

Imprensa Nacional
Biblioteca Machado de Assis



B0033769



F
351.1
R175

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Base Científica da Administração do Pessoal

ARLINDO VIEIRA DE ALMEIDA RAMOS

*Separata da REVISTA DO SERVIÇO
PÚBLICO do mês de dezembro de 1951*

SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Base Científica da Administração do Pessoal

ARLINDO VIEIRA DE ALMEIDA RAMOS

*Separata da REVISTA DO SERVIÇO
PÚBLICO do mês de dezembro de 1951*

SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO

B0033769

F
350.1
R 156

Base Científica da Administração do Pessoal

ARLINDO VIEIRA DE ALMEIDA RAMOS

INTRODUÇÃO

NÃO se compreende que a administração pública, quer federal quer estadual ou de grandes municipalidades, dirija seus servidores em bases empíricas; isto significa, em primeiro lugar, desprezo pelo bem público.

O orçamento com pessoal representa, geralmente, quantia vizinha a 50% das despesas. (*) Há mister tornar este gasto recompensador, fugindo das práticas empíricas, de baixo rendimento e que conduzem à elevação do número dos funcionários sem melhoria dos serviços a prestar e à depreciação do moral coletivo.

Em segundo lugar, é desídia no trato do assunto: — corresponde ao uso de mezinhas para esquivar-se aos esforços exigidos numa terapêutica racional ou científica.

Em matéria de serviço público, a situação continua a mesma, ainda quando algumas medidas acertadas figuram nas leis, mas a efetivação do critério científico não se faz devidamente na prá-

(*) A proposta orçamentaria do Governo Federal em 1951 registra 38,7% e a de 1947, 47%, sem incluir Serviços e Encargos que englobam também alguns gastos com pessoal. Na Prefeitura do Distrito Federal, as percentagens excederam de 50% nos anos de 1947 a 1950.

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO	
L. B. RAMOS	
NÚMERO -	DATA
F364	17/4/56

tica. A aplicação deste decorre de normas de execução, precisamente traçadas no método chamado científico. Não é questão apenas de palavras na legislação, mas de orientação de conduta que garanta segurança nos resultados.

EMPIRISMO

O conceito de conhecimentos e práticas empíricas tem sido objeto de velho e longo debate que não é oportuno transcrever aqui. Mas urge esclarecer que a diferença entre o empirismo e o critério científico é uma questão de *atitude*, de método, mas, de certo modo, fundamental para obtenção dos efeitos.

As aplicações empíricas se caracterizam pela subjetividade dos dados em que se firmam, pela incapacidade na previsão dos resultados, pela inconsistência de bases para fixar princípios gerais de ação.

E' fácil verificar como o empirismo, no setor da administração de pessoal, se encontra desapoiado de fundamentos objetivos; fundamentos estes, imprescindíveis no tratamento de problemas delicados e sutis, como sejam os da direção de pessoas em organizações de trabalho.

Em administração de indústrias, as práticas empíricas denunciaram-se como : — "... métodos transmitidos de homem a homem, oralmente, ou na maioria dos casos, aprendidos inconscientemente por observação pessoal. Praticamente jamais foram sistematicamente analisados e descritos." (1)

O mesmo ocorre na administração pública : "Os novos empregados são treinados por seus su-

(1) F.W. TAYLOR — *Princípios de Administração Científica*, (trad. brasileira), Editora Atlas S.A., 1948, pag. 31.

periores, aprendendo as normas empíricas que seus predecessores têm usado. Não surpreende que muitas agências de pessoal tenham degenerado, porque não tomaram sangue novo com adequado treinamento do pessoal em trabalho científico." (2)

A sua atuação se veفته sobre dois aspectos que são medidas infalíveis dos resultados da administração :

1) rendimento; e

2) moral dos grupos de trabalho, que revelam, em seus baixos níveis, as fraquezas da administração empírica.

Sobre as diversas fases da administração de pessoal, que é um todo harmónico, o empirismo se espelha em várias das seguintes falhas :

a) recrutamento imprevidente, ou tumultuário, declarado somente na época das vagas;

b) admissão do servidor por indicações ou informações de amizade, parentesco ou política;

c) colocação ou lotação acertada só depois de ter sido a pessoa experimentada no serviço, fracassadamente, com prejuízo de tempo e material;

d) direção sem estímulo : 1) por falta de treinamento; 2) por falta de plano de pagamento imparcial e justo; 3) por falta de promoção ou acesso dos melhores; 4) por falta de sistematização de direitos, deveres e imparcialidade no reconhecimento dos mesmos; 5) por falta de justa avaliação da eficiência que influa na melhoria da situação funcional; 6) por falta de assistência social que realmente afaste as preocupações *extrafuncionais* dos servidores; 7) por falta de chefes capazes e conhecedores dos problemas da personalidade e de boas normas de direção de pessoal.

