

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

III — TIPOS DE CLASSIFICAÇÃO

ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA

*Oficial Administrativo do Ministério da
Educação e Saúde*

É ainda a classificação dos cargos o tema d'êste artigo. A importância dessa fase da administração de pessoal, que procurámos salientar ao dar início à série, justifica que mais uma vez nos detenhamos no assunto, para focalizar as divergências que existem na prática e, ao mesmo tempo, apontar as vantagens e os inconvenientes dos principais sistemas em operação.

Dois tipos podem servir de base ao nosso estudo: o da administração federal brasileira e o da administração federal norte-americana.

PRINCIPAIS PONTOS DE DIVERGÊNCIA ENTRE OS SISTEMAS BRASILEIRO E NORTE-AMERICANO

Quando, no artigo anterior, descrevíamos o processo geral da classificação dos cargos, fizemos referência ao que chamámos a "unidade de classificação", isto é, o grupo indivisível que caracteriza uma função. No nosso sistema, essa unidade, é, de modo geral, o que a Lei do Reajustamento chamou *carreira*. Por outras palavras, os cargos existentes foram reunidos em grupos de considerável amplitude, segundo o critério exclusivo da *natureza de trabalho*, ou especialização profissional, sem descer a detalhes de gradação de importância, dificuldade e responsabilidade. O escalonamento em classes representa, pura e simplesmente, uma gradação de vencimentos, sem a menor correspondência à gradação das funções. Daí decorre que o funcionário pode ser chamado ao desempenho de qualquer das atribuições relativas à sua carreira, independentemente da classe a que pertença. A própria chefia, que representa o nível mais ele-

vado, pode caber indistintamente a qualquer funcionário, sem que disso resulte nova classificação para o seu cargo.

Exemplificando, suponhamos dois funcionários cujas atribuições sejam as seguintes: o primeiro informa processos de licenças, sujeito a controle direto do chefe da secção; o segundo investiga, em cada proposta de criação de logares de extranumerários, as reais necessidades da repartição proponente e transmite ao diretor sua impressão pessoal, em que se vai basear o parecer favorável ou contrário à aceitação da proposta. No primeiro caso, tudo se reduz a uma simples verificação de fatos (concessão de licenças anteriores, registro de diploma de médico atestante, cômputo de tempo de serviço, etc.) e parecer quanto à aplicação de uma legislação restrita, sobejamente conhecida e de interpretação uniforme; muito pouco se exige quanto à iniciativa e independência de julgamento, nenhuma responsabilidade por decisão final; apenas pela verificação dos fatos é o funcionário inteiramente responsável. Já no segundo caso a iniciativa representa um elemento essencial, o discernimento se faz muito mais necessário, a responsabilidade é incomparavelmente maior, a dificuldade é outra. Existe, portanto, uma diferença profunda entre as duas atribuições. Mas, dentro do nosso sistema, elas caracterizam ambas, de modo genérico, a função do oficial administrativo. A gradação de importância, dificuldade e responsabilidade, não entra em cogitações, de sorte que para desempenhar a primeira pode ser chamado o oficial da classe L, ao passo que a outra pode muito bem ser cometida ao da classe H, que é a inicial da carreira. Em suma, as funções são

consideradas do modo mais geral, grupadas exclusivamente por natureza de trabalho, sem se atender, de forma alguma, à gradação que de fato existe entre as atividades que se exercem dentro de uma profissão.

Em contraste a êsse tipo, o sistema norte-americano desce ao máximo de detalhe. A unidade de classificação é, realmente, a *classe*, isto é, o grupo de cargos da mesma natureza de trabalho, onde são praticamente imperceptíveis as diferenças quanto à importância, dificuldade e responsabilidade. Assim, voltando ao exemplo de que nos socorremos para ilustrar o sistema brasileiro, o funcionário informante de licenças estaria classificado em nível muito abaixo do pesquisador das necessidades das repartições; seriam colocados em classes distintas, em face da diferença existente entre as funções exercidas.

Não é difícil perceber quanto se afastam, uma da outra, as duas estruturas. Ao passo que nós encaramos, por exemplo, a função de engenheiro, o americano desce, não só a uma especialização minuciosa, como, também, a uma gradação de funções, dentro de cada especialidade. Ha engenheiros arquitetos, engenheiros eletricitas, engenheiros de aeronáutica, engenheiros de ar condicionado e de diversos outros ramos de especialização rigorosa; por outro lado, dentro de cada uma delas as funções se distribuem por diversas classes, de dificuldade, importância e responsabilidade crescentes. Assim, ha engenheiros arquitetos do grau n , do grau $n + 1$, do grau $n + 2$ etc., o que se verifica em todos os demais setores de atividade.

