

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

## PESSOAL

### *Administração Pública e Administração de Pessoal*

PEDRO AUGUSTO CYSNEIROS

— Conceitos e evolução. Importância — Objetivos e política de Administração de Pessoal.

EMBORA seja nosso propósito apresentar uma contribuição aos estudiosos de Administração de Pessoal, não podemos, no entanto, iniciá-lo sem que antes procuremos fixar a sua posição na administração pública.

É bom prevenir, também, que daremos mais atenção, como é óbvio, aos aspectos particulares da administração de pessoal no serviço público. Ressalte-se, porém, desde logo, serem os seus princípios e técnicas os mesmos, quer se trate de empresa particular ou pública.

Esses esclarecimentos são necessários, a fim de evitar pareçam fora do propósito certas noções que daremos de início.

Em sentido amplo, administração pública pode ser entendida como o conjunto de atividades desenvolvidas pelo Estado para a consecução dos seus fins ou como diz Marshall E. Dimock, professor de Administração Pública, da Universidade de Chicago, "Administração Pública é o Estado em ação".

Estado, para Queiroz Lima, "é uma nação encarada sob o ponto de vista de sua organização política", ou então, de maneira mais sucinta e conforme conceito, geralmente, adotado: "é a nação politicamente organizada".

Já Barthelemy nos dá uma definição mais longa como vemos abaixo:

"um agrupamento de homens, organizado numa unidade indivisível, sob uma autoridade autônoma, no interior de um território determinado, tendo em vista o bem comum de seus membros".

Esta definição nos apresenta, praticamente, todos os elementos ou atributos do Estado, ou seja: território, população, soberania, governo e fim social.

Para Kant, o fim do Estado é fazer e manter a lei e assegurar a liberdade dos cidadãos.

Não há, por conseguinte, Estado sem autoridade, isto é, sem poder de mando e, para a própria existência do Estado, este poder deve ser autônomo.

Assim, sua organização e exercício não devem depender de nenhum outro poder estranho ao Estado (soberania).

É imprescindível, pois, que o Estado dite ele próprio as suas regras (Poder Legislativo); tais regras devem ser executadas pelos próprios agentes estatais (Poder Executivo). E a solução dos conflitos surgidos na aplicação das mesmas (regras) deve estar afeta aos juízes investidos de autoridade pelo Estado (Poder Judiciário). Desse modo, ficaram caracterizadas as três esferas de atividade do Estado as quais correspondem, como ficou dito, aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que, conforme a nossa Constituição estabelece, mantendo tradicional princípio, são independentes entre si e agem harmônica mente.

Desta forma, fácil é inferir-se que a definição que demos acima de administração pública abrange a atividade dos três poderes Estatais.

Tem, portanto, a definição referida sentido amplo, conforme já esclarecemos.

Vejamos, agora, duas definições de administração pública que nos dá Leonard D. White:

"Administração Pública é a arte ou ciência de gerir (management) aplicada nos negócios do Estado" ("Public Administration", in "Encyclopaedia of Social Sciences").

E, em sentido bem mais restrito, "é a gerência de homens e materiais na realização dos fins do Estado".

Essa última definição de White sofre, em geral, restrições, pois é julgada incompleta, a menos que se atribua à palavra "material" um sentido bastante amplo, a fim de possibilitar esteja na mesma compreendida, além de máquinas, ferramentas, etc., também o dinheiro.

Na sua atividade, a administração pública enfrenta problemas de duas espécies, que podem ser

de ordem específica e de ordem geral ou, como são comumente chamadas, atividades fins ou substantivas e atividades-meios, adjetivas ou instrumentais.

Desta forma, a segurança interna e externa, os transportes, a educação do povo, a distribuição da justiça são, entre muitas outras, atividades fins do Estado.

No entanto, para a realização destes fins, quaisquer que sejam êles, o Estado necessita sempre de homens, material, equipamentos recursos financeiros (dinheiro). Assim, estes últimos constituem os meios de que lança mão a administração para poder atingir os seus fins.

