

PESSOAL

Classificação de Cargos

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO

1. *Noções gerais* — 2. *Interferência da classificação de cargos em outras fases da Administração de Pessoal* — 3. *Vantagens e desvantagens da classificação de cargos* — 4. *Trabalhos de organização e implantação do plano de classificação de cargos* — 5. *A classificação de cargos em face da atual legislação brasileira* — 6. *Conclusões.*

1. *Noções gerais* — A necessidade da classificação é um imperativo de organização, ou seja, de civilização.

O mundo moderno é um produto da organização, que pode ser conceituada, de modo geral, como a ciência da classificação.

Tudo o que existe, no céu e na terra, todos os aspectos dos conhecimentos humanos, ciências e religiões, tudo está classificado em ordens, séries, famílias, etc.

Classificação é, de maneira ampla, a disposição de coisas em classes, de acordo com determinados característicos comuns que apresentem.

Cargo, por sua vez, é emprêgo, ocupação, função. E' o conjunto de atividades que deve ser desempenhado por uma pessoa. Como salienta o prof. White, cargo é a pedra angular de toda organização, o seu elemento irreduzível.

Classificação de cargos, portanto, nada mais é que a separação dos cargos, por determinado processo, adrede escolhido, agrupando os que se apresentem com a mesma conformidade, a fim de distingui-los dos que se revestirem de aspectos diferentes.

Em qualquer grande organização existem dezenas de cargos da mesma natureza, com deveres e responsabilidades idênticos. Sendo verdadeiramente impossível dedicarem, os administradores, a atenção para cada um desses cargos, isoladamente, surge o imperativo de classificá-los em grupos homogêneos, a fim de poupar tempo e esforços.

A classificação de cargos verifica quais os diferentes grupos de cargos existentes, exigindo tratamento diverso, e arranja de modo sistemático os grupos encontrados, bem como os cargos que os compõem.

Se não podemos considerar cada cargo isoladamente, devemos agrupá-los segundo as condições de identidade, para o fim de formar as classes. A classificação permite, assim, considerar os cargos em grupos, em vez de examiná-los um a um.

Os cargos podem ser classificados por diferentes modalidades: pelos vencimentos, pela localização geográfica, pela denominação, pelos deveres e responsabilidades, etc.

Se adotarmos uma classificação pelos vencimentos, procuraremos, em primeiro lugar, conhecer os vencimentos de todos os cargos a serem classificados. Feito isso, verificaremos, então, quantos cargos existem de cada um dos vencimentos, ou classes.

Da mesma forma procederemos com qualquer um daqueles critérios, que vier a ser escolhido.

A classificação de cargos, na base de deveres e responsabilidades, a que principalmente nos referiremos neste trabalho, é, na opinião de todos os tratadistas, a que melhores resultados oferece, pela sua base realística.

Ela se baseia, essencialmente, nas atribuições dos cargos — os deveres e responsabilidades que lhes são inerentes.

Obriga, por conseguinte, a detida análise do conteúdo funcional de cada cargo, o que impede o empirismo.

2. *Interferência da classificação de cargos em outras fases da Administração de Pessoal* — Os problemas de Administração de Pessoal não podem ser isoladamente considerados, sem levar em conta seus reflexos em outros domínios.

A classificação de cargos, entretanto, pelo seu aspecto basilar, interfere, de modo direto, em todas as demais fases, que são vivamente influenciadas pela solução boa ou má que venha a ter.

Examinemos algumas dessas interferências.

Em primeiro lugar, surge o plano de pagamento. E' princípio universal que para trabalho igual deve corresponder igual salário. Ora, somente havendo um sistema de classificação de cargos na base de deveres e responsabilidades, poder-se-á estabelecer a diferenciação entre êles, em graus de dificuldades, para o fim de estabelecer a diversificação de salário que corresponda àquele princípio tão salutar.