Ha outro ponto em que se distanciam os dois sistemas. Entre nós, os cargos são criados por lei, e, pelo mesmo ato, classificados. Na América, a classificação é feita previamente, à vista da descrição das funções a serem exercidas, feita pela autoridade proponente; e a criação é ato administrativo. Por outro lado, no nosso regime os quadros são amplos, compreendendo cada um diversas repartições, às vezes um ministério inteiro, enquanto na América cada repartição cria, dentro dos recursos orçamentários, os *seus* próprios cargos. Enfim, no nosso sistema o número de cargos é fixado por lei e o legislador teve o cuidado de estabelecer uma estrutura triangular nas carreiras; no regime norte-americano essa providência é impossível.

Finalmente, nós não dispomos de qualquer elemento elucidativo das funções atinentes a cada carreira, além do título, que é muitas vezes inex-

pressivo. O sistema norte-americano inclui, na especificação das classes, uma descrição exemplificada das funções de cada uma.

Assim esboçados os traços de divergência entre os dois sistemas, examinemos rapidamente as vantagens e os inconvenientes de cada um.

CLASSIFICAÇÃO DETALHADA VERSUS CLASSIFICAÇÃO EM TÊRMO AMPLOS

Um dos aspectos da Lei do Reajustamento, que mais frequentemente se invoca em seu apóio, é a amplitude dos quadros e a estrutura triangular das carreiras. A grande vantagem — afirma-se — consiste em possibilitar acesso à quasi totalidade dos funcionários, muitos dos quais anteriormente ocupavam cargos estanques.

Sem negar o progresso que a Lei n. 284 representa em relação ao que havia, vejamos si êsse aspecto é realmente vantajoso.

Em primeiro lugar, que é o acesso, no nosso regime atual? Um aumento de vencimentos, sem repercussão sobre as funções exercidas. O funcionário promovido pode — e é isso o que geralmente acontece — permanecer no desempenho das mesmas atribuições que lhe cabiam. Daí resulta maior facilidade à expansão do favoritismo exercido pelo chefe em benefício daqueles que mais simpatia lhe inspiram, pois a promoção do funcionário inepto não lhe determina a menor alteração no serviço. Já no regime de classificação minuciosa a promoção importa, necessariamente, no desempenho de funções de nível superior. A promoção do incapaz vai refletir, portanto, no resultado da produção, pela qual é responsável o chefe. E êste, por um instinto de defesa própria, age com maior cuidado na indicação que fizer. O favoritismo leva aqui um freio, portanto.

Ai está apontado o primeiro inconveniente da classificação em termos amplos. E, sem ela, não se pode assegurar com precisão a estrutura em forma de triângulo. De fato, na classificação minuciosa os cargos surgem à proporção que as necessidades apontam. Si houver, em dado momento, necessidade de maior número de cargos num grau do que no grau inferior, a estrutura será essa. E' uma desvantagem, não há dúvida; mas não será compensada pelo freio posto ao favoritismo e pelos inconvenientes da classificação em termos amplos? Além do mais, embora sem obrigatoriedade legal, as organizações se desenvolvem justamente nesse sentido, com número de cargos decrescendo à

proporção que se sobe a escala de dificuldade e responsabilidade. Assim, nem êsse motivo de preferência subsiste.

A amplitude dos quadros, a seu turno, decorre da estrutura que se procurou dar às carreiras, com o objetivo de facilitar o acesso. Mas, desde que os cargos vão naturalmente se formando segundo essa estrutura triangular, não haverá necessidade de quadros amplos, si o órgão central de administração assumir o encargo de estimular as promoções e transferências. Nem ha necessidade da fixação legal do número de cargos, que só dificulta a classificação minuciosa.

Realmente, si pretendermos introduzir uma classificação detalhada, não ha como determinar em lei aquele número, a menos que se pretenda modificá-la a cada instante. A grande vantagem do sistema norte-americano consiste, justamente, na flexibilidade do número de cargos, que permite grande precisão ao classificá-los.

Tomemos, por exemplo, a carreira de oficiais administrativos do quadro I do Ministério da Educação e Saúde. Está assim constituída:

Classe L	—	10	cargos
Classe K	—	20	"
Classe J	—	50	"
Classe I	—	80	"
Classe H	—	100	"
	—	—	—
Total	—	260	cargos

Suponhamos que se pretendesse atribuir, a cada uma dessas classes, um determinado grau de dificuldade e responsabilidade. Suponhamos, ainda, que no momento a distribuição correspondesse às necessidades do serviço. Mas não podemos ir ao ponto de acreditar que tal situação perdurasse muito tempo. Ao contrário, o desenvolvimento crescente dos serviços públicos exige com frequência a criação, supressão e transformação de cargos. Assim, dentro em pouco, os 100 cargos de grau de dificuldade e responsabilidade da classe H seriam insuficientes, ou excessivos, em face das necessidades reais; e o mesmo aconteceria em relação às outras classes. Donde se conclue que são cousas incompatíveis a fixação do número de cargos em lei (condição para a estrutura pre-determinada das carreiras) e a classificação segundo o grau de importância, dificuldade e responsabilidade.

