

Orçamento para a Administração de Pessoal

ARNOLD KOTZ

(Trad. de Américo Lopes)

O CONGRESSO DESEJA SABER

UM chefe de repartição pública apresentou-se, há pouco, no Congresso a fim de defender seu orçamento para o órgão de pessoal. Disse-lhe, nesta ocasião, um parlamentar: "Quatro mil servidores empenhados em administração de pessoal para um total de duzentos e dez mil funcionários, correspondem a cerca de um para cada 52 indivíduos em sua fôlha de pagamento... Disse-me que 1 para 150 é uma boa média". Acrescentou, ainda, o parlamentar: "Parece ser um pesado organismo, caso o padrão de medida que tenho empregado para os órgãos públicos esteja quase certo."

O Congresso — conselho diretor eleito do Governo dos Estados Unidos — não está convencido de que o dinheiro está sendo empregado efetiva e eficientemente na administração de pessoal. O Congresso deseja e tem o direito de saber como é gasto esse dinheiro. Sob o estímulo desse interesse, vários órgãos federais elaboraram programas visando a determinar quantos técnicos e quantos servidores burocráticos são necessários à execução de seus planos particulares de administração de pessoal.

O Congresso já pediu que o Bureau de Orçamento criasse até janeiro de 1949, normas para a revisão da lotação dos órgãos de pessoal nas repartições federais. O Congresso pediu, também, ao Bureau de Orçamento que estabelecesse normas para a lotação de outros serviços comuns como orçamento, organização e métodos, atividades fiscais, propriedade e abastecimento e informação.

PODEM SER ESTABELECIDOS PADRÕES VÁLIDOS?

Os seguintes podem ser uma maneira valiosa de encarar o problema de estabelecimento de padrões de lotação para os órgãos de pessoal. A direção deve, em primeiro lugar, tomar certas decisões.

Deve determinar :

- 1) Quais as funções que devem ser desempenhadas pelas equipes especializadas em pessoal.
- 2) O volume de trabalho experimentado no passado para estas funções e o estimado para o ano seguinte.

3) A equipe existente e a estimada para o futuro, equipe essa que é necessária para a execução dessas funções.

4) O custo no momento e o custo futuro de cada atividade de pessoal a ser desempenhada.

Tudo isso importa em uma resposta em termos da quantidade de servidores que é necessária ao desempenho daquelas funções com o grau específico de qualidade ou intensidade que a direção pode proporcionar.

Tomando essas decisões, a direção pode conseguir assistência do pessoal do orçamento, da organização e método e do próprio órgão de pessoal ou da combinação de todos. Em órgãos em que a situação neste particular é complicada, o auxílio de tais especialistas pareceria aconselhável. Mas as decisões finais deveriam caber à direção responsável no setor do Poder Executivo e com o conselho diretor, isto é, com o Congresso.

- 1) *Como empreender a determinação das funções que devem ser desempenhadas por uma equipe especializada em pessoal?*

Revisão sistemática das atuais e possíveis funções da unidade de pessoal é necessária. Uma equipe de pesquisadores, constituída por técnicos de pessoal e analistas da administração poderia prestar assistência à administração superior para que esta determine quais as funções que precisam ser desempenhadas. Essa espécie de revisão pode ser facilitada, criando-se em primeiro lugar precisas definições de todas as funções e operações da administração de pessoal.

As equipes de pesquisa não devem ficar limitadas ao órgão de pessoal para obter um quadro nítido das realizações passadas, impropriedades dos programas em vigor e exigências futuras. O escopo da pesquisa devia ser destinado a permitir análise das relações do órgão de pessoal com a administração superior, com os chefes, com o funcionalismo, com os "consumidores" do produto do trabalho da equipe de pessoal.

Os diretores de pessoal são, principalmente, *consultores* para os diretores de "linha" e para os servidores em matéria de problemas da administração de pessoal. As equipes de pesquisa devem determinar até onde o programa se entrosa com as necessidades dos chefes de "linha" e os auxílios

a compreender e a pôr em prática boas normas de administração de pessoal em suas atividades diárias. Tal determinação será de grande valia para a aferição da eficiência do trabalho executado pelos encarregados de pessoal.

