

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

I. A classificação dos cargos como elemento básico

ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA
*Oficial Administrativo do Ministério
de Educação e Saúde*

Iniciamos neste número uma série de artigos sobre administração de pessoal. A falta de melhor expressão, valemo-nos desta, já consagrada em língua estrangeira, para significar o conjunto das atividades do empregador na determinação das condições do emprêgo e nas relações com o pessoal a seu serviço.

O assunto é tanto mais palpitante quanto se vem observando ultimamente, nas esferas oficiais, um interesse crescente pelas questões dessa ordem, que já se fez sentir no terreno das realizações práticas, com o reajustamento operado pela lei nº 284, de 28 de outubro de 1936.

Por isso mesmo o estudo a que nos propomos dirá respeito especialmente ao emprêgo público, com referência ao que existe entre nós e no estrangeiro.

Quando se fala em classificação de cargos, de modo indeterminado, tem-se por implícito que se trata da classificação relativa a funções e responsabilidades. Não que seja esse o critério exclusivo, mas porque é o de maior importância, o que mais intimamente se prende às ulteriores fases da administração de pessoal.

Os cargos, realmente, podem ser classificados por diversos modos, segundo o elemento de diferenciação escolhido. Pode-se tomar por base a localização geográfica, a maior ou menor facilidade de provimento, o processo empregado para a seleção, a estabilidade que oferecem, a permanência

média dos ocupantes etc., conforme a finalidade que se tenha em vista. Nenhuma dessas classificações, porém, é tão relevante quanto a que se faz segundo as funções e responsabilidades. É a essa espécie que nos referimos, no presente trabalho.

A classificação dos cargos é o elemento básico na administração de pessoal. Dela depende o sistema de remuneração, a seleção inicial, a orientação a imprimir ao treinamento dos funcionários, o regime de promoções e transferências. Além disso, fornece uma terminologia uniforme que facilita o tratamento de todos os assuntos referentes ao funcionalismo, inclusive a elaboração orçamentária, e constitui auxílio poderoso às funções de organização e direção.

A classificação dos cargos e o sistema de remuneração.

Cumprе salientar, antes de tudo, que são coisas distintas, embora relacionadas, a classificação e a remuneração dos cargos.

A confusão, que geralmente se faz, decorre da circunstância de frequentemente se apresentarem os dois sistemas reunidos, sob o aspecto formal. Mas não será necessária uma análise detida para compreender que classificar não é remunerar. O plano de remuneração assenta, com efeito, no plano de classificação; mas não deixa de sofrer a influência de outros fatores, importantes também, como a situação do mercado, a qualidade do pessoal desejado, o custo de vida e suas variações no tempo e no espaço, encargos de família, con-

dições especiais do trabalho etc. Daí decorre que dois cargos sujeitos à mesma classificação, na base de funções e responsabilidades, podem ser pagos de modo diferente, si outros elementos forem considerados na determinação do plano de vencimentos. Supondo, por exemplo, que o custo de vida em Pernambuco seja 25% mais baixo que no Rio, um professor da Faculdade de Direito do Recife perceberá, si aquele fator fôr levado em consideração, vencimentos iguais a 75% dos que couberem ao professor da mesma cadeira na Faculdade desta capital. Já essa relação será modificada si entrarem em jôgo encargos de família do funcionário ou qualquer outro elemento, como eficiência, antiguidade etc.

Não é difícil verificar, portanto, a diferença que existe entre uma cousa e outra. Si o funcionário nem sempre dela se apercebe é que, além da reunião formal dos dois sistemas, a classificação só lhe interessa pelos efeitos que produz sobre a remuneração e muita vezes constitue o único fator determinante dos vencimentos.

Embora distintos, não são independentes os planos de classificação e remuneração. Ao contrário, aquele constitue a única base sólida em que pode assentar o segundo, sujeito depois à influência de outros fatores, como se procurou salientar.

