

O Sistema de Pessoal em vigor no Serviço Federal comporta uma Política Dinâmica de Enquadramento?

I — A Comissão do Serviço Civil responde: “Sim”. (1)

ROSS POLLOCK

(Tradução de Mary Cardoso)

Ross Pollock é chefe substituto da Divisão de Exame e Lotação da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos e tem a seu cargo o recrutamento e a seleção para cargos que envolvem atividades relacionadas com as ciências sociais. É, ainda, secretário de várias sub-comissões especializadas de pessoal, tendo servido, anteriormente a tais funções, na Comissão do Serviço Civil do Estado de Michigan e na Assembléia do Serviço Civil dos Estados Unidos e Canadá.

NA excitação da guerra e na urgência da reconversão à paz, aquele que trabalha nas atividades de lotação ou de distribuição ou de enquadramento de pessoal, (2) no serviço público, tem tido a atenção prês, na maioria dos casos, a um ou outro aspecto dêsse trabalho, mas é agora chegada a ocasião de examinar, com olho crítico, as tarefas já desempenhadas, passando em revista as

boas praxes utilizadas antes da guerra e durante as hostilidades, de modo a dispor de elementos que lhe permitam planejar, para o setor a seu cargo, um programa completo de lotação — programa que se ajuste realmente às exigências da boa organização.

O presente artigo descreve algumas das providências que podem ser adotadas por êsse especialista sem infringência das normas, dos regulamentos e das leis ora vigentes no serviço federal. A descrição não é, porém, completa, pois que para se examinar integralmente todos os aspectos do enquadramento de pessoal, sob o sistema legal do serviço público, seria necessário não um artigo, mas um livro.

O trabalho do especialista em lotação, quando bem feito, compõe-se de um conjunto de operações, estreitamente relacionadas. Para os objetivos da análise, podemos, em condições normais, dividir tal trabalho em três partes principais: 1) o planejamento de um bom programa de recrutamento, feito por seus auxiliares em colaboração com a Comissão do Serviço Civil; 2) a boa utilização dos funcionários em serviço, obtida através da cooperação dos auxiliares imediatos do especialista; 3) a articulação do plano de enquadramento no programa geral da organização. Esta divisão em três partes — recrutamento, utilização e articulação — é, todavia, artificial e feita apenas para os propósitos de análise. Na prática essas três partes constituem, de fato, um programa de enquadramento. Na análise das operações que compõem o recrutamento, por exemplo, é necessário levar em conta que os melhores resultados só podem ser obtidos quando as funções estão devidamente classificadas e o sistema de pagamento organizado em bases atraentes; se há boas oportunidades de promoção, programas de treinamento bem conduzidos e se as relações entre chefes e subordinados se processam segundo as boas normas, em ambiente de trabalho seguro e adequado às necessidades do trabalhador.

(1) N. do E. — Primeira parte de um simpósio desenvolvido em três reuniões da *Society for Personnel Administration*, sob a direção de Donald R. Harvey.

(2) N. do T. — O termo, em inglês, é “placement”, cuja tradução literal não teria sentido, no texto. Por outro lado, na terminologia vigente em nosso meio administrativo, a palavra *lotação* exprime conceito demasiado exíguo, não passando, na prática, de mera distribuição ou localização de funcionários pelos diferentes serviços. *Enquadramento*, também, não é expressão inteiramente satisfatória, para tradução do *placement*, pela relação inevitável com o conceito de *quadro*, definido no Estatuto. Entretanto, a inexistência de mais expressiva terminologia, nos força a utilizar, nesta tradução, *enquadramento* e *lotação* como palavras de sentido equivalente, traduzindo o termo inglês *placement* e significando, de fato, a distribuição dos servidores pelos diversos setores da organização, segundo critério que atenda, não apenas às exigências do serviço, mas que corresponda, igualmente, a conveniência individual, consideradas as aptidões, a qualificação e a especialização profissional, único critério capaz de assegurar melhor rendimento.

O Trabalho de Recrutamento no Serviço Federal é uma Grande Tarefa

E' grande e importante o trabalho de recrutamento no Governo Federal e estima-se que meio milhão de pessoas é admitido, cada ano, para que se mantenham preenchidos 1.750.000 cargos no Serviço Federal. Embora nem todos os dez mil diferentes tipos de cargo tenham, necessariamente, que ser providos com pessoal de fora, os especialistas em lotação devem diligenciar para que todos os tipos de funções sejam mantidos adequadamente preenchidos, pelo número apropriado de servidores. Essa tarefa, porém, é demasiado grande para ser atendida apenas por êsses especialistas e é mesmo grande demais para repousar nos ombros dos especialistas e dos técnicos da Comissão do Serviço Civil, ainda que trabalhem todos juntos. É, na realidade, trabalho que exige todos os recursos do maquinismo administrativo federal — tanto do estafe, quanto da linha.

O especialista em lotação desempenha papel importante no programa de recrutamento do Serviço Federal — e uma de suas maiores contribuições a êsse programa é a elaboração antecipada de planos de recrutamento. Mesmo nas organizações que utilizam pessoal de tipos relativamente pouco variados, o planejamento do programa de recrutamento constitui tarefa difícil e interminável, que deve cobrir cada tipo de cargo, em cada um dos diferentes níveis da organização.

