

Administração de Pessoal e Classificação de Cargos

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

ADMINISTRAÇÃO de pessoal, como ser integrante da *administrative management* ou da administração institucional de Willoughby, é um dos aspectos do grande sistema de administração geral ou instrumental; convém não perder de vista estas considerações e evitar equívocos que poderiam advir do estudo insular e destacado dos seus problemas (1). É necessário particularizar, para efeito de estudo, método de trabalho e especialização. A administração geral ou meio é conjunto cujas partes — pessoal, organização, material, orçamento — se articulam e coordenam estreitamente na solução de qualquer problema complexo relacionado com o serviço público.

A par disso, a administração de pessoal é de importância transcendental no conjunto de interesse da administração institucional; trata do que se chama "man power" e hoje as nações se governam com o concurso de técnicos especializados, indispensáveis à dinamização da máquina administrativa. Precisam, assim, ser os melhores, mais hábeis e bem dotados, os "best brains of each generation", como afirmou Leonard White (2).

O movimento do "scientific management" iniciado por F. WINSLOW TAYLOR, a partir da primeira guerra mundial, pode ser considerado um dos fatos mais notáveis em prol da racionalização do serviço público (3). Ocorreu algo semelhante

(1) "Personnel administration, however, cannot and should not be considered in isolation. It is only one phase of the larger problem of administrative management". (The President's Committee on administrative management. "Report submitted to the President and to the Congress" — Washington, 1937, p. 59).

(2) Consultar o capítulo "Man Power" de MARSHALL E. DIMOCK in *Modern Politics and Administration* — American Book Co. 1937 e o livro de JAMES BURNHAM "The managerial revolution", The John Day Co. — New York, 1941; "Personnel administration lies at the very core of administrative management. The effective conduct of the work of the Government depends upon the men and women who serve it. Improved plans for governmental organization and management are of little value unless simultaneous recognition is given to the need for attracting, retaining and developing human capacity in the public service (The President's Committee on Administrative Management, *ob. cit.* p. 7).

(3) Consultar "The principles of scientific Management" — New York, 1911. Há uma tradução de Arlindo Vieira Ramos, publicada pelo D.A.S.P.; consultar o capítulo "Scientific management and public administration" in "The Administrative State" de DWIGHT WALDO, The Ronald Press, New York, 1948.

a uma revolução mental condensada na filosofia pragmática de que os fatos, se cientificamente pesquisados, levarão a princípios e sistemas que conduzirão a soluções eficientes e satisfatórias todos os problemas sociais e econômicos devidamente planejados.

Um princípio, como asseverou Waldo, se erige qual o melhor meio ou método de realizar algo; mas, não basta o "one best way" incompleto. É preciso completá-lo com o melhor homem. Para cada trabalho ou tarefa, deve haver o homem indicado cientificamente. É o "one best way". Na sua singeleza e simplicidade, aí está a grande missão que cabe à administração de pessoal realizar (4).

"Many elements — afirmou WHITE — combine to make good administration: leadership, organization, finance, morale, methods, and procedures, but greater than any of these is man power. To find and to hold capable men and women and to help create and maintain working conditions under which they can to their best are the great tasks of personnel management" (5).

Seria fácil trazer o depoimento de vários autores que realçam a importância, complexidade e dificuldade da administração de pessoal no conjunto dos fatores que integram a "administrative management". Willoughby, por exemplo, que escreveu um tratado sistematizado sobre administração geral, deu ênfase aos problemas de pessoal, considerando-os, pela sua natureza e valor, cruciais, a fim de o Governo realizar eficientemente as suas funções (6).

(4) "The chief task of a personnel agency is to find this man and, if his superiority is potential rather than immediate, train him — "the bringing together of the science and the properly selected and trained employee". The case for the influence of scientific management upon public administration at this point is overwhelming. There is no doubt that the transition from the "negative and moral" to the "positive and scientific" attitude in personnel administration was one largely to scientific management". (DWIGHT WALDO, *ob. cit.* p. 59).

(5) LEONARD D. WHITE — "Introduction to the study of Public Administration" — The Mac Millan Co. New York, 1939, p. 277.