O princípio que vem sendo universalmente aceito para determinação do salário do empregado é o "equal pay for equal work", ou seja a proporcionalidade entre vencimentos, de um lado, e funções e responsabilidades, do outro. Não será difícil compreender que a sua aplicação depende, em primeiro lugar, de uma análise minuciosa que permita reunir em grupos distintos os cargos que apresentem semelhança bastante para merecer um tratamento igual. Isso feito, cumpre estabelecer, entre esses grupos, uma gradação que determine a desigualdade de tratamento a lhes ser dispensado. Por outras palavras, a aplicação do "equal pay for equal work" pressupõe, necessariamente, a classificação dos cargos na base das funções e responsabilidades.

Essa necessidade se apresenta mesmo nos casos em que aquele princípio sofre restrições pela introdução de novos elementos a serem considerados, como a eficiência, encargos de família, diferenças de custo de vida etc. O único meio de levar em conta esses fatores é dar-lhes o caráter de diferencial aplicada sobre os cargos que, por semelhança de funções e grau de responsabilidade, se-

riam igualmente pagos. De qualquer forma, a classificação é elemento básico na determinação do plano de remuneração, que será tanto mais equitativo quanto maiores os detalhes a que se descer.

A classificação e a seleção inicial, o treino, a promoção e a transferência.

Outra fase que muito se beneficia da existência de um plano de classificação é a seleção para provimento inicial dos cargos. Centralizado, como deve ser, esse processo, o órgão selecionador teria uma sobrecarga inútil de trabalho si fôsse obrigado a uma análise de cada cargo a preencher, para determinação do grau de cultura exigido. Classificados os cargos, muito fácil se torna a padronização das provas exigíveis para cada grupo, o que necessariamente diminue de muito o trabalho cometido ao órgão central. Por outro lado, o serviço de recrutamento passa a oferecer maior facilidade, quer em relação ao anúncio das vagas e concursos, quer no que diz respeito a informações diretamente prestadas aos interessados. Outra vantagem consiste na possibilidade de um estudo estatístico da movimentação de pessoal em cada grupo, de modo a prover às necessidades prováveis de abastecimento e realizar concursos com antecedência bastante para que jamais falem candidatos habilitados, quando ocorrerem vagas.

O treino do funcionário, na ausência de um plano de classificação, não pode ser feito sistematicamente. Acentuando-se cada vez mais a tendência para a centralização do treinamento, não só visando a eficiência na função atual, como também a preparação para os postos mais elevados, é preciso que o órgão central se mantenha informado a respeito da natureza dessas funções. A classificação dos cargos fornece esse conhecimento e permite uma ação de conjunto, muito mais proveitosa que iniciativas isoladas, únicas que doutro modo teriam cabimento.

Relativamente às promoções e transferências, si devidamente encaradas como aspectos de seleção, a classificação produz as mesmas facilidades que quanto ao provimento inicial. Analisados os cargos e grupados por semelhança de funções e grau de responsabilidade, faz-se possível o estabelecimento de padrões de cultura para cada grupo, de modo a facilitar o exame dos candidatos a remoção ou acesso, e as transferências podem ser

objeto de estímulo por parte do órgão central, condição para o bom desenvolvimento de um sistema de carreiras.

Vantagens de uma nomenclatura uniforme

A uniformidade na nomenclatura dos cargos é outro aspecto de grande significação. Por ela se simplifica de muito o trabalho relativo ao pessoal, quer nas fases internas das repartições, quer nas relações com os demais órgãos administrativos.

Não será preciso insistir demoradamente neste ponto. Sem uma nomenclatura uniforme, qualquer providência, qualquer estudo de maior amplitude esbarra na falta de um denominador comum.

A padronização facilita as comunicações, pois a simples referência ao título do cargo exprime o resultado de uma análise e tem significação precisa. Havendo um sistema racional de classificação, uma dactilógrafa será sempre uma dactilógrafa, um escriturário não exercerá funções de médico e assim por diante. A simples denominação, tendo significado próprio, dispensa maiores explicações.

Também a elaboração orçamentária se beneficia. Dispondo de uma nomenclatura expressiva, o órgão central encontra maior facilidade para julgar das propostas de acréscimo de pessoal, o que doutro modo exigiria uma análise prévia das funções inerentes aos cargos que se pretendesse criar. De modo geral, qualquer manifestação escrita ou verbal, sobre problemas atinentes ao funcionalismo, dispensa informações minuciosas sobre a natureza dos cargos, bastando fazer referência aos títulos respectivos.

