

A administração interna de um órgão central de pessoal

OLIVER C. SHORT (1)

(Tradução de ANIBAL MAYA)

(In "PUBLIC PERSONNEL REVIEW", janeiro de 1942).

INICIAR o estudo de um assunto pelo seu aspecto histórico serve, pelo menos, para dividir o seu desenvolvimento em parcelas suficientemente pequenas para serem analisadas e compreendidas imediatamente. O órgão central de pessoal foi estabelecido originariamente por lei, com a finalidade de combater ou mitigar os efeitos da prática do "sistema de despojos" sobre o govêrno. A agência assim criada era, conseqüentemente, de caráter fiscalizador e não nos surpreende encontrar em um tal órgão a adoção de programas de controle e regulamentação.

Êste programa de controle compreende, entre outras coisas, organizar listas de pessoas qualificadas para os cargos públicos (sem levar em conta as suas opiniões e filiações políticas ou religiosas) e tornar obrigatório o uso de tais listas pelos funcionários encarregados de fazer as nomeações. Essas limitações impostas à capacidade de escolha do nomeante tornaram-se geralmente conhecidas como as regras de 3, de 2 ou de 5, conforme fôsse a combinação.

Conseqüentemente, para poder organizar tais listas, êsse órgão de controle defrontou-se com a necessidade de realizar certo trabalho técnico de preparação, realização e julgamento de concursos.

(1) Ao tempo em que escreveu êste artigo, o Sr. Oliver C. Short exercia o cargo de Diretor de Pessoal do Ministério da Agricultura dos Estados Unidos. O artigo foi adaptado de um trabalho por êle apresentado, em 1941, ao Congresso Anual da "Civil Service Assembly of the United States and Canada".

Desde cedo, portanto, na história das agências centrais de pessoal, se desenvolveram duas funções bem distintas que, *grosso modo*, podem ser denominadas de burocrática e de recrutamento.

DETERMINAÇÃO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO

Nos Estados Unidos, com raras exceções, a agência central de pessoal tem sido administrada por um conselho ou uma comissão. Em alguns casos, o conselho trabalhava em tempo integral; em outros, parcial. Em vários lugares, foi experimentado um sistema intermediário, que exigia tempo integral para um dos membros, o presidente, e parcial para os outros. Mas, quer a comissão ou o conselho adote tempo integral ou parcial, suas funções têm sido essencialmente as mesmas, apresentando o órgão as qualidades e os defeitos dêsse tipo de administração.

Devido ao antigo conceito sobre a posição ocupada pela comissão no conjunto governamental, os seus membros eram, na maioria, indivíduos de formação jurídica, embora entre êles houvesse, também, representantes de outras profissões. Raça, côr e sexo não têm constituído obstáculo para a obtenção de um lugar à mesa da comissão. Na maioria das vêzes, os títulos exigidos são: integridade, bom caráter, reputação na comunidade e crença no sistema do mérito como meio de bem governar.

O tipo e as funções da comissão, aqui resumidamente enumeradas, determinaram, em grande parte, como se processaria a administração interna da agência. Tornaram-se necessários os serviços de um secretário para manter um arquivo dos atos da comissão, conservar minutas, preparar agendas para as suas reuniões e manter uma continuidade de processo. Em muitas agências, os secretários tiveram as suas atribuições ampliadas, passando a abranger a supervisão dos empregados incumbidos de organizar os arquivos, manter e operar fichários e preparar a correspondência.

O serviço de recrutamento cedo assumiu tais proporções que se teve de criar uma divisão especial para esse trabalho, sob a direção de um examinador-chefe ou diretor técnico. A coordenação dos dois campos distintos tem-se realizado, em algumas agências, pela atribuição a uma só pessoa, das funções de secretário e de examinador-chefe. Contudo, quase invariavelmente, o controle administrativo e as prerrogativas de determinar diretrizes pertencem à comissão. A influência e as políticas da comissão, descem, através do chefe ou dos chefes das unidades funcionais executivas superiores, até aos níveis mais baixos da hierarquia administrativa.

TENDÊNCIAS MODERNAS

Nos últimos anos, as agências centrais de pessoal têm abandonado as atividades de controle e fiscalização para se dedicarem mais intensamente às de cooperação e assistência. É o que se pode notar nas agências criadas depois de 1937. Com essa tendência, a administração interna do órgão desviou-se das funções de caráter burocrático para as essencialmente técnicas, o que resultou na supremacia do chefe da divisão técnica e conseqüente subordinação do chefe ou das funções da divisão puramente burocrática. Desde então, a agência central de pessoal passou a ter um único chefe — o diretor de pessoal, ao qual compete coordenar todas as atividades da agência dentro das diretrizes traçadas por uma comissão leiga.