Diz-se que a taxa de mudança (3) no Serviço Federal alcança cerca de três por cento, mas êsse dado, de caráter genérico, tem pouco valor para o plano de recrutamento. O especialista em lotação precisa saber quantos empregados, de cada tipo, são necessários. Precisa, ainda, conhecer a taxa normal de mudança relativa a cada tipo de cargo, e deve poder antecipar os fatores prováveis cujo desenvolvimento virá modificar essa taxa normal, a qual nunca é, em si mesma, um número simples e isolado. Mudança, aqui, quer dizer exonerações a pedido, demissões, aposentadorias e perdas por morte. Nos agrupamentos maiores devem ser analisadas as determinantes de cada causa normal de mudança. Outras causas existem, igualmente importantes, mas de mais difícil identificação. Alterações de natureza tecnológica podem determinar o aumento da necessidade de pessoal ou, ao contrário, suprimi-la drasticamente. Quando se inventou o separador automático, por exemplo, certas operações das máquinas separadoras foram tão simplificadas que um grande número de empregados especializados se tornou desnecessário, mas, por outro lado, o desenvolvimento da aviação comercial acarretou grande aumento do número de auxiliares necessários a vários setores do Serviço Federal.

E' também difícil de se prever a despesa decorrente da execução de determinada função fe-

deral e para que o programa de recrutamento possa ser prontamente executado, deve, de ordinário, ser planejado com muita antecedência em relação à época de votação do orçamento.

O especialista em lotação deve considerar, igualmente, o efeito das condições do mercado de trabalho sobre a taxa de mudança e sobre o recrutamento. No momento, os salários do Governo parecem inferiores, em muitos casos, aos níveis da indústria e do comércio, especialmente no que concerne às posições mais elevadas. O técnico em lotação deve avaliar a extensão em que tal desvantagem poderá determinar a necessidade de relotação, bem como dificultar a obtenção do concurso de pessoas altamente qualificadas.

A Elaboração do Programa de Recrutamento deve ser feita em colaboração com os Funcionários de Linha

O especialista raramente se encontra em situação de poder considerar todos êsses fatores intangíveis, ao fazer a estimativa das necessidades de emprego. Cabe-lhe diligenciar para que os funcionários da organização, embora assoberbados pelas tarefas diárias, dediquem algum tempo a êsse importante planejamento, que é trabalho a ser permanentemente executado, em razão de modificações que estão sempre ocorrendo nesses fatores intangíveis, as quais podem alterar radicalmente as previsões.

Consideremos um ligeiro exemplo: suponhamos que o Congresso haja votado crédito para a construção de um novo hospital. O técnico em lotação precisa começar a planejar o recrutamento pelo menos um ano antes do término da construção. Êsse planejamento deve ser feito com a colaboração do diretor médico, na parte concernente a médicos, enfermeiras, psicopatologistas, atendentes, cozinheiros, escriturários, telefonistas, inspetores, funcionários administrativos e mais um sem número de tipos de auxiliares. Devem ambos assentar, em seguida, a época em que os diversos recrutamentos serão realizados. Certos tipos de auxiliares serão recrutados após a terminação das obras, mas antes da instalação do equipamento. Outros, a tempo de receberem treinamento antes da abertura do hospital. Da proporção em que aumentar o número de pacientes, ficará dependendo o recrutamento de numeroso pessoal auxiliar.

O diretor médico e o especialista planejarão a forma de recrutamento. Um pequeno grupo especializado terá, provavelmente, que ser obtido de outros hospitais, já em pleno funcionamento. Outro tipo de pessoal será possivelmente cedido por alguma organização do próprio Governo. Deve então ser preparada a propaganda dos concursos, planejando-se a publicidade sobre os exames e as datas e horários de sua realização. O diretor médico e o técnico em lotação deverão poder orientar os funcionários da Comissão do Serviço Civil sobre as melhores fontes de recrutamento de pessoal estranho ao serviço público. Atendentes e cozinhei-

(3) N. do T. — *Mudança, renovação, movimentação* — traduzindo o inglês "turnover".

ros poderão, de certo, ser encontrados nas vizinhanças do hospital, ao passo que haverá determinados locais que fornecerão as enfermeiras e os auxiliares administrativos. Médicos e especialistas terão, possivelmente, que ser recrutados por todo o país. Cada um desses grupos será alcançado através de fontes diferentes. O Serviço de Emprego dos Estados Unidos poderá ajudar na localização de pessoal não especializado. As academias e as escolas de comércio auxiliarão no que diz respeito a pessoal de escritório, enquanto que as organizações científicas o poderão fazer quanto ao corpo médico.

O técnico em lotação talvez precise mesmo planejar um segundo recrutamento, antes de terminado o provimento inicial, pois uma vez o hospital em funcionamento é provável que tenha que recrutar novos atendentes, para manter mais ou menos constante o número desses instáveis auxiliares; e, dentro de poucos meses, outros tipos de servidores estarão necessitando de substitutos.

Esta simples descrição das fases do trabalho do especialista e do funcionário de linha diretamente interessado no problema dá, por si só, uma idéia da magnitude de sua tarefa de planejamento que pode ser assim resumida:

PLANO DE RECRUTAMENTO

1. Quais são os tipos de pessoal a recrutar?
2. Quando deverão ser recrutados? (Facilidades oferecidas, alojamento, volume de trabalho, período de treinamento, etc.).
3. Como serão recrutados? (Grupo especializado, transferências, emprego temporário, concursos).
4. Onde os recrutar? (Localmente, regionalmente ou em todo o país? Através de escolas, organizações profissionais, comerciais, etc.?).
5. Quando surgirá a necessidade de substituições, para compensar a taxa normal de mudança?