Na seleção, também a classificação na base de deveres e responsabilidades oferece margem para um trabalho mais seguro e objetivo. Quando o técnico de seleção não conhece, com precisão, os deveres que serão atribuídos aos candidatos, após sua habilitação; quando êsses deveres não estão precisamente definidos; quando ao cargo para que vai ser selecionado o candidato, podem

ser atribuídas, indistintamente, diferentes tarefas, o seu trabalho é extremamente dificultado e o concurso não poderá ter caráter objetivo: procurará conhecer aptidão e não capacidade. Todo o trabalho de seleção será dirigido no sentido de escolher candidatos com certa dose de conhecimentos gerais, que possam, depois, se adaptar, sem grandes sacrifícios, a qualquer tarefa que lhes venham a ser solicitadas. Ao passo que conhecendo o técnico os deveres e responsabilidades do cargo que vai ser preenchido procurará escolher candidatos com certa dose de conhecimentos e experiência que possa desempenhá-lo, efetivamente, sem ser necessário o período de aprendizagem após a nomeação.

O recrutamento, por sua vez, é beneficiado com a classificação de cargos. Havendo, para o cargo, uma folha de especificação, com deveres e responsabilidades definidas, nível de remuneração, possibilidade de acesso, grau de experiência requerido, etc., o interesse dos bons candidatos, com habilitações suficientes será despertado, e afastará os maus candidatos, os aventureiros, o que não acontece quando aquêles elementos são, na sua maioria, desconhecidos ou fracamente divulgados.

A promoção é influenciada, do mesmo modo, pela classificação de que se trata. Em primeiro lugar, o sistema pode permitir a distinção entre a *promoção* e o simples *aumento de vencimento*.

A promoção será a passagem do funcionário de um para outro cargo, da mesma natureza, mas de grau superior, envolvendo novas responsabilidades, enquanto no simples aumento de vencimento o funcionário continuará no mesmo cargo, no desempenho das mesmas funções, mas pela eficiência com que der cumprimento às suas tarefas, pela eficiência com que nêle se houver, pode vir a ganhar um aumento de vencimento, dentro da faixa que fôr adotada para o cargo de que fôr ocupante.

A promoção envolverá um problema de seleção: a procura, dentro de determinado número de funcionários, de candidatos para o exercício de cargo superior. A maneira como o funcionário desempenha suas funções no cargo inferior representará mera indicação de como poderá atuar num pôsto mais elevado, mas não será o fator único para a escolha para o novo cargo.

Já o aumento de vencimento é baseado exclusivamente na atuação do funcionário no cargo de que é ocupante: seu merecimento ou a antiguidade, de acôrdô com as normas que vierem a ser adotadas.

Transferência, treinamento, estágio, aperfeiçoamento também se beneficiam da classificação de cargos, na base de deveres e responsabilidades.

3. *Vantagens e desvantagens da classificação de cargos* — Tôda obra humana é suscetível de pontos fortes e pontos fracos. Por mais aperfeiçoado que seja um sistema, apresentará, fatalmente, defeitos, falhas e inconvenientes.

Ao pensar em adotarmos qualquer providência, ou executarmos determinada reforma, precisamos ser realistas e reconhecer que não se trata de algo perfeito.

A atividade mental que convém ao examinarmos o problema, é alinhar vantagens e desvantagens, o lado mau e o aspecto bom e apurar o saldo resultante: se êste fôr positivo, isto é, se o número de condições favoráveis exceder às desfavoráveis, então podemos aceitar a inovação, embora procurando, sempre, aperfeiçoar o sistema, a fim de reduzir ao mínimo as dificuldades e inconvenientes reconhecidos.

A classificação de cargos, na base de deveres e responsabilidades, oferece sôbre outros sistemas grandes vantagens, que, na sua maioria, foram examinadas, quando tratamos da interferência da classificação nas outras fases da administração de pessoal: oferece base segura para a elaboração de um plano de pagamento; facilita o recrutamento e a seleção; permite melhores promoções e aumentos de vencimento, quando o funcionário não pode ser promovido, etc.

Vejamos, entretanto, algumas de suas desvantagens. Entre essas podemos apontar: mais freqüentes atritos entre os funcionários e a Administração; facilidade de classificação para cima ou para baixo de cargos existentes, com a finalidade de melhorar ou prejudicar o seu ocupante; demora na criação, transformação ou extinção dos cargos e a necessidade de maior contrôle centralizado.