Por esse motivo estas atividades-meios, ou, como também são chamadas, atividades instrumentais ou de administração geral são:

Atividades ou problemas da Administração Pública

- |   |   |
|---|---|
| 1) Atividades fins ou Problemas de ordem específica | realização dos fins do Estado, através dos órgãos de administração específica ou substantiva  |
| 2) Atividades meios ou Problemas de ordem geral     | Execução das atividades meios ou instrumentais, através dos órgãos de administração geral ou adjetiva<br>(organização<br>(material<br>(pessoal<br>(orçamento (finanças) |

Isto posto, e tratando a administração de pessoal do elemento humano de que se socorre a administração pública para atingir seus fins, fácil é concluir-se ser ela um setor da administração geral ou adjetiva, ou, ainda, uma atividade instrumental.

**Administração de pessoal. — Definição:**

A administração de pessoal é um aspecto particular do campo geral da administração. No entanto e apesar disso, ela se confunde com todos os demais aspectos, pois onde quer que haja uma administração é imprescindível o elemento humano, e aí, então, aparece a administração de pessoal.

Esta, naturalmente, crescerá em complexidade e dificuldade na razão direta do tamanho da empresa, pois, lógicamente, nestas os interesses em jogo são, não apenas mais numerosos como também, heterogêneos. É claro que uma empresa pequena não enfrentará em tão larga escala, a fricção naturalmente existente, entre empregados e empregadores como uma organização de vulto.

Tead e Metcalf definiram a Administração de Pessoal como: "o planejamento, a supervisão, a direção e a coordenação das atividades de uma organização que contribuem para realizar seus propósitos, com um mínimo de esforço humano e fricção, com um espírito de cooperação e a aten-

- a) organização
- b) material
- c) pessoal
- d) orçamento (finanças)

A primeira diz respeito à distribuição dos órgãos e a fixação das normas por que êstes se devem reger.

A segunda à maquinaria, equipamentos, ferramentas, etc., necessários a execução dos trabalhos.

A terceira a todo o pessoal necessário à execução do trabalho.

A quarta à previsão e fixação da receita e da despesa.

Podemos, então, agora, traçar o seguinte esquema das atividades da administração pública.

ção requerida para o bem-estar de todos os membros da organização.

Mais resumidamente, administração de pessoal é um conjunto de princípios e funções que se destinam a regular as relações entre a empresa e seus servidores.

### EVOLUÇÃO

A Administração de pessoal, no estágio atual, é relativamente recente.

Entretanto, de um modo geral, podemos distinguir na história três largos períodos:

- 1.º) anterior à revolução industrial;
- 2.º) o da própria revolução industrial; e
- 3.º) posterior à revolução industrial.

O primeiro período, sem dúvida alguma o mais extenso, é inteiramente destituído de importância para o nosso estudo, pois, em grande parte do mesmo, o trabalhador era escravo e o empregador era dono, proprietário da pessoa do empregado.

Os serviços desempenhados pelos escravos eram variadíssimos e iam desde as tarefas mais rudes da agricultura, até às especializadas. Destas últimas derivou a situação dos artistas, artífices ou obreiros livres. Dada a necessidade da habilidade individual e do ofício, alguns artífices puderam

estabelecer a sua própria independência e passaram, então a vender os seus serviços ou os produtos dêles, como ainda hoje o fazem os sapateiros, ferreiros, etc.

Esses artífices independentes, percebiam salários, mas diferiam dos modernos por não poderem exigir o salário que desejasse ou julgassem justos. Os salários, portanto, não eram competitivos, e o salário considerado justo era aquél que, apenas permitisse ao artífice manter o seu habitual padrão de vida.

Com o advento da revolução industrial e consequente libertação do trabalho, começaram a surgir os problemas das relações entre empregados e empregadores, e, em face da concentração do trabalho nas cidades e a da necessidade sempre crescente de mão-de-obra cada vez mais especializada e eficiente, começou então a delinearse a administração de pessoal. E com o progresso da tecnologia foi evoluindo e tomando corpo aquilo que hoje chamamos a moderna administração de pessoal.