A chave do bom planejamento é a cooperação — entre os funcionários de linha e os técnicos de pessoal. Aquêles sabem exatamente aquilo que querem, quanto dinheiro há disponível para pagar pessoal e quais são os expoentes de seu campo profissional. Falta-lhes, porém, quase sempre, informação sobre o mercado de trabalho e raramente dispõem de um programa de recrutamento, além do que é muito difícil que tenham plena consciência do fato de que o recrutamento constitui uma de suas maiores responsabilidades. Precisam do auxílio de bem treinados especialistas em pessoal, mas sua contribuição no trabalho de recrutamento é algo deveras importante.

Cabe ao técnico de pessoal convencer o funcionário de linha da importância da função recrutadora; do mesmo modo que é função sua aproximar os examinadores da Comissão do Serviço Civil dos funcionários da organização interessada no recrutamento, que conhecem com precisão a natureza dos cargos a serem providos. A tarefa do téc-

nico é administrar a função recrutadora — não consiste em supervisionar as minúcias do recrutamento. Damos, a seguir, um sumário das fases desse trabalho:

ADMINISTRAÇÃO DO RECRUTAMENTO

(Feita, em colaboração, pelo técnico de lotação, a Comissão do Serviço Civil e os funcionários de linha).

1. Estabelecimento de bons padrões de qualificação. Identificação de conhecimentos, habilidades e aptidões exigidos pelo cargo. Desenvolvimento de testes e padrões para medida desses conhecimentos, habilidades e aptidões.
2. Elaboração de programa equilibrado de exames. Consulta a especialistas em seleção de pessoal. Consulta a profissionais na ou nas especializações em que se situam os cargos. Verificação da fidedignidade dos testes. Preparação de esquemas de avaliação.
3. Organização de programa objetivo de recrutamento.
 - Fixação de épocas:
 - a) de provimento dos cargos;
 - b) de chamada dos candidatos.
 - Estudo das fontes de recrutamento.
 - Divulgação de notícias sobre a realização dos concursos.
 - Colaboração de associações profissionais e técnicas, escolas, etc.
 - Treinamento de operadores e planejamento do roteiro do recrutamento.
 - Organização de bom programa de relações com o público, capaz de despertar o interesse de candidatos de alta qualificação.
4. Planejamento do trabalho inicial de lotação.
 - Familiarização do candidato com a organização a que irá pertencer.
 - Localização do servidor, sempre que possível, no setor da organização a que ele melhor se ajusta.
 - Acompanhamento da ação do servidor no trabalho, para verificação da justeza do enquadramento.

Se o especialista em lotação conseguir administrar, agressivamente, um amplo programa do tipo que descrevemos — e, em paralelo, fazer as demais operações que definimos como *utilização* e *integração* — verificará quão importante e desafiador é o seu trabalho. Descobrirá, que, se trabalhar em estreita colaboração com as outras duas partes da equipe de recrutamento — a comissão e o funcionário de linha — fará sua tarefa de modo muito melhor. Por exemplo, em algumas organizações é costume fazer-se com que técnicos de recrutamento com pouco ou nenhum treinamento especializado em determinada profissão sejam enviados às universidades para expor aos estudantes as oportunidades de emprego. Já em outras, mandam-se químicos às escolas de química, físicos às de física e assim por diante. Não será difícil saber quais, dessas organizações, costumam atrair os elementos mais bem qualificados. Quando se tem em mira selecionar o melhor em determinada profissão, é da maior importância, para que haja interesse pelos empregos do Governo, que o primeiro contato seja feito através de pessoas também de alta qualificação técnica.

O trabalho difícil do especialista de lotação consiste em treinar os técnicos e profissionais de sua organização para as atividades de recrutamento e, paralelamente, obter que os mesmos sejam dispensados dos encargos específicos inerentes aos respectivos cargos, pelo tempo necessário à execução de um bom trabalho de recrutamento.

A resposta à pergunta "O sistema de pessoal em vigor no Serviço Federal comporta uma política dinâmica de *recrutamento*?" é "Sim".

O Programa de Utilização deve ser apoiado pela Chefia

As funções de recrutamento podem — mas não devem — tomar todo o tempo do técnico de lotação. É também de sua responsabilidade providenciar para que a organização desenvolva e mantenha sadio e eficiente programa visando à adequada utilização de seus funcionários. A responsabilidade total da boa utilização dos empregados da organização é, porém, reconhecidamente, uma função de linha, isto é, constitui encargo que parte da chefia suprema e da mesma desce aos chefes de departamento, de divisão, de seção, etc. Nesse particular, o técnico de lotação pode agir apenas como elemento de estafe da chefia suprema e, por isso, é da maior importância que os princípios que regem a política de utilização de pessoal, na organização, sejam claramente definidos, em norma escrita emanada dessa chefia, na qual se especifique no mínimo:

1. O propósito do programa de utilização, qual seja, a maior eficiência das operações;

2. Seus objetivos : o desenvolvimento de amplo sistema de carreiras, de que constem:

- oportunidades de acesso
- padrões de qualificação
- regras uniformes de promoção
- razoável sistematização das instâncias de recurso.

