não figurante nos novos quadros um aumento percentual, a título de abono, deixando à Comissão de Lotação e Racionalização a missão de estudar a situação de tal pessoal, para o fim de propor a incorporação aos quadros de todo o empregado que exercesse função de caráter permanente e indispensável.

Se doutrinariamente as diferenças não eram sensíveis, do ponto de vista dos funcionários, entretanto, as repercussões dos dois projetos eram bastante diferentes, pois que deles resultavam, para um grande número de funcionários, situações significativamente diferentes, criadas para melhor ou para pior.

6. O abono provisório de janeiro de 1936

Devido aos desentendimentos havidos dentro da Comissão Mista de reforma econômico-financeira, resultou afinal a apresentação ao presidente da República de dois projetos distintos de reajustamento do funcionalismo. Rece-

bendo-os, o presidente da República tomou duas providências: enviou mensagem à Câmara dos Deputados, propondo a concessão de um abono provisório ao funcionalismo civil da União,⁶¹ projeto esse de que resultou a Lei nº 183, de 10.1.36;⁶² e mandou reestudar o problema do reajustamento por comissão constituída exclusivamente de representantes do Poder Executivo, conforme relata a notícia do Conselho Federal de Serviço Público Civil, já transcrita.⁶³

1 Do trabalho dessa terceira comissão (que veio a ser conhecida como Comissão de Reajustamento), resultou a Lei nº 284, de 28.10.36,⁶⁴ que também sofreu veto parcial. Essa lei, conhecida como Lei do Reajustamento, foi o primeiro plano de classificação de cargos do Governo federal, e o de mais longa existência, até hoje, pois somente em 1960 novo plano veio substituí-lo.⁶⁵ Também foi o único que, até hoje, se implantou integralmente, pois o plano de 1960 não chegaria a ser totalmente aplicado, substituído que foi por um terceiro plano cujas diretrizes, aprovadas em 1970,⁶⁶ ainda estão bem longe de uma final implementação.

7. Lei do Reajustamento (Lei n.º 284, de 28.10.36)

A classificação de cargos efetuada pela Lei do Reajustamento se rege, basicamente, pelos seguintes artigos:

“Art. 1º A presente lei adota o princípio geral de formação de carreiras para os funcionários civis federais.

Art. 2º São grupados em carreiras distintas, divididas em classes, as atuais carreiras e cargos públicos integrantes dos quadros do funcionalismo.

Parágrafo único. Não formam carreiras os cargos que pela sua natureza, não se submetem ao princípio geral estabelecido no art. 1º.

.....

Art. 5º Ainda que ocorra analogia ou identidade de atribuições, não haverá equivalência entre os novos quadros ministeriais, bem como entre as carreiras que os componham.

.....

Art. 33. As promoções para o preenchimento das vagas previstas nas tabelas anexas, bem como para as resultantes do desdobramento de classes, e outras que se verificarem, obedecerão, metade ao critério de antiguidade de classe e metade ao do merecimento.”

⁶¹ *Diário do Poder Legislativo*, de 1.1.36, p. 10.464-5.

⁶² O abono provisório não beneficiou os funcionários com vencimentos mensais superiores a 4:000\$000, nem outros funcionários nas condições que especificava (art. 3º).

⁶³ Veja nota de rodapé nº 13.

⁶⁴ Encaminhado o projeto à Câmara dos Deputados com mensagem de 03.09.36 (*Diário do Poder Legislativo*, 5.9.36, p. 16.478).

⁶⁵ Lei nº 3.780, de 12.07.60.

⁶⁶ Lei nº 5.645, de 10.12.1970.

Os órgãos incumbidos da implementação do novo sistema foram o Conselho Federal de Serviço Público Civil (arts. 8º a 14) e as Comissões de Eficiência, uma em cada ministério (arts. 15 a 18).

O sistema de remuneração composto de ordenado e quotas foi suprimido, ressalvados, porém, os direitos daqueles que a ele já faziam jus, conforme discriminação nas tabelas anexas à lei.

Uma primeira análise da Lei nº 284 evidencia que sua inspiração vem, evidentemente, do Projeto Nabuco: as semelhanças entre ambos são bastante significativas.

As carreiras instituídas pela Lei nº 284, por exemplo, são uma modalidade dos grupamentos de classes que, sob a denominação de “quadros”, o Projeto Nabuco propunha.⁶⁷ O Conselho Federal de Serviço Público Civil, e as Comissões de Eficiência, criados pela Lei nº 284, correspondem, de um modo geral, aos dois órgãos que o Projeto Nabuco instituiu: a Comissão de Racionalização e Lotação e o Conselho de Serviço Público Civil.

Diferentemente, e, por que não dizer, menos ambiciosamente do que o Projeto Nabuco, a Lei nº 284 não estabelecia apenas dois grandes quadros: administração central e administração regional, nos quais aquele projeto fundia os inúmeros quadros das repartições, então existentes. Na Lei nº 284, somente os ministérios da Agricultura, das Relações Exteriores e do Trabalho, Indústria e Comércio possuíam, cada um, quadro único. O Ministério da Educação e Saúde Pública compreendia 12 quadros; o da Fazenda, 15 quadros; o da Guerra, três quadros; o da Justiça e Negócios Interiores, oito quadros; o da Marinha, quatro quadros; o da Viação e Obras Públicas, 41 quadros. Ao todo, eram 86 os quadros, e neles, as carreiras da mesma denominação tinham igual número de classes.

Nas palavras do próprio Conselho Federal de Serviço Público Civil: “...observados os dois princípios basilares, da *escala única de vencimentos e da classificação do pessoal segundo as especializações profissionais*, em lugar de ser feita essa classificação dentro de dois grandes quadros apenas, ficou o funcionalismo federal repartido, primeiramente pelos diversos ministérios, e dentro desses, por quadros particulares, em número de 86 para os nove ministérios; desprezando-se ainda, por razões de ordem prática, a reunião de carreiras em quatro grandes grupos, a saber, *pessoal administrativo, pessoal de portaria, artífices e cargos gerais*, conforme constava do Projeto Nabuco, para adotar a classificação por carreiras independentes entre si. Não foi olvidado, porém, o princípio da redução do número de denominações, com o fito de formar grupos maiores, facilitando o acesso e simplificando a classificação”.⁶⁸

⁶⁷ O Projeto Nabuco (no que foi seguido pelo Projeto José Bernardino) usava duas vezes, com acepções diferentes, o termo “quadro”. No sentido acabado de referir, queria dizer, aproximadamente, “série de classes”, embora não distinguísse as classes à base de graduação por dificuldade e complexidade das funções, e sim apenas pelos vencimentos. Quando dizia quadro I (administração central) e quadro II (administração regional) significava efetivamente o que hoje se entende por *quadro*.

⁶⁸ Conselho Federal do Serviço Público Civil. “Como surgiu o reajustamento”, *Revista do Serviço Público*, ano 1, n. 1, p. 74, nov. 1937.

Consultando-se esses 86 quadros — conforme resumo em anexo a este artigo — verifica-se que havia 147 diferentes carreiras, de grau variável de especialização.

Dessas 147 carreiras, quatro (contínuo, motorista, oficial administrativo e servente) eram comuns a todos os nove ministérios da época; duas carreiras (escriturário e desenhista) eram encontradas em oito ministérios, e duas carreiras (datilógrafo e fotógrafo), em sete ministérios. E um total de 19 carreiras, incluídas as anteriores, estavam presentes pelo menos em cinco ministérios.

