

# INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

## Seminário de Administração Pública das Nações Unidas — Documento n.º 6

JOSEPH B. KINGSBURY

(Trad. de Hertha Wyss)

### CONDIÇÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO DO PESSOAL

#### NOVOS ENCARGOS DO SERVIÇO PÚBLICO

**D**ESENVOLVIMENTOS econômicos criaram novos encargos ao serviço público na maioria das nações do mundo. Os governos de hoje estão enfrentando problemas e dedicando-se a problemas quase desconhecidos há cinquenta anos: descoberta, desenvolvimento e utilização de novos recursos; construção e emprêgo de novos meios de transporte e comunicação; fabricação de novas armas e desenvolvimento de novos empreendimentos econômicos. Estão as nações lutando com problemas da distribuição de riquezas, problemas de saúde, alojamento, educação e bem-estar social surgidos da necessidade de melhor nível de vida. As funções do governo não só se multiplicaram em número, tamanho, variedade e complexidade, mas houve também um desenvolvimento correspondente nos métodos, técnicas e formas de organização e processos. Necessitam os governos modernos de um vasto aparelhamento técnico, e de homens e mulheres de tôdas as profissões, ocupações e habilidades, a fim de operá-lo.

#### FRACASSO DAS BUROCRACIAS MAIS ANTIGAS EM SE ADAPTAR A NOVAS CONDIÇÕES

O responsável pela adaptação a essas condições e de execução desses novos serviços é o serviço público. Em tôdas as nações o serviço público provou não estar a altura desses novos encargos. No período relativamente calmo que precedeu ao período presente de transformação radical desenvolveu o serviço público formas, moldes e hábitos um tanto rígidos, e uma tremenda capacidade de resistência a transformações. Frequentemente parecia estar mais interessado em descobrir motivos para não introduzir novidades do que meios de introduzi-las. Estabilidade e conservantismo no serviço público têm, muitas vezes, o propósito útil de frenar os excessos de legislaturas populares; a utilidade da burocracia, entretanto, sofre seriamente quando prejudica o Estado

de atingir seus objetivos. Muitas nações estão hoje atrás de novos objetivos. Faltam-lhes, no entanto, necessário conhecimento, maquinaria e método. E' o caso de uma fábrica que inventou um novo produto e que está tentando produzi-lo com métodos e aparelhamentos obsoletos.

#### DEFININDO A ADMINISTRAÇÃO DO PESSOAL

Os esforços para modernizar as burocracias dos sistemas antigos criaram uma nova função governamental — a administração do pessoal, que de certo modo, nada mais é do que uma nova designação para um assunto antigo. Certos aspectos seus existem há milhares de anos, no correr dos quais não aprendemos muito. Podemos estudar com proveito, ainda hoje, os escritos de Confúcio sobre o treinamento e conduta dos funcionários públicos, e sobre os princípios de toda política governamental interna. Podemos tirar muita coisa de valor sobre a educação ou adestramento dos governadores com Platão, sobre a organização e distribuição do trabalho humano na construção de grandes obras públicas com os romanos e podemos também tirar proveito da experiência ousada do Império Otomano no século XVI ao recrutar e educar jovens para altos postos administrativos.

A moderna administração do pessoal difere da antiga em dois pontos importantes: 1) em seu tamanho e na variedade e complexidade de suas obrigações, 2) na influência das idéias democráticas no serviço público e no controle exercido sobre o mesmo. Tamanho, variedade e complexidade de obrigações resultam da expansão do âmbito do governo numa civilização industrial e tecnológica. A democracia afetou o serviço público, transformando-o de uma pequena classe de elite, a serviço do governador, em uma organização representando as classes sociais, servindo ao público, mas devendo responder aos poderes legislativos e executivos, côrtes e à opinião pública.

A moderna administração de pessoal pode ser definida como a descoberta, desenvolvimento e utilização de recursos humanos para o serviço público. De todos os recursos necessários aos go-

vernos modernos: materiais, financeiros, científicos e humanos, são êstes últimos os de mais difícil desenvolvimento e utilização. A natureza humana é infinitamente complexa, imprevisível e contrária à regimentação e ao contrôle. A administração de pessoal procura atingir dois objetivos ou valores que estão freqüentemente em conflito: execução eficiente dos serviços públicos e bem-estar de cada servidor. A execução eficiente exige regimentação, uniformidade, especialização e subordinação de preferências individuais às necessidades da organização. Estas entram freqüentemente em conflito com os interesses do indivíduo, o qual provavelmente pensará, em primeiro lugar, em sua segurança e promoção, sua iniciativa e outros valores pessoais. Assim, embora o objetivo principal da administração de pessoal seja execução eficiente dos serviços públicos, deve haver sempre reconhecimento de direitos e valores humanos, contínuo equilíbrio, ajustamento e reconciliação dêsses interesses em conflito.