#### *A Evolução da administração de pessoal nos Estados Unidos da América*

Harvey Walker, a respeito da administração de pessoal no seu país, disse:

"antes de 1828, os problemas de pessoal tinham para o governo, importância secundária. Poucas eram as atividades governamentais e, portanto, poucos os funcionários, sendo que muitos dêles não serviam tempo integral".

Esse fato, porém, diga-se desde logo, não ocorreu, apenas, lá, pois ele decorre da própria evolução do Estado que passou, de simples arrecadador de tributos e mantenedor de uma força armada, a intervir em quase todas atividades, inclusive as industriais.

Nos Estados Unidos, pode-se distinguir quatro fases distintas, além daquela indicada acima, que são:

- 1º) "spoils system" ou sistema de espólios;
- 2º) "civil service system" ou sistema do serviço civil;
- 3º) "merit system" ou sistema do mérito; e
- 4º) "career service system" ou sistema de serviço de carreiras.

#### *"Spoils system" — Sistema de espólios*

Este sistema apareceu na administração federal americana em 1829, introduzido pelo Presidente Andrew Jackson e tinha como base a teoria da rotatividade dos ocupantes de cargos públicos, ou o seu famoso "slogan" "to the victor belong the spoils" — ao vencedor os espólios.

Aquél presidente justificava o sistema alegando que, na época, o cargo era considerado propriedade individual e o governo existia para satisfazer interesses personalistas e não o serviço do povo. A corrupção distraia o governo de seus fins e fazia dêle um instrumento de suporte de poucos a custa de muitos. Ade-

mais considerava os deveres de todos os funcionários tão simples que podiam ser feitos por homens de inteligência comum. Propunha, então, em prol da eficiência do governo e para assegurar a integridade oficial, o limite de quatro anos para a permanência no cargo. E concluia: em um país onde os cargos são criados em benefício do povo, um cidadão não tem mais direito a êles do que outro. Pensava êle com a limitação proposta destruir a idéia de propriedade do cargo.

É preciso ressaltar, acreditando-se nos bons propósitos do instituidor do sistema, que o mesmo produziu resultados desastrosos, pois se por acaso acabou com a idéia de que um cargo era propriedade do indivíduo, criou a de que êstes eram propriedade do partido político dominante, o qual os usava como elemento de corrupção política e como recompensa aos bons serviços prestados ao partido.

Ademais, o conceito que Jackson fazia da função pública (que podia ser exercida, sem maiores exigências, por qualquer indivíduo de inteligência comum), ainda que fosse correto para a época, o que duvidamos, não poderia, em hipótese alguma, ser aceito hoje em dia, quando as funções governamentais se tornaram complexas e delicadas e exigem, cada vez mais, intenso treinamento, e aperfeiçoamento.

#### *Civil service system — Sistema do serviço civil*

Esse sistema, que nasceu com o Pendleton Act-1883, caracteriza-se pela administração estatutária do serviço civil.

Para execução do sistema criou aquela lei a "U. S. Civil Service Comission" — Comissão do Serviço Civil — órgão central de pessoal — como encarregado de executá-lo.

A Comissão, no entanto, de início, limitou suas atividades ao recrutamento e seleção para um pequeno número de cargos de natureza rotineira.

No entanto, essas atividades foram-se expandindo e arraigando-se o conceito de que os cargos devem ser preenchidos em razão do próprio mérito e não em função de influências políticas.

#### *Merit system — Sistema do mérito*

Este sistema tem por base o princípio de que o ingresso na função pública e a permanência nela, bem como as promoções devem depender exclusivamente do mérito da pessoa e não de interesses políticos, ou em palavra mais usada entre nós — do pistolão.

Assim, o ingresso e a promoção no serviço devem ser feitos através de exames competitivos, de modo que sejam selecionados únicamente os mais capazes, sem quaisquer outras influências.

Esse sistema, ainda mais que o anterior, procura garantir a estabilidade do funcionário, evi-

tando que o mesmo perca o emprêgo por motivos políticos, religiosos ou raciais.

*"Career service system" — sistema de serviço de carreiras*

Este sistema caracteriza-se pela criação de carreiras, no serviço público, as quais sejam consideradas como ocupações honradas, que devam ser abraçadas na mocidade com possibilidade de progresso até a aposentadoria.

