

Classificação de Cargos no Brasil

JOSÉ MEDEIROS

JAMAIIS poderemos estudar seriamente a administração de pessoal aplicada ao Brasil sem conceber, em primeiro lugar, uma sólida classificação de cargos. Para chegarmos a essa conclusão, no entanto, faz-se mister acompanhar, cinematicamente, a evolução do problema de estrutura dos quadros do funcionalismo, no âmbito nacional. A princípio, na administração pública federal, havia o predomínio acentuado da assistemização em todos os setores, porquanto era regida por uma legislação antiga e tumultuária, expedida na medida das necessidades momentâneas do serviço, sem plano geral que levasse à uniformidade. O pessoal não possuía o imprescindível preparo especializado, uma vez que não havia seleção organizada, sendo os funcionários, *grosso modo*, nomeados em virtude de injunções político-partidárias. No tocante à retribuição pecuniária, também não havia critério sistematizado, razão pela qual funcionários ocupando cargos de denominação e atribuições idênticas percebiam vencimentos diferentes, em evidente contraposição ao salutar axioma de igual pagamento para trabalho idêntico. Daí o caráter pioneiro da Constituição de 1934, que inseriu em seu texto um capítulo privativo para os funcionários públicos. Entre as normas ali fixadas, destacava-se a de que o Poder Legislativo votaria o Estatuto dos Funcionários, que obedeceria às linhas mestras ali fixadas, as quais entraram imediatamente em vigor. Contudo, não se previra nenhuma organização racional dos quadros funcionais, exceto que "o quadro dos funcionários públicos compreenderá todos que exerçam cargos públicos, seja qual for a forma de pagamento". Proveniente dessa determinação genérica e atendendo aos estudos que se procederam sobre elevação de vencimentos, foram implantados os princípios básicos de uma organização administrativa, através da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936. Dentre os princípios fundamentais preconizados por esse diploma legal, que assinalou um marco decisivo na administração brasileira, torna-se necessário ressaltar:

a) o agrupamento dos funcionários por profissões, constituindo carreiras distintas, que passaram a integrar grandes quadros, sendo, assim, facilitado o acesso;

b) esses grupos profissionais se destinavam a atender às necessidades das várias repartições de que se compunha cada quadro;

c) após o enquadramento dos cargos, foi fixado um vencimento para a classe inicial de cada carreira profissional, fazendo-se, em ordem ascendente, o escalonamento em classes até determinado teto, considerado ideal para cada uma das carreiras;

d) a exigência de concurso público, de pleno caráter competitivo, para ingresso nas classes iniciais das carreiras. a fim de atestar a capacidade mínima exigível, complementando, desse modo, o preceito estabelecido no artigo 170, 2.º, da Carta Magna de 1934;

e) a extinção do regime abusivo de concessão de cotas e gratificações a funcionários de determinadas repartições, o que causava profundo desnivelamento entre funcionários incluídos em igual categoria profissional.

Apesar de assinalar acentuado progresso, em comparação com a absoluta falta de critério que até então predominava, o sistema adotado pela Lei n.º 284, de 1936, há muito se encontra ultrapassado pelo desenvolvimento operado na administração. Além da reconhecida carência de atualidade desse sistema, é fora de dúvida que o mesmo jamais atendeu aos reclamos da boa técnica moderna. Para isso, basta esclarecer que, à época, os Estados Unidos da América do Norte, a Inglaterra e o Canadá já haviam implantado planos de classificação, baseados nos deveres e responsabilidades dos cargos. Data também de 1936 a implantação, em Porto Rico, de um sistema em bases semelhantes. Demais, o sistema de profissionalização das carreiras, tal como foi adotado por nós, não poderia atingir aos objetivos visados. A idéia de profissão nos leva a crer, em primeiro plano, que uma pessoa pudesse ingressar no serviço público e, pouco a pouco, a custa de seu próprio esforço, mas sempre em relação ao exercício do cargo, fôsse ascendendo aos postos superiores, à semelhança dos degraus de uma longa escada. Não é isso, entretanto, o que ocorre atualmente no serviço público brasileiro. Na formação das carreiras não se teve em vista a hierarquização que deveria existir entre os seus componentes. As carreiras ditas profissionais são integradas de diversas classes, mas essas classes não evidenciam elevação de funções e responsabilidades. Apenas simbolizam vencimentos, cujos quantitativos monetários vão-se elevando à proporção que se elevam as letras correspondentes às classes. Exemplifiquemos: determinado ocupante da classe final (M) da carreira de Oficial Administrativo, que percebe mensalmente o vencimento de Cr\$ 6.080,00, não tem obrigatoriamente atribuições mais relevantes do que um ocupante da classe inicial (H) da mesma carreira, que ganha, por mês, apenas Cr\$ 2.580,00. Ao contrário, às vezes ao funcionário de mais baixa categoria são cometidos encargos de maior responsabilidade do que os atribuídos a ocupante de classe superior. Isso porque, no sistema brasileiro, a elevação gradativa de vencimentos nada significa, no tocante à