3. A autoridade e a responsabilidade do órgão de pessoal no programa de utilização.

É inestimável o valor de um sadio sistema de promoções para o prestígio da organização e dos empregos que a mesma possa oferecer. As perdas de pessoal especializado tenderão a diminuir se forem mostradas as oportunidades de acesso ensejadas pela organização, tendo-se elevado o moral dos que nela permanecem, pela garantia que se lhes dá de tratamento justo e equitativo.

Se existe o sistema de carreiras, aqueles que trabalham na organização vêm sempre em primeiro lugar, quando se trata de prover um cargo que ficou vago em qualquer nível acima do inicial. É responsabilidade do técnico de lotação estabelecer tal princípio, para benefício da organização. É ele quem define razoáveis requisitos de qualificação que habilitarão o funcionário a ter uma carreira, mas não obstante isso, deve cuidar também de proteger os interesses da organização, dando-lhe meios de admitir indivíduos excepcionalmente bem qualificados, toda vez que surja necessidade de

pessoal desse tipo e que o mesmo não possa ser encontrado mediante promoção normal dentro do próprio serviço.

As normas bem definidas de promoção devem ser elaboradas e explicadas aos servidores. Sempre que houver cargos ou funções estanques, isoladas, sem possibilidades de progresso, cabe ao técnico de lotação procurar corrigir a anomalia. Em alguns casos a solução está em treinamento. Em outros, é necessário modificarem-se os padrões de recrutamento. O estabelecimento de um regime de promoções em amplo sistema de carreiras é tarefa que exige do técnico de pessoal todo o seu engenho e capacidade. O plano deve deixar bem claro, para compreensão dos interessados, quais os conhecimentos e habilidades requeridos para o acesso aos cargos de grau mais elevado. Deve conter regras ou preceitos que orientem a autoridade administrativa quando esta tiver que optar entre um elemento de dentro e outro de fora da organização, definindo a extensão em que este tem que ser mais altamente qualificado que aquele, para que se justifique a preferência pelo elemento estranho. Há, ainda, questões como estas a serem respondidas: "Nos cargos auxiliares, devem as promoções ficar confinadas, em cada Divisão, apenas ao respectivo pessoal?" "Que sistema estabelecer para as promoções nos serviços descentralizados?" "Quando houver um órgão central e uma rede de órgãos regionais, devem os servidores daquele concorrer às promoções para provimento de vagas na rede regional?"

Se há um mensageiro que aspira a transformar-se em empregado mais qualificado, a ele devem ser proporcionados meios de descobrir, antes que surja sua oportunidade de promoção, qual o tipo de treinamento que lhe será necessário. Se essa promoção exige um teste de aptidão, o mensageiro deve ser orientado a respeito, antes de onerar-se com o pagamento de taxas escolares. Se lhe falta a aptidão indispensável, o técnico de lotação poderá guiá-lo e esclarecê-lo no sentido de pretensão mais adequada. Um profissional especializado que deseja ocupar cargo administrativo pode representar problema ainda mais complexo. Talvez seja necessário destacá-lo, em rodízio, para diferentes postos, capazes de lhe dar experiência em planejamento, em organização, em execução e nas demais habilidades indispensáveis ao desempenho adequado da função administrativa. O técnico, ao planejar oportunidades de acesso desse tipo, terá que trabalhar em estreita colaboração com a chefia da organização.

Na administração do sistema de promoções, o técnico de lotação terá que consultar a chefia, os funcionários de linha e os representantes das organizações de empregados em relação aos seguintes pontos :

- a) Planejamento do sistema de promoções.
 - Estabelecimento de padrões.
 - Treinamento ou qualificação necessários.
 - Características pessoais.
 - Valor atribuído à experiência anterior.
 - Valor atribuído à antiguidade.
 - Exames escritos necessários.

- b) Definição de responsabilidade.
Que autoridade decidirá sobre a promoção?
(Diretor de serviço, de Divisão, etc.?)
- c) Qual a autoridade reconhecida, no assunto, ao órgão de pessoal?
A de representante da administração.
A de órgão delegado da Comissão do Serviço Civil.
- d) Quem aprovará ou promoverá a aprovação dos padrões de promoção?
Funcionário designado para a aprovação dos padrões da organização.
Funcionário designado para negociar a aprovação dos padrões da Comissão.
- e) Previsão de oportunidades de acesso.
Estabelecimento das linhas gerais de promoção.
Fixação de normas para ingresso de pessoas estranhas à carreira:
 1. por transferência
 2. mediante concursos.
 Planejamento de acesso para as funções estanques.
Política de transferências do pessoal da organização para cargos normalmente providos mediante promoção.
- f) Aprovação do sistema.
Pelos funcionários de linha.
Pelos representantes dos empregados.
Discussão preliminar com a chefia suprema, para apresentação do plano.
Discussão e revisão do plano pelos supervisores com os respectivos subordinados.
Aprovação final pela chefia suprema.
- g) Divulgação do plano.
Acompanhamento da ação dos supervisores, para segurança de que o plano foi bem compreendido.
Publicidade em torno do assunto em boletins, etc.
Preparação de impressos sobre o plano, que ficarão disponíveis no órgão de pessoal.
- h) Organização de assentamentos individuais.
Obtenção de dados pessoais através dos próprios servidores.
Codificação e arquivamento dos dados.
Obtenção de dados pessoais sobre os servidores através dos supervisores.
Atualização periódica dos registros.