É preciso salientar que os sistemas referidos, antes de serem um marco verdadeiramente histórico, constituem mais uma característica da evolução da mentalidade, no melhor e mais alto sentido.

Eles, exceto o primeiro evidentemente, não se excluem. Um não substituiu o outro, mas, apenas, se completaram para formarem um todo homogêneo e completo.

A EVOLUÇÃO NO BRASIL

No serviço público civil federal brasileiro podemos assinalar, tendo em vista a administração pessoal, três fases distintas.

1.<sup>a</sup>) idêntica àquela assinalada por Harvey Walker para os E. U. A.

2.<sup>a</sup>) uma fase que se caracterizava, se não por um caos administrativo, pelo menos por uma falta de sistematização e por grande disparidade de tratamento para casos semelhantes. Desta forma, as normas sobre pessoal eram esparsas e, muitas vezes, aplicavam-se apenas aos funcionários de determinadas repartições de Secretaria de Estado, não se revestindo, pois, da uniformidade que tal assunto requer. Por outro lado, a criação de cargos e a fixação de vencimentos não obedeciam a qualquer critério técnico e dependiam, em grande parte, não das necessidades dos serviços ou da importância e responsabilidade do cargo, mas sim do prestígio político do chefe da respectiva repartição. Assim, a repartição que fosse dirigida por um homem "influentes" possuía grande número de cargos e, o que era importante, bem remunerados. Não havia quadros abrangendo todos os cargos, por quanto os mesmos eram criados para esta ou para aquela repartição, formando, portanto, diversos pequenos quadros estanques, os quais, por via normal, pouca ou nenhuma possibilidade de acesso ofereciam, o qual, aliás, quando existia, estava na dependência ou amizade ou simpatia do chefe. Ao se pensar na denominação a ser dada a um cargo, cuja criação seria proposta, não se tinha a preocupação de um nome que caracterizasse as atribuições do cargo. Procurava-se, antes, um título pomposo o qual pudesse justificar um vencimento polpudo no dizer de Dardeau Vieira.

É bem verdade que existiam diversos dispositivos exigindo o concurso para o ingresso no serviço público. Mas também é verdade que essa exigência nem sempre era atendida e, às vezes, quando se fazia um concurso, a classificação final

dos candidatos já era conhecida antes da sua realização.

Apesar dessa situação, diversas tentativas foram feitas para pôr cobro a tal estado de coisas, mediante a expedição de uma lei que estabelecesse normas gerais sobre o funcionalismo público.

Assim, inúmeras foram as tentativas nesse sentido.

Em 1907, Justiniano Serpa apresentou um projeto de lei "estabelecendo direitos e atribuições dos funcionários públicos, bem como as condições de sua estabilidade".

Em 1910, surgiu o projeto Alcindo Guanabara.

Em 1911, foi apresentado o projeto Graccho Cardoso.

Em 1914, Muniz Sodré elaborou novo projeto, no qual pela primeira vez foi usado o nome de "Estatuto".

Em 1916, o então Presidente da República, Wenceslau Braz elaborou um decreto, que consolidava as leis sobre a matéria, "ad-referendum" do Congresso.

Não tendo, entretanto, tal iniciativa logrado êxito, em 1921, foi nomeada uma comissão presidida pelo Senador João Lira, com a incumbência de reexaminar, atualizar e aperfeiçoar aquele decreto.

Em 1929, nova comissão foi designada, a qual teve a seguinte constituição: Maurício de Medeiros; Graccho Cardoso, Henrique Dodsworth e Daniel de Carvalho.

Ainda uma vez, em 1931 outra comissão foi organizada com o mesmo objetivo das anteriores, da qual faziam parte Queiroz Lima e Miranda Valverde.

Não foi ainda desta vez, porém, que o assunto, apesar de todas essas tentativas, encontrou solução. Esta só chegou mais tarde com a Lei 284, de 28-10-36, e com o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, aprovado pelo Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-1939, que marca justamente o início da terceira fase.

