

PESSOAL

Administração de Pessoal e Planejamento

M. C. MIRAGAIA PITANGA

Tec. Adm. do D. A. S. P.

VÁRIOS autores têm procurado conceituar Administração Pública, colocando-se sob diferentes pontos de vista. Marshall E. Dimock em "The Meaning and Scope of Public Administration" (1) faz uma enumeração relativamente longa dos diversos aspectos sob os quais a Administração Pública pode ser encarada e que poderiam ser identificados como: legal, institucional, prático, de teoria e invenção e instrumental. Depois de examinar cada um desses pontos de vista, aquele autor, tentando conciliar várias opiniões, define a Administração Pública como "os problemas, poderes, organização e métodos de direção empregados na execução da lei e no *desempenho* das responsabilidades governamentais" (2).

A fim de não alinharmos uma série de definições, citaremos, ainda, somente as do conhecido professor americano Leonardo D. White que, em sentido amplo, diz que a "Administração Pública consiste nas operações que têm por fim o cumprimento e a vontade pública, declarada por autoridade competente" e, em sentido restrito, "a gerência de homens e materiais na realização dos fins do Estado" (3).

Assim, seja o fim de Estado de proteção — como centralizador de poder —, de instrumento prestador de serviço — como coisa pública —, ou melhor, no conceito econômico de Estado moderno — assegurador do bem estar coletivo, há necessidade, para atingir o fim estatal, de fazer funcionar um mecanismo apropriado, no qual cada peça se entrose perfeitamente e trabalhe em harmonia com as demais. Podemos dizer, pois, que a Administração Pública é, em essência, o processo de executar a vontade coletiva.

De um ponto de vista geral, portanto, o Estado exerce somente duas funções: a *política* — pesquisa, elaboração e fixação de princípios políticos e a *administrativa* — através de um número de atos que dão efetividade à política.

Mas, como consequência da evolução da ação governamental — regime patriarcal, feudal, monarquia e democracia — houve a expansão dessa aparelhagem do Governo, cuja organização deixou de se encarregar apenas da arrecadação dos tributos, da polícia de segurança e distribuição de justiça, para atender às exigências do Estado arqui-empreendedor dos nossos dias. Sendo a Administração Pública o próprio Estado em ação, como diz Marshall E. Dimock, (4) o desenvolvimento estatal e a diversidade de seus encargos tornam, dia a dia, mais complexos os problemas de administração e já não é possível considerar o aparelhamento administrativo de um país apenas como um aglomerado de diferentes serviços, mais ou menos distintos entre si, mas sem a necessária harmonia de conjunto, criado cada um isoladamente, algumas vezes para atender a imperativos de momento, numa multiplicidade de tipos e de formas que várias circunstâncias e os processos empregados faziam ser diversos em cada caso sepecial.

Examinando, entretanto, as funções de administração pública, verificamos, desde logo, que as mesmas pertencem a dois tipos de atividades diversas: atividades de meios e atividades de fins. Estas na opinião de Bielsa, (5) relativas à população, defesa exterior e segurança interior, desenvolvimento da sociedade, ordem social e econômica do Estado. Aquelas, como salienta Willoughby (6), atinentes aos problemas de administração geral, de organização, de pessoal, de material e de finan-

(1) "Frontiers of Public Administration" by John M. Gaus, Leonard D. White and Marshall E. Dimock. — The University of Chicago Press — Chicago — Illinois.

(2) "Idem, pág. 9".

(3) "Introduction to the Study of Public Administration" by Leonard D. White — New York — The Mac Millan Company.

(4) *Obra citada.*

(5) "Ciencia de la Administracion" por Rafael Bielsa — Rosario.

(6) "Principles of Public Administration" by W. F. Willoughby — The Bookings Institution — Washington.

ças. E' mediante a ordenação, a dinamização, em fim, dos meios, que a Administração Pública, ou seja, o Estado, do qual a administração é um atributo realiza seus fins.

Dentre os problemas de meio, o primeiro que surge à análise do observador é, evidentemente, o elemento humano — o *peçoal* — meio fundamental e cimento essencial à ação da administração pública. Todos os fatores, todos os elementos, todos os processos, todos os fatos sociais, têm uma única fonte e centro — o homem.

Entretanto, estando o homem sujeito às contingências do gênero humano, suas reações variam em virtude de diferenças biológicas, hereditárias ou ambientais, constituindo o mais sério problema em matéria de administração de pessoal as diferenças individuais.

Desde as teorias sofistas, a Metafísica de Aristóteles ou mesmo na obra pessimista de Thomaz Hobbes, por exemplo, vamos sempre encontrar toda uma doutrina de comportamento humano e de suas variações. Economistas, políticos, moralistas, juristas, criminólogos e estudiosos de outros setores do conhecimento humano concedem grande importância ao fenômeno da inter-ação mental dos homens, rendidos à evidente importância das influências sociais e culturais da personalidade humana ou dos indivíduos, uns sobre os outros.