As pesquisas devem ter por objetivo determinar se os servidores sentem que o programa de pessoal está prestando serviços satisfatórios no que pesem seus problemas — carreiras, classificação, recursos, direitos, etc. — onde acham que é deficiente, e como deveria ser ele melhorado. Os resultados de tais investigações mostrarão áreas que exigem a atenção dos administradores.

A pesquisa descobre toda a contribuição que o desempenho das várias funções presta à união fundamental. Se a função presta uma contribuição significativa, deve ser ela desempenhada por especialistas em pessoal ou deve o chefe de "linha" desempenhá-la em parte ou totalmente? E a respeito das outras unidades de "staff"? Talvez elas devam desempenhar a função no lugar do órgão de pessoal. Haveria alguma duplicação de desempenho da função dentro do órgão ou com outros órgãos estranhos como a Comissão?

Além disso, a pesquisa deverá obter informes sobre:

- 1) qualidade do desempenho;
- 2) organização para realizar o trabalho de administração de pessoal;
- 3) administração e solução e problemas de pessoal;
- 4) qualificações dos especialistas em pessoal.

As pesquisas devem ser bem planejadas e as técnicas só devem ser experimentadas onde couberem a fim de assegurarem resultados objetivos no mais curto prazo que fôr possível. Dessa espécie de revisão sistemática devem surgir as funções que a administração acha que precisam ser desempenhadas e que devem sê-lo em órgão próprio de pessoal.

- 2) *Como empreender a determinação do volume de trabalho no passado para essas funções e o estimado para o ano fiscal seguinte.*

Uma vez determinadas por tentativa as funções que devem ser desempenhadas, os dados sobre o volume de trabalho, produção e tempo requerido para seu desempenho devem ser conhecidos a fim de que, na base do conhecimento de causa, a direção possa estimar as futuras necessidades de servidores do órgão de pessoal. Um estudo preliminar de três meses, destinado a servir de orientação para os trabalhos, deve ser realizado a fim de obter por meio dêle as informações básicas necessárias. Um sistema de registo com poucos itens a registrar pode ser, então, instalado. As exigências de servidores para realizarem os

trabalhos de pessoal devem ser baseadas em dados concretos fornecidos pelo sistema de registo.

Os itens considerados nesse sistema e destinados a medir o volume de trabalho e a produção devem ser selecionados, cuidadosamente, para cada função de pessoal. Pode ser necessário subdividir alguma função em suas operações componentes a fim de assegurar a aferição do volume do trabalho e da produção.

O tempo gasto deve ser registrado para todas as unidades do trabalho completo a fim de permitir o desenvolvimento de padrões de tempo por unidade. Uma excelente apresentação dos métodos para selecionar as unidades de trabalho e desenvolver tempo padrão por unidade pode ser encontrada num artigo publicado em *Public Administration Review*, Winter 1948 (1). O menor número de itens a serem registrados, necessário à obtenção de resultados significativos deve ser selecionado de modo que o volume do registo possa ser diminuído o mais possível.

O volume de trabalho estimado do órgão de volume deve ser revisto cuidadosamente antes de determinar os padrões de lotação. O volume de trabalho pode ser reduzido por meio de emprêgo de contrôles apropriados. Por exemplo: vários órgãos usam, presentemente, uma entrevista realizada com uma unidade de trabalho na função de emprêgo. Muitos órgãos de pessoal entrevistam todos, ou quase todos, os candidatos que chegam ao órgão empregador. Às vezes um grande número de entrevistas podem ser realizadas em um mês contra poucas ou nenhuma vaga registrada. A direção deve determinar qual a política a seguir e quais as técnicas que devem ser usadas para controlar o número de entrevistas relacionadas com as vagas.

Tendo por base a experiência em volume de trabalho em cada função e a luz dos planos do órgão e necessidade para o futuro, uma estimativa do volume de trabalho para o ano fiscal seguinte pode ser feita. Se o tempo padrão por unidade de trabalho foi determinado depois da análise de pesquisa e dos dados da medição do trabalho, um grande passo no sentido da determinação do número necessário de servidores de pessoal foi dado.