#### CONDIÇÕES ESSENCIAIS DA MODERNA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Quais são as condições essenciais para que haja um sistema de administração de pessoal eficaz e de responsabilidade num governo moderno? Sistemas de pessoal variam grandemente, devido ao tamanho e à forma de governo, às características sociais da população, às tradições e objetivos nacionais, e a outros fatores; nenhuma pessoa esclarecida recomendaria um sistema uniforme para tôdas as nações, nem tampouco haveria de sugerir que um governo imitasse outro. No entanto, deve haver certas condições básicas, aplicáveis a todos os governos interessados em problemas econômicos, e essas condições têm que ser estudadas se quisermos que o serviço público seja um agente eficaz na concretização de objetivos nacionais.

1. *Mérito e competência* — O serviço público deve basear-se no princípio do mérito e da competência assegurado por meio de competição e não na prática do patronato e favoritismo, e na tolerância da mediocridade. Nos Estados Unidos onde a maquinaria e as técnicas da administração de pessoal são mais aperfeiçoados do que em qualquer outra parte do mundo, ainda não aprendemos essa verdade completamente. Em governos estaduais e locais e em grandes seções do governo nacional, ainda são feitas nomeações por amizade, favoritismo e utilidade ao partido no poder. São ainda vestígios de eras passadas, quando tais postos não eram considerados de importância vital e quando se acreditava que qualquer cidadão com grau de inteligência médio estava apto para ocupar um cargo público.

O princípio do mérito e da competência tem aspectos negativos e positivos. Negativamente, evita que aventureiros, malfetores e pessoas de capacidade inferior entrem a serviço do governo. No início da reforma do funcionalismo nos Esta-

dos Unidos chamava-se a isso "manter os velhos do lado de fora" ("Keeping the rascals out"). A ênfase nesse ponto tornou a agência de seleção de pessoal uma agência de policiamento e encheu as repartições do serviço federal com pessoas de capacidade medíocre, interessadas principalmente em manter seus cargos.

O aspecto positivo dêsse princípio de mérito e competência reconhece que não basta manter os maus fora do funcionalismo, mas que é necessário recrutar e conservar homens e mulheres de capacidade. Gradualmente está havendo reconhecimento e compreensão de que para o seu trabalho altamente especializado, científico e técnico, necessitam os governos de cientistas, engenheiros, médicos, advogados, economistas capazes e de administradores da mais alta competência.

2. *Classificação de posições* — A segunda condição essencial à administração de pessoal é a existência de um sistema de classificação que torne possível lidar lógica e ordenadamente com grande número de empregados, em lugar do tratamento arbitrário e discriminador que resulta quando tais classificações são feitas numa base individual e pessoal. Tôda grande organização reconhece a necessidade de classificar seu pessoal, mas infelizmente o reconhecimento não vai além da aceitação dêsse princípio geral. Há dois sistemas e conceitos de classificação em uso. O primeiro e mais antigo é o de hierarquias, exemplificado nas organizações militares, nos serviços diplomáticos e nas faculdades universitárias. Neste sistema cada membro da organização é enquadrado numa categoria ou grau, e lá permanece até ser promovido, rebaixado ou expulso, independentemente da natureza do seu trabalho. Sua categoria recebe determinado ordenado, possui certos direitos e privilégios, também independentemente de suas obrigações.

O segundo princípio de classificação, desenvolvido e usado especialmente nos Estados Unidos e no Canadá, determina a classe em que é enquadrado cada servidor, pela natureza e obrigações do pôsto. É uma classificação de postos, não de indivíduos. Êsse princípio é uma consequência lógica da natureza de uma organização em grande escala, que obriga a divisão do trabalho em muitas seções pequenas e que necessita da coordenação precisa dessas seções num todo eficaz e produtivo. As seções de uma organização governamental são comumente denominadas departamentos, institutos, divisões, seções e postos. O pôsto — uma série de obrigações e responsabilidades atribuídas a um indivíduo — é a unidade básica da organização.

As discussões sobre os méritos e defeitos dêsses dois sistemas de classificação ainda continuam entre administradores e não queremos repisá-las aqui. Não é possível fazer um julgamento final no presente quanto à superioridade de um sistema ou de outro; nem é impossível que ambos possam ser usados em conjunto, graduação do pessoal para as profissões com standards determinados,

e classificação por obrigações para postos que variam em sua natureza de trabalho. O importante é que seja adotado um sistema ou sistemas que permitam aos administradores um tratamento justo e imparcial dos servidores, e que facilitem a organização atingir seus objetivos da maneira mais eficiente.