Mas haverá vantagem em desprezar aquela estrutura por êsse tipo de classificação? Quer pa-

recer-nos que sim. O argumento mais invocado em prol do nosso sistema — possibilidade de acesso a todos — não milita contra o tipo oposto, como já vimos; e desapareceriam os principais inconvenientes do regime em vigor entre nós.

Ha dois aspectos altamente desvantajosos no nosso sistema: a falta de estímulo do pessoal, em face da disparidade entre funções e vencimentos, e a impossibilidade de uma solução racional para o problema das promoções.

A desproporção dos vencimentos, em relação ao serviço executado, tem o efeito de verdadeiro anestésico sobre os poucos que vêm animados de entusiasmo pelo trabalho. Não ha cousa que mais deprima o funcionário competente e esforçado do que ver o colega inepto, burocrata no sentido pejorativo da palavra, perceber vencimentos superiores aos seus, pelo simples fato de se vir arrastando por longos anos de rotina improfícua. Isso é tanto mais grave quanto a tendência atual, consequência dos novos processos de seleção, se manifesta no sentido de aproveitamento dos elementos moços nos postos de maior responsabilidade. Cada vez mais essa tendência se positiva, oferecendo o espetáculo de chefes com vencimentos inferiores aos de seus subordinados. Uma situação dessa ordem teria justificativa quando decorresse de um sistema racional de remuneração, em que, além das funções exercidas, outros elementos fôsem levados em conta, como encargos de família, custo de vida etc. Nesse caso, a diferença seria apenas aparente, pois, em última análise, o nível de vida proporcionado pelos vencimentos estaria em relação às funções exercidas. O que não parece de modo algum razoável é que seja desprezado justamente êsse elemento básico, por falta de classificação adequada. O resultado é que o funcionário perde o estímulo, mormente quando a promoção depende mais da antiguidade que do mérito demonstrado.

Êsse é outro problema de solução difícil. Embora deva ser tratado noutro ponto, queremos aqui focalizar um aspecto que diz respeito intimamente ao sistema de classificação.

Apesar de todas as tentativas que se têm feito, aqui e no estrangeiro, para descobrir um processo objetivo, o julgamento do mérito do funcionário depende, essencialmente, da apreciação subjetiva do chefe imediato. Si assim é, a amplitude dos quadros veiu introduzir um elemento novo de dificuldade, que é a diversidade de critérios dos chefes. Como manter orientação uniforme através as

dezenas de julgadores, que não têm entre si o menor traço de afinidade, nem geograficamente se acham reunidos? Como determinar o valor de um escrivão que serve na Secretaria de Estado, em relação ao de outro que serve no Pará ou no Amazonas?

Ha um aspecto mais interessante ainda, quanto a este ponto. Dada a possibilidade de se atribuir ao funcionário de qualquer classe qualquer função atinente à carreira, o que acontece é que funcionários da mesma classe exercem funções dos mais variados graus de importância, dificuldade e responsabilidade. O resultado é que os melhores vão ser justamente os mais prejudicados na apuração do mérito. Isso, aliás, é fácil de deduzir si considerarmos que os mais competentes vão sendo chamados para as funções mais difíceis. Ora, nessas funções eles talvez não satisfaçam integralmente, ao passo que os incapazes, os que foram relegados ao serviço mais simples, nesse serviço não deixam a desejar. A consequência é que, aparentemente, estes têm merecimento maior que aqueles, quando a verdade é que, si colocados na mesma função, os primeiros sobressairiam.

A classificação detalhada não resolve o caso, por si só; mas já deixa caminho aberto à solução, uma vez que não apresenta os inconvenientes apontados. No regime em que a promoção determina o exercício de funções de nível superior, o problema da promoção se reduz à seleção para o cargo, cujos requisitos são conhecidos. O exame pode ser empregado com proveito, ou mesmo a indicação do chefe, que aqui ha de se mostrar mais cuidadoso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seria arriscado concluir peremptoriamente pela conveniência de se abandonar o regime instituído pela lei n. 284, de 28 de outubro de 1936, em favor de um sistema de classificação do tipo norte-americano. Além do mais, porque a experiência do Reajustamento nem dois anos ainda completou e só ela poderá falar em definitivo. Mas, de qualquer modo, uma cousa poderia desde já ser feita: classificar os extranumerários naquela base, de modo a se manterem dois regimes paralelos; o que desse melhor resultado na prática absorveria o outro.