O Ministério da Agricultura contava com o maior número de carreiras específicas ou especializadas, no total de 29, cujo acesso se fazia em 2º grau, ou seja, após atingir-se o topo de uma carreira genérica (ex.: agrônomo silvicultor era carreira de 2º grau à qual se candidatavam os ocupantes da classe final da carreira de agrônomo — DNPV). O Ministério da Viação e Obras Públicas possuía 22 carreiras específicas, e o da Fazenda, 18.

Os padrões de vencimentos da Lei nº 284 eram em número de 23, com o vencimento mínimo anual de 2:400\$000 e o máximo de 90:000\$000. Os padrões de vencimentos eram indicados pelas letras do alfabeto, de A a X. O padrão A (2:400\$000 anuais) correspondia à classe inicial da carreira de servente; o padrão N, à classe final dos cargos mais altos de carreira, que eram os de diplomata e engenheiros. Do padrão O ao padrão X somente se beneficiavam os cargos em comissão, sendo que o padrão X correspondia ao cargo de Ministro de Estado.

Uma análise mais detida revela que as “carreiras” da Lei nº 284, embora representassem um avanço sobre o Projeto Nabuco — pois melhor caracterizavam os agrupamentos de cargos da mesma natureza ou espécie de trabalho — constituíam apenas um primeiro passo na classificação de cargos. É que esse critério de agrupamento de cargos não foi acompanhado pelo outro critério que, na técnica de classificação de cargos, tradicionalmente o complementa, e que é o da gradação por dificuldade e responsabilidade dentro de cada “carreira” ou “série de classes”, conforme, em outra oportunidade, escreveu a autora deste artigo:

“A classificação de cargos, tal como hoje a entendemos, tem suas origens mais remotas no taylorismo, muito embora o Código de Funcionários da Prússia, em 1794, e as reformas do serviço civil da Grã-Bretanha, da França e dos Estados Unidos, na segunda metade do séc. XIX, já evidenciassem preocupação em diferenciar variadas funções públicas, preocupação essa que pode ser considerada precursora da classificação de cargos.

O taylorismo, porém, e as demais concepções da organização racional que se lhe seguiram, bem como os movimentos em prol de economia e eficiência, tanto na administração pública como na de empresas, é que originaram os conceitos e os processos hoje adotados na classificação de cargos.

Pode-se mesmo dizer que o processo de avaliação mais utilizado em serviço público — o de agrupamento em classes e inclusão em níveis —

nada mais é que a aplicação simultânea dos dois princípios básicos da divisão do trabalho:

- a) o da divisão do trabalho de acordo com a diferenciação entre espécie ou natureza de trabalho (ou seja, a “especialização” de Fayol, o “princípio funcional” de Mooney, a “homogeneidade” de Gulick, a “divisão vertical” de Urwick); e,
- b) o da divisão do trabalho de acordo com a gradação por autoridade e responsabilidade (ou seja, a “hierarquia” de Fayol, o “princípio escalar” de Mooney, a “divisão horizontal” de Urwick).

Do primeiro princípio decorre o conceito de *cargo* e *classes*, do segundo, a composição de *séries de classes*; da aplicação simultânea dos dois, a inclusão das classes e séries em *níveis gerais de dificuldade e complexidade*.

A classificação de cargos por atribuições e responsabilidades é, pois, uma aplicação de princípios da concepção racionalista de organização à administração de pessoal.”⁶⁹ (Os grifos não são do original.)

O analista que adota esses conceitos vê a organização — no caso em foco, a administração federal — como um todo cujas unidades maiores são os ministérios, e cujas unidades menores são os cargos. Cada ministério é um agrupamento de atividades com o mesmo objetivo básico, ou seja, com funções essencialmente da mesma natureza. São verticais as linhas que separam os ministérios uns dos outros, indo de alto a baixo de toda a administração. Já as linhas que identificam as faixas sucessivas de autoridade e responsabilidade penetram todos os ministérios, sendo, portanto, *horizontais*. E são estas linhas horizontais, estes *níveis*, que tornam possível a comparação, para efeito de classificação, dos cargos de todos os ministérios, tanto daqueles facilmente assemelháveis entre si, como os de chefia e direção, bem como os burocráticos em geral, quanto dos mais díspares, por representarem as atividades características, típicas, de cada ministério (engenharia e medicina, nas suas várias especialidades, agronomia, química, economia, tributação, polícia, etc.).

Na Lei nº 284, a “divisão do trabalho de acordo com a diferenciação entre espécie ou natureza do trabalho” produziu as *carreiras*; mas as *classes* não representavam a “divisão do trabalho de acordo com a gradação por autoridade e responsabilidade”, e, sim, apenas oportunidade para acesso salarial em função da antiguidade e do merecimento (conforme o disposto no art. 33 da lei, já transcrito).

Ainda neste ponto se assemelhava a Lei do Reajustamento ao Projeto Nabuco, pois as classes em que este agrupava os cargos não significavam necessariamente graus sucessivos de autoridade e responsabilidade. Se, em determinado trecho da exposição de motivos do Projeto Nabuco, tem-se a impressão de que se pretendia tal gradação como no trecho sobre “classificação dos cargos, ou classificar as funções”,⁷⁰ logo a seguir se verifica clara-

⁶⁹ Wahrlich, Beatriz M. de Souza. *Administração de pessoal: princípios e técnicas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964. p. 47-8.

⁷⁰ Veja no texto deste artigo os trechos assinalados com as notas de rodapé n.os 17 e 18.

mente que cada classe significava apenas oportunidade de *acesso salarial*⁷¹ para os funcionários da classe imediatamente inferior. Em outras palavras, à *hierarquia salarial* não correspondia necessariamente uma *hierarquia funcional*, quer no Projeto Nabuco, quer na Lei nº 284.

Num outro ponto, porém, divergem o Projeto Nabuco e a Lei do Reajustamento e para tal ponto o próprio Nabuco chama atenção, criticando a referida lei.⁷² É que esta introduzia o provimento em comissão (livre escolha) de todos os cargos de direção. Já o Projeto Nabuco, como se viu anteriormente, adotara duas soluções diferentes, para os casos que especificava: numa, o cargo de diretor pertencia a uma série de classes de diretor, processando-se o provimento por acesso, em caráter efetivo; noutra, concedia-se um adicional ao salário, a título de “gratificação de função”, aos funcionários investidos em posição de chefia ou direção.

Nos primeiros anos da Lei do Reajustamento a generalização do provimento, em comissão, dos cargos de direção e o exercício, mediante gratificação de função, das posições de chefia, trouxe para os ocupantes das classes iniciais, ou seja, para os mais jovens, oportunidades de galgarem mais rapidamente posições de relevo na administração pública. Como esses anos coincidiram, em decorrência do disposto na mesma lei, exatamente com o início da institucionalização do sistema do mérito, o provimento em comissão dos cargos de direção e o exercício das funções de chefia mediante gratificação de função tendiam a beneficiar justamente os que estavam ingressando em serviço através de concurso público. Servia, assim, de fator de atração no recrutamento para a função pública e foi benéfico do ponto de vista da eficiência administrativa.

