

*A Moderna Administração de Pessoal*

BENEDICTO SILVA

I — INTRODUÇÃO

O presente trabalho, publicado no Brasil com cerca de três anos de atraso, espelha o esforço feito em 1950-51 por um grupo de especialistas e estudiosos procedentes de vários países do mundo, para acrescentar algo aos princípios, métodos e práticas de administração de pessoal.

Trata-se da peça introdutória e do relatório final do Primeiro Seminário, de Administração de Pessoal realizado sob os auspícios das Nações Unidas, na cidade de Nova York, de novembro de 1950 a fevereiro de 1951. A peça introdutória, de minha autoria, constitui uma tentativa de exame panorâmico, e por isso mesmo perfundatório, dos principais aspectos e características desse ramo fascinante e complexo que é a moderna administração de pessoal.

O relatório que vem em seguida foi elaborado pelos componentes do Seminário. Acrescentarei, apenas para fins informativos, que o referido conclave foi planejado por mim, quando exercia as funções de assessor especial do Departamento de Assistência Técnica das Nações Unidas, em Nova York. Ao compor o discurso proferido na sessão inaugural, e que agora dou a público no Brasil, minha intenção era definir os objetivos do conclave e, ao mesmo tempo, gizar as lindes da moderna administração de pessoal.

Conforme o leitor bem informado prontamente vislumbrará, o Seminário logrou passar em revista as dúvidas e focalizar as experiências de numerosos servidores públicos, alguns iniciados, outros não, na teoria e prática de administração de pessoal.

Participaram do Seminário, funcionários graduados procedentes dos seguintes países: Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Ceilão, China, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, Egito, Equador, Estados Unidos, Filipinas, Haiti, Inglaterra, Israel, México, Noruega, Paquistão, Pórtico Rico e Uruguai.

A ampla distribuição geográfica dos membros do Seminário afiança, de certo modo, a universalidade de suas conclusões. As dúvidas as certezas, as indagações e os pontos de vista de todos os participantes refletem-se, com maior ou menor intensidade, nessas conclusões, tornando-as, assim, mais amplas e compreensivas do que seriam, se os debatedores pertencessem a um só país ou a um número menor de países.

O interessado encontrará, explícita e implicitamente nesse programa, alguns dos mais altos princípios e dos mais autorizados ensinamentos de administração de pessoal até agora desenvolvidos pelas práticas de vários países.

As fases em que se desdobra a administração de pessoal, desde o recrutamento até o desligamento e a inatividade, os métodos, os procedimentos suscitados pelos problemas de lotação, preparação, treinamento, adaptação, disciplina, bem estar do empregado no trabalho e fora dêle, tudo isso está explícitamente indicado ou implicitamente contido no programa elaborado pelos membros do Seminário das Nações Unidas.

Como atividade administrativa autônoma, a administração de pessoal é ainda pouco conhecida no Brasil, fora das esferas do poder público federal. Constitui, entretanto, uma das atividades institucionais mais importantes das grandes empresas, públicas e particulares.

E' por meio de uma boa administração de pessoal, entregue a especialistas de competência profissional ampla, atualizada e inequívoca, que as empresas conseguem satisfazer as três seguintes condições, sem as quais nenhum empreendimento humano pode prosperar e sobreviver: 1.<sup>a</sup> — atrair homens e mulheres capazes e empreendedores; 2.<sup>a</sup> — tirar do conhecimento especializado e capacidade de trabalho dos empregados assim atraídos os maiores rendimentos; e 3.<sup>a</sup> — entreter as melhores relações entre supervisores e subordinados.

Em verdade, não há caminho mais seguro para robustecer e elevar os padrões de eficiência, probidade e honestidade dos serviços, sejam públicos, sejam particulares, do que a moderna administração de pessoal, que oferece solução para os complexos problemas das relações humanas no trabalho dirimindo e atenuando as consequências dos conflitos inevitáveis entre supervisores e subordinados, assim como entre os diferentes grupos de profissionais com antagonismos subjacentes que integram as repartições públicas, as autarquias e as grandes empresas privadas de nossos dias.

## II — PANORAMA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Dou as mais sinceras boas vindas aos membros dêste seminário. E' na verdade um privilégio e um prazer reunir-me a vós, para trabalharmos juntos na sede permanente das Nações Unidas. Nós, da Secretaria das Nações Unidas, esperamos que vos seja agradável e proveitosa a participação neste conclave.

Trata-se do primeiro seminário sobre problema de administração pública patrocinado pelas Nações Unidas. Por isto aguardamos, com grande interesse, o seu desenvolvimento e sobretudo os seus resultados finais. A permuta de experiências em torno desta mesa e o exame conjunto dos vossos conhecimentos especializados de administração de pessoal dar-nos-ão preciosas indicações sobre o valor de iniciativas como esta, para os futuros programas de assistência técnica das Nações Unidas.

Incumbiram-me de falar sobre a natureza e os objetivos dêste seminário. Limitarei minhas observações a uns poucos aspectos.

Tratarei, em primeiro lugar, dos requisitos profissionais da administração pública de nossos dias, o que obviamente me levará a focalizar a necessidade de estabelecer um serviço civil de carreira. Este, por seu turno, cria automaticamente a necessidade de treinamento específico em administração pública. A focalização desses três tópicos justificará, eu espero, a seleção de administração de pessoal como assunto do presente seminário.

#### REQUISITOS DA MODERNA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As múltiplas funções governamentais e os problemas que os governos enfrentam presentemente, em todas as partes do mundo, são de tal maneira complexos e demandam capacidade específicas e experiência profissional de calibre tão alto, que sómente um serviço civil de competência indisputável dispõe de recursos para satisfazer às exigências da administração pública. O amador está para o desempenho das modernas funções governamentais, assim como o barbeiro está para uma operação de apêndicite, isto é, tão incapaz é o barbeiro para realizar esta, quanto o amador para desempenhar aquelas.

Dizer que a maioria das funções públicas do Estado Moderno exige competência técnica de natureza especializada, é repetir um truismo. E essa condição sómente é satisfeita nas jurisdições administrativas em que haja uma política de pessoal positiva, deliberadamente orientada no sentido de atrair para o serviço público, e reter nêle, as maiores capacidades e os melhores talentos existentes no respectivo agregado humano.

E' geralmente sabido que, entre as diversas condições essenciais para atrair e reter as grandes competências e os talentos verdadeiros, hoje indispensáveis ao serviço público, se inclui a segurança econômica dos funcionários. A necessidade de especialização, por um lado, e o requisito da segurança econômica dos empregados, por outro, tornam imprescindível — quer isso consulte ou contrarie as nossas preferências doutrinárias — a criação de condições em que o corpo de funcionários seja *realmente bem selecionado e bem treinado*, em base profissional e ocupacional científicamente definida.

Meu conhecimento da administração pública de vários países que tenho visitado, anima-me a dizer sem medo de errar, esta verdade, que todos reconhecem e ninguém contesta: de modo geral a maquinária governamental, inclusive nos países que se consideram desenvolvidos, não está profissionalmente equipada para desempenhar as funções especializadas — cada vez mais numerosas — e aplicar as técnicas complicadas — cada vez mais difíceis — com que hoje se vê a braços o Estado.

#### SERVIÇO PÚBLICO DE CARREIRA

Felizmente há evidência de que a administração de pessoal em muitos países ou já foi posta em bases racionais, ou marcha para essa fase. A clássica desordem geral e o arbítrio, que eram as características tradicionais da administração de pessoal, estão sendo substituídos, com maior ou menor sucesso, por leis de serviço civil, regulamentos e procedimentos científicos. Ao mesmo

tempo, os critérios desmoralizados e serôdios estão cedendo o lugar a critérios intelectuais, embora em algumas partes essa transformação se processe de modo ainda hesitante. Seja como fôr, a busca de talentos e competências para o serviço público parece universal.