3. *Treinamento* — A terceira condição essencial para o desenvolvimento da administração de pessoal é o aperfeiçoamento em tôdas as classes do serviço público. Durante muito tempo não se deu importância a êsses cursos de aperfeiçoamento, acreditando-se que desde que os candidatos passassem nos concursos, já estavam equiparados e aptos a exercerem suas funções, ou que podiam aprendê-las rapidamente. O trabalho governamental é cada vez mais profissional, técnico e especializado e há cada vez menor número de postos que possam ser ocupados por algum amador ou "João-faz-tudo". É de estranhar como o serviço público demorou em aprender das classes militares que aptidão física e mental, lealdade e caráter só não bastam para formar um exército moderno eficaz. Os homens precisam estar sob constante treino, exercício e disciplina, a fim de produzir mais no seu posto atual e para serem promovidos a postos mais importantes.

Cursos de aperfeiçoamento dividem-se em duas fases: 1) cursos preparatórios, para jovens, às carreiras em departamentos do govêrno, como os advogados, engenheiros e cientistas também se preparam para as suas profissões; e 2) cursos de treinamento posteriores ao concurso ou mesmo no posto já ocupado, e que incluem a aprendizagem do trabalho imediato ou que preparam o funcionário para a promoção. Êsses treinamentos podem ser feitos no próprio posto ("training-on-the-job"), onde o funcionário é instruído à medida que trabalha, e há também o treinamento fora das horas do expediente, em instituições especializadas, ou ainda durante licenças concedidas pelo govêrno para êsse fim.

O que se pode dizer de mais significativo, talvez, sobre os cursos de aperfeiçoamento para funcionários públicos é que êles dependem quase que inteiramente da filosofia e atitude dos funcionários das categorias mais altas. Se êstes crêm no valor de tais cursos, não lhes será difícil persuadir seus subordinados a segui-los com proveito. Podem os funcionários das categorias mais altas ter dois motivos para combater tais cursos: 1) impaciência para com que consideram desperdício de tempo. Alegam êles que não possuem pessoal suficiente para dar conta do trabalho com horário integral e que portanto não há tempo para cursos de treinamento. 2) A segunda objeção é mais grave. Parte daqueles funcionários cuja aspiração ao poder, ou sentimentos de insegurança torna-os receosos do progresso de seus subordinados. Preferem êles que suas ordens sejam obedecidas sem perguntas, pois estas poderiam pôr em jôgo sua autoridade, se forem perguntas inteligentes de funcionários capazes. Tal atitude obe-

dece a um ponto de vista acanhado e não devia ter voz para interferir em programas de treinamento que visam elevar o nível de competência de todo o funcionalismo público.

4. *Criando o amor ao trabalho* — A quarta condição essencial a uma boa administração está ligada à natureza humana; às forças que levam certos homens a trabalhar até ao máximo e outros a limitar seus esforços. A não ser que êsses homens tenham amor ao trabalho, as melhores organizações, sistemas, regras e processos seriam de pouco valor. Regras de conduta, disciplina e penalidades poderiam obrigar os funcionários a cumprir suas obrigações, mas há muita diferença entre os resultados de um trabalho produzido por homens movidos pela compulsão e pelo medo, e os de uma organização em que há cooperação livre e espontânea.

É possível a uma organização sãbiamente administrada dar liberdade às energias humanas e multiplicar sua produtividade. Por outro lado, é possível a uma organização mal-administrada enfraquecer a motivação sadia de seu pessoal e anular a ação cooperadora. As duas possibilidades são ilustradas pelo caso dos três homens cavando uma vala.

O primeiro homem, sozinho cava 10 pés numa hora, o segundo 12 pés e o terceiro 14 pés. Trabalhando juntos, sob supervisão, não é provável que o resultado final seja de 36 pés. Se houver, porém, boa cooperação e talvez mesmo especialização de trabalho, o total poderá ser maior do que 36 pés. Se prevalecerem medo, ressentimento ou suspeitas, o rendimento será o do homem mais vagaroso, e o resultado final só 30 pés ou menos.