A longo prazo, entretanto, constataram-se seus efeitos disfuncionais, como, alias, assinalou em outro artigo, há vários anos, a autora deste, ao dizer:

“... Se, por um lado, o sistema da Lei nº 284 teve inicialmente a vantagem de permitir uma rápida renovação das equipes dirigentes, por outro lado sua adoção indiscriminada e permanente gerou tantos males quantos os que pretendia evitar, visto que a chefia em comissão torna a carreira extremamente aleatória. Pode-se mesmo dizer que, no sentido integral do termo, não há carreira no serviço público federal brasileiro. Mesmo nos casos em que um funcionário faz carreira através do exercício de cargos em comissão, isso pode ter acontecido tanto pelos seus méritos e qualificações pessoais como por motivos que nada tenham a ver com a qualidade de seu desempenho. Esse, aliás, é um aspecto extremamente negativo da administração de pessoal brasileira, que urge corrigir. Já constitui mesmo sério problema de ética profissional, ao ensejar o comodismo, ao estimular a transigência, mesmo contra convicções pessoais, de ocupantes de cargos

⁷¹ Veja no texto deste artigo, o trecho assinalado com a nota de rodapé nº 21.

⁷² Nabuco, Maurício. *Reminiscências sérias e frívolas*. cit. p. 103 (comentário em nota de rodapé).

em comissão, temerosos, quer por questão de prestígio, quer por questão financeira, de perderem tais cargos.”⁷³

Ainda num outro ponto eram diferentes o projeto da Subcomissão Nabuco (e também o da Subcomissão José Bernardino) e a Lei do Reajustamento. Os projetos daquelas duas subcomissões incluíam nos novos quadros do funcionalismo todos os contratados que figurassem em tabelas no orçamento da República, ao passo que a Lei do Reajustamento abrangia exclusivamente os funcionários. É que, em 1º de julho de 1936 — após, portanto, a conclusão dos trabalhos daquelas duas subcomissões, mas antes do envio ao Congresso do projeto de que resultou a Lei do Reajustamento — foram expedidos dois decretos, de n.ºs 871 e 872, referentes aos contratados. Sua situação quanto a reajustamento já estava, portanto, resolvida antes da Lei nº 284, de 28.10.36.

O Decreto nº 871 regulamentava o processo de admissão de contratados nos serviços federais. Considerava “contratados” todos os que desempenhassem serviço de natureza transitória, tidos como tais os de duração inferior a um ano, assim como os que desempenhassem cargos técnicos que não pudessem ser incluídos no quadro de funcionalismo, ou ainda os que se incumbissem de serviços permanentes ou não, sem cargos criados em lei, que tivessem sido regularmente admitidos por portaria de ministro ou por diretores e chefes de serviço, mediante autorização escrita do titular da respectiva pasta (art. 1º). Além disto estabelecia, entre outras, normas orçamentárias para as contratações para as funções técnicas (art. 8º), e fixava prazos para a apresentação, pelos ministérios, das relações de contratados com as informações que lhes diziam respeito (art. 12). Em apenso, acompanhava o decreto, a relação de todos os contratados — número, remuneração e despesa total — existentes no serviço federal.

O Decreto nº 872, da mesma data, dispunha sobre a classificação e remuneração do pessoal contratado, ao qual concedia aumentos até a remuneração máxima de 1:500\$000. Esses dois decretos foram, entretanto, de curta vigência, pois a 4 de fevereiro de 1938 — já no Estado Novo, portanto — foi expedido o Decreto-lei nº 240, que se constituiu na lei orgânica do pessoal extranumerário.

Mas — é importante ressaltar — quaisquer que sejam as críticas que se possam formular quanto à Lei do Reajustamento, forçoso é convir que ela representou, à época, um marco fundamental para a reforma administrativa em geral, e, em especial, para a reforma da administração de pessoal. Punha ordem na caótica situação existente, em que havia tantos quadros quantas eram as repartições, com os vencimentos mais díspares e variados, e sem relação quer com a natureza, quer com o grau de dificuldade e responsabilidade das atribuições exercidas; institucionalizava, no seu art. 41, o sistema do mérito previsto na Constituição de 1934,⁷⁴

⁷³ Wahrlich, Beatriz M. de Souza, Uma reforma da administração de pessoal vinculada ao processo do desenvolvimento nacional. *Revista de Administração Pública*, v. 4, n. 1, p. 7-31, jan./jun. 1970.

⁷⁴ A Constituição de 1934 explicitava, pela primeira vez, a obrigatoriedade dos concursos, em seus arts. 168 e 170, *verbis*: 168 — “Os cargos públicos são acessíveis

criando, diretamente subordinado ao presidente da República, o Conselho Federal do Serviço Público Civil, ao qual atribuiu, também, o estudo da organização dos serviços públicos a fim de propor “qualquer medida necessária a seu aperfeiçoamento”;⁷⁵ criava as Comissões de Eficiência, uma em cada ministério, diretamente articuladas com o Conselho Federal do Serviço Público Civil e destinadas a estudar permanentemente a organização dos serviços do respectivo ministério e propor as modificações necessárias à racionalização progressiva dos mesmos, bem como a lotação e relocação das repartições e as transferências dos funcionários.⁷⁶

Note-se ainda que, ao institucionalizar as bases do sistema do mérito para ingresso nas carreiras que estabelecia, a Lei nº 284 não inflexibilizou totalmente o processo de ingresso no serviço público, pois que criou, ao mesmo tempo, a categoria “pessoal extranumerário” (contratado, mensalista, diarista e tarefeiro), para o qual não exigia concurso, pelo menos de imediato, ao dispor que tal pessoal seria “admitido na forma da legislação que vigorar”.⁷⁷ Sobre a distinção entre funcionário e extranumerário acrescentava, ainda, a mesma lei:

“Art. 51. Os serviços públicos em geral, e especialmente, de natureza industrial, deverão ser constituídos por um núcleo reduzido de funcionários de quadro, que ocuparão as funções de maior responsabilidade. As funções auxiliares deverão ser executadas por pessoal extranumerário.”

Em obediência a esse dispositivo, nas tabelas da Lei nº 284 todos os cargos de artifícios então existentes (cunhador, eletricitista, gravador, impressor, mecânico, etc.), foram considerados extintos à medida que vagassem, quando então seriam admitidos extranumerários para as respectivas funções.

Finalmente, deve ser salientada a habilidade com que foi conduzida a discussão e a aprovação de emendas no Congresso; as lideranças do governo reuniram todas as emendas num só artigo, o de nº 16, que foi vetado pelo presidente da República, de sorte que nenhuma deformação sofreu o projeto, e as imperfeições encontradas nos enquadramento dos funcionários, bem como as omissões, puderam ser corrigidas pelo próprio Conselho Federal do Serviço Público Civil, *ex vi* dos arts. 2º e 6º do cap. VI — Disposições Transitórias:

“Art. 2º O CFSPC, ouvidas as Comissões de Eficiência dos respectivos ministérios, apreciará as alegações que lhe forem apresentadas sobre a organização e classificação adotadas nas tabelas anexas.

Parágrafo único. Reconhecida a procedência dessas alegações, o Conselho Federal de Serviço Público Civil proporá ao presidente da República,

a todos os brasileiros, sem distinção de sexo ou estado civil, observadas as condições que a lei estatuir”. 170 — “O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor:

.....
2º a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou título”.

⁷⁵ Lei n.º 284, de 28.10.36, art. 8.º a 10.

⁷⁶ Id. arts. 15 a 17.

⁷⁷ Id. art. 19.

até 31 de março de 1937, a correção das falhas encontradas, bem como a adoção de todas as medidas que julgar necessárias ao aperfeiçoamento do plano instituído nesta lei.

.....

Art. 6º Os funcionários, cujos cargos, porventura, tenham sido omitidos nas tabelas anexas, deverão nelas ser incluídos, nos lugares devidos, pelo CFSPC, desde que demonstrem o seu direito.”