Os especialistas estão de acordo em que o principal objetivo da moderna administração de pessoal é promover a eficácia crescente do governo, o que se consegue mediante: elevação da eficiência geral; custos unitários mais baixos; alto moral dos funcionários; e, por fim, melhor serviço ao público.

A adoção das técnicas e métodos da moderna administração de pessoal no serviço público requer a criação de um serviço civil e, como bem sabemos, o estabelecimento de um serviço civil pressupõe aceitação irrestrita e observância rigorosa do sistema do mérito. Sob o sistema do mérito, a admissão de candidatos ao serviço público depende invariavelmente da verificação das respectivas habilitações, examinadas por meio de provas nitidamente definidas e bem elaboradas. Depois que o candidato ingressa no serviço pela porta do concurso digno de fé, a promoção também depende de competência específica e progressiva, inequivocamente demonstrada.

A introdução do sistema do mérito no serviço público de um país é ordinariamente procedida ou acompanhada pela criação de um órgão central, ao qual se confiam as principais fases da administração de pessoal: o recrutamento, o treinamento, os planos de classificação e remuneração, a política de promoções, etc. O desenvolvimento adequado de um serviço civil tende a precipitar a criação de uma verdadeira carreira civil, isto é, de um serviço público de carreira.

#### QUAIS OS CARACTERÍSTICOS DE UM SERVIÇO PÚBLICO DE CARREIRA?

Tentando responder a essa pergunta, apresentarei a seguir uma lista dos requisitos que têm sido considerados como base de trabalho para a descrição ou definição de um moderno serviço público de carreira.

1.º) Todos os cargos abaixo do nível de diretor de departamento devem ser preenchidos com base no mérito e eficiência do candidato, processando-se a primeira investidura, como regra geral, através de concurso.

2.º) Todos os cargos devem sermeticulosamente classificados padronizando-se os vencimentos de acordo com os deveres e responsabilidades de cada cargo.

3.º) A remuneração deve ser suficiente para seduzir os homens e mulheres mais capazes e estimulá-los a permanecer na administração.

4.º) O recrutamento de novos empregados deve limitar-se, tanto quanto possível, aos cargos da classe inicial de cada carreira, provendo-se os cargos mais elevados mediante promoção ou transferência.

5.º) O recrutamento deve articular-se com os vários níveis do sistema de educação pública, fixando-se limites máximos de idade para admissão a determinadas categorias de cargos e estabelecendo-se, como requisitos básicos, para ingresso no serviço, diferentes níveis de instrução geral ou liberal, ou seus equivalentes. Sómente seria exigido treinamento técnico ou profis-

sional, quando requerido pelo trabalho a ser executado e onde fosse ministrado, de modo prático, pelos estabelecimentos de ensino universitários e pré-universitários.

6.º) Os concursos ou provas de habilitação devem basear-se, ampla, ainda que não exclusivamente, nas matérias ensinadas nas escolas, procurando medir de preferência a capacidade geral ou a proficiência técnica, conforme o caso, em vez do conhecimento específico do cargo a ser preenchido. Ordinariamente, não se exigiria experiência.

7.º) Deve existir, em todos os ministérios ou no órgão central de pessoal, amplo programa de treinamento em serviço, destinado a preparar os novos empregados para o exercício de quaisquer funções peculiares ao serviço público ensinar os servidores, em geral, a bem desempenhar as suas atribuições e dar-lhes oportunidade de se aperfeiçoarem, tendo em vista a promoção a cargos mais importantes.

8.º) Devem-se estabelecer linhas definidas de promoção, a fim de assegurar, aos servidores mais capazes, possibilidades razoáveis de galgarem posições de relevância. Todos os altos cargos seriam normalmente preenchidos através de promoção de elementos do próprio quadro, facilitando-se, ainda para isso, as transferências de repartição para repartição e de ministério para ministério.

9.º) Essa prática poderia ser conjugada com o uso dos sistemas mais avançados de apuração do merecimento dos servidores, e, tanto quanto possível, com os concursos ou provas de segunda entrância.

10.º) Articulado com o sistema de apuração do merecimento e com a antiguidade como fator de acesso haveria um sistema de melhorias periódicas de vencimentos (promoções horizontais), para recompensar a eficiência no desempenho do cargo e neutralizar o desestímulo do servidor, nos casos em que, por motivos inevitáveis, a promoção demora muito ou seja improvável.

11.º) O provimento dos cargos seria em caráter efetivo ou mesmo vitalício, garantia esta que deveria ser retirada por motivo de ineficiência ou procedimento irregular do servidor, competindo a decisão final em tais casos, a um tribunal administrativo imparcial ou organismo semelhante, para o qual caberia recurso.

12.º) Deve existir um sistema de órgãos e procedimentos que assegure, efetivamente, ao servidor e seus representantes legais o direito de queixa e defesa em todas as disputas e conflitos resultantes da aplicação ou interpretação dos dispositivos legais e regulamentares referentes às condições de trabalho, estágio probatório, classificação de cargos, promoções e padrões de execução.

13.º) Deve haver um sistema liberal de seguro social, em bases atuariamente sólidas, que abranja todos os servidores.

14.º) O horário de trabalho, as licenças para tratamento de saúde, as férias, as facilidades de recreação e bem-estar assim como outras condições gerais de trabalho, seriam estabelecidas dentro de padrões elevados e liberais, de modo a constituir exemplos para as empresas particulares.

A implantação e desenvolvimento adequados de um serviço público de carreira, em harmonia com os princípios gerais que acabo de esquematizar, exige a aplicação das melhores e mais recentes técnicas e métodos de administração de pessoal. As técnicas de recrutamento, por exemplo devem combinar flexibilidade com fidedignidade. A avaliação dos cargos e a administração dos vencimentos (salary administration) devem ser uniformemente extensivos a todas as repartições e grupos de empregados integrantes do mesmo governo. A participação de chefes e subordinados na administração de pessoal deve ser institucionalizada e operante. Exceto nos casos dos pequenos governos municipais, a estrutura e as funções dos órgãos de pessoal devem ser estabelecidas de acordo com os princípios de descentralização administrativa sob controle centralizado.

Acredita-se que o estabelecimento de um serviço civil de carreira, de acordo com êsses requisitos, constitui não sómente o meio mais ativo de elevar o prestígio e os padrões profissionais do serviço público e manter em nível alto o moral dos servidores públicos, mas também, e acima de tudo, uma necessidade imperiosa do Estado Moderno. É indiscutível que a administração pública seria a primeira beneficiária de um serviço de carreira digno d'este nome. Em primeiro lugar, a experiência mostra que o sistema do mérito atrai para o serviço público e retém nêle os candidatos mais capazes. Em segundo lugar, o sistema do mérito é a única política de pessoal que assegura e fortalece o prestígio, a integridade e a moralidade do serviço público.

#### A NECESSIDADE DE TREINAMENTO EM REPARTIÇÃO PÚBLICA

Ainda não existem, na maioria dos países, escolas de administração pública. De modo geral, pode-se afirmar que os sistemas educacionais ficaram para trás, a perder de vista, em matéria de treinamento sistemático para o moderno serviço público. Há um largo fôsso entre o que o serviço público exige e o treinamento ministrado nas escolas superiores e universidades de muitos países. Em consequência dessa falha, o sistema do mérito não pode garantir, só por si, o recrutamento de pessoal habilitado.

Sente-se assim, cada vez mais agudamente, a necessidade de expandir e suplementar os esforços destinados a preparar homens e mulheres para o serviço público.