O resumo precedente cogita de sistema de promoções que não representa, para o técnico de lotação, trabalho fácil. Seu sucesso depende de dois fatores: 1) o sistema terá que ser aceito e compreendido pelos empregados, pelos supervisores e pela chefia suprema; 2) o serviço de lotação deve dispor de pessoal em número suficiente à administração do sistema. Os chefes precisarão estar convencidos de que o sistema lhes dará os auxiliares qualificados de que necessitam, ou então reagirão contra o mesmo. Os empregados deverão convencer-se de que o sistema funciona em seu benefício, de modo a aceitarem a necessária nomeação de elemento estranho ao serviço como aceitarão a promoção de um companheiro, que encarárão como recompensa justamente conseguida.

O estabelecimento do sistema de promoções deveria ficar nas mãos do técnico de lotação. Sendo os padrões da Comissão do Serviço Civil, no que concerne a promoções, de tipo muito sumário e geral, caberá a esse técnico desenvolver para cada organização padrões mais específicos. Se

determinada norma genérica da Comissão deixa de atender às necessidades da organização, o técnico discutirá com aquela Comissão a fixação de novos padrões de qualificação. Os técnicos de mais eficiência, quando esse trabalho é necessário, utilizam seus chefes de serviço nessa discussão, sempre que isso é possível.

É, geralmente, tarefa dos técnicos de lotação o determinar, por delegação de competência da Comissão do Serviço Civil, até que ponto certa promoção atende aos padrões estabelecidos pela Comissão. Como, na maioria das vezes, as pessoas cuja promoção é proposta atendem, suficientemente a tais requisitos, é relativamente pequeno o número de casos em que essa tarefa se torna realmente séria. Quando ocorrem, o técnico de lotação tem que fazer uma difícil escolha, entre propor a modificação geral de padrões, pedir a abertura de uma exceção (cuja razão têm que ser muito bem justificadas), ou indicar para o cargo outro servidor mais bem qualificado do que aquele que haja sido proposto.

O Técnico de Lotação em face do Sistema Administrativo

Uma das maiores dificuldades do técnico de lotação no estabelecimento de um bom sistema de carreiras decorre do fato de que tal sistema só pode subsistir se a organização for conduzida segundo sadios princípios de administração. É certo que esse técnico não pode, por si só, assegurar a observância de boas práticas administrativas, mas é sua a responsabilidade de apontar à chefia da organização as medidas necessárias à correção das falhas existentes no sistema administrativo vigente no serviço. No desempenho dessa importante atribuição, deve o técnico, obviamente, trabalhar em estreita colaboração com os funcionários de linha, com os responsáveis pela organização e com os especialistas em normas e métodos de trabalho. Seu objetivo deverá ser o entrosamento do sistema de carreiras na política geral de administração sob que funciona o serviço, sistema que engloba todas as atividades, da chefia suprema aos empregados da linha de produção.

Do sistema de administração apresentado à *Society for Personnel Administration* em 1941, por Lawrence A. Appley, atual presidente da Associação Americana de Administração, constam os seguintes pontos:

1. Bom planejamento de estrutura, com eliminação de duplicações;
2. Distribuição de funções e encargos segundo uma base lógica;
3. Estabelecimento de padrões de trabalho para órgãos e para indivíduos;
4. Comparação dos resultados obtidos com os padrões fixados;
5. Determinação das modificações necessárias: métodos de trabalho, treinamento, melhores padrões de recrutamento, etc.

6. Estabelecimento de padrões de tempo de execução e aproximação dos resultados obtidos no trabalho aos padrões fixados.

Tal sistema de administração muito contribuirá para a formação do clima favorável a um bom regime de carreiras. Uma vez atendidos os pontos 1 e 2, torna-se fácil estabelecer as oportunidades de promoção e a fixação de "standards" de qualificação é mais simples e mais objetiva após a observância dos itens 3 a 5. Durante a guerra, o Exército estabeleceu um sistema de revisão para os servidores civis que poderia ser facilmente adaptado ao ponto 5. De tempos a tempos o técnico de lotação visitava os chefes para saber como ia decorrendo o trabalho dos funcionários e desses contatos resultavam transferências e remoções, ou o planejamento de modificações nos padrões usados para o recrutamento, além de outras providências, todas tomadas com o objetivo de articular o sistema com as verdadeiras necessidades do serviço.

Instrumentos da Boa Utilização dos Funcionários

Entre os vários recursos à disposição do técnico de lotação para o aperfeiçoamento das práticas de enquadramento e para a garantia da boa utilização do pessoal, encontram-se:

1. O fichário de qualificações.
2. As estatísticas de mudança ou movimentação.
3. As entrevistas com os servidores que deixam o trabalho.

São numerosos os serviços federais que organizaram e vêm utilizando os fichários de qualificações. Usam-se formulários, na maior parte dos casos o modelo 57, cujo preenchimento pelos servidores é estimulado pelo órgão de pessoal. Depois, sob a orientação do técnico de enquadramento, são analisados tais formulários por especialistas, conhecedores dos padrões exigidos para promoções e transferências, bem como dos encargos atribuídos ao pessoal da organização. Códigos especiais classificam os empregados como candidatos a futuras oportunidades. Os códigos referentes aos dados profissionais, a habilidades ou capacidades especiais, à qualificação técnica em razão de cursos feitos, etc., são geralmente anotados em cartões ou fichas e devidamente tabelados. Serviços pequenos adaptarão o sistema, usando, talvez, apenas o código principal, relativo aos dados profissionais ou ocupacionais, empregando o processo da referência cruzada para os demais itens. Quando devidamente mantidos, tais fichários são de valor inestimável. Na emergência da guerra, a Comissão do Serviço Civil foi, de inóbito, solicitada a aparelhar certos serviços com pessoal capaz de executar trabalho altamente confidencial, e o órgão de pessoal pôde oferecer ao exame dos técnicos fichários contendo dados sobre experiências de servidores em vários setores especializados, no campo do direito, da técnica da investigação secreta, etc. A informação prestada pelo funcionário deve ser suplementada por outras, igualmente importantes,

sobre sua personalidade, capacidade de trabalho, padrão de rendimento, aptidões e habilidades.