De tudo isso se conclui que já se conhecia e procurava implantar, em 1936, uma boa parte das então modernas doutrinas e técnicas de administração de pessoal. No que se refere à classificação de cargos, faltava, porém, quem lhe desse profundidade e seqüência, introduzindo o conceito de níveis de complexidade e dificuldade das atribuições e responsabilidades, ponto entre o sistema classificatório e o plano salarial, e possibilitando, assim, a eliminação da confusão existente entre os dois planos na mente dos legisladores da época.

Logo a seguir, entretanto, insistia o Conselho de Serviço Público Civil em afirmar que as classes das carreiras significavam apenas oportunidades de acesso salarial, conforme o decidido na sua 18ª sessão extraordinária, realizada a 26.3.37:

“Expediente — Na hora do expediente pediu a palavra o Conselheiro Sampaio.

Falando pela ordem fez a exposição seguinte:

Foi convocada uma reunião extraordinária, para hoje, e outras, a seguir, deverão se realizar, para julgamento de processos encaminhados a este Conselho relativo a reclamações do funcionalismo público civil, amparadas todas no que dispõe o art. 2º, das Disposições Transitórias da Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936.

Pelo estudo das que me foram distribuídas, cheguei à conclusão de que na maioria dos casos, elas decorrem de má interpretação dos princípios básicos da Lei do Reajustamento. Devendo o Conselho julgá-las, de acordo com esses princípios, pareceu-me conveniente fazer as considerações que se seguem.

A Lei do Reajustamento reunindo e completando a legislação esparsa e heterogênea, até então em vigor, estabeleceu as seguintes normas estruturais:

1ª O funcionalismo público civil ficou reunido em grupos, segundo as profissões que, realmente, exerciam.

2ª Cada grupo profissional, constituindo carreiras distintas, destina-se a atender às necessidades de uma ou mais repartições, reunidas em quadros independentes.

3ª Feita a seleção profissional, foi fixada uma remuneração para a classe inicial de cada carreira profissional.

4ª *Fixada a remuneração da classe inicial, fez-se, em ordem ascendente — aplicado o padrão de vencimentos pré-estabelecido — o escalonamento das carreiras em classes.*

5ª *Esse escalonamento permitirá aos funcionários, mediante acesso em função da antiguidade e do merecimento, obter elevação de vencimentos.*

6ª Transformando-se os quadros restritos de repartições, reduziram-se ao mínimo os cargos sem acesso, evitando-se, por outro lado, com as medidas de precaução estabelecidas na lei, que sem o preenchimento de condições determinadas, se verifique rápido acesso de alguns em detrimento de outros.

7ª Se da fusão de quadros decorreu um decesso na classificação de antiguidade de alguns funcionários, isso foi compensado pelo aumento das possibilidades de acesso. O mesmo se verificou nos casos de interpolação de novas classes.

8ª Anteriormente à Lei do Reajustamento as funções eram inerentes aos cargos, de modo que havia funções equivalentes com remunerações diversas e respectivos cargos providos de várias maneiras. Hoje as classes dos cargos profissionais são igualmente remuneradas e o provimento dos cargos públicos é feito de modo uniforme, sendo as funções atribuídas sob o critério da especialização profissional.

9ª *A transformação dos cargos (situação antiga) em classes (situação nova) operou-se na base dos vencimentos anteriores. O padrão de vencimentos das novas classes foi, aproximadamente, indicado pelos vencimentos orçamentários (ordenado e gratificação ou quotas) do cargo, acrescido do abono provisório (Lei nº 183).*

10ª Houve exceção na aplicação desse critério, para o caso em que o resultado obtido indicava um padrão de vencimento inferior ao mínimo adotado para uma carreira, desde que fora estabelecida uma remuneração mínima para cada profissão.

11ª Se esse não fosse o critério seguido, mas o das funções, ter-se-ia todos os ocupantes dos diversos cargos englobados com remuneração equivalente à profissão, sem escalonamento em classes, tornando todos os cargos isolados.

12ª Mesmo assim, ainda se verificam funções que pela sua natureza não puderam ser incluídas nas carreiras profissionais, sendo exercidas por ocupantes de cargos isolados.

13ª Este Conselho, para assegurar a integral execução, dos dispositivos da Lei nº 284, articulado com as Comissões de Eficiência e ainda em obediência aos seus princípios estruturais, organizará os novos regulamentos e as normas administrativas gerais, de maneira a se obter a necessária uniformidade e o máximo de eficiência nos serviços públicos.

Tal é, em linhas gerais, a maneira pela qual interpreto a Lei do Reajustamento. Penso que, como erros ou falhas, devem ser consideradas, apenas, as situações que colidirem com o plano traçado. O Conselho, não sendo órgão do funcionalismo, mas do Serviço Público Civil, harmonizará os interesses dos servidores do Estado com a administração pública, corrigindo esses erros ou falhas e atendendo às reclamações que lhe parecerem justas, dentro da lei. Terminada essa fase, para a qual a lei estabeleceu o limite de 31 de março, este Conselho, dentro de suas atribuições permanentes com a colaboração das Comissões de Eficiência, iniciará o trabalho complementar e, principalmente, a revisão dos níveis de remuneração. São

estas, Sr. Presidente, as considerações que julgo convenientes fazer neste momento.”⁷⁸ (Os grifos não são do original.)

Dai se deduz, novamente, que às “classes” componentes de cada carreira, não deveriam corresponder graus crescentes de dificuldade e complexidade dos deveres e responsabilidades inerentes às carreiras, e, sim, padrões de vencimentos crescentes, aos quais se tinha acesso em função de merecimento e de antiguidade. Em suma, as carreiras da Lei nº 284 eram, verdadeiramente, na boa doutrina de classificação de cargos, *classes únicas*, com degraus salariais que davam direito a promoção horizontal (termo que alguns preferem substituir por “progressão”).

A carreira se fazia pelo acesso salarial, e não pelo acesso funcional. Era essa, efetivamente, a doutrina da Lei nº 284, ratificada pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil, e consolidada pelas seguintes definições de *cargo*, *classe* e *carreira*, no primeiro Estatuto de Funcionalismo Público Civil da União, expedido em 1939.⁷⁹

“Art. 4º Os *cargos* são de carreira ou isolados.

Parágrafo único. São de *carreira* os que se integram em *classes* e correspondem a uma *profissão*; *isolados*, os que *não se podem integrar em classes* e correspondem a certa e determinada função.

Art. 5º *Classes* é um agrupamento de cargos da mesma profissão e de igual padrão de vencimento.

Art. 6º *Carreira* é um conjunto de classes da mesma profissão, escalonadas segundo os padrões de vencimento.” (Os grifos não são do original.)

Para ainda melhor caracterizar que as classes não correspondiam a determinado nível de atribuições e responsabilidades no plano salarial, logo a seguir o mesmo estatuto determinava:

“Art. 9º Não haverá equivalência entre as diferentes carreiras.”

Entretanto, pouco tempo depois daquela resolução do Conselho, Dardeau Vieira escrevia na *Revista do Serviço Público*:

“Quando se fala em classificação de cargos, de modo indeterminado, tem-se por implícito que se trata da classificação relativa a funções e responsabilidades. Não que seja esse o critério exclusivo, mas porque é o de maior importância, o que mais intimamente se prende às ulteriores fases da administração de pessoal.

.....