Conquanto o número de governos que já estabeleceram programas específicos de treinamento para os servidores públicos seja ainda muito pequeno, está claramente evidenciado, na maioria dos países, que é necessário criar e multiplicar facilidades para o treinamento especializado de candidatos ao serviço público, inclusive de servidores já em exercício. A fim de preencher essa lacuna, é imprescindível que, nos governos em que a administração de pessoal ainda esteja aquém das respectivas necessidades, sejam criados ou reorganizados órgãos de pessoal que se incumbam de desenvolver e executar, no próprio país e no estrangeiro, de modo que aproveitem a grupos numerosos de servidores públicos, programas específicos de treinamento e revisão de conhecimentos.

## O PÊSO DOS VENCIMENTOS E SALÁRIOS NOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS

Outro fator que aumenta consideravelmente a importância da administração de pessoal é a posição relativa dos vencimentos e salários dos servidores públicos na escala das despesas governamentais.

E' fato conhecido que os vencimentos e salários absorvem mais de 75% das despesas de custeio de alguns governos. Assim sendo, é inevitável a conclusão de que quaisquer políticas, técnicas ou procedimentos, que contribuam para o aperfeiçoamento do funcionalismo em determinado país, resultam em economia considerável, deixando ao governo maiores recursos financeiros para aplicar nas atividades substantivas.

### SEMINÁRIO SÔBRE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

As observações feitas mostram algumas das razões que nos levaram a considerar desejável fôsse a administração de pessoal o assunto do primeiro seminário da série que as Nações Unidas pretendem realizar sobre problemas de administração pública.

Todos sabemos, entretanto, que a administração de pessoal ainda não é um campo profissionalizado. Em alguns países, nem mesmo chega a ser uma atividade institucionalizada. Ainda assim, a messe de conhecimentos sobre o assunto já é tão grande, que permite discussão e permuta de idéias e pontos de vista por parte de pessoas do calibre das que se encontram em torno desta mesa.

Como fôstes selecionados dentre funcionários públicos engajados em administração de pessoal, tudo leva a crer que tenhais problemas e interesses em comum e muito que aprender uns com os outros. Uma vez que o seminário foi planejado para abranger os assuntos principais de um programa de administração de pessoal, as discussões e leituras absorverão grande parte de vosso tempo.

Não será utilizado aqui nenhum material com o fim de recomendar princípios, processos ou práticas identificados com qualquer país ou grupo de países. Todo o material que temos à vossa disposição será usado exclusivamente para ilustrar os tópicos focalizados, ou para dar vivacidade e conteúdo real às discussões. O propósito essencial das discussões é apontar e examinar, compreender e avaliar, no tocante a cada problema de administração de pessoal que aqui focalizarmos, um certo número de soluções (tanto as aceitáveis como as inaceitáveis), desenvolvidas por técnicos e por órgãos de pessoal em diversos países e em organizações internacionais.

Alguns especialistas de incontestável saber no assunto foram convocados para realizar palestras sobre os tópicos mais importantes do seminário. Esses especialistas limitar-se-ão a versar os princípios aplicáveis e os problemas relacionados com o assunto particular que fôr distribuído a cada um.

As várias aplicações práticas dos princípios expostos nas conferências serão convertidas em assuntos para as discussões subsequentes, nas quais espe-

ramos que todos os membros do seminário participem efetivamente, suscitando problemas e apresentando sugestões.

Depois que concluirmos os trabalhos do seminário, uma análise das discussões será levada a efeito pelo Secretariado das Nações Unidas para o fim de expandir os recursos informativos que possam ser utilizados em futuros seminários sobre a administração de pessoal, igualmente organizados sob os auspícios das Nações Unidas.

Um relatório minucioso dos trabalhos do seminário será também elaborado pelo Secretariado para servir como material informativo adicional, capaz de enriquecer o fundo internacional de conhecimentos sobre problemas e princípios de administração de pessoal.

O presente seminário será conduzido em harmonia com o princípio diretor de que o estabelecimento, reorganização ou modernização do serviço civil constitui uma necessidade urgente de muitos países. Cumpre resolvê-la para que os servidores públicos desempenhem com eficiência as crescentes funções que em nossos dias recaem sobre os ombros do governo.

#### A OPORTUNIDADE DE DEBATER SÔBRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

E' óbvio que um seminário isolado sobre administração de pessoal ou sobre qualquer outro problema administrativo teria escassa repercussão. Uma iniciativa como esta sómente pagará dividendos satisfatórios, se funcionar como foco de germinação, abrindo caminho para outros seminários, a serem realizados durante certo número de anos, em várias partes do mundo.

Fazemos bons augúrios para que essa série compreenda outros seminários sobre administração de pessoal, organizados em base regional, assim como seminários sobre outros problemas administrativos, por exemplo: orçamento público, administração de material, administração financeira, organização e métodos, governo municipal, etc. E' desejável que um plano similar de seminário sobre os aspectos administrativos das *atividades funcionais* do governo seja igualmente estabelecido como parte do programa de assistência técnica das Nações Unidas. Os seminários sobre atividades funcionais do governo poderão ocupar-se de matérias como a organização e o funcionamento dos departamentos de saúde pública, ministérios de obras públicas, comunicações, serviços de polícia, educação, utilidades públicas, instituições de bem-estar social, etc.

Além desses, outros seminários regionais sobre problemas de administração diretamente ligados aos projetos de assistência técnica das Nações Unidas deveriam ser organizados em benefício de grupos de especialistas, procedentes dos diferentes países aos quais seja prestada assistência.

As matérias preparadas para um seminário deverão ser constantemente revistas e melhoradas à luz dos resultados obtidos nas discussões havidas para utilização, outras vezes, nos futuros seminários sobre o mesmo assunto.

Seguindo tal curso de ação, com a vossa ajuda e a ajuda de outros grupos semelhantes, em poucos anos as Nações Unidas terão acumulado um fundo valiosíssimo de conhecimentos e de material de ensino sobre os vários campos

da administração pública. Esse material, experimentado uma e mais vêzes, corrigido e revisto à luz de sua eficácia, poderá ser traduzido para vários idiomas e pôsto à disposição de todos os países, para ser adaptado e utilizado em seminários nacionais e quiça em benefício de servidores públicos de distintas jurisdições, como estados, províncias, comunas e municípios. E' razoável esperar destas atividades, assim organizadas, o advento de uma série de seminários de alta classe sobre administração pública, realizados sob os auspícios das Nações Unidas.

Desejamos ardenteamente que o impacto dêste programa na administração pública repercuta em todos os níveis de governo através do mundo e constitua outra grande contribuição das Nações Unidas para a compreensão e a cooperação internacionais.

#### RELATÓRIO DO PRIMEIRO SEMINÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SÔBRE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

##### 1. INTRODUÇÃO

Este relatório contém as conclusões a respeito dos vários aspectos da administração pública de pessoal que foram consideradas pelo seminário durante a sua reunião em janeiro de 1951.

Trata-se de um documento meramente orientador e algumas de suas conclusões não foram aprovadas por unanimidade. Muitas delas não são mais do que a opinião pessoal da maioria dos membros do seminário e não podem, portanto, ter como responsável uma qualquer administração ou indivíduo em particular.

A leitura dêste relatório deveria ser feita em conjunto com a das atas das reuniões que incluem informações detalhadas sobre muitos dos tópicos e os pontos acerca dos quais houve divergência de opinião.