(2) HARVEY WALKER — *Public Administration*, N. Y., Farrar and Rinehart, 1937, pág. 147.

CRITÉRIO CIENTÍFICO

Cabe aqui a mesma pergunta que TAYLOR fez a si mesmo :

"Em que a administração científica difere essencialmente dos sistemas comuns de administração?" (3), para responder mais adiante:

1.º) em desenvolver para cada elemento do trabalho individual método científico que substitua os métodos empíricos; 2.º) em selecionar cientificamente, depois treinar, ensinar e aperfeiçoar o trabalhador." (4)

Há que crescer, além da coordenação (problema de organização), as medidas de assistência, bem-estar e tratamento igual e humano, que seus sucessores e pósteros acrescentaram.

O problema do pessoal toma relevo e as soluções racionais são as mesmas, dado seu caráter científico, em qualquer atividade social: "administração de fazendas, casas comerciais, igrejas, universidades e *serviços públicos*", na linguagem do próprio TAYLOR.

Apesar de seus limitados conhecimentos de fisiologia e psicologia, o criador da organização científica enfrentou com primazia as questões de pessoal — senhor portanto da posição das mesmas no conjunto — aliás inseparavelmente entrosadas na organização. E não se justifica que haja dissociação; o pessoal é um detalhe dentro da administração, que anda à feição do todo, sofrendo as consequências do empirismo que domine as medidas gerais. Muitos dos erros cometidos pelos técnicos de pessoal, nos dias atuais, decorrem do excesso de especialização, tornando estanques as divisões de pessoal. Nos serviços públicos, então, por falta de dados objetivos e articulação devida na organização, **reduzem-nas** a meros serviços de interpretação de leis, o que deve ser limitado ou grandemente descentralizado nos órgãos de admi-

(3) TAYLOR — ob. cit. págs. 30 e 35.

nistração geral. Há que considerar, de preferência, as suas importantes funções de fixar os fundamentos da administração racional ou científica do pessoal.

Cumpra assim deixar claro, para as aplicações, que a base científica da administração é questão de método a ser adotado. Método científico, portanto, decorrente da observação e da experiência e que rejeita como base os dados subjetivos e todo jôgo de palavras, para manter critério fundado em fatos e elementos objetivos que fluem de estudo permanente do trabalho e do homem que nêle serve.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA

Autores nacionais e estrangeiros têm extremado as diferenças entre a administração particular e a dos serviços públicos. Realmente, meia dúzia de itens podem ser alinhados; mas são apenas questões de forma. No fundo, "os objetivos da boa administração pública e privada são idênticos", como bem diz HARVEY WALKER. (4)

"Errar-se-ia em afirmar que não há importantes semelhanças entre elas. E a maior parte vem do fato que os negócios e o Governo devem ser dirigidos por seres humanos e daí sofrerem ambos a influência da fragilidade da natureza humana". "Private business has no monopoly on virtue or on vice". (4)

Ainda com maior razão, persistem estes característicos nos problemas fundamentais de organização em que, na verdade, se esteia toda administração de pessoal.

De fato, os campos são diferentes, no Governo e nas empresas, e assim a atividade dedi-

(4) HARVEY WALKER — *Public Administration*, New York, Farrar and Rinehart, 1937, pág. 15.

cada longamente em um deles, justifica especialização. Mas a formação dos técnicos deve ser igual e, portanto, suas habilitações para as funções verificadas em matérias e fundamentos científicos de aplicação comum.

Distinguir, logo, pessoas especializadas em administração pública de pessoal, antes de terem bem estudado, tecnicamente, o que seja administração científica e como aplicá-la, será formar mentalidades sem a visão necessária e que geralmente passam a supor seja a administração de pessoal nos serviços públicos, apenas estrita observância e interpretação de códigos legais de direitos e deveres. Estas pessoas tendem a agigantar as diferenças entre a administração pública e a particular, colocando a primeira fora do âmbito da administração racional, com o argumento de que não tem objetivo de lucro e que administrar serviços públicos é aplicar a lei etc. etc. Mas, é certo, que objetiva alguma coisa, desde que seu fim não é mais distribuir empregos e deve realizar os serviços públicos eficientemente. Será servir, e para servir precisam estes serviços apresentar rendimento, e assim estarem organizados devidamente.