(6) "Of the four groups into which, for purposes of study, the problem of public administration has been divided, that dealing with problems of personnel is at once one of most important, most complex, in the sense of presenting a multitude of phases or consideration, and most needing careful analysis and study". (WILLOUGHBY, *ob. cit.* p. 211).

Ou, *verbi gratia*, atentar nos autores que escreveram sobre problemas de pessoal aplicados especialmente às atividades privadas; a definição de administração de pessoal de TEAD e METCALF sublinha que lhe cabe a tarefa sobremodo elevada e difícil de possibilitar a organização atingir os seus objetivos preestabelecidos mediante planejamento, supervisão, direção e coordenação das atividades do pessoal, evitando conflitos, poupando energias, animando o "esprit de corps" e cuidando do bem-estar de todos os que trabalham (7). Ou, ainda, no conceito que dela faz Walter, considerando-a baseada sobre princípios científicos a fim de, por este modo, obter a força humana eficiente, adaptada ao tipo de organização que irá animar, não só conseguindo pessoal capaz mas o mantendo em relações e harmonia mútuas e úteis aos próprios empregados e seus patrões. (8)

Situada a posição da administração institucional ou de "housekeeping" no conceito lato de administração e, consecutivamente, situada a posição da administração de pessoal no conjunto integrado pela "administrative management", cabe, agora, logicamente, situar a posição da classificação de cargos dentro do sistema maior que a abrange.

Desde a época em que principiaram a tomar desenvolvimento as funções e responsabilidades que atualmente assoberbam os Governos, a administração de pessoal se tornou *pari-passu* mais compreensiva e sistematizada, a princípio, assumindo atitude negativa e demolidora dos males impeditivos à plena efetivação da eficiência e economia (por exemplo, interferência política, luta entre os "spoils-system" e "merit-system"), depois assumindo, mercê dos princípios do "scientific management" e das idéias exurgentes das filosofias pragmáticas e positivas, atitude positiva e progressista, construindo ao invés de demolir. Nesta fase positiva, moral, científica e construtiva é que se situa a classificação de cargos, que é a base sobre a qual se levanta a administração de pessoal, se quiser exercer realmente, e não de modo empírico e assistemático, as suas funções complexas e multiformes.

MOSHER e KINGSLEY colocam a classificação de cargos (classification-duties) entre uma das

(7) "Personnel administration is the planning, supervision, direction, and coordination of these activities of an organization which contribute to realizing the defined purposes of that organization with a minimum of human efforts and friction, with animating spirit of cooperation, and with proper regard for the genuine well being of all members of the organization" (ORDWAY TEAD e HENRY C. METCALF — "Personnel Administration" — McGraw-Hill Book Co. — New York — 1933 — p. 2).

(8) "It is the obtaining of an efficient human force adapted to the organization for which it is intended, and the maintenance of this force in relations, mutually harmonious and profitable to employer and employee. Sound personnel principles are based upon the application of scientific methods to the human problems" (J. E. WALTERS — "Applied Personnel Administration" — John Wiley & Sons, Co. — New York — 1931 — p. 1).

26 funções que cabem aos órgãos de pessoal, dando-lhe caráter quase legislativo e administrativo (9); WALTERS acha que duas são as funções primordiais de um serviço de pessoal — recrutar e manter pessoal. E, neste sentido, considera a classificação de cargos atividade de manutenção de pessoal, sob os nomes de "job analysis" e "job specification", duas funções integrantes da jurisdição de uma administração de pessoal nos serviços privados (10).

Mas, qual a importância e valor da classificação de cargos na administração de pessoal? Vão responder os que têm autoridade para fazê-lo:

"Of fundamental importance in modern personnel administration is the position-classification plan. Upon the development and maintenance of such a plan depends the satisfactory performance of almost all functions connected with public personnel administration" (11).

"Present-day personnel management rests on two major foundations, test of fitness and position-classification. Without derogation from the other important aspects of personnel work these are the two essentials. Without each of them the personnel system of any large organization lacks the basis on which most other branches of personnel management depends" (12).