##### 2. ORGANIZAÇÃO E FUNÇÕES DOS SERVIÇOS DE PESSOAL (1)

1. A eficiência e a integridade do serviço público são essenciais a um bom governo e exigem sistemas de pessoal eficientes que assegurem a existência de padrões elevados. Os principais objetivos de tais sistemas de pessoal devem ser: recrutar e conservar funcionários da mais alta competência e integridade e conseguir do pessoal eficiência, cada vez maior, proporcionando, consequentemente, melhores serviços ao público com menores gastos.

2. Deve haver, preferivelmente, um órgão central de pessoal que dirija um programa organizado e equitativo de administração de pessoal para empregados do governo. A execução da administração, contudo, pode ser centralizada ou descentralizada. O grau de centralização ou descentralização poderá variar de acordo com as circunstâncias locais e, possivelmente, com os tipos de função.

---

(1) O termo "serviço" é usado em sentido genérico, não correspondendo necessariamente à nomenclatura usada na administração pública brasileira.

3. Os serviços de pessoal devem ser despidos de todo preconceito e investidos de autoridade adequada; devem possuir um corpo de funcionários de categoria e a necessária verba que lhes permita realizar sua missão. O órgão central de pessoal deve ser independente tanto quanto possível e isento de influências políticas ou quaisquer outras influências prejudiciais, embora deva obedecer ao controle geral do governo na formulação das políticas a seguir.

4. O órgão central de pessoal deve ser responsável pela preparação de estatutos, regulamentos e instruções aplicáveis ao funcionalismo público em geral. Aos funcionários deverá ser dada a oportunidade de colaborar no preparo de leis referentes à administração de pessoal e de comentá-las. Mas, especificamente, o órgão central de pessoal de um governo deve ser responsável pelo funcionamento eficiente da administração de pessoal baseada no princípio do mérito e nas práticas modernas aplicáveis ao recrutamento, seleção, promoção, exoneração, classificação de cargos, planos de vencimentos, treinamento, disciplina, aposentadoria, horários de trabalho, licenças, e outros tópicos referentes ao serviço público. Todas estas atividades podem ser adequadamente realizadas mediante sistemas centralizados ou descentralizados.

5. Para garantir a independência do órgão central de pessoal, com relação a influências perniciosas:

- a) o chefe ou diretor do órgão central de pessoal não deve estar sujeito a remoções motivadas por mudanças políticas no governo;
- b) o período para o qual é nomeado o diretor do órgão central de pessoal, ou a junta diretora desse órgão, deve ser prefixado (poderá abranger um determinado número de anos ou ir até a idade de aposentadoria compulsória). Este cargo poderá também ser de carreira com a estabilidade habitual;
- c) o chefe ou diretor do órgão central de pessoal, assim como os membros da junta diretora não devem ter outros cargos ou funções remuneradas na administração pública.

6. O órgão central de pessoal deve estar situado dentro da estrutura governamental em posição tal que lhe confira máxima autoridade e independência.

### 3. CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS, SALÁRIOS E VENCIMENTOS

7. Para que os servidores públicos de qualquer jurisdição recebam tratamento idêntico e justo, é necessário haver um sistema cuidadosamente elaborado de classificação de cargos e atribuições de salários e vencimentos adequados aos respectivos cargos ou funções.

8. Nos últimos anos, muitos foram os que se dedicaram aos problemas de classificação de cargos e de planos de remuneração, abordando êstes assuntos de diferentes ângulos e usando diferentes métodos. O material assim acumulado é de grande utilidade para todos os administradores que se interessam por aqueles problemas. Os diversos métodos seguidos, contudo, convergem para o mesmo ponto: determinam as atribuições e deveres de cada

cargo ou função, nos diferentes níveis de classificação. Os diversos tipos de trabalhos ou atribuições podem ser administrados diretamente por um órgão central de pessoal, que determina a classificação de todos os cargos, ou divulgados pelo mesmo órgão para uso e orientação dos órgãos seccionais de pessoal, aos quais caberá então a missão de classificar os cargos.

9. A primeira coisa a considerar ao estabelecer-se um plano de classificação de cargos é a natureza dos deveres e responsabilidades de cada cargo, sem levar em conta a pessoa que poderá vir a ocupá-lo.

10. Eis os pontos essenciais de um plano de classificação:

- a) análise objetiva e avaliação dos deveres e responsabilidades de cada cargo;
- b) os cargos devem ser agrupados em classes, tendo por base, a igualdade de deveres e responsabilidades. As classes devem ser estanque, isto é, uma não deverá interferir nas atribuições de outra;
- c) definir, em termos gerais, os principais característicos de cada classe;
- d) prever uma correlação adequada entre as classes de cargos, a fim de permitir o estabelecimento de níveis de supervisão apropriados e possibilitar a promoção dos servidores;
- e) flexibilidade do plano, tendo em vista permitir revisões na classificação, a fim de adaptá-la a novas situações.

11. A natureza das obrigações ou atribuições do funcionário é que determinará o nível de seus vencimentos. Quanto mais difícil e de maior responsabilidade for determinado trabalho, tanto mais bem pago deverá ser seu executante. Dentro de uma mesma jurisdição, todos aqueles que executarem trabalhos semelhantes receberão salários ou vencimentos eqüivalentes.

12. Grupos ou classes de remuneração, dentro dos quais haja um escalonamento — isto é, recebimento, por parte do funcionário, de maior quantia, sem sair da própria classe, ou seja, sem promoção, — devem substituir os padrões ou referências fixos. Apenas nos casos das classes mais elevadas, haverá situações em que será preferível optar por vencimentos fixos.

13. Deve-se prever a possibilidade de revisões dos escalonamentos de vencimentos, para fazer face a mudanças na situação econômica.

14. Gratificações devem ser pagas sómente quando o trabalho realizado for de natureza perigosa para a saúde ou integridade física do servidor. Estas gratificações serão consideradas à parte das remunerações básicas previstas no plano.

15. O governo deve procurar pagar ordenados que atraiam novos servidores e tenham poder de manter no serviço público o pessoal habilitado, permitindo-lhe um padrão de vida razoável. Para tal fim, levará principalmente em conta os salários pagos nas empresas privadas.

## 4. RECRUTAMENTO E SELEÇÃO

16. O governo deve esforçar-se por atrair, recrutar e selecionar para as atividades de carreira as pessoas mais aptas para o desempenho dos serviços públicos, encorajando-as a fazer carreira nessas atividades. Isto porque o sucesso e a eficiência da administração dependem, em grau apreciável, da capacidade e da integridade dos servidores públicos, que são os executores dos programas.

17. A seleção deve obedecer exclusivamente ao princípio do mérito. O aproveitamento de pessoas no serviço público por mera conveniência política ou por favoritismo é a antítese do sistema do mérito.

18. É de extrema importância estabelecer uma distinção nítida entre os cargos políticos e os cargos do serviço civil. A nomeação de pessoas para cargos de carreira deve basear-se, em todos os casos, no sistema do mérito, excetuados os cargos de alto nível, como, por exemplo, as pastas ministeriais.

19. A seleção de funcionários para os cargos de carreira deve observar a prática de concursos abertos a todos. Os serviços de pessoal devem divulgar com clareza e antecedência todos os dados referentes aos concursos: data, lugar, requisitos e outras informações de importância capital.

20. Antes de qualquer processo de seleção é necessário empreender um programa bem planejado de recrutamento, cuja finalidade será atrair para o serviço público as pessoas que reunam as mais altas habilitações. Para melhores resultados, as secções competentes devem estabelecer relações com as universidades, colégios, associações profissionais e o público em geral.

21. Os serviços de pessoal devem manter, em seu corpo de funcionários, técnicos especializados na preparação e correção das provas a que serão submetidos os candidatos, assegurando desta forma a validade dos concursos. Além destas atribuições, os ditos técnicos, devem ficar incumbidos de realizar pesquisas que conduzam não só ao aperfeiçoamento das técnicas existentes como também à elaboração de novas técnicas.