No sistema atualmente adotado entre nós, os trabalhos realizados pelos funcionários têm pouca ou nenhuma relação com o vencimento pelos mesmos percebido. As atribuições não são peculiares aos cargos, mas atinentes às carreiras; estas, por sua vez, não estão regulamentadas, com deveres e responsabilidades definidos. De maneira que os funcionários vão, sem maiores exigências, executando as tarefas que são distribuídas, sem cogitar da correspondência que têm ou possam ter com o cargo de que são ocupantes ou dos vencimentos que percebem. Verifica-se, comumente, funcionários ocupantes de cargos de classes iniciais de carreira de nível inferior de vencimento executando serviços complexos, de responsabilidade, enquanto outros, de classes elevadas, de carreiras superiores, desempenham tarefas simples, de responsabilidade quase nula.

Adotado o sistema de classificação de cargos na base de deveres e responsabilidades, com vencimento baseado precipuamente no desempenho das tarefas, não será de estranhar que, comumente, possa haver reclamações por parte dos funcionários, pleiteando melhor classificação para os cargos que ocupam.

O plano poderá favorecer reformas com o fito de oferecer melhorias ou prejudicar o ocupante. E' certo que, se isso acontecer, a culpa maior será da própria condição humana, mas o fato é que o sistema pode criar ambiente propício ao favoritismo ou a perseguições.

Na conformidade de disposição constitucional expressa, os cargos públicos somente podem ser criados e extintos pelo Poder Legislativo, mediante proposta do Chefe do Governo. Todos sabemos da morosidade com que funcionam os Parlamentos, de maneira que, desde o momento em que seja sentida a necessidade da criação, transformação ou extinção de um cargo, até que o respectivo ato seja expedido, haverá, normalmente, grande perda de tempo, quando, para o perfeito funcionamento do sistema, as modificações devem produzir efeito com brevidade.

Mais uma vez reconhecemos que o defeito é menos do plano, que do nosso sistema constitucional-administrativo. Com efeito, a criação, transformação e extinção de cargos, sendo matéria que interessa à economia interna da Administração, deveria ser função exclusiva desta, embora dentro de normas traçadas pelo Poder Legislativo e dentro das disponibilidades orçamentárias por este atribuídas. Todavia, não podemos esconder que o plano, se pôsto em vigor, deve funcionar dentro dessas condições, sujeito a essas procrastinações.

A fim de se conseguir mais perfeita unidade de ação e uniformidade de princípios, é certo que o plano exigirá uma centralização mais aguda, única forma de evitar, sob certos aspectos, abusos e reclamações.

4. *Trabalhos de organização e implantação do plano de classificação de cargos.* — O plano de classificação de cargos pode ser dividido em 4 fases distintas: 1) preparação; 2) aprovação; 3) instalação e 4) administração.

A primeira delas é a mais complexa e de maior responsabilidade. Da maneira como fôr conduzida depende tôdas as demais. Consiste na colheita de elementos sôbre a organização, métodos e normas de trabalhos e linhas de subordinação dos órgãos em que servem os funcionários e de profundo conhecimento do pessoal: denominação do cargo que ocupa; vencimento e demais vantagens pecuniárias; forma do provimento; nome do ocupante; suas habilitações, grau de instrução; experiência de trabalho; tempo de serviço e minuciosa discriminação de tôdas as tarefas que executa normalmente e indicação das que realiza esporadicamente. A discriminação das tarefas deve ser a mais objetiva possível, com anexação de formulários, modelos de informações, quantidade de trabalho, etc., tudo de acôrdo com a sua natureza e peculiaridades.

Esta fase do plano pode ser efetuada por técnicos da própria organização, ou entregue a técnicos estranhos ou firmas especializadas. E' aconselhável, todavia, que nessa tarefa sejam conjugados os esforços de técnicos de organização e de pessoal.

Para as informações do pessoal devem ser adotados formulários. Estes podem ser gerais, preenchidos por todos os funcionários, ou especializados, que se apliquem apenas a determinados funcionários.