Quanto às conseqüências das relações entre o homem e seu trabalho, ainda, como salientou o prof. Goerens (7), o historiador poderia dizer-nos a respeito de suas formas sucessivas no desenvolvimento dos povos, desde o trabalho rural mais primitivo até à industrialização moderna. O médico, o higienista, o fisiologista do trabalho poderiam falar-nos das influências nocivas ou favoráveis exercidas sobre a saúde pela natureza do trabalho e pelo ambiente no qual ele se executa. O sociólogo, então, se alongaria em considerandos a respeito do trabalho e da ação que ele exerce no regime individual da vida e no padrão de existência dos povos. Do mesmo modo, o psicólogo acharia um vasto campo de estudos no exame dos efeitos e dos processos morais da alegria no trabalho, da fadiga, da vontade de realização e das reações que se produzem na vida e no trabalho. Mas, sobre-

tudo, o filósofo e o moralista teriam muito que falar sobre o assunto, porque surgem na vida comum dos homens, no que concerne ao trabalho, numerosas questões que não podem achar solução somente na finalidade material do processo econômico e técnico, mas sim no plano ético-espiritual.

Vê-se, assim, que este problema humano se torna tanto mais complexo e importante na administração, quanto mais ordens são transmitidas a homens e recebidas por eles, os trabalhos são executados por homens que necessitam de manter relações entre si.

E da natureza boa ou má, da cooperação desse elemento humano, do grau mais ou menos elevado de sua capacidade de produção e de seu ajustamento ao trabalho, depende, em grande parte, o perfeito funcionamento das instituições administrativas.

E' óbvio acrescentar, pois, que, preliminarmente, racionalizar o elemento pessoal dos serviços públicos deve ser preocupação fundamental dos orientadores de nossa moderna administração.

Consiste essa racionalização do pessoal na pesquisa e aplicação dos métodos mais apropriados à solução satisfatória de três problemas:

- a) escolha dos elementos mais capazes para o desempenho das diferentes atribuições da administração;
- b) controle da ação exercida por esses elementos e a adoção das medidas necessárias para que tal ação se verifique nas condições mais adequadas; e
- c) o afastamento dos que não satisfizerem às condições exigidas pelo interesse público seja por incapacidade física ou intelectual, seja por incompatibilidade com a função que exercem.

Não é possível, porém, atender a esses três aspectos que nos oferece o problema da racionalização do pessoal senão dispondo de órgãos especializados que, no conjunto das instituições administrativas, permitam a *eficiência* que, no dizer de Luther Gulick, é o "bem" básico de toda a administração.

Assim, a fim de evitar-se diversidade de critérios na aplicação de seus processos de execução, cumprir dar toda atenção ao desenvolvimento de um

(7) "L'élément humain dans le travail", rapport présenté par M. le Prof. Dr. Goerens — *Congrès International de l'enseignement technique* — Berlin.

serviço de gerência de pessoal, que deve ser bem unificado, organizado e planejado.

A propósito, a reorganização recomendada por Floyd W. Reeves e Paul T. David, para a administração de pessoal estadunidense, em "*Personnel Administration in the Federal Service*" (8), é, em linhas gerais, a seguinte :

I — criação de uma adequada agência central de pessoal, no mais alto nível da gerência administrativa, à qual incumbiria entre outras funções :

a) assistir o Chefe do Executivo no desenvolvimento de suas propostas ao Congresso relativamente à legislação de pessoal;

b) assessorar o Chefe do Executivo, dando elementos para a regulamentação geral do setor Executivo, dentro de sua capacidade em matéria de pessoal;

c) assistir o Chefe do Executivo na manutenção de uma razoável dose de controle sobre administração de pessoal, através do setor Executivo;

d) prestar assistência aos chefes de repartições no desenvolvimento de organizações efetivas de administração de pessoal nas mesmas repartições;

e) funcionar como agência central revisora na classificação de cargos e controle de salários; e

f) prover as repartições de linha com um recrutamento central adequado, transferência e aposentadoria; e

II — criação, em cada Ministério, de órgãos específicos, encarregados da parte de pessoal integrante dos mesmos.

A Administração Brasileira, em linhas amplas, adotou essa mesma estrutura. Assim, no mais alto nível do Executivo, Presidência da República, temos duas divisões específicas de administração de pessoal, que funcionam como órgão central: Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento e Divisão de Pessoal (Departamento Administrativo do Serviço Público). No nível ministerial, encontramos Divisões ou Serviços de Pessoal em todos os ministérios e, ainda, a colaboração do Serviço de Biometria Médica (Ministério da Educação e Saúde) e da Diretoria da Despesa Pública (Ministério da

Fazenda). O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, entidade autárquica, e o Tribunal de Contas, órgão controlador das finanças públicas, completam o sistema de pessoal brasileiro. Em virtude da conveniência de descentralizar trabalho, há, em certos serviços ou departamentos, órgãos de pessoal vinculados aos dos respectivos ministérios (9).

Não é suficiente, entretanto, que, em seu funcionamento, todos os órgãos da organização de pessoal estejam perfeitamente entrosados, em coordenação estreita, viva e permanente.