22. As secções encarregadas do recrutamento devem adotar os métodos que julgarem mais convenientes para aplicação do sistema de mérito na seleção de candidatos. De acordo com as circunstâncias, optarão entre os exames escritos, exames orais, testes de execução e entrevistas para verificar a experiência e o nível de instrução dos candidatos. Além disto, também é aconselhável realizar:

- a) exames médicos, para assegurar a seleção de candidatos fisicamente aptos;
- b) inquéritos ou investigações objetivas e fidedignas sobre o caráter, integridade e reputação dos candidatos antes de serem definitivamente admitidos ao serviço público.

23. Cargos de natureza permanente, podem ser providos temporariamente sem concurso, mas só em circunstâncias especiais, como seja, em caso

de urgência, e sob severo controle, de modo a salvaguardar intato o sistema de mérito.

24. Os funcionários interinos (temporários) devem adquirir efetividade depois que provarem suas habilidades em concursos.

25. O lugar de nascimento ou moradia do candidato não deve ser levado em consideração quando se tratar de funções da alçada federal. Contudo, em se tratando de serviço regional ou municipal, é preferível ater-se aos residentes no local ou aos naturais do lugar ou região. A extensão da área geográfica de recrutamento depende do número de candidatos qualificados na região ou cidade.

26. O serviço de recrutamento deve conjugar-se com o serviço de classificação para estabelecer os vários requisitos para os diversos cargos, de acordo com o plano geral de classificação. Os requisitos devem possuir flexibilidade e fazerem-se acompanhar de modificações no plano de classificação.

27. O estágio probatório é um dos aspectos mais recomendáveis do processo de seleção.

28. Quando os cargos puderem ser preenchidos indiferentemente por candidatos de ambos os sexos, deve ser-lhes dada oportunidade de competir em igualdade de condições.

## 5. AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DO SERVIDOR

29. Para servir aos próprios interesses da administração e dos funcionários, deve-se proceder a um sistema analítico de avaliação da eficiência destes últimos. Tal processo ficará a cargo dos funcionários mais graduados, que apurarão fatos referentes à capacidade, progresso, desempenho, e potencialidade do corpo de funcionários. Estas informações serão de grande valia para fundamentar as promoções, as transferências, o treinamento, a exoneração ou outros procedimentos administrativos. Quando utilizadas convenientemente, as informações obtidas contribuem amplamente para a eficiência dos funcionários e para a melhoria geral dos serviços.

30. Quando as avaliações são realizadas mediante atribuição de pontos (notas), podemos denominá-las "boletins de merecimento", "graus de aproveitamento", "graus de eficiência", etc. As diversas formas de relacionar os graus de merecimento, ora em uso, podem ser melhoradas. Muitas seções fazem seus relatórios utilizando um boletim comum a todos os funcionários, quaisquer que sejam seus níveis ou classes. Sugerimos, porém, que:

- a) os boletins não sejam utilizados em casos de funcionários de nível elevado;
- b) se ressaltem os diferentes fatores para os diferentes cargos e classes, já que os requisitos diferem de um para outro, como, por exemplo, nos casos de escrivários e dactilógrafos.

31. O sistema de avaliação tem sua eficiência condicionada pela capacidade e pela objetividade do encarregado deste processo. É de suma impor-

tância, por isso, que seja êle submetido a um treinamento adequado. Entre os deveres do avaliador encontram-se:

- a) o de informar aos funcionários acerca de seus deveres e dos requisitos de seu cargo;
- b) o de conferenciar, sempre que necessário, com os servidores, ponderos a par da medida em que têm demonstrado aproveitamento compatível com os requisitos de suas funções;
- c) o de demonstrar a necessidade de trabalhar com eficiência e, especialmente, indicar-lhes suas deficiências e o meio de superá-las atraás de treinamento apropriado.

32. Existindo sistemas de avaliação, os funcionários devem ser postos a par dos pontos (graus) obtidos, possibilitando-se-lhes, mediante providências adequadas, pedir reconsideração de um julgamento desfavorável.

33. Outro tipo importante de avaliação de eficiência é o relatório preparado no fim do período probatório. Alguns países utilizam formulários padronizados. Todavia, os princípios fundamentais de avaliação são os mesmos, e cremos ser mais importante ainda, para benefício de todos os serviços em conjunto, preparar relatórios objetivos e detalhados, logo após o estágio probatório.

## 6. PROMOÇÃO

34. Os sistemas ou regulamentos de promoção adotados por uma repartição são de máxima importância na administração de pessoal, pois na promoção reside um dos estímulos mais tonificantes do moral do pessoal. O recrutamento é também favorecido quando existem boas perspectivas de promoção.

35. O sistema de promoção deve ser bem organizado, justo, e deve satisfazer à maioria dos funcionários, especialmente no que se refere à imparcialidade na seleção dos que vão ser promovidos.

36. O fundamento mais sólido do sistema de promoção é o princípio do mérito. No caso de igualdade de competência e capacidade de trabalho, promovam-se de preferência os funcionários mais antigos. Algumas repartições preferem a promoção por antiguidade. Havendo um número limitado de cargos, especialmente os situados nos níveis inferiores, é possível optar pela promoção do funcionário eficiente mais antigo, em benefício do moral dos funcionários e sem prejudicar a eficiência do serviço.

37. Tomando-se o mérito por base, a seleção do melhor candidato à promoção poderá ser realizada mediante os boletins de merecimento, provas de promoção, entrevistas feitas por uma junta ou qualquer outro método de seleção. Para os funcionários que se julgarem prejudicados, deve haver um sistema ou dispositivo que os habilitem a pedir reconsideração de seus casos, exceto quando as promoções forem baseadas em processos por si próprios passíveis de revisão, como é o caso das provas e das avaliações de eficiência.

38. Um plano geral de promoções deve prever o recrutamento de novos funcionários para preenchimento de vagas no início da carreira. Os candidatos aprovados devem ser então treinados para desempenhar funções mais graduadas, assegurando-se-lhes oportunidades de promoção. As vagas existentes nas classes superiores devem ser providas por funcionários da própria repartição.

39. Em algumas jurisdições, o órgão central do pessoal é incumbido de proceder à revisão das promoções, para que não haja dúvidas quanto à equanimidade e à justiça das promoções efetuadas. Recomenda-se este método para aquelas jurisdições em que as práticas modernas de administração de pessoal ainda estão pouco desenvolvidas ou arraigadas, o que torna injustificável delegar a seções ou repartições locais a autoridade de promover funcionários.

#### 7. LOTAÇÃO

40. A lotação correta do funcionário é fundamental na administração de pessoal, devendo ser observada desde a primeira designação, nas transferências, promoções e rebaixamentos. As seções de pessoal devem lotar os funcionários nos postos em que poderão ser mais eficientes, ficarão perfeitamente ajustados e poderão ter possibilidades de promoção. Quando a lotação é bem feita, o funcionário terá seu moral e sua eficiência beneficiados.

41. Aconselha-se a movimentação horizontal dos funcionários, isto é, as remoções, a fim de lhes proporcionar experiências em diversos setores, possibilitando, desta forma, flexibilidade e maior intercâmbio dentro do serviço.

#### 8. TREINAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS

42. O treinamento dos funcionários é uma importante atribuição dos serviços de pessoal, pois proporciona à direção um meio de ensinar aos funcionários o modo de se desincumbirem de suas tarefas com maior eficiência. Permite, ainda, que os funcionários mantenham e desenvolvam sua capacidade e eficiência, e habilita-os a desenvolverem as respectivas aptidões para aplicá-las em atividades mais complexas e de nível mais elevado. Os métodos de organização do treinamento diferem de país em país, de acordo com as condições locais. De modo geral, porém, o órgão central de pessoal é o que está mais habilitado a coordenar, orientar e suprir de recursos técnicos os órgãos departamentais de pessoal neste aspecto da administração.