A palavra "eficiência" que foi um "slogan" para os americanos e que os estimulou a construir muito talvez não caiba no caso, sobretudo nos termos em que foi posta na administração científica, designando "máximo de rendimento e mínimo de esforço". Os extremos (máximo e mínimo) podem ser atenuados, sendo assim mais acertado aproveitar, quanto aos serviços públicos, a ideia de DIMOCK (5) que prefere o conceito social de eficiência ao de máxima produtividade individual. Em todo caso, rendimento que precisa

(5) DIMOCK — *The Criteria and Objective of Public Administration*, in *Frontiers of Public Administration*, Chicago, Univ. Chicago Press, 1936, pág. 116.

ser previsto, realizado e controlado, nestes termos em que se expressam as fases da administração científica.

ADMINISTRAÇÃO DE TAREFAS E ADMINISTRAÇÃO DE CARGOS

É notável que pesquisadores em administração pública e privada, em épocas diferentes e colhendo dados em situações diversas, tenham chegado a uma base comum que evidencia o caráter científico da conclusão. Apenas continuam a usar linguagem diferente.

A administração de tarefas (tasks) de TAYLOR em sua essência pouco difere da administração de cargos (positions) em que se firma a moderna administração de pessoal nos serviços públicos.

"A ideia da tarefa, que é o mais importante elemento na administração científica", "pois a administração científica, em grande parte, consiste em preparar e fazer excelentes estas tarefas" não é senão "um trabalho especificado com o que deve ser feito e também como deve ser feito" (6). Esta noção toma relevo cada vez maior nas organizações industriais, sobretudo na produção em massa.

Ora, a base do sistema sadio de pessoal público está nos "fatos acerca dos deveres e responsabilidades dos cargos no serviço" (7). E cargo se define como: — "grupo de iguais deveres e responsabilidades, atribuídos e delegados pela autoridade competente a uma pessoa em tempo integral ou parcial", como bem se expressa ISMAR BARUCH (7), duma grande escola de pesquisadores

(6) F. W. TAYLOR, *Princípios de Administração Científica* (tradução de Arlindo Vieira Ramos), São Paulo, Editora Atlas 1948, pág. 37.

(7) ISMAR BARUCH — *Position — Classification in the Public Service*, Chicago, Civil Service Assembly, 1942, págs. 1, 36 e 37.

neste terreno. A palavra, apesar de dúvida na sua lexiologia para designar o que se propõe, com o esclarecimento acima, permite a afirmação de que: "Position does not mean employee". (7)

Apenas em TAYLOR a tarefa implicava no seu planejamento antecipado, com detalhes de execução, inclusive o tempo para realizá-la. Mas em ambos os casos, há necessidade objetiva de indicar o que deve caber a cada um no trabalho.

Para aproximar ainda mais as noções referidas, a tendência nos serviços públicos é tornar, cada vez mais, bem determinadas e bem supervisionadas as tarefas ou deveres. Assim, entre outros, exprime-se MORSTEIN MARX (8): — "Particularmente nos serviços públicos, há uma recorrente tendência para acreditar que o pessoal, de certo modo se pode tornar eficiente por si mesmo. Isto não é verdade. E' eficiente se fôr dirigido para o ser, se seu trabalho fôr adequadamente planejado e supervisionado".

O cargo é a unidade que corresponde à tarefa, embora em face do plano de classificação, que reúne também o de pagamento, seja a classe, reunião de cargos, a expressão desta unidade. E' preciso convir, todavia, que o salário, apesar de ter sido, nos serviços públicos, o principal motivo da classificação de cargos (9) é complementar, quando se visa à boa administração, isto é, em base científica.

CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Classificação de cargos não é simples classificação de salários, mas primariamente especifi-

(8) MORSTEIN MARX — Public Management in New Democracy, N. York, Harper Bros., 1940, pág. 174.

(9) Di-lo L. WHITE — "A classificação de cargos na base de deveres e responsabilidades foi originalmente planejada a fim de assegurar uma relação de classes que permitisse "igual pagamento por trabalho igual" (ob. citada pág. 338).

cação de deveres, responsabilidades e qualificações para os cargos, tudo em relação com os níveis de pagamento.

No primeiro caso, poderá chamar-se classificação de salário, classificação de empregos, classificação de vencimentos etc., mas nunca de cargos, de vez que foi afastada a ideia de cargo na acepção já referida.

Importa sempre salientar que a classificação de cargos para evitar bases apenas formais, necessita estear-se em dados objetivos. Não se trata apenas de dar satisfação a dispositivo legal, quando a lei a prescrever (o que não tardará a suceder entre nós), mas firmar as seguintes etapas iniciais em fatos ou dados colhidos por critério científico de investigação:

- 1) fixação e relação das atribuições e características dos cargos;
- 2) desenvolvimento de esquema de grupos de cargos dentro das classes;
- 3) indicação das qualificações para provimento das classes;
- 4) descrição escrita destas especificações dentro de cada classe.