"As Oliver C. Short has put it "recruiting and the many and varied other personnel problems are as unscientifically and blindly handled in the absence of a duties classification plan as would be the construction and furnishing of a building without plans and specifications". For the classification plan provides the specifications for the whole service; specifications without which both the appropriating body and the personnel agency grope in the dark and without which the door is opened to political favoritism, inequitable treatment and decreased efficiency". (13).

"What are the essential function of a personnel program? Many would say that the first and most important is the formulation and maintenance of a classification plan". (14).

"Among the technical requirements of a satisfactory personnel system, none exceeds in importance that of effecting a systematic classification and standardization of all employees, or, to speak more correctly, of all positions covered by the system. Such a classification and standardization of public employment constitutes, indeed, the starting point or the basis upon which the whole personnel structure must rest. Without it, is impossible to have a satisfactory personnel system or properly to meet the many problems to which personnel administration gives rise (15).

(9) MOSHER e KINGSLEY — "Public Personnel Administration, Harper and Brothers Publishers, New York, 1941, p. 90.

(10) J. E. WALTERS, *ob. cit.* p. 53; a propósito, consultar a "functional chart of labor management" (p. 32) da obra de Scott, "Personnel Management", McGraw-Hill Book Co., N. Y., 1941; e Mathewson; a "Chart I — Personnel Department: interrelations and functions" da obra citada de TEAD e METCALF, p. 49; e "organization of the personnel department" da obra O. PRESTON ROBINSON, "Retail Personnel Relations", Prentice Hall, Inc. — New York, 1940, p. 18.

(11) Public Administrative Service — "Personnel Programs for smaller cities" — 1940, p. 11).

(12) WHITE, *ob. cit.* p. 326.

(13) MOSHER e KINGSLEY, *ob. cit.* págs. 407-408.

(14) JOHN M. PFIFFNER — "Public Administration" — The Ronald Press Co. — 1935 — p. 145.

(15) WILLOUGHBY, *ob. cit.*, p. 246.

Destas citações, depreende-se que a administração de pessoal, cientificamente organizada, deve ser levantada sobre planos e sistemas consoante o programa de política administrativa definida e adotada pelo Governo. A execução de uma administração de pessoal requer o emprêgo de meios próprios e adequados; os instrumentos, métodos e processos usados caracterizam o estágio em que se acha uma administração de pessoal.

Ora, é o elemento humano que anima e movimenta a máquina administrativa; a sua boa ou má qualidade a dirigirá com bons ou maus resultados. Para que se possa conseguir o melhor serviço público é imprescindível preparar-se para tal. Não importa o grau de perfeição técnica dado aos sistemas de organização, orçamento, material, de relações e de processos porque, sem a base de uma boa organização de pessoal, tudo aquilo funcionará deficientemente. O elemento humano é decisivo.

Conseqüentemente, na administração institucional ou "administrative management", antes de mais nada se impõe a organização de pessoal em bases técnico-científicas; sem planos ou sistema de classificação de cargos (16) bem urdido e bem executado, todos os institutos que dizem respeito ao pessoal — recrutamento, movimentação, promoção, treinamento, aperfeiçoamento, aposentadoria, assistência, orçamento, contabilidade — serão prejudicados, trarão insatisfação, acarretarão erros e confusão, originarão desigualdade de tratamento, e falharão ao seu objetivo que é o clima moral sadio sem o qual não será possível o Governo trabalhar com eficiência e rendimento ótimos.

Se a boa ou má execução das atividades específicas ou institucionais do Governo depende da organização do pessoal, tirar-se-á a conclusão de que os cargos-elementos objetivos ocupados pelos funcionários, que são os elementos subjetivos — constituem realmente o problema vital que importa estudar e analisar a fim de se poder aparelhar a administração técnica e cientificamente.

