

PESSOAL

Delegação de Competência na Classificação de Cargos — Teoria e Prática

H. DONALD MC INNIS

Tradução de *Maria de Lourdes Lima Modiano*

No momento em que se discute na Câmara Federal o projeto de lei que estabelece, no serviço público federal brasileiro, um plano de classificação de cargos na base das atribuições e responsabilidades, é de toda oportunidade a divulgação do presente trabalho publicado na "Public Personnel Review" (The Civil Service Assembly of the United States and Canada), e no qual o autor, H. DONALD MC INNIS, Chefe do Escritório de Classificação e Remuneração do Ministério da Guerra em Pearl Harbor expõe, com a autoridade que lhe dá uma longa experiência, problema de grande interesse, qual o do funcionamento do órgão central destinado a administrar o plano. (N.R.)

ONDE quer que exista um plano de classificação de cargos, existirá sempre o problema da atribuição da competência para a essa classificação. No serviço público, pelo menos, o assunto é geralmente resolvido pela delegação de competência, feita pelo órgão central de administração do Plano (como, por exemplo, a Comissão do Serviço Civil) aos chefes dos vários departamentos governamentais, os quais, por sua vez, determinam, na própria jurisdição, até que ponto poderão delegar esse contrôle. Assim, no Governo Federal, essa competência passa da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos, para sessenta e tantos chefes de repartição e, destes, para vários níveis abaixo, em diferentes esquemas administrativos. Quase todas as repartições, porém, adotam a praxe de delegar essa competência de classificação até o limite do nível de comando independente — o escritório regional ou distrital, ou órgão principal. Quase sem exceção, tal delegação é dada ao chefe da repartição e não a técnicos afeitos à execução diária de trabalho de classificação.

O objetivo do presente artigo é examinar as praxes dominantes da delegação de competência em matéria de classificação, visando a explicar suas bases e seus efeitos e, ainda, conforme o resultado desse exame, sugerir outro esquema.

A INTEGRIDADE ESSENCIAL DA CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Antes de entrarmos no assunto principal do presente trabalho, há um ponto que deve ser esclarecido. É o problema da integridade da função de classificação de cargos dentro de uma organização.

Praticamente, qualquer estudante de Administração e a maioria dos administradores concordarão quanto aos seguintes pontos:

a) os cargos, dentro da organização, deverão ser grupados a fim de simplificar-se a administração;

b) êsses grupamentos devem ser feitos exclusivamente na base da semelhança das atribuições e responsabilidades; e

c) o grupamento deverá ser feito por analistas de cargos, bem treinados e imparciais. Parece, pois, que todos concordam em que a classificação de cargos é vantajosa para a organização, que as classificações individuais devem basear-se apenas em fatos objetivos acêrca do trabalho e que essa classificação só pode ser feita por técnicos especializados. Esta dedução não poderia ser mais acertada.

O fato é que a maioria dos administradores, que consideram favoravelmente a classificação de cargos, imaginam ser a mesma um processo rudimentar de "arrumação", visando a orientar a administração na fixação dos salários dos empregados. São os chefes que acreditam que a classificação de cargos, feita estritamente na base das atribuições e responsabilidades, será, em princípio, uma boa medida, mas que, em casos individuais, as atribuições e responsabilidades constituem apenas dois, entre muitos outros fatores, que devem ser ponderados, no estabelecimento do título, do grau e da remuneração do cargo. E' o grupo que alega, entre outras coisas, que será melhor para a organização ajustar a classificação de um cargo para atrair um bom empregado, do que não ajustar a classificação e, destarte, perder o empregado. Para êsses chefes, a correta classificação dos cargos depende inteiramente da conveniência da administração; os critérios técnicos dos analistas da classificação constituem apenas pontos de partida para os processos de administração, na fixação dos salários dos empregados.

Naturalmente, êste conceito não encontra apoio nem na teoria da classificação nem na respectiva lei. No método de classificação, não há lugar para êsse critério cambiante de aplicar ou pôr de lado os princípios de classificação, segundo o aspecto do caso. Nenhum plano de classificação, por mais bem elaborado que seja, poderá resistir por muito tempo a uma extensa barragem de "exceções". Mais cedo ou mais tarde, ressurgirá, assim, exatamente, a situação que, anteriormente, exigiu a implantação do plano.