BASE CIENTÍFICA

A base científica da administração de pessoal reside assim no uso sistemático de investigações que apoiem o plano administrativo.

A primeira etapa é a que compete à classificação de cargos, firmada em conhecimento dos trabalhos realizados, das tarefas que cabem aos funcionários nas repartições e não em concepções a respeito, forjadas no "bureau", ao sabor da imaginativa, quer de técnicos, quer de curiosos.

Estas investigações devem ter a orientação seguida nas análises de trabalho para o fim de organização, tendo em vista que o problema do pessoal é apenas uma parte do todo.

Não há exagero nestas referências, desde que se considere o que a experiência vem ensinando. É de L. White, com longo tirocínio no assunto na Comissão do Serviço Civil nos E. U. A. : "É necessário observar em primeiro lugar não somente o que é feito, mas também como é feito, em que extensão o trabalho é conferido e revisto, qual a relação entre os deveres e responsabilidades dos cargos." (10).

Adianta H. WALKER : — "é essencialmente uma fotografia do Serviço, como ele é disposto de modo ordenado." (11).

"Tarefas tangíveis (a que se refere na definição de classificação de cargos) podem ser surpreendidas com a observação direta do trabalho do empregado, onde possível, e pela análise dos processos mentais e físicos envolvidos". "Entretanto responsabilidades e níveis de dificuldade não são em geral diretamente observáveis. Esclarecem-se através do estudo das funções, estrutura e fluxo do trabalho na organização". (Baruch, ob. cit. pág. 83).

Sendo levada nos termos das pesquisas para organização, podem ser evitados muitos defeitos que relaciona a experiência de I. BARUCH. (12).

Inquéritos e questionários, ainda que melhorados em seus resultados com o acompanhamento dos técnicos e entrevistas concomitantes, não costumam alcançar plenamente seus objetivos como, mesmo entre nós, temos verificado, em vista da indiferença ou impossibilidade de os funcionários e chefes completarem os dados.

(10) L. WHITE — *The Introduction to the Public Administration*. N. York, Ma: Milten, 1939.

(11) H. WALKER — *Public Administration*, N. York, pág. 335 — Farrar and Rinehart, 1937, pag. 159.

(12) ISMAR BARUCH — *Facts and Fallacies about Position Classification, Civil Service Assembly*, Pamphlet n.º 10, 1937.

Dados objetivos, todavia, podem ser acrescidos com registro da produção (realmente objetivos neste caso), durante meses anteriores, realizado sob o controle dos investigadores; o aproveitamento destes elementos servirá, não só aos problemas de pessoal como aos de organização, e são de incontestável valor, para reorganização administrativa, fornecendo-lhe bases de controle eficientes.

SISTEMA DO MÉRITO

É outra expressão usada nos serviços públicos e que vem ao encontro da organização científica, se bem que partindo, como a classificação dos cargos, de ponto de vista diverso.

O sistema do mérito foi instituído para afastar a intromissão da política na nomeação dos funcionários, o que resultava nas inevitáveis derrubadas no começo dos novos governos. O critério adotado satisfaz perfeitamente ao objetivo político, quer na Order of Council inglesa de 1870, quer na lei americana de 1883, nos serviços públicos federais : "open — competitive examinations", prova aberta a todos e de tipo competitivo (curso). (13).

A nossa legislação (Constituição e E. F.) tem consagrado o termo concurso que designa realmente prova de competição e aberta em recrutamento amplo, apenas com as restrições impostas pelo órgão central e que devem ser de ordem a torná-lo o mais positivo ou específico para as carreiras ou funções em apreço.

Instituída assim, precocemente nos serviços públicos federais ingleses e americanos, a seleção do pessoal não dispunha no momento de bases

(13) ARLINDO RAMOS — *Psicologia Aplicada ao Trabalho*, — Rio de Janeiro. Comp. Bras. Artes Gráficas, 1948 — págs. 88-97.

científicas para sua execução. Isto há de ter contribuído para retardar, entre outras causas, a confiança no sistema, tornando desencorajantes e lentos os progressos em sua amplificação, dando lugar a favorecer as investidas da política contra o mesmo.

Os métodos empíricos orientaram os executores das referidas leis neste terreno, até virem em seu auxílio as sugestões da psicologia educacional e, mais tarde, as da psicologia do trabalho, assentando as bases finais da seleção científica nas provas competitivas.