43. Os programas de treinamento do pessoal são especialmente necessários naqueles países em que o sistema educacional não esteja bem aparelhado. Em muitos países, êsses programas revelam-se extremamente úteis, por sanarem as lacunas no treinamento e na experiência anteriores dos funcionários.

44. O treinamento deve ser planejado de forma eficiente e sistemática e, na maioria dos casos, convém ser executado pelos órgãos seccionais de pessoal. Alguns cursos, porém, (por exemplo: cursos para pequenos grupos de

alunos, pertencentes a diversos departamentos) devem ficar sob a direção do órgão central do pessoal.

45. Cursos formais de treinamento devem ser dados sómente quando houver uma necessidade clara do serviço, quer por parte dos órgãos executores, quer pelos órgãos diretores. Os diretores e os supervisores devem procurar sempre verificar as necessidades de treinamento de seus funcionários.

46. Os cursos de treinamento dos departamentos devem ser dirigidos pelos órgãos de linha, aconselhando-se, porém, a designação de um especialista para planejar e organizar tais cursos.

47. O treinamento pode abranger cursos prévios, treinamento em serviço, cursos especiais, cursos de correspondência, cursos de aperfeiçoamento, cursos de universidades ou outras instituições fora do serviço público, e ainda outros tipos apropriados. Todos êstes tipos se distribuem por três setores principais:

a) *Treinamento prévio* — Para benefício do público, o governo deve incentivar as instituições educacionais a oferecerem a instrução necessária a futuros candidatos ao serviço público, para que os mesmos obtenham formação e experiência adequadas;

b) *Treinamento de iniciação no serviço* (induction training) — O treinamento adequado dos novos funcionários é de importância capital. De modo geral, o treinamento de iniciação terá por objetivo dar-lhes uma idéia geral da organização de sua repartição e do governo, assim como do enquadramento de seus postos na organização. Os novos funcionários deverão, também, ser treinados amplamente nos trabalhos que irão realizar e receber detalhadas informações sobre os direitos e privilégios do funcionário público.

c) *Treinamento em serviço* — A natureza dos cursos depende do tipo de atividade da repartição, mas devem êles integrar-se num plano geral cujo objetivo seja o de desenvolver os conhecimentos e o interesse dos funcionários, no que toca à função de cada qual e às funções dos colegas. Nesta fase, deve-se dedicar especial atenção à administração pública em seu mais amplo sentido. Do programa constarão visitas a instituições e organizações integrantes do departamento a que pertençam os funcionários. Este método desperta grande interesse entre êles. Recomenda-se a utilização intensiva de filmes, bibliotecas e outras técnicas.

48. Visto que o supervisor depende muito do pessoal sob sua jurisdição, torna-se parte importante de seu trabalho conseguir que os funcionários desempenhem o melhor possível as suas funções. Esta habilidade de orientar com êxito é um dos requisitos do cargo de supervisor, pelo que deve merecer especial atenção quando da seleção e treinamento de supervisores.

49. Sempre que possível, o treinamento de iniciação e o treinamento em serviço devem realizar-se durante os horários regulares de trabalho.

50. Muitos países adotam a prática de conceder licenças de estudo, sem perda de vencimentos, em alguns casos, para que funcionários selecionados possam seguir cursos de especialização no próprio país ou no estrangeiro. Eis uma prática elogiável e muito recomendada.

## 9. RELAÇÕES COM OS FUNCIONÁRIOS

51. O elemento mais importante de qualquer organização, pública ou particular, é o elemento humano que a compõe. A eficiência com que trabalham em conjunto, o modo como são dirigidos os funcionários e a habilidade de cada um na realização de seus trabalhos são fatores que influem grandemente na eficiência e produtividade. Conseqüentemente, as seções que lidam com o pessoal devem dedicar especial atenção ao desenvolvimento das qualidades de chefia e ao moral dos funcionários. Convém lembrar, especialmente, que as relações diárias entre funcionários e supervisores se devem basear no fato de que todos êles são humanos e merecem um tratamento respeitoso e justo.

52. Tôdas as repartições públicas devem manter relações adequadas entre os dirigentes e os subordinados, em benefício da administração e dos funcionários. Cumpre, porém, que tais considerações não sejam levadas ao exagero, isto é, que só importem os desejos e o conforto do funcionário, em detrimento dos direitos do público.

53. Uma das importantes responsabilidades dos serviços de pessoal deve ser a de entrevistas com os funcionários para discussão de seus problemas pessoais e das dificuldades oriundas de seus trabalhos.

54. O moral do funcionalismo não depende exclusivamente de considerações de ordem econômica, embora estas sejam de extrema importância. É necessário que os funcionários trabalhem em ambientes adequados, que tenham uma sensação de segurança e de participação efetiva como membros de uma organização útil e eficiente. Tudo isto contribui para que o funcionário se sinta satisfeito em seu emprêgo. Outras condições importantes: o horário razoável, férias e licenças para tratamento de saúde, segurança contra acidentes e indenizações por acidentes no trabalho.

55. Os servidores públicos devem ter a liberdade de se filiarem ou não a qualquer associação profissional de sua classe, contanto que seja legal.

56. Em alguns países existe um sistema apropriado de negociações e consultas entre a administração e as associações profissionais de servidores públicos. A existência de tal sistema é desejável em países onde existam, ou possam ser criados, tais organismos profissionais. São de grande valia os tribunais de arbitramento, cuja finalidade é resolver disputas entre as associações de funcionários e a administração.

57. O direito de greve é incompatível com os deveres fundamentais do servidor público.

58. A direção deve incentivar as atividades recreativas, sociais e de assistência e as organizações de funcionários.

59. Últimamente vem-se recorrendo, em alguns países, a sistemas de prêmios aos funcionários eficientes e à aceitação de sugestões por parte dos funcionários. Recomenda-se tal prática como meio de participação mais intensa dos funcionários nos negócios públicos e de criar interesse maior na eficiência e no rendimento de seus serviços.

## 10. DISCIPLINA

60. Os servidores públicos devem ser considerados, em primeiro lugar, como cidadãos do Estado, com os mesmos direitos e deveres dos outros cidadãos. Devem obediência à lei do país se como tal, estão sujeitos às mesmas sanções penais e civis a que se submetem seus concidadãos.

61. Uma honesta disciplina é fundamental à manutenção de um alto padrão moral. O servidor público deve ser disciplinado dentro da repartição e fora dela. Sua reputação pessoal deve estar acima de qualquer crítica. A ação disciplinar, contudo, só deverá aplicar-se nos casos de atos ou formas de comportamento que se refletem diretamente na vida pública do servidor, comprometendo sua condição de funcionário do governo.

62. O público será melhor servido se os funcionários receberem tratamento justo e equânime. Por outro lado, espera-se que o funcionário respeite escrupulosamente as normas estabelecidas, retribuindo as atenções que lhe são dispensadas mediante um serviço altamente eficiente.

63. Os supervisores, sem distinção de nível, devem ser os primeiros a dar o exemplo de exato cumprimento das instruções, regulamentos e normas de conduta pessoal, para que os funcionários também assim procedam. Cumpre adotar medidas disciplinares quando verificadas a falta de cumprimento dos deveres por parte dos funcionários, seja por negligência, incapacidade ou má vontade.