A firme convicção de muitos dos que dedicaram anos ao estudo dos problemas da remuneração no serviço público é que só há uma maneira de fazer-se classificação de cargos e esta é fazê-la bem feita e completa, aplicando-se, cem por cento, a todos os casos. Isso significa, especialmente, fazê-la bem quando "dói" — quando, por exemplo, significa perder um ótimo servidor, não poder admitir um excelente candidato ou, ainda, causar prejuízo financeiro a alguém — ou quando, simplesmente, significa um pouco mais de trabalho para

os chefes. No fim, a organização só poderá beneficiar-se, por ter enfrentado essas decisões desagradáveis. Essa rigidez é necessária para manter a integridade e o senso de realidade, indispensáveis à sua eficiência. E' possível que, por vêzes, não se perceba, mas muito se pode alegar em favor desta opinião de que a classificação atende melhor às suas finalidades quando são firmes suas decisões técnicas. Muito, também, se poderá dizer no sentido de que se a classificação não merecer esta aceitação por parte de uma organização, melhor será desistir dela de uma vez. E' o que pensam, em todo caso, inúmeros funcionários e é esta a premissa básica da tese aqui defendida.

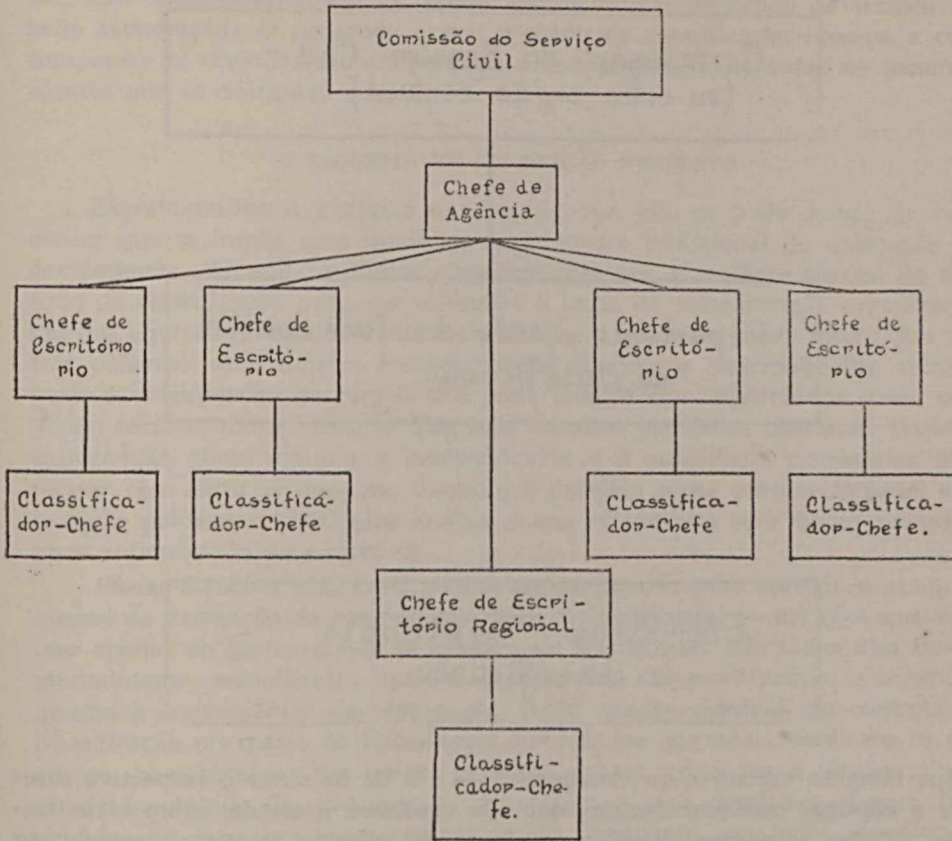
O ATUAL ESQUEMA DE DELEGAÇÃO

Como dissemos, a delegação de competência no serviço civil obedece a um esquema quase invariável. A natureza desse esquema é, mais ou menos, a indicada no organograma junto.