As estatísticas sobre os que deixam o serviço deveriam ser estudadas, para que se identificassem as razões pelas quais o fazem. No caso de um grupo profissional agitado, o técnico de lotação talvez tenha que analisar também os dados em função da área geográfica, do tipo de trabalho, sua importância social e duração. Da análise das estatísticas de mudança, o técnico pode extrair dados importantes que esclareçam os seguintes pontos:

1. Áreas em que se faz necessário recrutamento mais intenso.
2. Trabalhos que oferecem maiores oportunidades de promoção.
3. Custo da mudança.
4. Necessidade de modificação de padrões de recrutamento, para redução da mudança.
5. Pontos fracos na organização:
 - a) falta de substitutos adequados;
 - b) perdas desnecessárias que ocorrem em setores mal administrados.
6. Setores bem organizados e em que ocorre taxa reduzida de mudança.

O técnico de lotação deve evitar o uso de estatísticas gerais de mudança em sua análise. Em relação a funções técnicas e burocráticas, por exemplo, tais dados são, via de regra, altamente diferentes. E mesmo quando não o são, as estatísticas podem ter significado completamente diverso para os objetivos finais da organização.

Estreitamente relacionados às informações obtidas através das estatísticas de mudança, são os dados que o técnico de lotação pode extrair das entrevistas com os empregados que abandonam o serviço, as quais dão às frias estatísticas um novo significado. O empregado que deixa o serviço por estar mal satisfeito pode revelar muita coisa em seu ressentimento, se for bem conduzido pelo técnico de lotação e, se este especialista puder diagnosticar as causas de descontentamento, ficará em posição de ajudar a chefia a melhorar os pontos fracos da organização. A entrevista final fornece dados importantes sobre o sucesso do programa de enquadramento.

O Sistema de Carreiras no Serviço Federal

Está aos poucos se firmando a convicção da importante responsabilidade que cabe ao técnico de lotação. Sobre cada um deles e sobre a Comissão do Serviço Civil recai a responsabilidade total pelo desenvolvimento do sistema de carreiras no Serviço Público.

A necessidade de integração das atividades de enquadramento exercidas nos diferentes órgãos do Serviço Federal num sistema coordenado é de todo aparente, quando se consideram, por exemplo, os problemas de lotação que surgem em muitos dos chamados grupos de estafe. As melhores oportunidades de acesso a serem estabelecidas para os técnicos de orçamento, os especialistas em organização e métodos de trabalho, os técnicos de pessoal, de material, de comunicações, etc., podem exigir que o sistema considere como um todo não

apenas a organização, mas um conjunto de organizações. Há outros grupos de cargos altamente importantes cujo provimento requer, igualmente, a cooperação de vários organismos, se se deseja assegurar o recrutamento dos elementos de melhor qualificação. Acredita-se, também, cada vez com mais firmeza, que há posições administrativas do grau mais elevado cujo preenchimento é sempre mais bem feito quando se escolhem pessoas de larga experiência no serviço do Governo. Para prover tais cargos todo o serviço público deverá ser examinado, até que se encontrem os raros e talentosos administradores que essas funções exigem. Mesmo no que diz respeito aos cargos científicos e profissionais, nota-se a tendência no sentido da implantação de um sistema de carreiras ainda mal definido, mas que se estenderá além dos limites de cada organização.

Os técnicos federais de lotação organizaram ligeiro programa para a identificação e o enquadramento de altos funcionários de estafe e de linha e o trabalho nesse particular realizado pela Comissão Interdepartamental de Lotação tem sido extremamente eficaz. É esse grupo, aliás, o único em que é possível saber-se, por via de um método lógico, qual o melhor elemento para desempenhar determinado cargo, no conjunto do serviço. Já no que concerne, por exemplo, à localização de um bom servidor para provimento de determinado cargo no setor descentralizado do Serviço Federal, a colaboração daquela Comissão é praticamente nula, enquanto que a Comissão do Serviço Civil vai organizando pequeno fichário de altos funcionários dêsse mesmo serviço, o qual certamente ajudará um pouco.

É óbvio que todos os órgãos federais terão que cooperar se se pretende o desenvolvimento de um verdadeiro sistema de carreiras. Se o Serviço Público atravessar, em futuro próximo, período de estabilização, é possível que os técnicos de lotação e os órgãos especializados cheguem à articulação de um programa concatenado. Se cada órgão mantivesse registros adequados sobre seus próprios servidores e pudesse franqueá-los à Comissão do Serviço Civil, para as necessárias pesquisas, ter-se-ia dado largo passo no sentido de tal coordenação.

A resposta à pergunta: "O sistema atual do serviço público civil comporta um programa enérgico de utilização de pessoal?" é, igualmente, afirmativa. Ação enérgica, dinamismo — são imprescindíveis, se se deseja o sucesso dessa faceta do programa de enquadramento.