64. Quando fôr necessário recorrer a medidas disciplinares, sómente o caso em si deve importar. Cumpre pôr de lado os fatôres tais como: raça, posição social, credos políticos ou religiosos ou qualquer outra circunstância que não esteja relacionada com o mérito do caso. As quebras de disciplina, quando equivalentes, devem ser punidas com igual rigor.

65. Os funcionários devem ser informados de antemão sobre as medidas disciplinares a serem tomadas contra êles, dando-se-lhes oportunidade de se defenderem. Quando não se tratar de ligeiros casos de indisciplina, o funcionário deverá ter o direito de apelar contra a decisão tomada.

## 11. APOSENTADORIA

66. No interesse da administração e dos funcionários, deve haver uma idade para aposentadoria compulsória, qualquer que seja a repartição em que estiverem lotados os funcionários.

67. As instituições de administração pública devem estabelecer planos de aposentadoria e pensões dos servidores do Estado, quer êstes contribuam ou não para êste fim. Tais planos devem aplicar-se exclusivamente ao funcionalismo público, mas podem fazer parte de um programa nacional de assistência.

68. Quando os funcionários são compelidos a contribuir para as caixas de pensões e aposentadoria, devem estar representados nas Juntas ou Institutos que regulam as pensões, se tais Juntas ou Institutos existirem.

69. Os regulamentos e os fundos das caixas de pensões devem ser administrados por um órgão central em cada jurisdição. A administração ficará responsável pelos *deficits* encontrados nos fundos para pensões.

70. Quer os funcionários contribuam ou não para as caixas de pensões, os regulamentos devem prever o direito dos mesmos às pensões, se forem aposentados por motivos de saúde.

71. Os planos de pensões devem prever o pagamento de pensões às espôsas e aos dependentes mais próximos, em caso de morte do servidor, observadas as exigências de habilitação.

72. As pensões devem ser revistas e ajustadas sempre que se tornar necessário, tendo em vista modificações nas condições econômicas.

73. Quando fôr adotado o sistema de contribuição compulsória para os fundos de aposentadoria, dando-se o caso de exonerar-se o funcionário antes da idade compulsória, terá êle direito à restituição de suas contribuições.

74. Em benefício do serviço, deve-se prever a aposentadoria de um funcionário que conte muitos anos no serviço público, (mas que não tenha atingido a idade compulsória) cuja eficiência esteja sensivelmente diminuída, mas não ao ponto de justificar sua demissão.

## 12. ESTABILIDADE

75. Os funcionários públicos devem ser protegidos contra demissões ou exonerações arbitrárias, como é o caso de dispensa por motivos políticos. Por outro lado, o sistema de proteção dos direitos do funcionário não deve ser rígido ao ponto de impossibilitar a dispensa imediata de funcionários incompetentes.

76. Dando-se o caso de redução no número de funcionários de uma repartição permanente, ou extinção de cargos ou repartições, ou funcionários excedentes, de reconhecida capacidade, deverão ser removidos para outras repartições sem promoção ou rebaixamento. Não sendo isso possível, tais funcionários serão considerados em disponibilidade por extinção de cargo. Caso não esteja prevista essa modalidade, tudo deve ser feito para lotá-los em quaisquer outras repartições públicas.

## 13. SAÚDE E SEGURANÇA

77. A experiência demonstra que a eficiência e o rendimento dos serviços públicos são beneficiados pela redução de acidentes e de faltas por motivo de doença. Por esta razão, devem ser estabelecidos planos sistemáticos de assistência e previdência que protejam o funcionário público.

78. Funcionários que se tornem incapacitados para o trabalho no exercício de sua função devem receber tôda a assistência e proteção durante o período de incapacidade.

## 14. HORÁRIO DE TRABALHO

79. O horário de trabalho do funcionalismo público não deve ser mais extenso nem sensivelmente menor do que os horários da indústria e do comércio.

80. O expediente poderá ser prorrogado e, quando o fôr, os funcionários deverão receber as horas extraordinárias.

## 15. LICENÇAS

81. Os funcionários públicos devem ter direito a licença sem perda de vencimentos. Neste capítulo incluem-se as férias e a licença para tratamento de saúde. Os funcionários devem ser instados a gozar as férias a que tiverem direito.

## SUMMARY

1. *The above writing comprises (1) a Report of the First Seminar on Personnel administration held in New York (november 1950-february 1951) under the auspices of the United Nations; (2) an Introductory Address delivered by Mr. Benedicto Silva, Special Assessor to the Department of Technical Assistance of the United Nations.*

2. *The Introduction stresses the following points: (1) The complexity of the government functions and problems requires a civil service of recognized competence, there being in it no place for the amateur; (2) The recruiting of a variety of specialized people, possessed of specific technical competence should be made through a positive personnel policy capable of attracting the best talents as well as of providing conditions of a good selection and sound training of candidates; (3) The absence of organization and the prevalence of discretion and nepotism are traditional characteristics of personnel administration procedures; (4) The purpose of administration is greater government efficiency through (a) improved general efficiency, (b) lower unit costs of operation, (c) higher employee methods of modern personnel administration requires the establishment of a civil service based on the unrestricted acceptance and rigid observance of the merit system; (6) The adoption and development of the career system, involving the best and more recent techniques and methods of personnel administration, is not only the more effective means of increasing the prestige and the professional standards of the civil service and of maintaining a high level of morale among the employees; it is also an imperative of the modern State; (7) Characteristics of the career system minutely analyzed; (8) The educational systems lag, on the whole, far behind the necessity of systematic training for the modern civil service; a small number of governments offer special training programmes for civil servants, but facilities both for preservice and in-service training should be created and multiplied; (9) Salaries and wages account for more than 75% of the expenditures of the civil service will obviously result in considerable economy; (10) Personnel administration is not a professionalized field as yet; in some countries it is not even an institutionalized activity; (11) The seminar has been planned to cover the main aspects of a programme of personnel administration; no material is to be used with the purpose of recommending principles, procedures or practices but rather as illustrations to topics for discussion; well-known specialists have been invited to address the members of the Seminar and upon conclusion of the same, and analysis of the discussions is to be made by the Secretariat (12) The Seminar is the starting point for discussion and thinking in order to pave the way to future seminars; other desirable seminars on personnel administration should be organized on regional bases, as well as seminars on other administrative problems, such as public budgeting, materiel administration, finance administration, organization and methods, municipal government, etc.; (13) The desirability of a similar plan of seminars on the administrative aspects of the functional activities of the government, viz., public health, public works, communication, police services, education, public utilities, social welfare, etc.; regional seminars on administrative problems directly related to the projects of technical*

assistance of the United Nations should also be held; (14) The cumulative knowledge and the teaching materials on the various fields of public administration to be obtained by the United Nations through the seminars; experimentation and revision are to be planned aiming at the publication of translations of reports and recommendations to be adapted and utilized in national or even local seminars.

3. The Report embodies the eighty-one conclusions on several aspects of public personnel administration reached at by the Seminar, as follows:

#### ORGANIZATION AND FUNCTIONS OF PERSONNEL SERVICES

- (1) Conditions of efficiency and integrity of the civil service.
- (2) Necessity of a central public personnel agency.
- (3) Personnel agencies should be free from prejudices and from political or any other harmful influences; their authority, staffing and financial bases.
- (4) Responsibilities of central personnel agencies defined.
- (5) Conditions of appointment and tenure of personnel officers.
- (6) Placement of central personnel agencies within the government structure.