A classificação dos cargos é o elemento básico na administração de pessoal. Dela depende o sistema de remuneração, a seleção inicial, a orientação a imprimir ao treinamento dos funcionários, o regime de promoções e transferências. Além disso, fornece uma terminologia uniforme que facilita o tratamento de todos os assuntos referentes ao funcionalismo, inclusive a elaboração orçamentária, e constitui auxílio poderoso às funções de organização e direção.

⁷⁸ Conselho Federal do Serviço Público Civil, Atas das sessões, 18.^a extraordinária, em 26.03.67. *Revista do Serviço Público*, v. 1, n. 2, p. 113-4, jan. 1938.

⁷⁹ Decreto-lei n.º 1.713, de 28.10.1939.

Cumpra salientar, antes de tudo, que são coisas distintas, embora relacionadas, a classificação e a remuneração dos cargos.

A confusão, que geralmente se faz, decorre da circunstância de frequentemente se apresentarem os dois sistemas reunidos, sob o aspecto formal. Mas não será necessária uma análise detida para compreender que classificar não é remunerar. O plano de remuneração assenta, com efeito, no plano de classificação; mas não deixa de sofrer a influência de outros fatores, importantes também, como a situação do mercado, a qualidade do pessoal desejado, o custo de vida e suas variações no tempo e no espaço, encargos de família, condições especiais do trabalho, etc. Daí decorre que dois cargos sujeitos à mesma classificação, na base de funções e responsabilidades, podem ser pagos de modo diferente, se outros elementos forem considerados na determinação do plano de vencimentos.

.....

Não é difícil verificar, portanto, a diferença que existe entre uma coisa e outra. Se o funcionário nem sempre dela se apercebe é que, além da reunião formal dos dois sistemas, a classificação só lhe interessa pelos efeitos que produz sobre a remuneração e muitas vezes constitui o único fator determinante dos vencimentos.

Embora distintos, não são independentes os planos de classificação e remuneração. Ao contrário, aquele constitui a única base sólida em que pode assentar o segundo, sujeito depois à influência de outros fatores, como se procurou salientar.

O princípio que vem sendo universalmente aceito para determinação do salário do empregado é o 'equal pay for equal work', ou seja, a proporcionalidade entre vencimentos, de um lado, e funções e responsabilidades, do outro. Não será difícil compreender que a sua aplicação depende, em primeiro lugar, de uma análise minuciosa que permita reunir em grupos distintos os cargos que apresentem semelhança bastante para merecer um tratamento igual. Isso feito, cumpre estabelecer, entre esses grupos, uma gradação que determine a desigualdade de tratamento a lhes ser dispensado. Por outras palavras, a aplicação do 'equal pay for equal work' pressupõe, necessariamente, a classificação dos cargos na base das funções e responsabilidade."⁸⁰

A divulgação dessa doutrina coerente e atualizada, não se seguiu uma regulamentação das carreiras que retificasse o conceito de classe estabelecido pela Lei nº 284 e lhe desse o sentido de degrau na hierarquia dos respectivos deveres e responsabilidades. A confusão entre plano de classificação e plano salarial perdurou até 1960, quando a Lei nº 3.780, inspirada na lei de classificação de cargos norte-americana, veio substituir a Lei nº 284, mas, como se sabe, teve destino bem mais melancólico do que aquela, pois não chegou a ser totalmente implantada e acabou revogada pela Lei nº 5.645, de 10.12.70 — esta, também, ainda em fase de implantação.

⁸⁰ Dardeau Vieira, A. Administração de Pessoal, I, A classificação dos cargos como elemento básico. *Revista do Serviço Público*, v. 2, n. 2, p. 5-6, maio 1938.

Um último comentário, neste ponto: os especialistas em administração de pessoal não são unânimes na preferência pelos planos de classificação de cargos do tipo norte-americano, do qual resultam geralmente milhares de classes e centenas de séries de classes.

Felix Nigro, por exemplo, já dizia em 1959:

“Dois tipos de classificação de cargos adotam-se atualmente no mundo. Nos Estados Unidos, no Canadá, Porto Rico, Panamá e Costa Rica, os cargos são classificados à base de *suas atribuições e responsabilidades*. É o que se chama classificação por atribuições. Na Europa Ocidental, principalmente na Inglaterra, França e Alemanha, prevalece o tipo de *classificação por ordenação* (ou por *categorias*). Isso quer dizer que os cargos são agrupados em amplas categorias, de acordo com os requisitos exigidos e, de um modo geral, com as qualidades pessoais dos respectivos ocupantes. (Este período não está grifado no original.)

.....

... Numa classificação por atribuições, o ponto de partida é a análise pormenorizada das tarefas exigidas em cada cargo.

.....

Certos termos são essenciais para que se entenda o processo norte-americano de classificação de cargos, tal como hoje adotado. Em primeiro lugar, temos o *cargo* (vago ou ocupado), que se define como um conjunto de atribuições e responsabilidades, exigindo os serviços de seu ocupante em tempo integral ou parcial.

.....

Classe é o agrupamento de cargos, suficientemente idênticos em atribuições, responsabilidades e requisitos, para justificar, no seu preenchimento, os mesmos requisitos, as mesmas provas de seleção e a adoção de uma só escala de salários. A classe é o conceito-chave, pois define a base em que os cargos são agrupados.

.....

É a própria essência do processo de classificação, ou seja, decidir quais os cargos que devam ser considerados ‘aproximadamente’ idênticos em atribuições e responsabilidade. Diz-se ‘aproximadamente’, porque não existem dois cargos absolutamente idênticos.

.....

Série de classes traduz as diferenças no grau de responsabilidade e dificuldade dos cargos do mesmo tipo de trabalho (escriturário A, B ou C, por exemplo, quando essas letras são usadas para indicar diferentes níveis de dificuldade e responsabilidade).

.....

Um terceiro conceito também importante é o de *grau* ou *nível*. Em sua verdadeira acepção, o nível é mais uma parte do plano de vencimentos do

que do de classificação de cargos. O nível abrange todas as classes de cargos incluídas na mesma escala de salários, *qualquer que seja o tipo de trabalho que representem*.

.....

A essência da classificação de cargos à base de atribuições e, também, para muitos, seu ponto crítico, é que os cargos são distribuídos em classes, segundo suas atribuições e responsabilidades. Isso significa que as qualidades pessoais de seus ocupantes são completamente irrelevantes. O classificador deve ser admirado por aplicar esse critério lógico (lógico, evidentemente, apenas num sistema de classificação por atribuições), mas é essa a causa das oposições que lhe são levantadas.

.....

Cabem agora alguns comentários mais sobre as características distintas da classificação norte-americana típica, na base das atribuições do cargo. De regra, o número de classes é considerável, montando a várias centenas em uma administração estadual ou municipal de bom tamanho. No serviço federal, existem, é claro, milhares de classes diferentes.

.....

Na classificação norte-americana por atribuições, *visa-se à "precisão" e as classes são restritas* para refletirem não apenas diferentes tipos de trabalho científico, mas, também, diferentes graus de dificuldades e responsabilidade em cada especialização. (O grifo não é do original.)

.....

Assim, para os poucos subgrupos que compõem a classe de oficiais científicos, no serviço público britânico, dezenas de classes seriam criadas⁸¹ para químicos, físicos, engenheiros-químicos, bioquímicos, químicos de metabolismo e diretores de laboratórios de diferentes tipos.

.....