Estes últimos dados se firmam em estudo sistemático dos trabalhos realizados e por realizar nas repartições, para que os concursos não sejam meras provas acadêmicas ou colegiais, escolhendo com seus resultados pessoas que tenham qualificações diferentes das necessárias ao exercício dos cargos (13-A).

Ora, estes elementos a respeito de tarefas ou serviços devem ser colhidos nas investigações para o plano de classificação de cargos e é preciso que este seja realizado, visando também a tal propósito, a fim de não trazer contingente de pouco valor.

Tal base ou fundamento objetivo não influencia somente sobre a confiança despertada nos resultados dos concursos. Vai mais longe. Serve a todos os outros problemas de pessoal como lotação, promoção, julgamento do mérito, treinamento do pessoal, adaptação etc.

Por outro lado, o sistema do mérito não é apenas seleção ou concurso inicial, mas amplo sistema de administração baseado no mérito (14)

(13A) Psicologia Aplicada ao Trabalho, pág. XVIII.

(14) PINTO PESSOA e NAZARETH DIAS — Princípios de Administração de Pessoal, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1949, pág. 20.

que se aproxima da administração científica nos seus verdadeiros termos. Atende a todas as medidas que permitem escolher bem o funcionário, mante-lo com estímulos eficazes no trabalho e conservar elevado o moral dos grupos. Daí há de resultar satisfatório rendimento individual. "É evidente que não basta selecionar no ingresso para ler bons empregados; é preciso estimulá-los, adaptá-los, surpreender-lhes as falhas, treiná-los convenientemente, distingui-los por seu valor produtivo, dar-lhes chefes que os compreendam, além de ambientar suas atividades, de tal modo, que se proporcionem condições favoráveis à excelente moral coletivo. São estas providências inseparáveis, quanto ao elemento humano, em boas organizações; a aplicação isolada duma ou apenas dalgumas conduz a falência do sistema que passa a ser culpado injustamente.

MEIOS DE EXECUÇÃO — DIVISÃO DE ESTUDOS E INVESTIGAÇÃO

Para execução de tal programa, a administração de pessoal tem que contar com organização conveniente e pessoal habilitado.

O sistema do mérito se tem caracterizado, nos países que o adotaram, por desenvolvimento lento, ampliação demorada que chega a desencorajar os mais entusiastas. Por decênios sua efetivação se tem arrastado nos Estados Unidos no serviço federal e nos estaduais. (15) É entre os obstáculos opostos a sua realização, citam-se a "administração de amadores" e "a falta de técnicos convenientemente preparados" (WALKER).

(15) FRANCIS HOLLORAN (em *The Romance of the Merit — Sistem Wash.*, Judo and Detweiller, 1939) historia o que foi em cinquenta anos (já hoje bem sobrepassados) esta luta, desde o tempo do Comissário T. Roosevelt que amadureceu seu espírito público na C.S.C.

Realmente, para colheita de dados, como atrás foi referido, há mister dispor de pessoal com formação científica e alto moral. Ambos os requisitos são imprescindíveis, acrescentando a necessidade de mante-los convenientemente graças a ambientação devida. Assim, exige o serviço, uma Divisão que se encarregue exclusivamente de investigações sobre o pessoal e sem responsabilidade de trabalho de rotina. Aproxima-se, como se vê, esta disposição da organização do "staff" na administração de empresas particulares. A divisão de estudos nas fábricas (16), constituída de técnicos, tem aqui seu símile nos devidos termos, quando seu serviço se propõe obter informes permanentes sobre o trabalho, métodos usados e coordenação entre tarefas e funções. Os problemas de organização e de pessoal se encontram, sob o ponto de vista científico, encarados assim dum ângulo único, A Divisão ou Departamento de Pessoal, em órgão central de administração, deve possuir obrigatoriamente um setor deste tipo para poder assegurar eficiência e honestidade científica em seu serviço. E se não possuir, é indefensável sua situação como órgão de "staff", cuja atuação mereça respeito, a fim de manter elementos para resistir vitoriosamente às investidas dos opositores ao sistema do mérito.

Não se trata senão de ideia sedimentada entre os estudiosos da moderna administração de pessoal nos serviços públicos. Já, em 1937, uma das recomendações da Comissão de Inquérito sobre os Serviços Públicos nos E. U. A., entre as 19 básicas e já muitas adotadas em nosso país, era esta: promover e coordenar pesquisas e inquéritos nos serviços públicos, através de repartição especializada. (BETTER GOVERNMENT PERSONNEL, of. cit.) .

(16) Veja-se entre outros, ANDERSON — Industrial Management, New York, The Ronald Press, 1942, página 422.