O técnico de lotação é peça importante na máquina de pessoal. Sua função deve ser cuidadosamente entrosada no conjunto das operações. E, em contraposição, seu trabalho pode ser reforçado pela ação dos demais setores do órgão de pessoal.

A eficiência do trabalhador recrutado pelo técnico de lotação depende, em parte, das condições de trabalho e, muitas vezes, o aumento da taxa de mudança está em função de más condições oferecidas ao servidor no ambiente de trabalho.

O técnico de lotação precisa, por isso, conhecer tão bem esse ambiente quanto o especialista em relações humanas no trabalho ou o encarregado de segurança, para que possa analisar com propriedade a valia dos padrões de eficiência da organização e de seu programa de recrutamento. Entre as condições específicas que deve examinar, figuram:

1. Adequada iluminação.
2. Adequadas condições de aquecimento e ventilação.
3. Instalações sanitárias.
4. Boas condições de segurança.
5. Facilidades de alimentação.
6. Facilidades de aquisição de mercadorias ou gêneros.
7. Disponibilidade de moradia adequada, a preço razoável.

A importância das condições de trabalho é demonstrada por estudo recentemente feito, em colaboração, pelo Serviço de Saúde Pública, pela Administração dos Edifícios Públicos e pelo Serviço de Rendas Internas, do qual se verifica que a produção das trabalhadoras foi grandemente aumentada com a melhora da iluminação e do arranjo no local de trabalho.

Muitos técnicos de lotação, nos serviços eficientemente dirigidos das repartições de Washington, tendem a dar pouca importância a esses padrões, que assumem, porém, significado ainda maior quando se consideram os serviços regionais, situados fora da sede. Ao recrutar ou ao planejar o recrutamento para esse tipo de serviço — em que se contam 90% dos cargos do Governo Federal — os técnicos de lotação deveriam considerar os efeitos de tais fatores.

Os riscos de acidente nos serviços industriais, nos laboratórios, depósitos e arsenais do Governo Federal foram grandemente reduzidos graças ao trabalho de engenheiros especializados em problemas de segurança. Na proporção em que esses riscos diminuam, vai-se tornando mais fácil, para o técnico de lotação, atrair para tais serviços candidatos de boa qualificação. É evidente, portanto, que o técnico de lotação se beneficia sempre que observa e comunica aos responsáveis pela segurança condições precárias que ocorram no ambiente de trabalho.

O trabalho dos técnicos de lotação e de treinamento é, freqüentemente, interrelacionado e ao se planejar o recrutamento o segundo deveria ser notificado, para programar, igualmente, as atividades de orientação e de treinamento no trabalho. Ao estudar padrões de execução, erros, desperdício e outros fatores que influem no estabelecimento de padrões de qualificação, o técnico de lotação obtém dados de grande valor para o especialista que terá que elaborar planos de aperfeiçoamento.

O classificador de cargos e funções, o técnico de pessoal e o especialista em lotação deverão

estudar juntos os problemas oriundos de descontentamento e as causas de defecção de pessoal. Um sistema de tarefas bem definidas e um bom plano de promoções podem fazer muito para reduzir os motivos de descontentamento. O classificador de cargo trabalhará em colaboração com os superiores na fixação das tarefas, as quais, definindo com clareza o trabalho de cada auxiliar, ajudarão o técnico de lotação a estabelecer requisitos de qualificação objetivos e realistas. Este, por seu lado, verificará que o especialista em classificação lhe será útil na identificação dos encargos que poderão servir como pontos de referência para a escala de promoções. A experiência do técnico de pessoal, versado nos problemas de relações humanas no trabalho, acostumado a tratar os casos de descontentamento e a estudar as causas de queixa e insatisfação, poderá suplementar as informações obtidas nas entrevistas com pessoal que deixa o serviço e ajudará na avaliação do sistema de enquadramento usado na organização. No que se refere aos problemas de redução de pessoal, já está perfeitamente demarcada a competência dos três componentes da equipe de técnicos a que fizemos referência. O especialista em classificação de cargos assume, via de regra, a responsabilidade da determinação das áreas de competição, o técnico de lotação especifica os elementos qualificados para preencher os claros existentes, ou para substituir outros empregados ainda sem garantia de estabilidade, e o encarregado do setor das relações humanas estabelece as negociações necessárias a propósito de queixas ou mal-estar decorrentes das medidas de redução de pessoal, que estejam sendo determinadas. Às vezes, é preciso reunir a essa equipe de técnicos o especialista em treinamento, pois nos casos de cortes ou de reorganizações o treinamento pode auxiliar muito na preparação dos empregados, quer através de programas de revisão, quer mediante treinamento objetivo para novos encargos.

O técnico de lotação e o de classificação devem trabalhar em estreita colaboração. Se este esquece que a classificação de cargos não é apenas um instrumento para a fixação dos níveis de salário, o técnico de lotação terá que defrontar situação bem difícil. Se o classificador agrupa, nas mesmas classes, cargos para os quais são justamente exigíveis os mesmos requisitos de qualificação, será, pelo contrário, facilitado o trabalho do técnico de lotação.

É claro, pois, que o técnico de lotação desempenha papel importante na equipe de técnicos de pessoal.