- 3) *Como determinar a equipe atual e futura necessária para desempenhar essas funções?*

Uma vez conhecidos o volume de trabalho e o padrão de tempo por unidade, o potencial humano necessário pode ser determinado. Atividades como "direção", "administração", "pesquisa de pessoal", etc., que não podem ser medidas em unidades contáveis, devem ser consideradas em termos de porcentagens do tempo do órgão de pessoal requerido em seu desempenho. Essa por-

(1) *Can Work Measurement Be Applied to the Personnel Office?* de Roseberg, Herb.

centagem pode ser obtida usando-se os dados de medida do trabalho e os registros de pesquisa para identificar o montante próprio de tempo que deve ser permitido para tais atividades. Dispositivos adequados para licença anual e de tratamento de saúde devem ser adotados.

A mudança é típica da maioria dos órgãos. Podem contrair, expandir, abandonar certos programas e adotar outros. Essas mudanças podem ter um efeito em pequenas e grandes deslocações em toda a organização. Várias coisas acontecem: reduções em força; promoções, transferências e readmissões; mudanças de funções de órgãos, em linhas de autoridade e em atribuições. O órgão de pessoal deve estar preparado para ajustar-se a essas mudanças com a lotação, o treinamento, e a classificação do cargo tudo feito o mais rápido e facilmente possível.

As normas de lotação resultantes do programa de medição não devem ser vistas como estáticas. Freios devem ser impostos de seis em seis meses para assegurar que a norma de lotação seja realista em termos da situação do momento. Se estiver fora da engrenagem, seja qual for o motivo, a direção deve estar preparada para fazer as revisões adequadas.

4) Como determinar o custo atual e futuro de cada função de pessoal a ser desempenhada?

Uma vez conhecidas as necessidades de potencial humano para o desempenho de cada função, pode-se, então, determinar seu custo. Este pode ser comparado com o do ano em curso e com o do programa do ano em curso e com o do ano seguinte. A direção pode então decidir quais as funções que devem ser desempenhadas pela equipe de pessoal, assim como o grau específico de qualidade e intensidade que ela pode suportar.

O órgão de orçamento pode prestar sua assistência no sentido de determinar a forma de apresentação dos informes em termos de proposta orçamentária. A exposição sucinta do programa de pessoal deve sintetizar as principais funções desempenhadas, seu custo e as realizações previstas relativamente a esse desempenho. As justificativas devem ser apresentadas mais ou menos detalhadamente, dependendo da necessidade de serem revistas pelo órgão de orçamento da repartição, pelo próprio Bureau do Orçamento ou pelo Congresso.

A fórmula sugerida acima permitiria uma revisão orçamentária realista e a análise do programa de um determinado órgão de pessoal. Essa revisão seria baseada em todos os fatores essenciais que devem ser levados em conta em qualquer apreciação correta de um determinado programa. Tais fatores permitiriam determinar quais as funções que devem ser desempenhadas pelos especialistas em administração de pessoal; a contribuição para a missão básica do órgão, resultante do desempenho de cada função; uma avalia-

ção do volume estimado de trabalho, os homens-hora exigidos por esse desempenho e o custo de cada parte do programa de pessoal.

Essa modalidade de solução permitiria a criação de uma contabilidade decente de grande valia para o Bureau de Orçamento e para o Congresso compararem os diferentes programas de pessoal.

Foi o leitor apanhado em falta com a sua "proporção"?

Outras maneiras de estabelecer as normas para a lotação dos órgãos de pessoal foram, também, propostas. Normas podem ser estabelecidas para lotar os serviços de pessoal ou de orçamento ou de segurança baseadas na proporção entre os indivíduos num dado serviço e o número total de servidores de um órgão. As normas podem ser usadas para apanhar alguns órgãos com sua "proporção" baixa; mas se aplicadas indiscriminadamente ela representaria boa prática de administração. Um estaleiro, por exemplo, necessitaria mais engenheiros do serviço de segurança do que uma firma construtora de prédios para o mesmo número de empregados desempenhando apenas funções burocráticas. Pode uma "proporção..." baseada na quantidade de funcionários do órgão de pessoal ser eficientemente usada como a única norma para o estabelecimento de padrões de lotação para os órgãos de pessoal em todo o serviço público federal?