PESSOAL HABILITADO

O pessoal técnico de que deve dispor esta Divisão Central de Pessoal não se improvisa. Deve ser selecionado e depois preparado sistematicamente. Não basta que conheça a legislação do pessoal e regras gerais sobre moderna administração de pessoal, necessita de formação técnica, ou melhor, conhecimentos práticos de execução das técnicas de análise do trabalho e de organização, para situar bem o problema do pessoal no conjunto. Em primeiro lugar, sua escolha e preparação visa à obtenção de "investigadores de pessoal", na linguagem de certos autores, isto é, homens e mulheres com formação de pesquisadores, a que já anteriormente aludimos (17) para resistirem às dificuldades e desencantos do "métier". São investigadores como os dos institutos científicos de pesquisas, com ardor por tarefas de colheita e sistematização de fatos, isentos de espírito de lucro, não empolgados pela corrida dos salários e ausentes de ambição desmedida de ascensão hierárquica. São pessoas que pensam, em primeiro lugar, na exatidão e resultado eficiente de sua tarefa que julgam digna de dedicação e constante aperfeiçoamento técnico. Os que não contarem com estas qualidades resvalam logo para a descrença e sabotagem, sendo antes prejudiciais que úteis. São muitos os requisitos, podendo de início valer-nos da experiência de LEONARDO WHITE quanto aos investigadores para classificação de cargos: (18).

"... há mister de analistas e investigadores em classificação que sejam, ao mesmo tempo, proficientes e dotados com mais do que grau médio em inteligência social, de vez que suas possibili-

(17) ARLINDO RAMOS — Formação de Analistas do Trabalho, São Paulo, Revista de Administração, junho de 1946.

(18) LEONARDO WHITE, *ob: cit.*, pág. 337, 1.

dades em criar inimigos e contrariedades são quase ilimitadas. **Eles** devem ser tão leais que mesmo os empregados contrafeitos reconhecerão sua lealdade. Devem mostrar imparcialidade e objetividade de julgamento quando colhem e examinam as informações. Devem adquirir conhecimento da organização e das funções do departamento em que a classificação é feita, comparável com a que possui a maioria dos empregados do departamento, como também grande conhecimento acerca de organizações e tarefas correspondentes e análogas em outros lugares. Devem ter excepcional capacidade para colher os fatos, pesar a relativa importância dos mesmos e discuti-los. Devem ter um ponto de vista amplo sobre o governo e não restrito. Sua dedicação maior é para o plano de classificação de cargos e para a Comissão do Serviço Civil, mas **êles** se devem também reconhecer com responsabilidade para ajudar o departamento no máximo dentro dos termos da lei ou do plano de classificação. Soas conclusões devem ser razoáveis para merecer fé e devem guardar-se contra a ilusão da onipotência. Precisam de muita coragem, porque suas recomendações serão **provavelmente** atacadas de cima, mas, embora sejam firmes, não podem ser obstinadas.

Devem, além, disto, possuir, competência técnica, habilidade para escrever especificações, conhecimento amplo e específico das profissões e conhecimento completo dos princípios gerais e objetivos da classificação de cargos."

Para obter pessoal assim, cumpre formá-lo: **seleccioná-lo** pelas possibilidades e instruí-lo em cursos de caráter técnico e objetivo. Na face aguda da classificação de cargos, há mister de pessoal auxiliar extraordinário que poderá ser admitido temporariamente e seguirão instruções cuidadosamente organizadas, como as que foram para **êste** fim distribuídas pela S.S.C. (19). Para **apura-**

(19) Instruções e sugestões mimeografadas.

ção dos dados, pessoal semelhante ao recrutado para o recenseamento, quando grande o serviço, não se tomando esta tarefa por insuperável. Ainda que contando com verba elevada para esta fase, tudo se compensará, dados os grandes benefícios que proporcionará à organização dos serviços públicos.

Como os trabalhos de classificação exigem tempo e suas especificações devem ser sempre atualizadas, convém que o pessoal figure em quadro permanente. O sistema de carreira já consagrado, (e que teve entre nós tão boa aplicação), como bem está no *Better Government Personnel*, é a base e garantia duma sadia política de pessoal com estímulos favoráveis. Por outro lado, o moral se torna elevado com a profissionalização e emprego devido do pessoal em tarefas realmente de sua especialização. Podem ser lembradas as palavras de M. FOLLET (20), acentuando que o profissionalismo estabelece, mantém e aperfeiçoa padrões nas atividades servidas pela profissão. E estes objetivos profissionais pedem a inclusão dos especialistas em uma carreira de especificação clara e sobretudo título sugestivo. A importância do título é inegável, quando já haja classificação e tanto mais se esta ainda não existe.