É Possível a Execução de um Programa Dinâmico de Lotação

Quando se pergunta "Pode ser executado, no quadro legal ora vigente no Serviço Federal, um programa dinâmico de lotação?" a resposta "Sim" será dada por qualquer um que analise o trabalho

a ser feito. Gastamos milhares de palavras, nos parágrafos precedentes, para esboçar o trabalho dinâmico que se deve esperar do técnico de lotação. Cada capítulo sugere operações inteiramente exequíveis sob os princípios a que obedece o atual sistema administrativo do Governo Federal.

A ação do técnico de enquadramento, na organização vigente no Serviço Público, é descrita com precisão nas especificações para provimento dos cargos de técnicos de lotação (formulário CAF-234-O), publicadas pela Divisão de Classificação de Pessoal, da Comissão do Serviço Civil Americano. Os deveres de tais funcionários, como oficialmente os define a Comissão, cobrem um extenso campo, que vai do recrutamento à utilização de pessoal e à integração das operações de enquadramento nas demais fases da administração de pessoal.

Ninguém — especialmente entre aqueles que trabalham na Comissão do Serviço Civil — acredita que o vigente sistema de pessoal no Serviço Público seja perfeito. O esforço para aperfeiçoá-lo representa verdadeiro desafio a todos aqueles que se dedicam à administração de pessoal.

É indispensável o sistema de carreiras, para que o técnico de lotação possa fazer trabalho eficiente. Sob tal sistema, há relativa estabilidade na organização dos diversos serviços, o técnico pode usar métodos de seleção objetivos — e não políticos — e a organização tem poderes para eliminar os maus elementos e corrigir erros de enquadramento.

É possível que se venha a conseguir coisa ainda melhor, mas até agora o instrumento mais eficaz para eliminação do regime do nepotismo e para desenvolvimento de um serviço de carreira realmente dinâmico tem sido o concurso público, livremente competitivo, para ingresso no Serviço Civil. Aquêles dentre nós que já trabalharam sob regimes de proteção podem dar testemunho do fato de que, sob os mesmos, há sensível instabilidade. Em certa jurisdição, cada mudança de administradores acarretava a dispensa de cerca de 90% do pessoal do Departamento, até a aprovação de uma lei tornando competitivos os cargos. Podemos concordar, também, com um velho reformador que dizia preferir escolher os candidatos para a maioria dos cargos públicos pelo tamanho do nariz, a fazê-lo por qualquer processo político — embora sabendo que há, naturalmente, um lugar para o candidato político: aquele que se situa no ponto mais elevado da hierarquia das funções incumbidas do traçado de diretrizes. Em certa cidade, famosa pela política dos "pistolões", fêz-se concurso para cargos de polícia, mas os resultados do concurso foram completamente abandonados ao se fazerem as nomeações. Os testes objetivos empregados deixaram de medir a lealdade política e essa cidade veio a ficar conhecida pelos desrespeitos à lei nela praticados. Quem já trabalhou com funcionários nomeados pelo critério político sabe como é difícil afastar os incompetentes, quando seus pa-

tronos dispõem de prestígio. A despeito de tudo que se tem dito sobre a dificuldade em demitir pessoal nomeado por concurso, é sempre possível dispensar os que não se mostrarem à altura dos cargos e os riscos ligados a tais dispensas são sempre menores do que os que surgem, em idênticas circunstâncias, quando prevalece o sistema do "pistolão".

Reconhecendo a incompatibilidade dos sistemas de nepotismo com os encargos altamente técnicos do Governo Moderno, o povo americano vem apoiando a extensão gradual do sistema do mérito, do âmbito federal a muitas jurisdições estaduais e municipais. Sabemos que o sistema federal pode ser ainda melhorado, pois seu aperfeiçoamento é constante. As providências tomadas pela Comissão do Serviço Civil no sentido da descentralização da função de enquadramento, podem ser apontadas como notável esforço de aperfeiçoamento, no que concerne às atividades de lotação. A Comissão tem, também, delegado amplas responsabilidades aos técnicos de pessoal, a chefias de serviços e a comissões examinadoras. Dessas medidas resulta que a função do técnico de enquadramento, nos diferentes serviços, é cada vez mais importante, pois o sistema do serviço federal é extraordinariamente flexível e, se há necessidade de modificá-lo, aos técnicos de lotação compete recomendar as

alterações oportunas e acompanhar os serviços, até que as alterações sejam feitas.

Nesse particular deve ser levado em consideração o fato de que os diversos serviços fazem parte de um Governo Federal e que, em consequência, deve predominar uma certa coesão, que assegure o estabelecimento de alguns padrões de caráter geral. Não é conveniente que os órgãos federais entrem em competição para obter o concurso dos mesmos servidores, nem que os funcionários de uns se passem para outro, porque este paga mais pelo mesmo trabalho. É, porém, vantajoso que haja oportunidades de transferência de um serviço para outro e que as promoções não se confinem aos limites departamentais.

O trabalho de enquadramento é grande demais para ser feito só pelos técnicos de lotação. É, ainda, muito grande para ficar a cargo desses técnicos e dos especialistas da Comissão do Serviço Civil. Os resultados melhores serão obtidos apenas quando o técnico de lotação, a Comissão do Serviço Civil e os chefes e funcionários dos diferentes órgãos se esforçarem, juntos, para resolver os complexos problemas de enquadramento de pessoal que surgem na administração de nossos dias.

(In "Personnel Administration", vol. 10, n.º 6, julho de 1948).