Os questionários podem ser preenchidos pelo funcionário, diretamente, com o auxílio, apenas, do seu chefe imediato, ou com a assistência direta de um agente do órgão de classificação. Sempre que possível esta última solução deve ser adotada, porque embora fique mais retardada a apuração, e seja mais caro esse processo, oferece, em compensação, maior segurança e dados mais uniformes. A experiência do agente evita omissões, resolve dúvidas, coíbe excessos de superestimação dos funcionários nas declarações das tarefas que lhes são peculiares.

Recebidos os questionários, devem ser eles revisados e separados pela natureza de trabalho, e, dentro de cada atividade, pelo grau de dificuldade que ofereça.

Com base nas tarefas declaradas são organizadas as especificações provisórias, que devem, tanto quanto possível, para cada cargo, refletir a situação existente, isto é, os trabalhos realmente desempenhados pelos funcionários ocupantes dos cargos daquela natureza.

Medida de prudência, que dá sempre ótimo resultado, técnico e psicológico, é a de discutir as especificações provisórias, referentes aos cargos técnicos, com os responsáveis pelos respectivos setores: as correspondentes aos cargos de médicos, enfermeiros, laboratoristas, etc., com os dirigentes das repartições de saúde; as dos cargos de engenheiros, condutores de obras, etc., com os responsáveis pelas repartições de obras, etc.

Concluídas as especificações definitivas, são então ultimadas as disposições finais sôbre a organização do plano e traçadas as normas para a sua implantação.

Feito isso, deve, então, ser o plano submetido à aprovação das autoridades superiores e promovido o seu encaminhamento ao Poder Legislativo.

A fim de auxiliar essa fase, convém que seja o plano acompanhado de ampla exposição de tudo o que foi feito, tôdas as demarches realizadas, fortemente documentada, com os questionários, as informações dos chefes, de modo a demonstrar a base científica, de pesquisa e análise, que orientou o planejamento, o caráter impessoal das classificações e as vantagens que o plano pode oferecer, se adotado.

A fase subsequente, da instalação, se não houver substancial alteração no plano elaborado, ou se não tiver havido exagerada demora, desde o levantamento, pode ser feita com facilidade, dependendo, tudo, do maior ou menor cuidado com os detalhes, na condução da fase do planejamento.

A instalação do plano pode ser feita total ou parceladamente. O Estado do Rio Grande do Sul, primeira entidade de direito público interno brasileira a adotar um plano dessa natureza, preferiu instalar o plano de maneira parcelada, conjugando-a com a reforma dos métodos e normas de trabalho, nos diferentes órgãos do serviço público.

A fase de instalação é a que mais de perto interessa aos ocupantes dos cargos, pois cada um deles será enquadrado em situação diferente, muitas vezes com possibilidades de prejuízos futuros, embora de direito ainda não constituído, ou de pretensões não atendidas.

É recomendável que seja permitido aos servidores o mais amplo direito de recurso e que todas as reclamações sejam estudadas de modo imparcial, à luz dos argumentos dos interessados, e que sejam reconhecidos todos os direitos reais, reparados os prejuízos verificados, de forma a se conseguir o máximo de adesão ao novo sistema.

Os inferimentos devem ser fundamentados, mostrando quando possível, as vantagens que o plano pode assegurar, de futuro, ao ocupante, e os princípios que determinaram a sua classificação.

Tanto quanto possível, a instalação deve ser auxiliada pelos que elaboraram o plano, não só pelo conhecimento que eles adquiriram da situação geral da organização, como pelo interesse que possuem de que o seu trabalho entre em vigor com o máximo de facilidade.

Pôsto o plano em funcionamento não está esgotado o assunto. Há necessidade de constantes revisões, pois a Administração é essencialmente dinâmica e o plano de administração tem de acompanhar esse dinamismo sob pena de ficar obsoleto e desvalorizado, além do prejuízo que isso causará aos serviços. Assim, permanentemente verificar-se-á a criação, extinção, ampliação ou redução de cargos.

Essa tarefa, de administração do plano, deve ser confiada a um órgão central, que para esse fim deve possuir especialistas.

Como já ficou delineado, o problema da criação de cargos não depende exclusivamente do técnico de pessoal: é, também, tarefa de organização.