Conforme declarou acertadamente Roger Gregoire, na Inglaterra e na Europa Ocidental o elemento básico *é o ocupante e não o cargo*, como acontece nos Estados Unidos. (O grifo não é do original.) Eis o que escreve esse autor acerca da Grã-Bretanha, França e Alemanha:

‘O serviço civil não é apenas a justaposição de todos os servidores do serviço público em determinado momento. É uma equipe, cujos componentes, mais ou menos intercambiáveis, são recrutados por suas qualidades pessoais e gradualmente treinados para que possam ocupar com o máximo de sua capacidade cargos existentes ou futuros, em algumas repartições do Governo. Um funcionário público é, primordialmente, o membro de uma corporação: está, pois, qualificado a preencher uma série de cargos classificados no mesmo nível, embora o trabalho possa variar grandemente em cada um deles. Sua designação para um desses cargos é decisão de importância secundária perfeitamente distinta e, se for transferido desse cargo para outro, no mesmo nível, sua situação não se modificará.’

⁸¹ O autor se refere à classificação norte-americana.

Embora aplique estritamente o princípio de salário igual para trabalho igual, a classificação por atribuições é muito menos flexível do que a classificação por categoria. Uma vez que as classes são distribuídas em níveis e cada nível corresponde a uma escala distinta de salário, não é brincadeira ser colocado numa classe inferior — em outras palavras, ser rebaixado. Da mesma forma, a insistência de classificar cada cargo segundo as responsabilidades impossibilita atender-se às necessidades de remuneração de pessoas que recebem oferecimentos mais altos de empresas privadas, para executar o mesmo trabalho. Se, por exemplo, o candidato em perspectiva puder desempenhar as atribuições de um engenheiro de segunda classe, o governo não lhe poderá oferecer os vencimentos de um engenheiro de terceira classe ou de nível mais alto ainda. Num sistema de classificação por categoria, esse problema não existe, uma vez que o nível oferecido poderá ajustar-se às qualificações e ao conceito profissional do indivíduo.”⁸² (O grifo não é do original.)

O sistema da Lei do Reajustamento, portanto, não se filiava estritamente quer ao modelo norte-americano, quer ao modelo da Europa Ocidental, mas, devidamente aperfeiçoado, poderia assemelhar-se ao primeiro, embora com menor número de série de classes (carreiras), o que seria, aliás, uma característica positiva. Isso, entretanto, não chegou a acontecer, e ele acabou substituído por outro plano que procurava aproximar-se do modelo norte-americano,⁸³ mas esse novo plano, como é sabido, após 10 anos de sua decretação ainda não fora senão parcialmente adotado quando acabou sendo substituído por outro, também ainda apenas parcialmente implantado.⁸⁴

Concluindo estas observações sobre a Lei do Reajustamento, é oportuno transcrever os seguintes comentários do Conselho Federal do Serviço Público Civil, publicados em 1937:

“Não será exagerado qualificar de monumental a obra de organização e moralização dos serviços públicos, que culminou com a promulgação da Lei do Reajustamento; nem será oportuno lembrar que, longe de sobrecarregar os quadros ou de onerar excessivamente os cofres públicos, essa medida reduziu imediatamente de 57.167 para 56.864 o número de lugares existentes, aumentando apenas de 561.449:811\$100 para 580.282:437\$500 os encargos do Tesouro, sendo de notar que, quando o Reajustamento tiver plena aplicação, pela extinção dos numerosos cargos excedentes ainda ocupados, essas cifras serão reduzidas para 55.815 lugares, impor-

⁸² Nigro, Felix. *Administração de pessoal no serviço público*. Fundação Getúlio Vargas, 1966. p. 106-26 (ed. original, em inglês, de 1959).

⁸³ Lei nº 3.780, de 12.07.60.

⁸⁴ Lei n.º 5.645, de 10.12.70. Note-se que a progressiva implantação dos princípios desta lei vem tornando cada vez mais difícil a compreensão dos critérios que regem tal implantação. Veja-se, a propósito, a crítica da autora deste artigo a alguns desses critérios, em *Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente*. *Revista de Administração Pública*, v. 8, n. 2, abr./jun. 1974, p. 62-5.

tando em uma despesa total de 529.173:656\$600, ou seja uma *redução de 1.352 lugares e uma economia de 32.276:254\$900 anualmente.*⁸⁵

8. O pioneiro da reforma administrativa brasileira

Maurício Nabuco foi, inegavelmente, o pioneiro da reforma administrativa em nosso País. Sua formação o credenciava amplamente a esse pioneirismo. Nasceu em Londres, Inglaterra, berço de memoráveis campanhas pela reforma do serviço público civil e onde ela primeiro se concretizou, e cujas idéias centrais foram depois exportadas com êxito para os Estados Unidos, onde Maurício Nabuco passou cinco anos de sua adolescência acompanhando seu pai, Joaquim Nabuco, então embaixador do Brasil junto àquele país.

Em entrevista⁸⁶ que teve a bondade de conceder à autora deste artigo, ressaltou Maurício Nabuco que o introdutor, em nosso País, das idéias de reforma do serviço civil fora seu pai, Joaquim Nabuco.

Realmente, há quase um século proferia Joaquim Nabuco conceitos reformistas extremamente avançados para a época. Assim é que, em sessão de 3 de abril de 1879, na Câmara dos Deputados, a propósito da discussão do orçamento nacional, teceu Nabuco uma série de considerações⁸⁷ sobre a necessidade da “reforma do serviço civil, porque muitas de nossas despesas provêm exatamente de nosso sistema administrativo”. Comentava, a seguir, que a reforma do serviço norte-americano tinha sido “objeto, e pomo da discórdia da última campanha presidencial dos Estados Unidos”.⁸⁸ E esclarecia: “Quando falo em eficiência do serviço civil refiro-me a medidas seguramente de economia, por um lado, mas, por outro, de ordem, de distribuição de serviço, de aptidão, de promoção, de responsabilidade prática, que dêem mais garantias ao merecimento e ao trabalho, outros meios de ação aos agentes do Poder Executivo, outros meios de fiscalização ao Parlamento, para que os serviços públicos sejam feitos e administrados

⁸⁵ Conselho Federal do Serviço Público Civil. Como surgiu o reajustamento. *Revista do Serviço Público*, ano 1, v. 1, p. 74, nov. 1937.

⁸⁶ Entrevista concedida em 13.10.75.

⁸⁷ *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 03.04.1879, p. 376-90 (pesquisa gentilmente efetuada pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, a pedido da autora deste artigo).

⁸⁸ Idem. p. 384. Joaquim Nabuco se referia à campanha sucessória do Presidente Grant (que governou de 1869 a 1876), da qual resultou a eleição do Presidente Hayes (1877 a 1880) que, por sua vez, foi sucedido pelo Presidente Garfield (1881), assassinado por um candidato a cargo público, frustrado pela não obtenção da almejada nomeação. O atentado foi em 02.07.1881, ocorrendo a morte no mês de setembro. A campanha pela reforma do serviço civil teve início na década de 50 e levou aproximadamente 30 anos para produzir a Lei do Serviço Civil, em 1883 (Lei Pendleton, de 16.01.1883). Extraído de Kaplan, H. Eliot. *The law of civil service*. New York, Matthew Bender and Co. 1958. p. 6-10 e *The Encyclopedia Americana*. A Universal Reference Library. Frederick Converse Beach ed. New York, Scientific American Compiling, Dep't, 1908, v. 8 e 9.

como se fossem confiados à iniciativa, ao interesse, e à responsabilidade particular.”⁸⁹

E, logo adiante, completava seu pensamento com as seguintes palavras: “O honrado presidente dos Estados Unidos dizia em uma carta circular aos empregados superiores do porto de Nova Iorque, por ele nomeados, e que dispõem ali de grande patronato e imensa clientela: nem as cartas do presidente, nem as do secretário da Fazenda, nem as dos senadores e membros do Congresso devem prevalecer para a nomeação, demissão ou promoção dos empregados sob vossas ordens. *Guiai-vos pelos princípios certos da reforma do serviço civil. O que é preciso é haver entre nós esse mesmo sistema uniforme dos Estados Unidos e da Inglaterra; é responsabilidade efetiva, e para isso maior autoridade daqueles empregados que respondem perante o ministro por esses mesmos serviços, pelos quais o ministro responde perante as Câmaras.*”⁹⁰ (O grifo não é do original.)