Por outro lado, tratar os cargos isoladamente, cada um de per si, seria tarefa apenas praticável em organizações de reduzido porte; seria absolutamente impraticável tomar decisões baseadas nas características individuais dos cargos quando o serviço os conta em centenas de milhares. A par disso, decisões baseadas sobre situações individuais sempre concorrerão para criar conseqüências tendenciosas incompatíveis com o senso de responsabilidade. Decisões e ordens no serviço público devem louvar-se em situações lógicas, planejadas e sistematizadas. Não fôra assim, ter-se-ia de aceitar o argumento de que os diretores e chefes deci-

dem sem base em princípios e normas, originando situações pessoais não recomendáveis. Portanto, o senso da lógica e da boa administração, como o aspecto de justiça e da moral, determinam a organização do serviço dentro do critério de uniformidade e de generalização da igualdade de tratamento. A classificação de cargos corresponde a êste imperativo, mas classificação de cargo levantada sobre análise dos deveres, atribuições e valor do trabalho. (17)

Dessa maneira, conforme expôs BARUCH, presidente da Comissão que apresentou, em 1941, o notável relatório à "Civil Service Assembly of United States and Canada", e que hoje constitui o *text book* já consagrado dos problemas de classificação de cargos — fatos relacionados com os deveres e responsabilidades dos cargos devem ser tratados de modo científico e sistemático a fim de: a) evitar a tarefa impraticável de se tratar com milhares de incidentes ou detalhes pertinentes a cada cargo de per si; ao contrário, a classificação tornaria fácil esta tarefa pois lidaria com grupos ou núcleos de cargos chamados *classes*; b) tornar possível decisões uniformes e gerais em administração de pessoal o que se obtém quando se tornam os cargos em grupos de classes e não individualmente; c) pôr um obstáculo ao favoritismo ou influência política que se torna mais difícil quando a administração de pessoal utiliza critérios e princípios lógicos e científicos. (18)

Assim como a administração de "housekeeping", institucional ou "administrative management" se considera instrumento ou meio para que a administração específica ou de fins realize os seus objetivos, assim a classificação de cargos é, outrossim, meio para que a administração de pessoal realize, também, os seus fins. A classificação de cargos é mecanismo, essencialmente instrumental; teria sentido puramente literário ou acadêmico se não fôsse o meio prático, objetivo e científico que facilitaria a solução dos problemas intrincados e complexos de administração de pessoal (19).

Baruch, no livro mencionado, declarou que, embora a classificação de cargos facilite a solução de muitos problemas de administração de pessoal, ela própria soluciona dois problemas específicos: a) o que diz respeito à natural limitação do cére-

(16) "The soundness of general policies and plans and the effectiveness of procedural methods in personnel work depend, among other things, on knowledge of facts about the service, its organization, work activities, positions, and personnel. A most important part of this factual basis for planning and action consists of facts about the duties and responsibilities of the individual positions in the service (Civil Service Assembly, *ob. cit.* p. 1).

(17) "If each of several thousand individual positions has to be studied as a separate item every time a personnel or say policy must be enunciated, an administrative or budgetary problem solved, a position filled, a personnel procedure or rule applied or an employee's pay rate fixed, a confused and inefficient situation results, unsatisfactory to legislation, administration, employees, and the public (Civil Service Assembly — *ob. cit.* pág. 2).

(18) "Civil Service Assembly", *ob. cit.* pág. 2.

(19) "In the field of personnel management, a position-classification plan has the status of an administrative tool. Broadly speaking, it is not an end in itself, but a means for facilitating the accomplishment of many ends of personnel administration" (Civil Service Assembly, *ob. cit.* págs. 50-51).

bro humano incapaz de lidar com a massa assistemática de inúmeros incidentes de cada cargo e tomar simultaneamente decisões justas e uniformes, vencendo-se estas dificuldades, colocando e identificando todos os cargos substancialmente do mesmo gênero em grupos ou classes e distinguindo as várias classes entre si consoante o caráter, responsabilidade e dificuldade dos seus trabalhos; b) o que diz respeito à terminologia quando estabelece títulos ou nomes descritivos e definidos para cada classe aplicáveis a todos os cargos que lhe estão incluídos.