#### POSITION CLASSIFICATION, WAGE AND SALARY ADMINISTRATION

- (7) Necessity of a system of position classification and pay plans.
- (8) Different methods of approach to the problem of determining the duties of every position in the classification plan.
- (9) The duties and responsibilities of each position objectively considered.
- (10) The five essential aspects of a classification plan.
- (11) Salaries to be fixed according to the scope of the duties and responsibilities. Equal pay should correspond to equal work within the same jurisdiction.
- (12) Salary ranges which provide for a number of salary steps should be substituted for fixed salaries. Top classes are excepted, there being cases where fixed payment may be preferred.
- (13) The possibility of revision of payment scales as determined by new economic conditions.
- (14) Criteria for payment of special money allowances for hardship or risk.
- (15) Payment scales should be such as to attract prospective employees and retain capable personnel in the civil services.

#### RECRUITMENT AND SELECTION

- (16) The best candidates should be attracted, recruited and selected for the civil service careers.
- (17) Selection should be based on the merit principle.
- (18) A clear distinction should be made between political posts and positions in the civil service.
- (19) Selection for the career service should be made through open competitive examinations.
- (20) Prior to any selection process, a well-planned recruitment programme should be carried out, with the purpose of attracting the most capable candidates to the civil service.
- (21) A staff specialized in the elaboration and rating of examinations should be maintained in the personnel services.
- (22) The units to which recruitment is entrusted should adopt methods and procedures considered the most convenient to the application of the merit system.
- (23) The possibility of permanent positions being temporarily and exceptionally filled without competitive examinations.
- (24) Temporary employees should acquire permanent status only upon having qualified through examinations.
- (25) Place of birth and residence should not be taken into account in the federal level. Local residents or native-born candidates should be given preference in the regional or municipal levels.

(26) Recruitment and classification services should be articulated in order to decide upon the requirements for the several positions.

(27) The probation period is one of the aspects of selection to be particularly recommended.

(28) Both sexes should be given equal opportunities to compete for positions which can be indifferently filled by either.

#### EMPLOYEE EVALUATION

(29) The advisability of an analytical appraisals of the civil servants; statements of its methods of procedure.

(30) Evaluation through "employee evaluations" "performance ratings" "efficiency ratings".

(52) Proper relations between management and the employees should be maintained in all public agencies. Yet undue stress must not be placed on the comforts and desires of employees to the detriment of the public interest.

(53) Personnel officers should discuss with the employees their personal problems and difficulties associated with their employment.

(54) The morale of the employees depends on economic considerations but also on good working conditions, sense of security and achievement, and of being a member of an efficient and useful organization.

(55) Public employees should have the right to join, or refrain from joining any lawful employee association.

(56) A machinery for negotiation or consultation between the administration and employee organizations is desirable, where representative and responsible employees organizations are available or can be developed. Arbitration courts are also of value.

(57) Strikes are irreconcilable with the fundamental duty of civil servants.

(58) Management should encourage recreational, social and welfare activities and organizations for the employees.

(59) Systems of employee suggestions and honour awards programmes are commended as means of encouraging employee participation and interest in efficiency and productivity.

#### DISCIPLINE

(60) Civil servants are citizens of the State and subject to the laws of the country.

(61) Good discipline is required of a civil servant inside as well as outside his office.

(62) The best interest of the public service will be met most effectively by a fair and equitable treatment of employees.

(63) Supervisors must provide leadership and example to employees. If an employee's performance is unsatisfactory, appropriate disciplinary action should be taken.

(64) In all cases where disciplinary action is to be taken, the principle of like penalties for like offences should be applied, irrespective of racial, religious, social, political or any other similar factors.

(65) Employees should be notified of any disciplinary action to be taken against them and also given opportunity to offer their defense and to appeal against the decision.

#### RETIREMENT

(66) There should be a compulsory retirement age for all employees in all agencies.

(67) Pension or retirement schemes for public employees should be provided and may be a part of a national social security programme.

(31) The value of the system of evaluation and the ability and objectivity of the person to which it is entrusted; duties of such person.

(32) The employees should be notified of their rating and allowed to appeal adverse decisions.

(33) The reports made at the end of probation periods as an important type of efficiency rating.

## PROMOTION

- (34) *The paramount importance of promotion rules and regulations.*
- (35) *The impartial character of a well-organized and fair promotion system.*
- (36) *The merit principle as the soundest foundation of a promotion system. The principle of seniority also to be applied.*
- (37) *Promotion procedures should be based on the merit principle.*
- (38) *A general promotion plan should take into account the recruitment of new civil servants for vacant initial positions.*
- (39) *The central personnel agency entrusted with promotion revision within a number of jurisdictions. Such methods is to be recommended to under-developed jurisdictions.*

## PLACEMENT

- (40) *The adequate placement of every servant is fundamental to personnel administration.*
- (41) *Transfer of the civil servants in the same grade or the same level recommended in order to give them experience in different segments of service.*

## TRAINING OF CIVIL SERVANTS

- (42) *Training of civil servants is an important responsibility of personnel services.*
- (43) *Training programmes are especially needed in countries where educational systems are not well organized.*
- (44) *Training should be efficiently and systematically planned; in most instances, it should be carried out by local personnel agencies.*
- (45) *Formal training courses should be provided only to meet definite necessities of the services.*
- (46) *Training courses provided by the departments should be directed by the agencies, being advisable to have the collaboration of an expert to plan and organize such courses.*
- (47) *Training may comprise pre-induction courses, in-service training courses, special courses, correspondence courses, advanced courses, college courses, etc.*
- (48) *Ability to guide successfully as a requirement for the position of supervisors.*
- (49) *Both induction training and in-service training should be provided, whenever possible, during regular working hours.*
- (50) *The advisable practice of granting leaves of absence for study purposes is to be recommended.*
- (51) *Attention should be given by public personnel agencies to the.*
- (52) *Where there a compulsory contributory scheme, the employees should be represented on the board which administers the pension fund, if there is such a board.*
- (53) *Pension funds and policies should be centrally controlled in each jurisdiction, and the administration should accept responsibility for any actuarial deficit in the funds.*
- (54) *Provision should be made for the granting of pensions to employees before they reach the normal retiring age, if they retire on medical grounds.*
- (55) *Pension schemes should provide for widows and other close dependents in the event of death of the employees, subject to appropriate eligibility conditions.*
- (56) *The amounts of pensions currently paid should be reviewed and adjusted whenever necessary on account of changes in economic conditions.*
- (57) *Where pension schemes are on a contributory basis, employees who voluntarily leave the service prior to the retirement age should be refunded of a sum at least equivalent to their own contributions.*
- (58) *There should be provision, after hearing, for requiring retirement before the normal retiring age in case of employees of diminished efficiency with lengthy service who have not committed any offence that justify dismissal.*

## TENURE

- (75) *The employees should be protected against arbitrary dismissal. On the other hand, persons who are incompetent must be readily dismissed from the civil service.*

(76) Whenever necessary to reduce a permanent establishment, displaced efficient career employees should (1) be transferred to other posts in the same grade (2) or superannuated on "abolition of office" terms.

#### SAFETY AND HEALTH

(77) Systematic efforts should be made to protect the safety and health of public employees.

(78) Employees who are disabled in the course of their duty should be provided for during their disability.

#### HOURS OF WORK

(80) The hours of work for government employees should not exceed the prevailing hours of work in private industry. They should, not, however, be unreasonably short in comparison with private industry.

(80) Overtime duty may be required of public service employees and appropriate adequate compensation should be provided for such duty.

#### LEAVE OF ABSENCE

(81) Adequate provision should be made for leave of absence with pay for government employees, including both vacation and sick leave.

Na falta de reais perspectivas de acesso, características do verdadeiro sentido de carreira, nenhum estímulo existe, atualmente, para o funcionalismo, no tocante ao aprimoramento de seus conhecimentos.

(Trecho do relatório da Comissão de Classificação de Cargos, 1954).