De acôrdo com êsse organograma, a administração do plano de classificação cabe a um órgão central, regulador, via de regra, a Comissão do Serviço Civil. Êste órgão, geralmente, prefere concentrar seus esforços no contrôle da política, no desenvolvimento de padrões e na fiscalização do funcionamento do sistema. A competência final da classificação é por êle delegada aos chefes das repartições independentes. Êstes chefes, não podendo, evidentemente, estudar e classificar, pessoalmente, todos os cargos de sua organização, delegam, por sua vez, essa competência a outros chefes que lhes são subordinados. Caracteristicamente, é neste nível que aparece a turma de classificação — o grupo de técnicos cuja única tarefa consiste em classificar todos os cargos da unidade organizacional, de acôrdo com as leis, regulamentos e padrões do órgão central. Tipicamente, também, a função da classificação situa-se no órgão de pessoal, como unidade integrante do mesmo. Normalmente, numa organização medianamente grande, o Chefe da Classificação é subordinado a um Oficial Administrativo Chefe, o qual, por sua vez, é subordinado ao Chefe da Repartição ou a um representante dêste. Normalmente, também, as autoridades acima do Chefe da Classificação não têm preparo técnico em matéria de classificação de cargos.

ORIGEM DO ESQUEMA

Não será preciso ir muito longe para encontrar o raciocínio que impôs êsse esquema organizacional rígido na maioria das estruturas do serviço civil. O que se alega é o seguinte: a classificação de cargos constitui elemento integrante da administração geral. Nestas condições, em cada nível importante da organização, a autoridade superior deve ter inteiro contrôle de seu uso dentro de sua organização. Se um diretor de repartição regional é responsável pelo programa regional, lógicamente será a autoridade máxima em tôdas as atividades que afetem a execução desse programa, inclusive na classificação dos cargos. . . O chefe da organização é responsável pelo bem-estar e pelo moral dos servidores da organização. A classificação de cargos influi



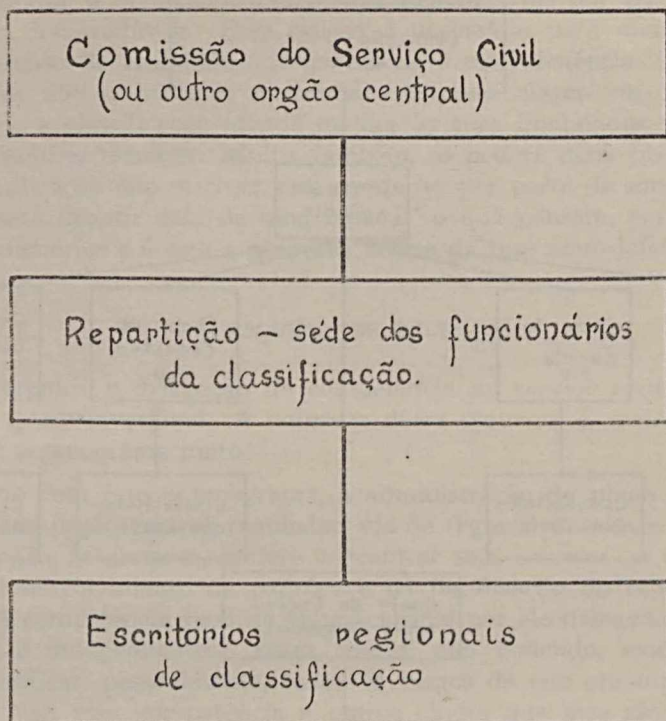
diretamente, tanto no bem-estar, como no moral. Logo, o Chefe da organização deve controlar a classificação dos cargos de sua organização... e assim por diante.

ANÁLISE DO ESQUEMA

Há muita lógica neste raciocínio... antes de ser bem examinado. Especificamente, que poderá um chefe, legitimamente, exigir da classificação, no que diz respeito à sua organização? Três coisas deverá exigir:

- a) que a classificação dos cargos seja feita com presteza;
- b) que a classificação dos cargos seja feita com correção; e
- c) que, tanto êle como seus auxiliares sejam mantidos a par da aplicação geral e dos efeitos específicos da atividade classificadora de cargos em sua organização. Na realidade, conforme adiante demonstraremos, tôdas essas finalidades serão mais eficientemente atendidas se os classificadores não pertencerem à organização.

Em resumo, a única finalidade atendida quando a função de classificação é mantida em situação subalterna numa organização — seja esta um aeroporto, um estaleiro, um escritório regional, uma repartição central ou um



departamento executivo governamental — é a de habilitar o respectivo diretor a eliminar qualquer decisão, que não considere acertada, sobre classificação. Todas as razões alegadas em favor do referido esquema, resumem-se nesta, que é a essencial.