A Constituição de 1934, em seu artigo 170, determinou que o Poder Executivo elaborasse um Estatuto para os Funcionários :

A situação, neste particular, ficou em suspenso até que a Lei n.º 51, de 14-5-1935, que dispõe sobre o reajustamento de vencimentos militares, determinou em seu art. 1º:

"Fica criada uma comissão de dez membros, sendo cinco de nomeação do Presidente da República e cinco por designação do Presidente da Câmara dos Deputados, dentre os seus membros, para, dentro do prazo de quatro meses, apresentar ao Poder Legislativo:

.....

*d) projeto de revisão geral dos vencimentos, civis e militares, dentro das possibilidades orçamentárias do país, observado o critério de igual remuneração para iguais funções e responsabilidades".*

Em cumprimento a êsse dispositivo legal foi instituída uma comissão, que destacou uma subcomissão, à qual foi conferida a tarefa de examinar a possibilidade de reajustar os quadros do serviço público civil.

É evidente que esta subcomissão tinha uma tarefa muito mais pesada do que um simples aumento de vencimentos. "Devia surgir daí alguma coisa mais sólida, mais importante. Era preciso traçar rumos definidos, pois elevar vencimentos, dentro da grande desordem existente no conjunto do funcionalismo público, seria, apenas, agravar injustiças".

Em 25 de setembro de 1935, a mencionada subcomissão apresentava, ao Plenário da Comissão, o Relatório de seus trabalhos, no qual sugeriu a divisão do funcionalismo em dois grandes quadros, sem levar em conta ministérios ou repartições. O primeiro abrangeia a administração central e o segundo a regional. Os funcionários seriam classificados em carreiras, independentes, entre si, sem distinção de Ministérios.

Os vencimentos corresponderiam a uma escala padrão de somente 23 valores.

Esse estudo foi submetido a uma outra subcomissão, resultando desse novo exame a proposta de um aumento de vencimentos, a ser concedido como abono provisório, até que o assunto fosse definitivamente solucionado. Esse aumento foi efetivado pela Lei n.º 183, de 13-1-1936.

Pouco depois, o Governo nomeou nova comissão para examinar o assunto, a qual ficou assim constituída: Luiz Simões Lopes, Moacir Ribeiro Briggs, Mário Augusto Teixeira, João Carneiro Felipe e Lino de Sá Pereira.

Esta última comissão, após minucioso estudo, propôs a classificação dos funcionários de acordo com as profissões. Propôs, igualmente, a padronização dos vencimentos. Porém o grupamento dos cargos não seria feito em apenas dois quadros, como sugeriu a primeira subcomissão, mas, sim, em 86 quadros, para os nove Ministérios existentes.

Essa proposta foi enviada à Câmara, como anteprojeto de lei, o qual, mais tarde, se transformou na Lei 284, de 28 de outubro de 1936.

Esta lei, que marcou o início de uma fase tão importante na história administrativa brasileira, fixou os seguintes princípios gerais:

- a) formação de carreiras para o funcionalismo público civil;
- b) padronização dos vencimentos;
- c) uniformização da nomenclatura dos cargos; e
- d) instituição do sistema do mérito.

Veio, assim, a Lei 284, possibilitar a implantação de uma sadias administração de pessoal no serviço público civil brasileiro.

Foi a Lei 284 que classificou os servidores públicos federais em duas grandes categorias: funcionários e extranumerários, sendo estes últimos

classificados em contratados, mensalistas, diaristas e tarefeiros.

A lei em estudo estabeleceu ainda o seguinte:

a) uma gratificação de 30% sobre os vencimentos para os funcionários que, em efetivo exercício nos leprosários, estivessem em contato direto com os enfermos;

b) que as promoções seriam feitas, alternadamente, por merecimento e antiguidade, exceto para a última classe, as quais obedeciam, unicamente, ao critério do merecimento absoluto;

c) interstício de dois anos de efetivo exercício na classe, para promoção; e

d) que a primeira nomeação para qualquer cargo público, mesmo provido por concursos, seria feita, a título precário, por dois anos, o que deu origem ao atual estágio probatório.