O cargo é, em sua essência, um conjunto de deveres e responsabilidades que deve ser atribuído a uma pessoa. Ora a caracterização da necessidade da permanência ou não, da criação, da transformação dos cargos, resulta da execução dos serviços, da adoção, muitas vezes, de novos métodos e normas de trabalho, ou seja, de tarefas tipicamente de organização.

Por isso, é recomendável que os trabalhos referentes à classificação e reclassificação de cargos sejam conduzidos por técnicos de pessoal e de organização, cada um dando a sua contribuição no domínio de sua especialidade.

5. *A classificação de cargos em face da nossa atual legislação* — A legislação dos funcionários públicos brasileiros tem princípios básicos assegurados na Constituição. A legislação fundamental dos funcionários é o Estatuto promulgado em 1939 e a do extranumerário o Decreto-lei 5.175, de 1943, embora diversas outras leis tenham feito várias modificações nesses estatutos.

A lei que introduzisse o sistema de classificação de cargos, na base de deveres e responsabi-

lidades decretaria, desde logo, as necessárias modificações nas outras leis, que ficariam, dessa forma, revogadas ou abrogadas no que colidirem com o plano adotado.

Precisamos, então, examinar, com cuidado a Constituição a fim de verificar se ali algum dispositivo poderia impedir ou dificultar a adoção do sistema de classificação a que nos reportamos.

Ao funcionário público é dedicado, pela Constituição, o Título VIII — Dos Funcionários Públicos — com 11 artigos que, a seguir, examinaremos.

O artigo 184 dispõe que os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer. Esse princípio, democrático, em nada pode contrariar a adoção do plano.

O artigo 185 veda a acumulação de cargos, ressalvados os casos para que estabelece exceção. De modo algum é incompatível com o plano.

O artigo 186 dispõe que a primeira investidura em cargo de carreira, e em outros que a lei determinar, efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde.

No plano de classificação de cargos a carreira, nos termos em que é atualmente entendida, entre nós, desaparece. A unidade fundamental da classificação deixa de ser a profissão (carreira) para ser a função (cargo). Isso não cria embaraços, todavia, com o dispositivo constitucional em foco. A lei determinará os cargos que, embora não sejam de carreira, estão sujeitos à prestação de concursos.

O artigo 187 determina que apenas são vitalícios os cargos de magistratura, ministro do Tribunal de Contas, os titulares de ofício de justiça e os professores. Como se vê, não influi tal dispositivo no plano que não abrange, aliás, tais cargos.

O artigo 188 se refere à estabilidade, que é adquirida:

“I — depois de dois anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados por concurso;

II — depois de cinco anos de exercício, os funcionários efetivos nomeados sem concurso”.

Entendida a estabilidade como “no serviço público” e não “no cargo”, e permitida a redução de vencimentos, no caso de rebaixamento do cargo, ou de não ser o funcionário confirmado em cargo superior para que tenha sido nomeado, não há incompatibilidade entre este artigo e o plano.

Que a estabilidade é no “serviço público” e não no cargo, é princípio já assente, consignado no Estatuto (art. 192, § 2.º).

Por outro lado, não assegura a Constituição irredutibilidade de vencimento senão aos magistrados (art. 95, III).

Assim, podem perfeitamente ser conciliados tais princípios com o plano de classificação.

O artigo 190 trata da reintegração; o 191 da aposentadoria; o 192, da contagem do tempo de serviço, para efeito de aposentadoria; o 193, da revisão dos proventos de aposentadoria, em casos

de aumentos gerais dos servidores em atividade, e, finalmente, o 194 cuida da responsabilidade civil das entidades de direito público interno pelos atos de seus funcionários, em relação a terceiros.

Nenhum desses artigos contém princípio que impeça ou embarace a adoção do sistema de classificação de cargos.

Já a legislação ordinária seria profundamente alterada. A reforma seria maior, mais profunda, que a resultante da Lei 284, de 1936, que marcou, de forma tão acentuada, a nossa história administrativa.

Em primeiro lugar, desapareceria a figura do extranumerário, tal como existe hoje, paralelamente ao funcionário, no desempenho das mesmas tarefas, de maneira a encher de embaraço os estudiosos, para estabelecer diferenças entre essas duas categorias de servidores.