Para que se tenha uma idéia do avanço das proposições de Joaquim Nabuco, basta salientar que somente em 1883, pela Lei Pendleton, foi institucionalizado o sistema do mérito a nível federal e criada a Comissão do Serviço Civil nos Estados Unidos.

É de presumir-se, portanto, que o interesse de Maurício Nabuco pela reforma do serviço civil tenha sido inicialmente despertado pelo convívio com o próprio Joaquim Nabuco. Posteriormente — é o próprio Maurício Nabuco quem relata —⁹¹ veio a conhecer Theodore Roosevelt, que, antes de ser presidente dos Estados Unidos (1901-1909), fora membro da Comissão do Serviço Civil (1889-1895), órgão criado pela Lei Pendleton. Após sua participação nessa Comissão, Theodore Roosevelt presidiu o Conselho dos Comissários de Polícia de Nova Iorque, onde firmou sua posição como líder reformista.⁹² Quando esteve no Brasil, de dezembro de 1913 a maio de 1914, para as memoráveis viagens com Rondon, Theodore Roosevelt teve como um de seus assessores o jovem Maurício Nabuco.⁹³ Sua convivência deve ter contribuído para consolidação das idéias de Nabuco sobre a reforma do serviço civil.

Por outro lado, e segundo suas próprias palavras, já antes de 1920 conhecia Maurício Nabuco as idéias de Taylor, que muito o influenciaram. Familiarizou-se depois com a obra de Willoughby, ou seja, com a teoria do departamento de administração geral, e mais tarde, com o fayolismo.⁹⁴ Nos 10 anos que antecederam sua designação para a presidência da Subcomissão do Reajustamento, escreveu com frequência sobre o serviço público e a necessidade de sua reforma, na imprensa diária.⁹⁵ É membro-

⁸⁹ *Anais da Câmara dos Deputados*. Sessão de 3.4.1879, p. 385.

⁹⁰ Id. *ibid*.

⁹¹ Fatos revelados à autora na mencionada entrevista.

⁹² Verbete sobre Theodore Roosevelt, *Encyclopaedia Britannica*. v. 19, 1971. p. 606.

⁹³ Entrevista mencionada.

⁹⁴ Id. *ibid*.

⁹⁵ Nabuco, Maurício. *Reminiscências sérias e frívolas*. cit. p. 102.

presidente do Conselho Curador da Fundação Getúlio Vargas, desde a instituição da Fundação, em 1944.

9. Conclusões

A Lei nº 284, de 28.10.36, marca o início da reforma administrativa federal voltada, de um lado, para a organização dos serviços públicos e seu aperfeiçoamento, e, de outro lado, para a administração dos recursos humanos da administração, sob a égide do sistema do mérito. Nas suas origens doutrinárias são facilmente identificáveis a influência da análise weberiana da burocracia, assim como da experiência norte-americana de que resultou a reforma do serviço civil naquele país, muito embora tais influências só mais tarde viessem a ser formalmente reconhecidas, através das páginas da *Revista do Serviço Público*, órgão editado pelo DASP a partir de novembro de 1937. Também é facilmente localizada em Maurício Nabuco a liderança na introdução dessas idéias no Brasil, quer diretamente — através de artigos nos jornais e de sua atuação à frente da Subcomissão que presidiu — quer indiretamente, através da influência que exerceu sobre os responsáveis pela elaboração e implantação da Lei nº 284, em especial sobre Luiz Simões Lopes e Moacyr Briggs.⁹⁶

Os objetivos da Lei nº 284 viriam, muito cedo, a ser absorvidos por objetivos ainda mais amplos, definidos no art. 67 da Constituição de 1937,⁹⁷ e que dariam lugar à criação do DASP, em 1938,⁹⁸ com a conseqüente extinção do Conselho Federal do Serviço Público Civil. Ainda uma vez mais ficaria comprovada a influência das idéias norte-americanas sobre a reforma administrativa, à vista da evidente semelhança entre o referido art. 67 da Constituição de 1937 e a Lei de Orçamento e Contabilidade dos EUA, de 1921, conforme a autora lembrou em outra oportunidade.⁹⁹

Com essa ampliação dos propósitos iniciais da reforma de 1936, completava-se, com bastante nitidez, o quadro geral que prevaleceria até 1945, e que caracterizava um movimento de reforma concentrada nas atividades-meio, na instrumentalidade administrativa, ou seja, uma reforma voltada predominantemente para dentro da própria administração, objetivando,

⁹⁶ A autora deste artigo ouviu de ambos, repetidas vezes, através de anos, referências a essa influência.

⁹⁷ “Art. 67. Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; b) organizar, anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.”

⁹⁸ Decreto-lei n.º 578, de 30.7.38.

⁹⁹ Wahrlich, Beatriz M. de Souza. *Administração de pessoal: princípios e técnicas*. cit. p. 25-6.

através de maior racionalidade e do próprio sistema do mérito, o aumento da eficiência administrativa.

Bibliografia

Basbaum, Leôncio. *História sincera da República de 1930 a 1960*. São Paulo, Editora Edaglit, Edições LB, 1962. 287 p.

Brasil. Constituição de 1934. *Constituições do Brasil*. 4. ed., Organização de Fernando H. Mendes de Almeida, São Paulo, Edição Saraiva, 1963.

———. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Estudos Legislativos. *Reforma econômico-financeira de 1935*. (Pesquisa bibliográfica encomendada pela FGV.) Brasília, CDI, nov. 1975, inédito.

———. Câmara dos Deputados. *Discurso proferido pelo Ex^{mo}. Sr. Ministro Arthur de Souza Costa na sessão de 14.10.35*. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1935, 69 p.

———. Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira. *Relatório da Subcomissão encarregada do reajustamento dos quadros do serviço público civil*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional. 1935 (Subcomissão Nabuco), 671 p.

———. Comissão Mista de Reforma Econômico-Financeira. *Projeto de reajustamento de vencimentos dos funcionários públicos federais civis*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1935 (Subcomissão José Bernardino), 655 p.

———. Presidente Getúlio Vargas. Razões de veto; veto parcial ao projeto que se converteu na Lei n.º 51, de 14.5.35. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, *Diário Oficial*, de 22.5.35, p. 10.267-8.

———. Conselho Federal do Serviço Público Civil. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, Conselho Federal do Serviço Público Civil. ano 1, v. 1, n. 1, nov. 1937 e ano 2, v. 1, n. 1, jan. 1938.

———. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria-Geral. Órgãos do MEC e universidades; histórico administrativo — ementário. Rio de Janeiro, Serviço de Documentação, 1970, 447 p.

———. Coleção das Leis do Brasil de 1935. Atos do Poder Executivo, v. 1, Decretos de janeiro a maio. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1936.