Mas esta lei não se limitou a estabelecer princípios legais teóricos, pois ela dotou a administração federal de um órgão, ou melhor de um sistema de órgãos capaz de executá-los, ou seja o Conselho Federal do Serviço Público Civil e as Comissões de Eficiência em todos os Ministérios.

Foi os C.F.S.P.C. uma das mais acertadas criações da Lei 284. Composto de 5 membros e diretamente subordinado ao Presidente da República, competia a esse Conselho, entre outras, as seguintes atribuições:

a) promover a seleção dos candidatos a cargos públicos;

b) opinar sobre propostas, normas e planos de racionalização dos serviços públicos;

c) opinar sobre reclamações de funcionários; e

d) opinar nos processos de destituição de funcionários de seus cargos por falta de idoneidade moral.

Articulava-se o Conselho no desempenho de suas tarefas, com os órgãos ministeriais criados pela mesma lei — as Comissões de Eficiência, as quais, também, eram compostas, inicialmente de 5 membros. Este número no entanto, foi reduzido para três pelo D.L. 579, de 1938.

Competia a essas Comissões:

a) estudar a organização dos serviços afetos aos respectivos Ministérios;

b) propor medidas de racionalização progressiva dos serviços;

c) propor alterações na lotação ou relotação de pessoal das diversas repartições e serviços; e

d) propor promoções e transferências dos funcionários.

Essas Comissões foram extintas; as dos Ministérios Militares pelo D.L. 3.838, de 19-11-41, e as dos demais Ministérios pelo D.L. 9.503, de 23-7-46, e o D.A.S.P. — Departamento Administrativo do Serviço Público — substituiu o Conselho.

### IMPORTÂNCIA DA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

No estado moderno, o povo reclama cada vez mais a intervenção do governo em todos os ramos de atividade. Desta forma, as atividades governamentais percorrem uma extensa gama de técnicas e especialidades, as quais estão a exigir, continuamente, elemento humano necessário. Torna-se, assim, o governo o "Grande Empregador" da Nação. E' claro que o Estado não age por si, pois ele é entidade abstrata, ele cumpre os seus objetivos por intermédio do serviço civil ou da Administração, não só executando as leis, como, também, colaborando na feitura destas e mesmo dando origem a elas por meio de idéias e sugestões.

Foi, naturalmente, pensando nesses fatos que Hermann Finer disse :

"O Parlamento, o Gabinete e os Presidentes podem reinar, o Serviço Civil governa."

Sendo o elemento humano a mola propulsora, ou melhor, o próprio serviço civil, fácil é concluir a importância que deve ser dada à administração de pessoal.

Procurando demonstrar a importância da administração de pessoal, Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho e José de Nazaré Teixeira Dias, no livro "Princípios de Administração de Pessoal", além de fator semelhante ao acima apontado, enumeram, ainda os seguintes :

o número de pessoas que servem a organização. No serviço público civil brasileiro, aproximadamente 150.000; o vulto das despesas com pessoal — podemos adiantar que o orçamento para 1952 consigna uma despesa com pessoal de Cr\$ 9.406.879.491,00 para uma despesa total de Cr\$ 25.536.889.000,00. E' preciso ressaltar que, naquela despesa, não está incluída a destinada aos inativos, pensionistas, salário-família e ao pessoal para obras. Os dois primeiros consomem Cr\$ 1.566.968.600,00. Para o pessoal de obras é impossível saber qual a despesa real, pois o pagamento destes é atendido pela verba de obras, a qual não especifica os gastos com pessoal e material, por quanto calcula-se em globo o custo da obra. Mas sendo a verba de obras de Cr\$ 3.281.452.130,00 podemos calcular a despesa com pessoal em cerca de Cr\$ 800.000.000,00, estimativa essa que deverá conter um êrro para menos. Assim, as despesas com o pessoal da União elevam-se aproximadamente a Cr\$ 12.173.848.091,00, computado aí também um cálculo estimativo para o salário-família. Essa importância, a grosso modo, nos revela que a União gasta 48% da sua receita com pessoal; e a necessidade de profissionalização.