Consideremos, porém, esse argumento. Quem melhor poderá julgar do “acerto” ou correção de uma decisão sobre classificação: o chefe do pessoal, que nunca classificou um cargo, ou um analista de cargos experiente? O chefe da repartição, sem um conhecimento minucioso dos fatos sobre o trabalho, ou o pessoal da classificação, que conhece a fundo esses fatos? Aceita a premissa de que a classificação deve *sempre* basear-se nas atribuições e responsabilidades do cargo, só pode haver uma resposta para essas perguntas. Também isso não significa que a equipe de classificação nunca erre, que seja segura e infalível. Seria o cúmulo da presunção. O que queremos dizer, sem medo de errar, é que a classificação será mais acertada numa organização onde se faça exclusivamente sob a responsabilidade de classificadores de cargos.

Atualmente, um Classificador-Chefe, adido a uma organização, nas circunstâncias acima descritas, vê-se obrigado a seguir uma senda profissional um tanto tortuosa. Por melhores que sejam suas intenções, jamais poderá escapar ao fato de estar subordinado a alguém que, administrativamente, lhe é superior, mas via de regra, tecnicamente inferior. Isso significa, inevitavelmente, em certos casos, o sacrifício do critério técnico, em proveito do que se supõe, erroneamente, ser o critério administrativo superior. O classificador

não tem outra alternativa: ou aceita esse sacrifício periódico da técnica ou pede exoneração. O resultado é que o plano de classificação começa a corromper-se na organização, acarretando a reimplantação de todos os inconvenientes que se destinava a sanar.

O ESQUEMA DE DELEGAÇÃO PROPOSTO

Examinando-se o histórico da classificação, não se pode deixar de concordar que se impõe uma mudança no esquema tradicional de delegação de competência. Acreditam muitos classificadores que o malôgro parcial do método de classificação pode ser atribuído à linha de subordinação organizacional das equipes de classificação, mais do que a qualquer outro fator. Em outras palavras, uma função, essencialmente objetiva e essencialmente técnica, como a classificação de cargos, não pode manter sua objetividade e seu progresso técnico, numa situação que, não somente apresenta contínuas pressões subversivas, como elimina a independência e a autoridade necessárias para resistir com êxito às mesmas. Embora o paralelo possa parecer forçado, essa situação pelos seus resultados lembra o que aconteceria se o poder judiciário fôsse subordinado ao executivo.

Várias soluções aceitáveis podem ser lembradas para corrigir o atual esquema da delegação de competência para a classificação — soluções que diferem apenas no grau em que se afastam do *status quo*. São todas elas fundamentalmente semelhantes quanto à natureza da modificação; concordam quanto à conveniência da eliminação, tanto quanto possível, do controle da classificação por parte de todas essas autoridades que não classificam os cargos em base técnica. Em outras palavras, acham todos que o técnico diretamente incumbido da classificação dos cargos e seus auxiliares, devem ficar situados na estrutura organizacional onde funcionam, em lugar tão elevado quanto fôr administrativamente possível. Em alguns órgãos, isso significará que o esquema de delegação indicado no organograma, seria representativo; em outros, o chefe da classificação ficaria diretamente subordinado a um alto funcionário, na sede da repartição e, em outros, ao próprio chefe da repartição.

De acordo com a tese aqui defendida, porém, é preciso uma modificação ainda maior do esquema em vigor, a fim de que possam ser plenamente aproveitadas as vantagens da classificação de cargos. A natureza do esquema que propomos é a indicada no organograma seguinte.

LINHA DE SUBORDINAÇÃO DA AUTORIDADE DE CLASSIFICAÇÃO

De acordo com este esquema, da mesma forma que no atual, a responsabilidade da administração do plano de classificação cabe a um órgão central regulador, em geral da Comissão do Serviço Civil. Neste caso, porém, a competência de classificar todos os cargos, dentro do Plano, cabe exclusivamente à Comissão, não sendo delegada aos chefes de repartições. Em todas as organizações governamentais, a classificação dos cargos é feita pelos próprios classificadores da Comissão, adidos aos escritórios centrais ou distritais de classificação, localizados nos setores de concentração inicial dos cargos.

