

101

Por que não Combinar a Classificação de Cargos Com a Organização de Serviços?

CLYDE E. SHOE

Do grupo de classificação de cargos da
11ª Região do Serviço Civil dos
Estados Unidos

Tradução de MARY CARDOSO

ACREDITA a maioria dos administradores que a melhor maneira pela qual pode desempenhar as tarefas que lhe são confiadas consiste em dividi-las em especialidades, como orçamento e pessoal, e subdividir pessoal em diferentes áreas, tais como enquadramento e relações de trabalho, esta última por sua vez subdividida em orientação e administração — e assim por diante, numa dúzia de outras especialidades. Esperam eles conseguir maiores vantagens, com a mais profunda penetração que tal subdivisão torna possível, do que desvantagens, que resultariam do perigo de ver as coisas pela rama e do esforço extra de coordenação exigido para que se obtivesse uma unidade de propósito.

Mas, por que correr o risco, quando não é necessário? Quero-me referir a duas subdivisões no campo da administração federal, denominadas classificação de cargos e organização e exame de métodos.

O objetivo deste estudo é sugerir que tais propósitos se combinem num esquema único, mostrando as possíveis vantagens que decorrerão de semelhante organização de trabalho. Isso não irá, exatamente, ampliar as fronteiras do conhecimento em matéria de administração. Já foi sugerido anteriormente mas, pelo que sei, precisa ainda ter a oportunidade de uma séria tentativa, especialmente em serviços regionais, onde não é prático adotar a especialização.

A principal justificativa para a especialização, em administração ou em qualquer outro campo, é que o assunto é muito amplo

para que uma pessoa o possa conhecer competentemente, ou que os segmentos são tão dissemelhantes que não se podem misturar. No estudo da classificação de cargos e da organização e exame de métodos, nada me impressionou mais do que a similaridade entre aquilo que os praticantes de ambas as técnicas devem saber, em matéria de princípios, entre os passos que devem dar, para coleta de dados, entre as decisões afins, que precisarão tomar.

Uma das maiores vantagens da combinação das funções de organização e métodos com as de classificação, num conceito único, consiste na possibilidade de economia de trabalho, já que, em ambas as especialidades, uma das fases mais importantes é a demorada tarefa da pesquisa. Esse estágio assume grandes proporções em qualquer estudo ou investigação e os fatos, que cada especialista precisa conhecer, são de um modo geral os mesmos.

Assim, por exemplo, para uma sã apreciação em qualquer das duas especialidades é preciso que o técnico tenha conhecimento do propósito ou missão da organização e dos tipos de pessoas necessárias para atingi-los; do tipo e da fonte de informação essencial de onde deriva sua atividade; de suas linhas de comunicação, autoridade e promoção. A acumulação de conhecimento sobre tais fatos nem sempre é fácil, e o processo é, frequentemente, bastante lento.

Sendo assim, nossos dois especialistas gastam muito de seu tempo palmilhando o mesmo terreno, fazendo as mesmas perguntas e aprendendo as mesmas coisas sobre relações de trabalho entre pessoas. Esse processo de coleta de dados, é claro, não constitui tarefa de um momento, mas prossegue continuamente, conforme o exijam os acontecimentos, as personalidades, as condições do ambiente. Não há dúvida de que, se um só indivíduo fôr examinar as unidades de trabalho sob o duplo aspecto da organização e da classificação, não realizará trabalho tão extenso quanto o que seria feito por dois pesquisadores, cada um confinado apenas à sua própria especialidade. Não será, porém, pouco razoável admitir que um técnico, que combine conhecimento dos dois setores, possa cobrir bem mais da metade do mesmo terreno, realizando, assim, significativa economia.

Tem sido afirmado que, embora os examinadores de métodos e de organização e os classificadores de cargos recolham os mesmos fatos, os encaram de diferentes pontos-de-vista, com a mente imbuída de diferentes princípios e em atitudes orientadas para diferentes objetivos. E que, sendo assim, os fatos de um não têm valor para o outro — mais ou menos como seria se um pintor transmitisse a um geólogo suas observações sobre uma montanha.

Se existe diferença em perspectiva, princípio e objetivo, então essa diferença tem muito pouca importância para a aliança que sugerimos. Comparemos, para exemplificar, alguns dos princípios, regras ou como se prefira chamar, mutuamente compatíveis:

Continuidade — as estruturas organizacionais deveriam estabelecer escalas de promoção, de modo que se grupem os deveres e estabeleçam os cargos numa tal relação que permita a seus ocupantes a aquisição da experiência necessária ao preenchimento de cargos correlacionados de maior responsabilidade. Poucos — se é que os há — técnicos de administração estarão mais bem equipados pelo treinamento ocupacional do que os classificadores de cargos, para esquadriñar e definir espécies de trabalho, níveis de responsabilidade e características de cargos.

Equilíbrio — os classificadores de cargos devem estabelecer atribuições que reflitam a distribuição de responsabilidades definida pelos técnicos de organização e métodos. Seu trabalho não é fácil, alterando aqui e ali, para conciliar modificações surgidas e situando a autoridade próxima aos pontos de ação, sem fracionar esta última, e perturbam-se quando os resultados de suas composições não refletem o que haviam inicialmente estabelecido. A disparidade é em geral explicada pela dificuldade dos classificadores em compreenderem o papel correspondente ao cargo que estão demarcando, ou pela incapacidade dos supervisores e empregados de se adaptarem às modificações. Longas conferências são úteis, via de regra, para remover as disparidades, mas tais mal-entendidos não ocorreriam se o classificador participasse do trabalho de definição das responsabilidades e se o organizador acompanhasse, depois, o controle da execução.