A classificação e os problemas de organização e direção.

Ainda no que diz respeito aos problemas de organização e direção, a classificação dos cargos desempenha papel saliente. Um rápido exame dos cargos componentes de uma unidade administrativa fornece uma idéia geral da distribuição de autoridade e responsabilidade, mormente si fôr utilizada a representação gráfica. O organograma, com referência aos títulos ou símbolos dos cargos, oferece uma visão de conjunto da organização.

Já o mesmo não acontece quando os cargos não são classificados: ou não constam do gráfico,

o que prejudica a visão panorâmica, ou, si incluídos, apresentam um aspecto falso ou inexpressivo.

A percepção da estrutura orgânica, a seu turno, facilita a função diretora. Nela se reflete, portanto, a classificação dos cargos.

Bases da classificação

A classificação repercute tão fortemente nas demais fases da administração de pessoal que nunca será excessivo o cuidado que se lhe dispensar, mormente si tivermos em vista a dificuldade que apresenta. E o trabalho se torna tanto mais árduo quanto maior a amplitude do serviço e quanto mais minucioso o plano que se pretender executar. Por isso mesmo assume proporções gigantescas quando se refere aos cargos públicos.

O Estado, como empregador, é o que tem mais numeroso pessoal a seu serviço. Dificilmente se encontraria uma organização particular constituída de mais de 100.000 empregados, como tem o Governo federal brasileiro; e, muito menos, de 800.000, que é o total aproximado do funcionalismo federal norte-americano. Por outro lado, as atividades do Estado se multiplicam sob as mais variadas formas, como em nenhuma organização particular se encontraria. Nelas se acham representados os mais diversos gêneros de trabalho, por fôrça da largueza de objetivos que caracteriza a administração pública. Isso vem aumentar a complexidade do problema.

O único ponto de partida para o estabelecimento de um plano de classificação é a análise minuciosa de cada cargo individual, de modo a permitir a caracterização das profissões, ou naturezas de trabalho, e, dentro delas, uma gradação de importância e responsabilidade.

Alóra êsse exame particularizado, não ha base em que se possa apoiar qualquer estudo nesse sentido. O simples enunciado de denominações é falho, não só porque o título é muitas vezes insuficiente para exprimir a função, como também porque, muito frequentemente, é aplicado de maneira imprópria. O inquérito a que se procedeu entre nós, na fase preparatória do reajustamento de 1936, revelou essa verdade; serventes eram de fato médicos, guardas exerciam função de dactilógrafo, dentistas levavam o título de escriturário. A mesma cousa observou-se por ocasião do estudo realizado nos Estados Unidos para a classificação dos cargos federais localizados no interior do país;

vieram a lume os maiores disparates de denominação.

Também de nada valeria comparar os níveis de colocação dos cargos, dentro das respectivas organizações. Em primeiro lugar, nem sempre esse procedimento seria possível; mas, ainda nos casos em que o fôsse, muito provavelmente induziria a erro. A chefia de uma secção, por exemplo, pode apresentar muito maior importância, complexidade e responsabilidade que a chefia de outra, embora na mesma diretoria; no entanto, seriam consideradas em pé de igualdade si apenas a posição hierárquica fôsse levada em consideração.

E' indispensável, repitamos, a análise detida de cada cargo individual, para verificação do que é feito e de como é feito.

A classificação apresenta três fases, de dificuldade crescente. A primeira, que é o grupamento por profissões ou natureza de trabalho, não oferece dificuldades sérias. Embora se verifique, por vezes, um certo entrelaçamento, de modo geral não haverá grande embaraço em distinguir, uma da outra, as funções do químico, do médico, do dentista, do escriturário, do dactilógrafo, do estenógrafo, etc.

A segunda fase consiste na gradação de funções da mesma natureza.