Mas, há uma tese ousada e brilhante sobre classificação de cargos levantada ultimamente: é a classificação de cargos, problema de organização ou de pessoal? Um candidato ao último concurso de Técnico de Administração do D.A.S.P. a considerou problema de organização, e concluiu: (20)

I — Em razão de sua natureza, as atividades de classificação de cargos funcionais mais propriamente integrados em uma unidade especializada em organização de serviços, do que em um órgão de pessoal.

II — É muito difícil aos órgãos de pessoal elaborar plano geral de classificação de cargos, segundo as normas reconhecidas pelos especialistas no assunto, sem dispor de agentes conhecedores da técnica de organização.

III — O órgão de pessoal utilizaria o plano de classificação como instrumento de trabalho, porém, teria uma participação apenas subsidiária, em sua elaboração ou modificação.

Não se mostram convincentes estes argumentos; a tese é discutível, como, aliás, o é toda matéria complexa e controversa. Não deixa de causar estranheza o fato de que os especialistas em plano de elaboração e manutenção da classificação de cargos, todos, sem discrepância, consideram classificação de cargos assunto ou problema essencialmente de administração de pessoal. Baruch, Telford, Walker, Willoughby, Mosher e Kingsley, Meriam e outros, para só citar os proeminentes. Nem sempre o argumento de autoridade prevalece, mas não pode deixar de ser apreciado.

É verdade que Pfiffner abordou discretamente a tese mas não a discutiu, achou que apenas o tempo e a experiência deverão demarcar as linhas (21).

(20) OTHON SÉRVULO DE VASCONCELOS, "A classificação de cargos como problema de organização", Separata do D.A.S.P., Departamento de Imprensa Nacional, 1950.

(21) "However, the story would not be complete without mention of the relation of classification to management planning. The establishment of new management planning units, especially in federal departments, has created some problems in this respect. These units on the departmental and bureau level must inevitably cross paths quite often with classifiers. There is some evidence of misunderstanding and friction. Experience is too recent to venture to delineation of the proper relationship between

Não há dúvida que o conhecimento da estrutura e das atribuições dos órgãos do serviço público exige que técnico de classificação as estude e analise acuradamente. Mas, para isto, não é indispensável que seja um especialista em organização. É que o técnico de pessoal, ao analisar cargos, por meio de questionários ou *in loco*, não pretende alterar ou reestruturar a organização. Ao contrário, ele vem depois do técnico de organização. O técnico de pessoal apenas retrata uma situação existente, respeita rigorosamente o *statu quo* (22).

A defender a tese de que classificação de cargos é problema de organização simplesmente pela circunstância de que ela não pode prescindir de estudar e levar em consideração a estrutura, *flow of work* (fluxo do trabalho) e atribuição das unidades administrativas, seria defensável também admitir que classificação de cargos é problema de seleção, especialização de pessoal, porque ela também não pode prescindir de adotar os critérios e requisitos julgados indispensáveis à nomeação. É indiscutível que a base fundamental de classificação de cargos está na organização dos serviços; classificam-se cargos que são criados tendo em vista a organização e finalidade dos órgãos existentes.

O equívoco e controvérsia resultam da complexidade dos problemas da classificação de cargos; a rigor, a classificação de cargos exige técnicos especializados, isto é, técnicos de classificação versados em todas as subdivisões — pessoal, organização, material, orçamento — que integram a "administrative management". Mas o de que não resta dúvida é que seria impraticável atribuir à classificação de cargos — quer na fase de elaboração, implantação, quer na administração — órgãos que não sejam de pessoal. Os técnicos que a levarão a efeito devem ter conhecimento das várias especializações, mas deverão pertencer a órgãos de pessoal.

between the position classifiers and the management planners" (JOHN PFIFFNER — "Research Methods in Public Administration" — The Ronald Press Co., New York, 1940, págs. 334-335).

(22) "Although the classification process does not of its own force carry with it the authority to prescribe or change organization structure, lines of responsibility, work-sequences, or the number of positions of each kind, it must go into these features and the results show what exists in all these respects. The picture thus revealed, perhaps for the first time, may be so illogical or wasteful that it calls for attention and correction (Civil Service Assembly)", *ob. cit.* pág. 75).