classificação de cargos. É princípio legal, previsto no parágrafo único do art. 7.º do Estatuto dos Funcionários, de que as atribuições da carreira poderão ser cometidas, indistintamente, a qualquer de seus ocupantes, independente da classe a que pertença. Cumpre salientar, ainda, para demonstrar a deficiência do nosso sistema, que nem sequer existe regulamentação rigorosa das atribuições das carreiras existentes. Essas atribuições são cometidas, de modo geral, considerando a natureza dos trabalhos da repartição e a capacidade individual de cada um dos ocupantes da carreira. Não há unidade na fixação dos encargos, que variam de repartição para repartição. Dêsse modo, a implantação do sistema vigente, não tendo sido precedida de pormenorizada análise de trabalho, pois o questionário que coletou dados para a sua elaboração somente se referia ligeiramente a essa exigência fundamental, não poderia conduzir a resultados plenamente satisfatórios. Nessa altura, porém, a crítica pura e simples ao critério em vigor não passaria de discussão bizantina, sem o mínimo objetivo prático. O que se deve cogitar, no momento, é da maneira mais eficiente de sanar as deficiências apontadas, acrescidas dos maléficos efeitos das reestruturações parciais já realizadas, para possibilitar a implantação, no serviço público brasileiro, de um autêntico plano de classificação de cargos. Hodiernamente, no seio do funcionalismo, há certa confusão entre classificação de cargos e reestruturação de carreiras, sendo comum tomarem as duas expressões como sinônimas. Nada mais errado, porém. Classificar cargos é agrupá-los homogêneamente, de acordo com as funções e responsabilidades de cada um deles. Ou, no conceito clássico de Mosher e Kingsley, a classificação consiste na "distribution of positions into groups called classes on the basis of the duties of the several positions" (1). Para isso, é necessário que se faça minuciosa análise do cargo, perquirindo atentamente os trabalhos ao mesmo inerentes, sem considerar as atribuições que momentaneamente estão sendo conferidas ao seu ocupante (2). Suponhamos um exemplo, para tornar

bem claro o alcance do princípio: um ocupante da carreira de oficial administrativo se encontra em exercício em órgão de assistência social, exercendo de fato funções médicas. Essa circunstância não deverá levar à conclusão de que funções médicas são normais à carreira de oficial administrativo, mas sim da existência de situação irregular que cabe ao classificador sanar. Há vários modos para isso, de acordo com os princípios preestabelecidos, os quais presidirão aos trabalhos de classificação. Nessa fase, o essencial é reunir em grupos todos os cargos que tenham atribuições idênticas, característicos semelhantes e exigem igual responsabilidade daqueles que os ocupam. Após isso, resta executar as normas fixadas, que se amoldam às peculiaridades de cada administração, não havendo, por isso, princípios imutáveis. Não há dúvida, portanto, que uma adequada classificação de cargos se torna imprescindível para que qualquer organização possa contar com uma equipe uniforme de servidores bem qualificados, capazes de realizar suas finalidades essenciais. Em outras palavras, como acentuou Lewis Mayers, "The fundamental basis on an efficient public personnel system is a logical and systematic classification and standardization of all positions..." (3) Demais, esse regime possibilita remunerar com acerto e justiça o elemento humano da organização. Os efeitos benéficos da classificação se estendem a diversas outras fases da administração de pessoal, inclusive recrutamento, seleção, promoção, treinamento e aperfeiçoamento funcionais.

Reestruturar carreiras, de outro lado, é simplesmente alterar as carreiras já existentes, dando-lhes nova faixa de vencimentos, ampliativa ou restritiva da anterior, criando novos cargos em uma ou várias classes de cada carreira, fundindo

classifications, no considerations what soever should be given to the qualifications on personal characteristics of individuals who happen to occupy particular post, as the process of classification in personal".

— EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO e JOSÉ DE NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — "Princípios de Administração de Pessoal" — Departamento de Imprensa Nacional — 1949 — p. 52 :

"A circunstância de se encontrar vago não invalida a existência do cargo, sendo possível, por conseguinte, distinguir perfeitamente entre o conjunto de funções que constitui o cargo e a pessoa a quem vamos atribuir o seu desempenho".

— PAULO POPPE DE FIGUEIREDO — "The Remsbeck Act" — Departamento de Imprensa Nacional — 1950 — p. 8 :

"A classificação que atende aos princípios técnicos da moderna administração de pessoal é a que tem por base as atribuições e responsabilidades do cargo, independentemente do ocupante".

— OTHON SÉRVULO DE VASCONCELOS — "A Classificação de cargos como problema de organização" — Departamento de Imprensa Nacional — 1950 — p. 17 :

"Um cargo é classificado ou reclassificado unicamente em razão das variações sofridas pelo conteúdo de suas atribuições, sem considerar a situação de seu ocupante eventual".

(3) LEWIS MAYERS — *Obra citada* — p. 180.