———. Congresso Nacional. *Diário do Poder Legislativo*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional; de 25.5.35, 27.10.35, 14.12.35, 15.12.35, 01.01.36 e 05.09.36.

———. Leis, decretos, etc. Lei nº 284 — de 28 de outubro de 1936, “Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências.” Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, *Diário Oficial*, Suplemento ao nº 252, 30 de outubro de 1936.

———. Coleção das Leis do Brasil de 1936. Atos do Poder Legislativo, 1ª Parte. Leis. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1938.

———. Coleção das Leis do Brasil de 1938. Atos do Poder Executivo, v. 2, Decretos-leis de julho a setembro. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1939.

———. Coleção das Leis do Brasil de 1939. Atos do Poder Executivo, v. 8, Decretos-leis de outubro a dezembro. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1939.

———. Coleção das Leis do Brasil de 1960. Atos do Poder Legislativo, v. 3, Leis de abril a junho. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1961.

———. Coleção das Leis do Brasil de 1970. Atos do Poder Legislativo; Atos Legislativos do Poder Executivo, v. 7, Leis de outubro a dezembro, Departamento de Imprensa Nacional, 1971.

Calmon, Pedro. *História do Brasil; A República e o desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1959. v. 6.

Carone, Edgard. *A segunda república (1930-1937)*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973. 452 p.

Correio da Manhã (Jornal). Diários referentes ao mês de maio de 1935.

Corrêa Júnior, M. Pio. Organização da Comissão do Serviço Público Civil nos EUA e Estrutura Geral dos Serviços. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, Conselho Federal do Serviço Público Civil. v. 1, n. 1, p. 38-40, nov. 1937.

Coutinho, Afrânio. *Brasil e brasileiros de hoje*. Rio de Janeiro, Editorial Sul Americana, S.A. 1961. v. 2, 650 p.

Dardeau Vieira, A. Administração de Pessoal I — A classificação dos cargos como elemento básico. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, Conselho Federal do Serviço Público Civil, v. 2, n. 2, p. 5-6, maio 1938.

———. *Classificação de cargos* (tese de concurso para Técnico de Administração do DASP). Rio de Janeiro, DASP, Imprensa Nacional, 1941, 71 p.

Encyclopaedia Britannica. Encyclopaedia Britannica, Inc., Chicago, 1971. v. 19.

Fausto, Boris. *A Revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo, 2. ed. Editora Brasiliense, 1972. 118 p.

Kaplan, H. Eliot. *The law of civil service*. New York, Matthew Bender Company, Incorporated, 1958. 440 p.

Lambert, Francis. Tendências da reforma administrativa no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, v. 4, n. 1, p. 135-58, jan./jun. 1970.

Lopes, Tomas de Vilanova Monteiro. Etapas da evolução político-administrativa do Brasil. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, DASP, v. 75, n. 3, p. 316-321, jun. 1957.

Nabuco, Joaquim. *Discursos parlamentares; 1879-1889*. São Paulo, Instituto Progresso Editorial S.A. 1949. 378 p.

———. *Minha formação*. Rio de Janeiro, Editora José Olympio, 1957. 258 p.

Nabuco, Maurício. *Reminiscências sérias e frívolas*. Rio de Janeiro, Ed. Pongetti, 1969. 236 p.

———. *Resposta ao Deputado José Bernardino*. Petrópolis, Ed. Vozes, 1935. 20 p.

———. *Algumas reflexões sobre diplomacia*. Rio de Janeiro, Ed. Irmãos Pongetti, 1955. 101 p.

Nascimento, Kleber T. *Classificação de cargos no Brasil*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, FGV, 1962. 139 p.

Nigro, Felix. *Administração de pessoal no serviço público*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966. 624 p.

Pessoa Sobrinho, Eduardo Pinto & Dias, José Nazaré Teixeira. *Princípios de administração de pessoal*. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1940. 324 p.

Pinto, Bilac & Aguiar Dias, Floriano. *Leis administrativas do Brasil*. Rio de Janeiro, Forense, 1959. 2 v.

Silva, Benedicto. O reajustamento do funcionalismo. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, Conselho Federal do Serviço Público Civil, ano 1, v. 1, n. 1, p. 6-8, nov. 1937.

The Encyclopaedia Americana. A universal reference library. Frederick Converse Beach, ed. New York, Scientific American Compiling Dep't, 1908. v. 8 e 9.

Vargas, Getúlio. *A Nova Política do Brasil*. Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1938. v. 1, 254 p.

Währlich, Beatriz M. de Souza. *Administração de pessoal: princípios e técnicas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964. 168 p.

———. Uma reforma da administração de pessoal vinculada ao processo de desenvolvimento nacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 4, n. 1, p. 7-31, jan./jun. 1970.

———. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 8, n. 2, p. 27-75, abr./jun. 1974.

Summary

In her second article based on research still underway concerning the administrative reform of the 1930-1945 period (the first article was published in the fourth quarter,

1975, issue of this review), the author analyzes the process which led to Law 284, known as the Readjustment Act, of October 28, 1936. She describes the law's specific content and its repercussions in terms of administrative reform.

The origins of this law are found in a debate which first developed in the Mixed Commission on Economic-Financial Reform, created on May 14, 1935 by Law 51. The commission was charged with, among other things, drawing up proposals to revise civil and military pay scales "within budgetary possibilities" and "respecting the criterion of equal pay for equal functions and responsibilities". Initially, a subcommission was formed to draw up the bill to revise pay scales through a job classification program. However, this bill did not receive support from the full commission, which apparently feared that it would increase budgetary expenses excessively. Therefore, a new subcommission was set up, this time to review the bill in order to reduce its projected cost. Because the commission was unable to settle definitively on either bill, it eventually sent both of them to the President's office. Faced with this impasse, the President proposed to Congress that a provisional increase in salary be granted to members of the civil service, and that a new commission be established, composed solely of members of the Executive branch, to restudy the problem of readjusting salaries. It was from the work of this commission that the Readjustment Act developed. The act established the merit system, and approved the federal government's first job classification plan, which would not be substituted until 1960.

The author presents evidence that the Readjustment Act actually signaled the beginning of administrative reform with a view to improving the public services efficiency, as well as to administering the government's human resources on the basis of a merit system.

The author then observes that the theoretical origins of this reformist effort are easily traced to the Weberian analysis of bureaucracy, as well as to the American experience of civil service reform, despite the fact that such influences were not immediately formally recognized.

Finally, the author emphasizes the relevance of the leadership of Maurício Nabuco in the introduction of these ideas in Brazil, both directly — through his articles in the press and his activity in the subcommission which produced the first readjustment bill — and indirectly — through the influence which he held over those responsible for drawing up and implementing the Readjustment Act in its final form.

BIBLIOTECA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Praia de Botafogo 190 — 7.º andar

266-1512 ramal 170 — Serviço de Referência e Circulação;
ramal 171 — Serviço de Referência Legislativa.

Horário: janeiro e fevereiro, todos os dias úteis das 8 às 17,30 horas; março a dezembro, todos os dias úteis, das 8 às 20 horas e aos sábados, das 9 às 12 horas.

BIBLIOTECA DO INSTITUTO DE SELEÇÃO E ORIENTAÇÃO PROFISSIONAL

Rua da Candelária 6 — 3.º andar 221-2331.

Horário: todos os dias úteis das 8 às 12 e das 13 às 17 horas, exceto 5.ª-feira das 13 às 17 horas.