As "proporções" não refletem as diferentes necessidades de programas ou de volumes de trabalho

Os órgãos podem ter diferentes necessidades de funcionários de pessoal, dependendo de suas operações. Por causa dessa diferença, um órgão pode ter menos necessidade de equipe especializada em administração de pessoal do que outra. A *American Management Association* indicou que o tamanho do órgão e o conteúdo do programa de pessoal devem estar de acordo com as necessidades da empresa (2).

Os programas de pessoal do Governo Federal devem ser feitos de encomenda para cada órgão. Na comparação entre os vários órgãos a diferença em programa de pessoal precisa tornar-se aparente. Por exemplo: na função de emprêgo, os cargos de postalista são preenchidos com candidatos cujos nomes estão registados no arquivo geral de aprovados em concurso. Este fornece os candidatos que passam com notas altas nas provas destinadas pela *Civil Service Commission* a comprovar o grau de inteligência, preparo e capacidade para o exercício desse cargo. Os Correios podem confiar nessas provas para nomear, na ordem de classificação, os candidatos às vagas.

(2) *American Management Association Research Report N.º 4 — How to Establish and Maintain a Personnel Department, 1944.*

(De certo a preferência à que tem direito os veteranos é levada em conta). Esse exame em massa contrasta com o recrutamento individual para as classes armadas e para os cargos científicos.

Veteranos fazem o treinamento em serviço no Departamento dos Correios. Eles ensinam ao novo recruta como distribuir, encaixar e entregar a correspondência de acordo com o plano das ruas. O estafeta e o postalista estão no trabalho no primeiro dia e adquirem competência pela repetição da tarefa. As operações básicas são estáveis e os processos são padronizados.

Compare-se isto com o treinamento que foi feito pelo *Office of Lend-Lease Administration* e mais tarde pelo *Foreign Economic Administration*. O O.L.L.A. administrou um programa econômico de âmbito mundial com complexas ramificações nacionais e internacionais. Homens com suficiente experiência em requisitos para a administração internacional, em administração de material, indústria, máquinas, etc. são raros. A nação foi revistada na busca de homens da indústria e das profissões que atenderiam um mínimo pelo menos das exigências de qualificações. Os programas de treinamento eram necessários para explicar a maneira por que funciona o mecanismo do empréstimo e arrendamento, o atendimento dos requisitos estrangeiros, sua revisão de acordo com o abastecimento nacional e mundial de materiais, as funções do *Combined Boards, War Production*

Board e Procurement Agencies, estabelecimento de prioridades, o problema dos controles de exportação, transporte e distribuição e uma hoste de outros problemas correlatos. Chefes recentemente recrutados, alguns dos quais cedo tinham que partir em missão para o exterior, teriam passado sem esse treinamento.

Classificação nos Correios é uma questão simples quando contrastada com o problema nessa área do setor dos órgãos militares. A despeito de seu grande número de servidores, os Correios têm pouca variedade de ocupações. O grande número de servidores postais repete o mesmo tipo de operações.

Isto contrasta, também, com os órgãos militares. Eles têm uma grande diversidade de ocupações, distribuições de graus e posições individualizadas. Seus programas e as atividades que os apoiam devem ajustar-se, freqüentemente, para enfrentar as mudanças das condições do mundo e o progresso científico. As diferenças entre as exigências das repartições no cumprimento de suas missões de classificação são aparentes.

Comparemos a função de relações entre os Correios e outros órgãos. Nos Correios, no entanto, as uniões tomam o lugar do mediador e a ligação entre o empregado e a direção em casos que não são fáceis de resolver. Esse lugar é preenchido nos órgãos em que os servidores não são sindicalizados pelo órgão de pessoal.