Adotado o plano, deveriam ser classificados todos os cargos cujas atribuições correspondessem a atividades, permanentes, necessárias ao normal desempenho dos serviços da Administração.

Eventualmente, poderiam ser admitidos servidores extra-quadro, mas, apenas, para atividades eventuais, não compreendidas entre as que justificam a permanente necessidade de um ocupante para o seu desempenho.

As atuais definições de cargo, carreira e classe seriam inteiramente modificadas.

A "carreira" do funcionário deixaria de compreender apenas o conjunto de classes, da mesma profissão, para abranger um campo mais vasto: todo o progresso do funcionário, no quadro do funcionalismo, desde o seu ingresso, em virtude de promoção ou não, dentro ou fora do cargo que ingressasse no serviço.

Também a promoção seria profundamente afetada, conforme já foi salientado.

O estágio probatório teria de ser objetivamente apurado, em cada cargo, mesmo que o interessado fôsse, antes, ocupante de outro cargo e possuísse estabilidade no serviço público.

Caso se verificasse, por exemplo, que um funcionário, já com estabilidade, não satisfazia as condições estabelecidas para o estágio, em cargo superior, no qual viesse a ingressar, deveria ser dele exonerado e reconduzido ao cargo no qual

obtivera confirmação. Caso este estivesse preenchido, deveria o funcionário ficar em disponibilidade até obrigatório aproveitamento na primeira vaga que se verificasse em cargo igual ou de natureza semelhante.

6. *Conclusões* — Chegamos ao fim do nosso trabalho. Nossa finalidade foi apenas de agitar o problema, de evitar que ele caia em esquecimento, de forçar o seu exame e chamar para o mesmo a atenção dos estudiosos e das autoridades administrativas.

Tôda idéia nova, ou, pelo menos, desconhecida, que não está sendo empregada com facilidade, assusta e amedronta. Parece que há dificuldades irremovíveis para o seu emprêgo. Que somente uns poucos iniciados podem compreendê-la e empregá-la.

A classificação de cargos, entretanto, é simples. Repousa, objetivamente, na realidade. Alimenta-se do cotidiano. Não tem mistérios nem encruzilhadas sombrias.

A função do classificador é, em regra, a de um observador. Registra o que existe, classifica os cargos de acôrdo com suas próprias características, efetuado apenas um trabalho de método, de agrupamento homogêneo, de acôrdo com as semelhanças que apresentam.

Se em países mais adiantados, com organização administrativa reconhecidamente superior à nossa, o sistema de classificação de cargos em bases de deveres e responsabilidades, vigora, há longos anos, com resultados satisfatórios, é claro que entre nós ele também poderá ser adotado e funcionar com a mesma eficiência.

Já uma unidade administrativa brasileira — o Estado do Rio Grande do Sul — aprovou um plano dessa natureza que está prestes a ser implantado.

O Governo Federal deverá também enfrentar o problema, pois todos os estudiosos, administradores e tratadistas, reconhecem que o sistema atualmente em uso não satisfaz.

A Constituição Federal não cria embaraços à adoção do novo sistema. Tudo é pois favorável à tentativa.

Aqui deixamos a nossa contribuição que outra finalidade não teve, repisamos, senão a de fomentar o estudo e a discussão sobre o problema a fim de torná-lo familiar ao nosso meio.

* * *

O homem da economia colonial não tem noção de sua unidade econômica, a longo prazo, com a terra e os seus produtos, as águas e o clima, porque ele não assiste à obra de sua transformação e, pelo atraso em que vive, muito vagamente tem notícia do destino que essas coisas vão ter. É uma conseqüência lógica da interrupção no ciclo vital do mundo moderno pela ausência da indústria, que o completa, que o fecha, que traduz para todos o sentido da continuidade de fazer, desfazer e refazer. O homem da economia colonial se empobrece em dinheiro, em espírito, em aspirações construtoras. Ele age como o homem primitivo, simples preador, mas sem os limites impostos pelas condições de vida do homem primitivo, que precisa apenas atender às suas pequenas necessidades. O homem da economia colonial é um preador que precisa atender à forma pantagruellesca da indústria dos outros... Newton Beleza — Revista do Serviço Público, número de fevereiro de 1950.