Em alguns casos, os classificadores da Comissão trabalham em repartições de grande lotação, tais como estaleiros ou bases aéreas. Os pedidos de classificação, das repartições, são encaminhados a êsses classificadores residentes, exatamente da mesma maneira por que seriam encaminhados à turma de classificação pertencente à repartição. A diferença, com êste esquema, é que ninguém, no órgão do pessoal, poderá inverter o critério da classificação, se êste não fôr de seu agrado.

Conforme dissemos linhas acima, há tres coisas que um chefe de repartição pode razoavelmente desejar da classificação de cargos: serviço rápido; bom serviço; e serviço consultivo. Todos êsses três requisitos serão atendidos mais eficientemente, com a adoção do esquema aqui proposto.

RAPIDEZ DO SERVIÇO DE CLASSIFICAÇÃO

Sem prejuízo da qualidade, a rapidez do serviço depende, principalmente, do número de classificadores disponíveis, para atender prontamente aos pedidos. Nada, no sistema proposto, impede que os escritórios de classificação da Comissão sejam providos de pessoal em número suficiente para atender às necessidades, da mesma forma que as próprias repartições, no sistema atual. Não é esta a dificuldade, porém. O caso é — como já demonstrou cunclusivamente o Departamento da Marinha dos Estados Unidos — que o rendimento dos classificadores, no sistema proposto, será três ou quatro vêzes superior ao que se verifica no sistema atual. Em outras palavras, a rapidez do serviço de classificação não é a mesma. Aumenta, sensivelmente, quando os classificadores são sujeitos ao contrôle administrativo e técnico, exclusivamente, de outros classificadores. Além disso, um esquema centralizado — descentralizado, do tipo aqui recomendado, permite a pronta designação de toda uma equipe, para atender a qualquer acúmulo de trabalho, onde ocorrer, ou a quaisquer outras situações de emergência. A vantagem, para o Govêrno, com o esquema proposto, mede-se, não apenas em têrmos de serviço mais rápido de classificação, como, também, em têrmos de maior economia e melhor retribuição, em serviço, dos impostos pagos pelos contribuintes.

QUALIDADE DO SERVIÇO DE CLASSIFICAÇÃO

Com a adoção do plano proposto, a qualidade do serviço melhorará ainda mais do que a quantidade. Para começar, a seleção, o treinamento e a promoção dos classificadores de cargos, no serviço público federal seriam controlados pelo órgão central administrador. Isso, não somente daria maior uniformidade de critério, como, também, certamente, produziria melhores técnicos e, conseqüentemente melhor critério de classificação. Em segundo lugar, poder-se-ia esperar, do plano proposto, um contrôle mais rígido do trabalho dos classificadores por toda parte, especialmente no tocante à observância dos padrões de avaliação para a classificação, adotados pela Comissão. Haveria, inegavelmente, um intercâmbio mais independente de informações técnicas, interpretações e orientação, desde que todos os classificadores estariam livres da ameaça de qualquer ação disciplinar, caso se recusassem a classificar cargos de acôrdo com outras diretrizes. Êste ponto já foi por nós bem focalizado.

SERVIÇO CONSULTIVO PARA AUTORIDADES OPERATIVAS

O trabalho de emitir pareceres sôbre efeitos de reorganizações, sugerir modos de reforçar os cargos, iniciar processos internos de classificação, realizar reuniões educacionais e instrutivas, participar da elaboração de padrões de recrutamento, execução, etc., é, entre as funções de classificação, a que menos aproveitaria da modificação sugerida quanto às linhas de autoridade. Pelo que se presume, os classificadores de cargos, qualquer que seja o esquema organizacional a que estejam sujeitos, prestarão pareceres esclarecidos e honestos, sempre que solicitados. Assim, não se poderia dizer que, dentro do sistema proposto, houvesse qualquer modificação. Poder-se-ia, no máximo, alegar que os pareceres de um classificador que não pertença à repartição seriam talvez mais proveitoso e isto, por duas razões: não sofreria qualquer pressão psicológica, para dar respostas apenas agradáveis e teria geralmente, conhecimento de várias organizações diferentes, para procurar exemplos e resolver sôbre a natureza do seu parecer. Nada, também, leva a pensar que o classificador deva pertencer a uma organização, para poder compreender seu maquinismo e, assim, estar habilitado a dar pareceres acertados. O importante é que o parecer do classificador será talvez mais equilibrado, terá maior objetividade e visão, se o mesmo estiver livre de emoção nos negócios pessoais e do programa das autoridades a quem deva fornecer parecer técnico. Os mesmos fatores que militam em favor da rotação periódica de postos entre correspondentes estrangeiros e serviços de relações exteriores do Departamento de Estado, indicam a conveniência do sistema aqui proposto.