E' preciso insistir na questão, **aparentemente** sem valor, do título das funções ou cargos. Tem enorme repercussão sobre o espírito do ocupante e sobre seu senso de dignidade profissional. Bem se vê que nada indica: — escrevente, trabalhador, auxiliar de médico, assistente técnico. Sob tais rubricas cabem habilitações profissionais e ocupacionais de várias espécies. De modo algum, se justifica que se juntem **pessoas**, sob a mesma denominação funcional, somente para facilitar o salário comum; **êste** já nivela por **números**, de um modo muito mais expressivo. A terminologia

(20) M. FOLLET — *Dynamic Administration*, N. York, Harper Bros., 1940.

igual para facilitar a rotina, de que tanto se valem os empíricos na administração, há que precaver-se contra a ambiguidade e inexpressão dos termos designativos dos cargos, que se pode facilitar, por um lado, as medidas burocráticas, por outro, desorganizam, em seus aspectos fundamentais, o serviço. "Survey after survey has vividly demostred the chaotic conditions into which position terminology falis in the absence of system of control".

Ainda quando haja classificação, com indicação de deveres, persiste o mesmo inconveniente, com a inclusão em uma só denominação de grande diversidade de tarefas.

Dificilmente tal especificação será útil para alguma coisa, como para seleção, aperfeiçoamento, julgamento do mérito, readaptação.

Vejamos as especificações de *Assessor Administrativo*, cargo da classificação feita pelo governo do Rio Grande do Sul (20A): (resumidamente, entre outras): — "reunir informações para decisões importantes, exarar despachos interlocutórios, revisar atos e informações, estudar a legislação referente ao órgão; *efetuar pesquisas para o aperfeiçoamento do serviço*; (o grifo é nosso) *propor classificação e reclassificação de cargos*; realizar estudos para as propostas orçamentarias, etc. etc.

Não será de estranhar que pessoas escolhidas sob tais bases, se apresentem tão diferentes em sua formação, preparo e requisitos comuns que se torne impossível sua conservação na carreira, impraticável seu aperfeiçoamento funcional em cursos comuns. Mesmo as provas iniciais para seleção são difíceis de aplicar e com resultados pouco aceitáveis. Há já experiências entre nós a respeito bem ilustrativas.

(20A) Estudo para Classificação dos Cargos e Funções da Administração Estadual, Porto Alegre, Oficinas Gráficas da Imprensa Oficial — junho 1948. M

Para satisfazer a sadia política de pessoal, a classificação deve visar a criação de carreiras típicas, com as características que esta denominação de carreira requer: — "uma vida de trabalho, uma digna ocupação que uma pessoa toma na juventude com possibilidades de promoção e vai até a aposentadoria". (21)

Só assim se evita a exagerada movimentação e cria-se o senso da satisfação, do interesse e da dignidade profissional.

Carreira comum pressupõe identidade de propósito quanto aos fins e funções semelhantes, de modo que o aperfeiçoamento se possa realizar com facilidade e o pessoal ser conduzido, com alto moral, desde que considerados os padrões por que se orientam as atitudes profissionais.

No caso dos investigadores dos problemas de pessoal, só eles representam um grupo numeroso num departamento administrativo central, responsável pela política de pessoal da União ou do Estado. A outros cargos serão dadas as atribuições de "exarar despachos", "interpretar legislação" e "reunir informações", etc.

O título "Analista do Trabalho" justifica uma preparação intensa nas técnicas e formação de critério profissional a respeito, já têm sido com este nome designados cargos em várias agências do Serviço Civil Federal (22) dos E.U.A. e a denominação figura no Dicionário de Títulos profissionais.

Para planejar e manter classificação de cargos, é preciso pessoal capaz e experimentado. Órgãos há que necessitam possuir permanente quadro de pessoas habilitadas para este fim, não só para realizar seu serviço próprio, como para

(21) BETTER GOVERNMENT PERSONNEL, N. York, Whittlesey House, Mac Graw Hill, 1935, pág. 25.

(22) ARLINDO RAMOS — Analistas do Trabalho e sua Preparação — Revista do Serviço Público jan., 1946.

auxiliar outros departamentos estaduais e municipais. Neste caso estão o departamento administrativo federal e o dos grandes Estados em nosso país.

Já nos Estados Unidos, por exemplo, três hipóteses podem ocorrer (23): "No desenvolvimento do plano de classificação, o diretor pode adotar um dos caminhos seguintes: enfrentar a tarefa êle próprio com auxílio de seu "staff" ou pode contratar uma das várias organizações que operam em escala nacional, para preparar o plano de sua agência, ou designar técnicos que trabalhem em outra agência do governo".