(1) WILLIAM E. MOSHER and J. DONALD KINGSLEY — *Public Personnel Administration* — Harpers & Brothers Publishers — Revised Edition — 1941 — p. 407.

(2) Essa circunstância é salientada por todos os estudiosos da matéria, estrangeiros e nacionais, entre os quais :

— William E. Mosher e J. Donald Kingsley — "Public Personnel Administration" — Revised Edition — 1941 — p. 413 :

"The personal characteristics of the individual who at the time occupies the position are extraneous, as are the departmental location of the position, the civil service status of the incumbent, the present salary, and so forth."

— LEWIS MAYERS — "The Federal Service" — New York-London — 1922 — p. 181: "... the compensation rates to be attached to each position must be determined on the basis of duties of position without regard to the individuals occupying them".

— JOHN M. PFIFFNER — "Public Administration" — New York — 1935 — p. 201: "In determining the

diversas carreiras em uma única, desdobrando cada carreira em diversas outras, etc. De qualquer modo, essa medida, sem as exigências preliminares da análise do cargo e subsequente classificação, dá ensejo a reivindicações de grupos funcionais, sem atenção às necessidades do conjunto. Essa providência não corrige nenhum dos defeitos apontados. Ao contrário, tende sempre a agravá-los, afastando cada vez mais grupos homogêneos de cargos que deveriam ter tratamento idêntico. É que o órgão encarregado de trabalho dessa natureza, na situação atual da administração brasileira, não poderia constatar quais os cargos passíveis de serem tratados igualmente. Como já acen-tuamos, às vezes a denominação das carreiras pouco significa e mesmo dentro de cada carreira as atribuições cometidas aos seus ocupantes são as mais variadas possíveis. Além disso, do ponto de vista da eficiência do serviço, que é o aspecto mais importante a considerar-se em qualquer reforma administrativa, uma simples reestruturação de carreiras deixa muito a desejar. Baseada em postulados empíricos, causa descontentamento ao próprio funcionalismo, exacerbando os ânimos e provocando novas reivindicações dos grupos que se julgarem prejudicados. A classificação, no entanto, não dá margem a êsse estado de coisas. O funcionário, por exemplo, não pode razoavelmente reclamar que um seu colega percebe vencimento superior ao seu, pois a fixação do vencimento se baseia nas atribuições do cargo que ocupa. Se os trabalhos forem realmente idênticos, mas pagos de modo diverso, torna-se patente o lapso de classificação, que deve ser imediatamente corrigido, porquanto a lei daria meios rápidos para solucionar êsses pequenos conflitos. À vista dessa série de considerações, verifica-se que se impõe a implantação de um criterioso plano de classificação, baseado nas funções e responsabilidades inerentes aos cargos, seguido de justo plano de pagamento,

como necessidade inadiável à administração brasileira. Essa necessidade, aliás, é reconhecida unânimemente pelos poderes públicos. No projeto do novo Estatuto dos Funcionários, em fase final de tramitação legislativa, existe dispositivo estabelecendo que "o Presidente da República designará uma comissão de técnicos com a incumbência de organizar um plano de classificação de cargos no Serviço Público Federal, com base nos deveres, atribuições e responsabilidades". Na última mensagem presidencial, publicada no Diário do Congresso Nacional de 16 de março de 1952, a matéria foi tratada em termos incisivos, que merecem ser aqui reproduzidos :

"Procurando rearticular, no transcorrer de 1951, as diversas peças do sistema de administração de pessoal, verificou, também, que não mais era possível limitar os horizontes ao simples restabelecimento do sistema de 1936. Impõe-se, indutivelmente, revitalizá-lo, à luz daqueles mesmos princípios inscritos na Lei n.º 284. Mas impõe-se considerar tal iniciativa como mero trabalho transitório, destinado primariamente a reordenar os assuntos de pessoal e, assim, a proporcionar sólida e estável base para objetivo mais amplo, qual seja o de elaborar um Plano de Classificação de Cargos, que atenda aos deveres e responsabilidades a êstes inerentes.

A experiência já demonstrou que não basta atribuir um título ao cargo, porque imprescindível se torna definir, com precisão, as atribuições e responsabilidades que o seu exercício acarreta, bem como as qualificações exigidas para seu bom preenchimento. Para êsse fim, o ponto de partida indeclinável é a análise minuciosa das diversas funções em que se desdobram as atividades dos órgãos do serviço público, a fim de situar os pontos de semelhanças existentes e, ulteriormente, grupar os cargos em classes criadas para todo o serviço público e assegurar-lhe tratamento uniforme, dentro da política geral de emprego adotada pelo Governo.

E' fora de dúvida que se trata de tarefa árdua e demorada. Mas é preciso empreendê-la imediatamente. Sem essa classificação, o princípio de administração, elementar e justo, que aconselha atribuir-se salário idêntico a trabalhos da mesma natureza, não poderá ser aplicado com acêrto e equidade. Trata-se de uma reforma de base do serviço público, infelizmente sempre adiada."