RESUMO E CONCLUSÕES

A tese dêste artigo pode resumir-se na seguinte série de pontos:

- 1.º) A classificação de cargos tem por fim estabelecer um método eficiente de manter-se equidade de remuneração em determinada estrutura administrativa e, de um modo geral, simplificar os processos de administração.
- 2.º) O princípio básico do método de classificação é que os cargos devem ser classificados exclusivamente na base da dificuldade e da responsabilidade das respectivas atribuições.
- 3.º) A função da classificação atende melhor a uma organização, quando é feita corretamente, isto é, quando todos os cargos, sem exceção, são classificados estritamente na base de cuidadosa e objetiva avaliação das respectivas atribuições e responsabilidades.
- 4.º) Conseguem-se uma exatidão quase perfeita entre as várias classificações de cargos, quando a classificação é exclusivamente feita por analistas de cargos, experientes e competentes.
- 5.º) Não basta que os classificadores sejam experientes e competentes para prestarem melhores serviços a uma organização. É preciso, também, que estejam fóra do contrôle de outros funcionários, na organização. Suas decisões técnicas devem ser sujeitas apenas a revisão e contrôle de outros classificadores.

6.º) O método tradicional em vigor, de delegar-se competência para classificação, não permite a necessária independência técnica aos classificadores, o que acarreta resultados desastrosos, conforme geralmente se observa em qualquer setor do serviço civil.

7.º) As autoridades, em tôdas as organizações, teriam melhor serviço de classificação em tres aspectos — rapidez, qualidade de ação e pareceres gerais — se todos os classificadores do serviço civil fôsem subordinados a um só órgão, isto é, à Comissão do Serviço Civil. Além disso, haveria considerável economia financeira.

Muitas pessoas, não há dúvida, concordarão com êstes argumentos, com algumas restrições de ordem prática. Dirão, em primeiro lugar, que nada garante que o órgão administrador central (no caso, a Comissão do Serviço Civil) poderia fazer melhor trabalho com o contrôle direto da classificação. Poderiam alegar ainda que será extremamente difícil manter-se pessoal adequado para a classificação, devido às dificuldades que a modificação proposta acarretaria no orçamento. Isto é verdade. Finalmente, poderão alegar o grande perigo de concentrar-se tal parcela de autoridade num grupo de servidores, sem qualquer outro contrôle para contrabalançar essa autoridade. Potencialmente, pelo menos, também isso é verdade.

Há, naturalmente, respostas específicas para tôdas essas objeções. Assim, pode-se responder que a súbita criação de muitas repartições de classificação, com funcionários dispondo de diferentes graus de experiência e capacidade, e subordinadas à Comissão do Serviço Civil, proporcionará, certamente, grande estímulo em tôdas as direções, no sentido do aperfeiçoamento da política, da técnica e dos esforços coordenados em favor da lei de classificação. E não se deve pensar que pelo fato de determinada atividade tornar-se, súbitamente, mais suscetível de apreciação orçamentária, o resultado dessa apreciação seja desfavorável. Finalmente, é preciso não esquecer que a concentração administrativa de pessoal para a execução de determinada função, ao invés de levar a abusos de autoridade, normalmente leva ao uso mais controlado e inteligente da mesma. De qualquer forma, a fiscalização governamental não seria, de forma alguma, afetada por uma reorganização interna do tipo proposto.

Todavia, a resposta básica às objeções de ordem prática, não é específica, mas geral. É a seguinte: nada será bom em teoria, se não o fôr na prática. Se os argumentos expostos neste artigo, defendendo a modificação ao esquema de delegação de competência para a classificação dos cargos, forem bons e sólidos, sómente bons resultados se poderá esperar de sua execução. As objeções de ordem prática, do tipo citado, não são apenas destruídas com respostas específicas. São praticamente, sem valor. Pode-se demonstrar que a modificação do sistema de classificação é uma necessidade. Há outro plano que também poderia ser adotado. As considerações de ordem prática devem ser ponderadas, não como barreiras insuperáveis, mas, apenas, como elementos a ser apreciados e considerados, na realização do objetivo principal. Assim é que se anda para a frente.