Épocas de emergência extrema demonstram que funcionários cooperam espontânea e entusiasticamente. Quando chamados para lutar contra fogo ou inundações, para angariar fundos para vítimas de terremotos ou outras desgraças, para consertar rêdes elétricas ou encanamentos que estão pondo vidas em perigo, não há necessidade de obrigá-los a trabalhar ou ameaçá-los com punições, nem largam êles suas ferramentas ao término do seu horário normal. É certo que tais ocasiões são excepcionais e que o trabalho administrativo rotineiro não pode ser mantido muito tempo sob condições de emergência. No entanto, da produção extraordinária em ocasiões de emergência pode todo o trabalho governamental tirar uma lição. Funcionários trabalham esforçadamente e com boa vontade se lhes é dado ver e compreender o propósito de seus esforços, quando sentem que estão produzindo algo de valor, e quando seus esforços são reconhecidos e apreciados.

O problema de despertar o amor ao trabalho é o de promover incentivos. O conhecimento superficial da natureza humana leva à crença que os maiores incentivos são de natureza financeira; que os homens trabalham pelo dinheiro e que tra-

balharão melhor se forem pagos melhor. Na verdade não podemos esperar bons resultados de empregados muito mal pagos, mas é verdade também que só incentivos financeiros não são suficientes e nem sempre mais importantes. Um incentivo que ainda não desapareceu totalmente do serviço governamental é, por exemplo, o orgulho de seu trabalho. Também a compreensão e aceitação dos fins de determinada organização estimulará os homens a um esforço além do estritamente exigido. O sentimento de fazer parte de uma organização de valor, a satisfação ao atingir seus objetivos, o sentimento de lealdade ao seu país e desejo de servi-lo, o prazer da associação com os outros servidores — estas são as motivações básicas freqüentemente mais fortes do que recompensas financeiras.

Foi provado nos Estados Unidos e em outras nações que o amor ao trabalho não é um mero sonho e que há métodos para incentivá-lo. Bons programas de preparo podem despertar a compreensão dos objetivos em vista; sistemas em que são pedidas sugestões aos funcionários, fazem-nos sentir que são partes importantes da organização e que suas idéias são valiosas; reconhecimento e recompensa da produção excepcional, nem que seja sob a forma de certificados ou medalhas estimulam a lealdade e o orgulho de cada membro da organização.

Devemos, finalmente, lembrar o desejo nato dos homens para se associarem com seus companheiros, o que os leva a formar sociedades, associações e uniões para troca de idéias e experiências, e para a promoção de seus interesses comuns. Associações e uniões de funcionários públicos são tão inevitáveis como as associações de profissionais ou as uniões de comerciários e industriários. As organizações de empregados podem ser uma força no desenvolvimento do serviço público pois servem de meio de comunicação entre os servidores (na linha de frente), e os dirigentes (no seu quartel-general) pois asseguram a representação dos diversos interesses, opiniões e habilidades quando fôr necessário tomar decisões.

5. *Flexibilidade e responsabilidade* — Finalmente, a administração do serviço público deve ser flexível e responsável. Devemos lembrar-nos de que a administração do pessoal é nova e que se encontra no seu estado de formação, e que ainda não existem soluções finais para muitos dos seus problemas. É um instrumento de grande utilidade para o âmbito dos objetivos governamentais, mas é um instrumento incompleto, do qual portanto não podemos exigir trabalho de precisão. Deve por ora cortar atitudes dogmáticas e padrões rígidos e deve adaptar-se às situações instáveis e aos problemas à medida que aparecem.

Flexibilidade significa que as leis e as regras que dirigem o serviço público devem incluir somente cláusulas básicas, deixando os detalhes para a determinação administrativa, e essa lei deve ser de fácil emenda; deve haver uma cláusula prevendo a descentralização e delegação de funções de pessoal, quando se tornar evidente que a centralização prejudica os resultados desejados.

Responsabilidade significa que a administração do pessoal deve evitar pretensões excessivas de independência, infalibilidade ou superioridade à autoridade política do Estado. Deve ter sempre em mente que a administração do pessoal não é um fim, mas sim um instrumento do Estado que o auxiliará a atingir seus objetivos. Há nos Estados Unidos grande controvérsia sobre até que ponto deva ser o serviço central de seleção do pessoal independente das autoridades executivas e legislativas. Os que advogavam um grande grau de independência ponderavam que se o funcionalismo ficasse sob o contróle total do chefe do executivo e do legislativo, êle se tornaria um brinquete político, e seu standard haveria de piorar. Essa opinião foi justificada em muitas jurisdições e ainda há governos em que a administração do pessoal precisa de proteção legal contra ataques de forças que gostariam substituir a proteção pela competência. No entanto, aos poucos está crescendo a convicção de que a administração do pessoal é um instrumento da administração e que deve ser maleável e eficiente para responder às necessidades crescentes e variáveis dos governos.