Em nosso caso, só a primeira cabe nos departamentos administrativos, em vista da atual situação.

Outra função que exige da administração de pessoal, funcionários com orientação segura e experimentados para não degenerar as práticas e manter nível científico que reforça a confiança no sistema, é o de examinador de provas e concursos, lotados nos órgãos de seleção de pessoal. Estes órgãos têm que contar, em seu quadro, com pessoal para organizar, corrigir e julgar os testes; não só para facilitar o controle do sigilo, como também para alcançar maior celeridade na realização de seu trabalho. Há ainda a necessidade de melhorar os seus processos de exame, em vista de grande parte dos gabaritos ou níveis de capacidade estarem só agora sendo estabelecidos. E exclusivamente com pessoal próprio e com constante interesse pelo assunto se pode conseguir êste aperfeiçoamento.

Por estas três razões, cumpre criar o departamento administrativo também carreira de pessoal deste tipo, a fim de formar corpo técnico devidamente habilitado, graças a concurso e cursos complementares.

(23) MERIT SISTEM INSTALLATION, Chicago, Illinois, Public Administration Service, publ. n.º 77, pág. 15.

Para ilustrar que não basta a classificação na lei, mas que deve ser sempre apoiada em critério científico e constantemente revistas as suas especificações, citamos as dos "Examining Personnel" e "Personnel Research" P-1.510 — O, que correspondem às funções, atrás referidas, na U.S.C.S.C. : — "esta série inclui todas as classes de cargos, cujos deveres são organizar, supervisionar e realizar pesquisas e outros trabalhos profissionais e científicos no desenvolvimento e standardização dos testes mentais para o serviço civil, baseados nos métodos da moderna psicologia educacional" (24).

Ora, os examinadores de provas ou selecionadores de que o próprio serviço americano precisa têm necessidade, já hoje, de corrigir provas com orientação para o trabalho e aproveitar os ensinamentos da moderna psicologia do trabalho; além dos testes mentais cabem conhecer e saber apurar os testes de verificação de conhecimentos ocupacionais.

Como entre nós não são apenas especialistas em testes de inteligência e de aptidões, mas devem ter visão global dos problemas de seleção específica para as carreiras, podendo, é verdade, ficar limitada sua especialização a grupo determinado de carreiras afins, segundo as habilitações.

A nossa experiência indica que os especialistas exclusivos em uma disciplina do curso secundário (português, geografia, matemática, etc.) (antigos professores) ficam demais limitados em seu campo, organizando somente provas de sua matéria. Convém que se selecionem e depois se formem pessoas capazes de organizar, corrigir e julgar testes de todas ou quase todas as matérias da carreira, como, por exemplo: escriturário, laboratorista, inspetor, fiscal etc., de modo que colaborem nas provas compreendidas no grupo de

(24) United State Civil Service Comission — Schematic Outline and Definitions, Washington, jul. 1939.



escriturário, por exemplo, como no primeiro caso. Terão trabalho de visão integral sobre o problema e evita-se o desinteresse pelo resultado final da seleção. Este "Selecionador" (assim se poderá chamar tal carreira que dá ideia da finalidade colimada) pode com eficiência colaborar no estudo, apuração dos resultados e melhoria dos testes para a carreira em que se especializar.

Com caráter de profissão, beneficiar-se-ão em seu contato com seus companheiros, em reuniões de aperfeiçoamento e em cursos comuns. Daí advirão vantagens pessoais quanto à elevação de nível de seu serviço, podendo colaborar tecnicamente na melhoria dos métodos de trabalho,

CONCLUSÕES

I — A administração de pessoal, para cumprir seu objetivo nos Serviços Públicos, deve-se orientar de acordo com as normas da administração científica.

II — A base científica da administração de pessoal reside no uso de métodos científicos de pesquisa ou *investigação*.

III — A classificação de cargos e o sistema do mérito merecerão maior confiança e somente realizarão sua obra baseados em dados deste tipo.

IV — Os departamentos administrativos, quer federal, quer estadual ou de grandes municipalidades devem ter organização conveniente (Divisão de Estudos e Investigação) e pessoal habilitado para cumprir sua missão com fidelidade, sem atribuições de rotina burocrática.

V — A criação de carreiras de "Analista de Trabalho" e de "Selecionador de Pessoal" propiciará pessoal que, bem selecionado e treinado, levará estes órgãos a afastar-se das linhas empíricas de suas atuais realizações.

SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO DO D. A. S. P.
SECAO DE PUBLICAÇÕES
Publicação **Avulsa** n° 469

DEPART. DE IMP. NACIONAL — 1954