E' que o sistema de pessoal não pode ser considerado, em si, isoladamente, pois sendo somente uma fase de vasto problema de gerência da administração e, justamente uma das mais importantes, está intimamente ligado às demais fases.

Na execução de um planejamento de administração geral, pois, exerce a administração de pessoal papel preponderante, de vez que, se é difícil fazer uma classificação adequada de pessoal numa organização falha, ainda o é mais estruturar uma boa organização sem a assistência de pessoal qualificado.

Ainda mais, como a qualidade do pessoal que planeja e executa um trabalho se reflete diretamente sobre a qualidade desse mesmo trabalho, de um bom sistema de pessoal depende a realização de qualquer serviço em todos os setores de administração pública.

Senão, vejamos: definido o objetivo de cada setor da administração e planejadas as linhas mestras da política diretora das atividades conducentes à sua realização, é à administração geral que cabe a parte mais decisiva de bom êxito, qual seja a de indicar os meios e modos técnicos de alcançar o fim colimado. E é da competência exclusiva da administração de pessoal fornecer a cada setor elementos devidamente selecionados para as diversas atividades, específicas ou não, definindo-lhes as responsabilidades.

Mas não é somente nessas razões de ordem econômica — interesse do Estado, que atenta a administração de pessoal, porém, também, nas de ordem ética — respeito aos direitos individuais, tais como um sistema do mérito e planos de remuneração e

(8) President's Committee in Administrative Management, Report with Special Studies, pág. 64, Washington: 1937.

(9) Em outra oportunidade analisaremos e criticaremos a estrutura e funcionamento do sistema de pessoal brasileiro.

de assistência. Interessante é observar que do cuidado com que são tratados estes últimos problemas é que dependem a permanência de um moral elevado e a implantação de senso de responsabilidade entre os funcionários e, portanto, em consequência, a manutenção de um padrão alto de *eficiência*.

Atendendo, ainda, a que todo planejamento em sua execução é dinâmico, apresentando situações imprevisíveis, é uma boa administração de pessoal de grande valia para a efetivação de qualquer plano de trabalho quando, pela readaptação, treinamento, movimentação de pessoal, etc., faz os reajustamentos necessários.

E' preciso não perder de vista, entretanto, que para o sistema de pessoal desenvolver e manter seu programa necessita estar perfeitamente concatenado com os demais órgãos não só de administração geral, mas ainda de atividades fins. Seria

ideal, também, que houvesse articulação efetiva entre os órgãos de administração de pessoal federal e os congêneres de administração local. No regime federativo, sobretudo, essa articulação é bem exequível, como procuraremos demonstrar oportunamente.

Do exposto, podemos afirmar que *pessoal* devidamente qualificado e ajustado ao trabalho é elemento precípuo para que a administração pública possa bem desempenhar suas funções e, conseqüentemente, o próprio Estado atingir seus fins.

Urge não esquecer, pois, que se *planejamento* deve ser um dos fatores vitais da salvação da democracia (10), uma boa *administração de pessoal* é, também, condição essencial para a perfeita execução de um planejamento.

(10) H.S. Person — *Public Administrativ Review*, outubro de 1940.

SELEÇÃO

Notas para o Planejamento da Seleção

BELMIO SIQUEIRA

O PLANEJAMENTO, hoje em dia, tornou-se vital à existência dos grupos sociais e indispensável à ação bem sucedida de todo homem O Estado e o indivíduo, para agir com eficiência, têm de planejar suas atividades.

Se inteligente, o mais simples ato mostra, em seu processar, uma fase de invenção ou criação que se identifica com um autêntico planejamento. O Governo, em suas órbitas de ação, só realiza com proveito alguma obra quando começa por planejá-la com cuidado e ciência.

Nenhum trabalho, quer das repartições estatais, quer das organizações privadas, poderá efetivar-se com êxito se não fôr precedido de sistemáticos estudos e de planejamento bem definido. Pequenas ou grandes empresas, a Administração Pública ou os cidadãos isoladamente, necessitam estabelecer seus objetivos e, a fim de alcançá-los, precisam urdir minuciosos planos de ação.

Realizando os seus fins —defesa nacional, segurança pública, fomento econômico etc.—, ou estabelecendo os seus meios — arrecadação de impostos, aquisição de material, seleção de pessoal etc., o que, na realidade, o Estado faz é cumprir planos previamente esboçados e concretizar programas que, a priori, traçara.

O ano de 47 está por iniciar-se. Já temos informações sobre o orçamento a vigorar e, portanto, idéias a respeito do programa geral de trabalho do Executivo. Resta, agora, definir, em particular e com mais traços, o que fará cada grande departamento e, dentro dos mesmos, o que caberá às suas unidades estruturais.

À Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P., como o seu nome já o diz, cumpre o planejamento de importantes funções da nossa administração de pessoal — a seleção e o aperfeiçoamento. É verdade que os cursos dos Ministérios fazem o planejamento de suas próprias atividades, mas, para o serviço civil como um todo,