E' neste ponto que mais se faz sentir a necessidade da análise minuciosa de cada cargo individual, para isolar os diversos elementos de diferenciação. Não basta investigar o que se faz; é necessário, imprescindível mesmo, conhecer os detalhes do trabalho, as condições em que se processa, como é executado. Qualquer estenógrafa "taquígrafa e traduz". Assim geralmente descrita, a função parece uma só para todas. Mas, si se verificar que uma toma ditados, outra discursos e outra discussões, não se pode negar a existência de uma gradação de dificuldade. Da mesma forma, toda dactilógrafa escreve a máquina; mas, si uma copia trechos escritos em sua própria língua, facilmente inteligíveis, e outra dactilografa trabalhos em má caligrafia, que envolvam linguagem técnica ou citação em idioma estrangeiro, a diferença é sensível.

As funções da mesma natureza distinguem-se, uma das outras, pela gradação de responsabilidade, dificuldade e importância, que se manifestam sob diversos aspectos. O problema recai na determinação dos elementos constitutivos de cada uma, sobre os quais deve versar o exame dos cargos.

O "Personnel Classification Board", por ocasião do inquérito a que procedeu como base da classificação dos cargos federais localizados no interior dos Estados Unidos, preparou uma série de quesitos para a análise dos cargos, por esse modo sugerindo os elementos de diferenciação a serem considerados. E' interessante reproduzi-los aqui (1):

"A. Kind and degrees of supervision from above.

1. Broadly considered, is the supervision from above immediate or close, general or indirect, or does it amount to general or administrative direction?
2. To what degree does it include:
 - a) Assignment of tasks? How much initiative has the employee in deciding (i) what he shall do, (ii) when he shall do it?
 - b) Instruction and guidance as to methods of doing work? How much initiative has the employee in deciding how he shall accomplish a given task or objective? Is such initiative confined to simple, routine operations, or does it regularly extend, for example, to planning details to carry a given broad program into effect?
 - c) Overseeing to determine whether work is being done according to instructions? Is the employee supervised during the progress of the work? How far is the employee permitted to go with a given assignment before the results of his work are examined and reviewed?
 - d) Instruction and guidance as to purposes, plans, or policies of work? How far is the employee's work controlled by plans or policies laid down by higher authority?
 - e) Inspection, checking or review of final product as to accuracy or other qualities, or as to compliance with plans and policies?

B. Kind and degree of supervision exercised over others.

1. Is the supervision that the employee exercises over others immediate or close, general or indirect, or does it amount to general or administrative direction?

(1) *Closing Report of Wage and Personnel Survey, Personnel Classification Board, pg. 138.*

2. To what degree does it include:
 - a) Assignment of tasks?
 - b) Instruction and guidance as to methods of doing work?
 - c) Overseeing to determine whether work is being done according to instructions?
 - d) Instruction and guidance as to purposes, plans, or policies of work?
 - e) Inspection, checking, or review of final product as to accuracy or other qualities or as to compliance with plans and policies?
3. How many persons are supervised?
4. What work is performed by the persons supervised? In what classes do their positions fall? Are they all engaged on one process of activity, or are they engaged on a variety of related or unrelated activities? How many in each activity?
5. How are these persons geographically distributed?

C. *Responsibilities other than supervisory.*

1. To what extent, if any, does the position involve responsibility for:
 - a) Recommendations or decisions determining or affecting work programs, methods, or policies?
 - b) Recommendations or decisions determining or affecting the rights or privileges of citizens in their relation to the government?
 - c) Reports, results, or conclusion?
 - d) Lives, money, or property?
2. To what degree and subject to what check or control does the position allow or demand the exercise of independent judgment, or the responsibility of initiating or taking action under certain circumstances?
3. To what extent may the employee make decisions that do not require higher approval and that generally are unreviewed? Upon what types of questions or problems? What is the importance of those questions or problems?

D. *Difficulty and Importance of Work.*

1. For the proper and efficient performance of the work involved in the position:
 - a) What must the employee know? Of what subjects, processes, principles, or application of principles is knowledge necessary?

To what extent — familiarity, general or working knowledge, or thorough and detailed knowledge?