Continuando, citam os referidos autores o seguinte (pág. 15) :

"O professor Herman Finer, ao estudar o serviço civil inglês, declara que a importância do serviço civil no Estado moderno pode ser demonstrada de três modos: 1.º) pelo exame do volume da receita que administra; 2.º) pelo exame das finalidades das despesas; e 3.º) pela proporção do número de funcionários em relação ao total da população empregada.

Mostra o professor Finer que o Estado arrecada as contribuições dos cidadãos para empregá-las em grande parte no pagamento de pessoal. O critério e a economia com que forem realizadas as despesas de pessoal são, por conseguinte, do maior interesse dos contribuintes e devem constituir permanente preocupação da administração.

Lembra que onde quer que se efetue a aplicação dos dinheiros públicos em benefício da coletividade há de haver

um funcionário desempenhando mais ou menos satisfatoriamente as suas funções. Se esse funcionário não estiver habilitado a bem desempenhar as suas tarefas, todo um belo programa poderá ser prejudicado, ou pelo menos os benefícios visados pela lei poderão sofrer percalços na sua concessão. O funcionário ocupa, assim, um ponto estratégico na realização das despesas públicas".

### OBJETIVOS E POLÍTICA DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Segundo Harvey Walker os objetivos da administração de pessoal, no serviço público, podem ser assim resumidos:

- 1) Conseguir para o serviço público e manter no mesmo as melhores pessoas que trabalhem mediante o salário que o governo paga aos respectivos cargos;
- 2) Criar alto prestígio para a função pública;
- 3) Construção de moral elevado entre os servidores.

De um modo geral, os nossos estudiosos da administração de pessoal fixam quatro objetivos da mesma :

- 1) Descobrir e atrair pessoal capaz;
- 2) Conservar esse pessoal no emprêgo ou no serviço;
- 3) Desenvolver e aperfeiçoar esse pessoal;
- 4) Criar e manter elevado moral entre os servidores.

Há autores, porém, que consideram a eficiência como o objetivo principal da administração de pessoal.

Essa opinião, no entanto, não é esposada por muitos autores, sob a alegação de que a eficiência é mais um resultado do que uma finalidade.

De opinião contrária à eficiência como objetivo da administração de pessoal são, entre outros, os autores E.P. Pessoa Sobrinho e J.N. Teixeira Dias, os quais, a respeito, assim se expressam no livro citado :

"Para discutir a tese, precisamos saber o que se pode entender por eficiência. O sentido de eficiência na indústria privada é aquêle que tem em vista a "produção máxima da melhor qualidade no menor espaço de tempo, obtida com o dispêndio mínimo de energia e com o máximo bem-estar para cada trabalhador". Essa definição é de Viteles e cumpre atentar que o autor estabelece uma restrição final de maior importância".

E mais adiante:

"Recordemos, nesta oportunidade, a clássica lição de Emerson, ao dizer que "a eficiência não pode ser obtida de homens que trabalham além do possível, são mal pagos e tratados com brutalidade." E mais recentemente, Appley emitiu os seguintes conceitos, de admirável oportunidade: "A eficiência como fim é um perigo, mas como subproduto do moral é uma justa recompensa".

E concluem :

"Esses conceitos valem como importante advertência a aceitação da eficiência como objetivo da administração de pessoal. A eficiência é menos um objetivo da administração de pessoal, de que o resultado que se obtém quando os objetivos atrás enunciados são alcançados".

Infelizmente, não podemos concordar com êsses autores, por quanto nos colocamos entre aquêles que julgam ser a eficiência a finalidade precípua da administração de pessoal. Esta, através de seus princípios, normas e técnicas, justamente, visa atingir aquèle objetivo (eficiência) sem os inconvenientes apontados pelos mesmos. Tem a administração de pessoal o objetivo da eficiência, mas não vai atrás dela cegamente, não a procura por qualquer meio, mas sim de um modo que a alcance, considerando a eficiência como Viteles a entendeu, isto é "com um dispêndio mínimo de energia e com o máximo bem-estar para cada trabalhador".