Divisão do trabalho — a definição de diferentes espécies de trabalho é fundamental para ambos os especialistas. Os técnicos de organização estudam e definem a natureza e o número de funções básicas existentes numa unidade de trabalho. Os classificadores dão nome a essas funções e as arrumam em posição, na proporção em que as mesmas vão sendo atribuídas a correspondentes cargos. Não há negar que essas tarefas diferem entre si, mas são tão diferentes os conhecimentos necessários para sua execução? Se os dois especialistas são competentes, disporão de um conhecimento sobre a

organização que não será excedido por ninguém, dentro do grupo administrativo. Cada um deve ser capaz de distinguir entre grandes e pequenas funções e entre importantes e não importantes tarefas. Cada um deve saber reconhecer e justificar a influência dos fatores de personalidade na estrutura da organização. Se afastarmos esses processos de trabalho e esses requisitos de conhecimento, pouco restará em qualquer dos campos.

Definição de funções e conteúdo do trabalho — Quase todo classificador reclama contra a má organização e a soma de mal definida responsabilidade de que toma conhecimento no decorrer de suas investigações. O trabalho combinado que sugerimos aqui dar-lhe-á oportunidade de desempenhar com o máximo de rendimento sua função de "serviço", do mesmo modo o habilitará a dar cumprimento à lei. Que acontecerá, então, em semelhante esquema, à tórre de marfim em que se encastelou a classificação de cargos e sobre a qual tanto ouvimos falar? Creio que se desvanecerá, junto com muitos dos males da excessiva especialização.

Os técnicos de organização e métodos de trabalho também se vêem, às vezes, numa espécie de tórre de marfim. Se tomarem parte no processo de classificação, colherão uma série de vantagens, pela ampla oportunidade que terão de ver, no nascedouro, os efeitos de suas recomendações, coisa que raramente podem ver com a perspectiva indispensável daquele que procede à classificação individual de cargos.

Ainda um outro aparte ao tema "o maior dos serviços à administração", e que é o seguinte: muitos órgãos regionais do governo federal poderiam conduzir melhor seus interesses se dispusessem de maior autoridade em matéria de organização e classificação. A combinação das duas funções em cargos únicos tornaria mais econômico para as repartições a delegação de tais atribuições a níveis mais baixos da organização.

Acredita-se que os classificadores executam seu trabalho de definição de atribuições na base daquilo que apuram no desempenho das tarefas, embora em razão de fatores de personalidade ou outros motivos, os cargos acabem diferindo do que figurava no plano inicial de organização. Uma das críticas feitas à combinação aqui proposta assinala que, se o mesmo técnico que prevê um cargo num plano de classificação também executa o trabalho de classificá-lo, poderá prevalecer uma forte tendência

para classificar antes de acôrdo com o plano do que em função da situação real em que o trabalho é executado. A minha resposta é que um técnico realmente competente perceberá o valor de situações "não autorizadas", mas que tenham mérito — mérito êsse que decorrerá das pessoas que estejam preenchendo os cargos, ou de defeitos inerentes ao plano de classificação. E êsse especialista estará, igualmente, em posição de decidir sôbre as situações "não autorizadas" que não tenham valor algum. Os técnicos de administração, de modo geral, já se inclinam por dever de ofício a chamar a atenção para os casos de má utilização de mão-de-obra e outras falhas de organização. O Programa de Utilização e Conservação de Mão-de-Obra, esposado pelo Presidente da República, torna isso bem claro. Não obstante, essa responsabilidade não elimina os problemas de coordenação decorrentes de um excesso de especialização.

A sugestão contida neste trabalho limita-se, apenas, às tarefas cotidianas nos dois campos, porque é muito possível que a concentração dos encargos de classificação em postos individuais venha a ser uma desvantagem nos altos escalões de planejamento da organização, onde decisões de grande importância, como por exemplo a determinação de funções substantivas de vastas divisões, dão a medida do trabalho. Isso não deveria, porém, constituir uma grande limitação, já que a proporção maior do trabalho de classificação e organização no Serviço Público não tem êsse caráter, consistindo apenas em problemas diários de manutenção. A proposta não visa, também, à aplicação aos classificadores da Comissão do Serviço Civil, cuja autoridade decorre mais de preceitos estatutários do que de critério administrativo.

Em resumo, a divisão de trabalho que ora prevalece, separando tarefas cotidianas de organização e classificação, representa um desperdício, em termos de duplicação e mal-entendido, além de ser antinatural, em termos de princípio e de método. Para cada um desses campos, recrutamos principiantes portadores das mesmas qualificações fundamentais, tornamo-los familiares com os mesmos princípios, ensinamos-lhes as mesmas técnicas. Depois disso tudo, passamos a classificá-los em diferentes grupos ocupacionais, colocamo-los em diferentes locais de trabalho e dedicamos enormes esforços à tentativa de manter os dois grupos em harmonia. Alguns anos desses esforços não serviram para eliminar, nem mesmo para reduzir de forma significativa os problemas de coordenação. Classificação e organização, na realidade, constituem um campo só. Por que não as combinar?