- b) What must the employee be able to do? What particular skill or abilities (physical, manual, or mental) does the work demand?
 - c) To what extent and along what lines of study is formal educational training a necessity?
 - d) To what extent and along what lines is previous experience a prerequisite?
2. To what extent and for what purpose does the work require contact with the public or with other employees in the same or a different organization? To what extent is social intelligence necessary?
 3. In what form is the work assigned or presented to the employee? What preparatory steps have been taken which affect the complexity or difficulty of the tasks?
 4. What is the importance of the final products of the work of the position? To what use are those final products put?
 5. Is the work arduous, or physically disagreeable or exhausting?"

Como vemos, a responsabilidade é aí encarada sob os seguintes aspectos:

1. responsabilidade na determinação da orientação geral, programas e métodos;
2. responsabilidade por decisões finais;
3. responsabilidade por actos que afetem direitos;
4. responsabilidade por informações, conclusões resultados;
5. independência de julgamento;
6. responsabilidade por vidas e valores;
7. direção e fiscalização recebidas, compreendendo:
 - I. iniciativa quanto à escolha do trabalho, momento e modo de execução.
 - II. fiscalização da execução;
 - III. revisão do trabalho.
8. direção e fiscalização exercidas sobre subordinados, compreendendo:
 - I. distribuição do trabalho;
 - II. instrução quanto aos métodos e momento da execução;

- III. fiscalização da execução;
- IV. revisão do trabalho;
- V. número e distribuição geográfica dos subordinados;
- VI. uniformidade ou variedade das funções dos subordinados.

Da combinação desses elementos resultará um grau de responsabilidade, considerada de modo geral.

A dificuldade do trabalho é aquilatada pelo nível mental necessário à sua execução e condições especiais que o tornam árduo, fisicamente desagradável ou exaustivo. A importância é a mesma que caracteriza o produto das funções exercidas, em relação ao conjunto das atividades do Estado.

A relação de fatores sugeridos pode ser incompleta. Mas, incontestavelmente, fornece uma boa base de análise das funções.

A terceira fase consiste em estabelecer equivalência entre os graus de funções de natureza diversa. Aqui, mais uma vez, a responsabilidade, a dificuldade e a importância do trabalho são os três fatores a considerar. O grau inferior da função de estenógrafo, por exemplo, deve ser considerado em nível mais alto que o da função de dactilógrafo, em virtude da maior dificuldade que apresentam aquelas funções. Da mesma forma a pesquisa científica deve ser necessariamente colocada acima da estenografia. O problema está em estabelecer com segurança essas diversas relações. A análise dos cargos fornece uma base, tanto mais sólida quanto mais detalhada for. Embora não se possa fugir ao arbítrio, a comparação dos graus de responsabilidade, dificuldade e importância das diferentes funções permite estabelecer entre elas a relação de desigualdade em que assente uma classi-

ficação, quando não científica, pelo menos racional.

Elementos que não atuam na classificação.

E' preciso não esquecer que a classificação se refere aos cargos e não aos empregados. Por isso mesmo não devem ser levadas em consideração as aptidões do ocupante eventual. No que diz respeito à habilitação, o que se deve ter em vista são as exigências das funções, a aptidão necessária ao seu bom desempenho. O excesso de aptidão do funcionário, a parte não utilizada, é elemento a considerar em processo de seleção, não em classificação do cargo.

Pelo mesmo motivo não deve atuar qualquer outro elemento estranho às funções, como a eficiência com que o funcionário se desempenha ou a sua estabilidade. A eficiência deve ser objeto de cogitações na fixação de vencimentos e a estabilidade assegura uma situação pessoal que não se prende às funções exercidas nem deve impedir a classificação do cargo nessa base.

Considerações finais.

A importância do plano geral de classificação resulta das relações estreitas em que se acha com outros problemas de alta relevância, como a determinação dos vencimentos, seleção inicial, promoção e transferência. Da orientação que se lhe der — no sentido de uma classificação detalhada ou em termos amplos — depende toda a estrutura do sistema. Por isso mesmo não pode ser encarado isoladamente e sim como parte orgânica da administração de pessoal, de que é o elemento básico. O estudo de que for objeto não deverá cogitar apenas da classificação em si; deverá alcançar o conjunto, numa visão ampla das relações existentes.