#### Tipos de administração de pessoal :

Segundo Willoughby a administração de pessoal pode ser classificada em três tipos :

- 1) o tipo burocrático (autocrático)
- 2) o tipo aristocrático
- 3) o tipo democrático.

O primeiro tipo, existente na antiga Prússia, é aquele que caracteriza o serviço público civil organizado em bases militares. Os funcionários são servidores do rei ou do governo e não do público.

O segundo — o tipo aristocrático — que é encontrado na Inglaterra, caracteriza-se pela existência de duas classes no serviço civil. Uma, a mais elevada, que ocupa os postos de maior importância, os de chefia e direção. Outra que se desincumbe das tarefas de execução e auxiliares. Na primeira classe só podem ter ingresso os graduados pelas Universidades, as quais, evidentemente, só são acessíveis a determinados grupos..

O terceiro — o tipo democrático — é o existente atualmente na América do Norte e aqui no Brasil que se caracteriza pela possibilidade dada a todos os cidadãos, independentemente da sua posição social, de ingressar no serviço, bastando, apenas, que eles possuam a habilitação necessária ao desempenho dos cargos e atendam a determinadas exigências requeridas, igualmente e sem distinção, de todos os que se candidatem a cargos públicos.

#### POLÍTICA DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Ao se ter de fixar uma política ou programa de administração de pessoal, a primeira diretriz a ser fixada, ao nosso ver, deve dizer respeito à forma pela qual deve ser feito o ingresso no serviço. Se pelo sistema de favor ou pistolão ou pelo sistema do mérito, isto é, através de concursos honestos, pelos quais os candidatos entram no serviço público pelo seu próprio valor, sem se levar em conta as suas convicções políticas, religiosas ou a côr.

É claro que o sistema a ser adotado é o último.

Um bom programa de pessoal deve incluir, também :

- 1) um plano de classificação de cargos, com base nos deveres e responsabilidades;

2) um bom plano de promoções e transfeências, com um eficiente e imparcial critério de apuração do merecimento.

3) um bom plano de remuneração, ajustável sempre às modificações do custo da vida;

4) boas condições de trabalho, proporcionando locais apropriados, prevenção contra acidentes, etc.;

5) assistência efetiva ao servidor e suas famílias;

6) garantia de que o empregado não será demitido sem justa causa;

7) planos de previdência;

8) fixação dos direitos e deveres do empregado;

9) existência de órgãos de pessoal, que possam, efetivamente, desempenhar e garantir a execução do programa.

#### BIBLIOGRAFIA

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO e JOSÉ NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal* — Departamento de Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — Brasil — 1949.

QUEIROZ LIMA — *Teoria Geral do Estado* — Livraria Freitas Bastos — Rio — 1936.

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES — *Administração de pessoal* — "Revista do Serviço Público" — Vol. II n.º 3 — junho de 1945.

FIORELLO LA GUARDIA — Aspectos da administração de pessoal na cidade de N. York, idem — Vol. II — n.º 1 — abril de 1945.

BENEDITO SILVA — *Estado, governo e Administração* — idem — Vol. IV — N.º 2 — novembro de 1944.

MARSHALL E. DIMOCK — *O Estudo da Administração* — idem — junho de 1946.

ASTÉRIO D'ARDEAU VIEIRA — *O interesse público e o interesse privado na Administração de Pessoal* — idem — abril de 1938.

W. F. WILLOUGHBY — *Principles of Public Administration* — The Brookings Institution — Washington — 1927 — Caps. I e XIV.

J. E. WALTERS — *Applied Personnel Administration* — John Wiley & sons Inc. N. York.

HARVEY WALKER — *Public Administration in the United States* — Farrar & Rinehart Inc. New York; 1937.

ORDWAY TEAD AND HENRY C. METCALF — *Personnel Administration* — Its Principles and Practice — Mc Graw Hill — N. York and London 1933.

WILLIAM E. MOSHER AND J. DONALD KINGSLEY — *Public Personnel Administration* Harper & Brothers — N York — and London 1941.

LEONARD D. WHITE — *Introduction to the study of Public Administration* — The Mc Millan Company — 1939 — Caps. — I e XVIII.