Como o serviço público se desenvolveu técnica e cientificamente, exigiu-se dos empregados do governo uma especialização maior. Devido ao crescimento da área de sua jurisdição, as agências centrais de pessoal se lançaram em busca de pessoas capazes de desempenhar satisfatoriamente as suas funções. Acredita-se, agora, por exemplo, que um concurso para economista deva ser examinado por um economista de competência pelo menos igual à da pessoa ou das pessoas examinadas; que um concurso para arquiteto deva ser examinado por arquitetos tão competentes como os de que o governo necessita; e assim por diante, em todos os campos especializados do serviço público. Isto dividiu o serviço de seleção da agência de pessoal em certos ramos profissionais bem definidos.

Com a crescente convicção de que um administrador deve escolher dentre os três primeiros nomes de uma lista de candidatos que demonstraram possuir as habilitações exigidas para o cargo vago, e não, simplesmente, de uma lista de pessoas que tenham prestado concurso para um campo relacionado, a seleção deixou de ser a praxe burocrática de enviar três nomes tirados de um fichário já organizado e de impor a nomeação de um desses três, para tornar-se um processo técnico, exigindo que a pessoa encarregada de fornecer o certificado esteja muito familiarizada com os requisitos técnicos do cargo a ser preenchido. Pela mesma razão, tem-se dado ênfase cada vez maior aos conhecimentos técnicos das pessoas encarregadas de realizar transferências, readmissões e de preparar listas de reemprego.

MÉTODOS DE ADMINISTRAÇÃO

Essa mudança, a par da compreensão exata da posição ocupada no serviço público pela agência central de pessoal, que passou a ser considerada um órgão auxiliar de um governo técnico, exigiu que lhe fossem aplicados nos vários níveis hierárquicos, os princípios da administração científica. Em vista disso, nos órgãos de pessoal, como

em outras organizações do governo, a conferência entre chefes e subordinados está se tornando um instrumento administrativo cada vez mais vulgarizado e necessário.

Alguns autores afirmam que, numa organização, os supervisores representam 16 por cento e os trabalhadores 84 por cento. Outros negam a existência de uma linha de separação entre a gerência e os trabalhadores, achando que todos devem participar da administração, na medida de suas aptidões. Seja qual for a filosofia que aceitemos (e, pessoalmente, sou partidário da última), não parece haver divergência de opinião sobre a necessidade de conservar livre o canal de comunicações entre o trabalhador do mais baixo grau e o administrador da mais alta categoria, e de fazer essa linha funcionar em ambos os sentidos, para que a política e as idéias dos dirigentes possam ser compreendidas e adotadas em todos os níveis, até mesmo no mais baixo. É necessário que todos compreendam a organização; seus objetivos e seus processos de trabalho.

Sendo essa a filosofia geralmente aceita (e acredito que o seja pelos membros deste grupo), a responsabilidade pela manutenção desses contactos cabe aos funcionários de linha, que deverão ser aconselhados, encorajados, estimulados e orientados pelos funcionários de estado-maior.

Isso pode ser feito por dois modos. Exemplo típico do primeiro, temos na administração interna da "Socony Oil Company" e na Comissão Federal do Serviço Civil, descrito de modo geral como sendo a aplicação da técnica da conferência aos vários níveis de supervisão. Essas conferências podem ser dos tipos "A", "B", "C", "D", etc., sendo as primeiras realizadas pelos dirigentes, e descendo, as demais, através dos graus de supervisão. Nessas conferências são discutidos e esclarecidos os planos, a orientação e os métodos de trabalho que vão ser adotados. Os administradores demonstram, assim, aos supervisores dos níveis mais baixos, como agir para que os planos, as idéias e os processos sejam transmitidos aos níveis inferior-

res, chegando até àqueles trabalhadores que não exercem funções de chefia.

A segunda maneira de atingir o objetivo visado consiste em fazer com que os funcionários de estado-maior, após terem preparado o caminho por meio de contactos pessoais e conferências com os supervisores dos níveis mais elevados, dêem, aos supervisores de primeira linha, instrução sobre as técnicas da conferência, auxiliem-nos a compreender a orientação administrativa e a transmiti-la aos trabalhadores.

Seja qual for o processo seguido, ele significa a adoção da conferência como instrumento de supervisão, como maneira de conservar aberto, em ambos os sentidos, o caminho que une o administrador ao empregado. Devemos compreender que a conferência não é apenas um meio de informar e de instruir, mas também de elaborar e desenvolver planos, processos e práticas, e de aumentar a compreensão. É um processo que funciona em ambos os sentidos. A catequese se obtém pela compreensão, não pela inoculação.

"POSDCORB" — OS ELEMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO

Baseado na análise funcional apresentada por Henri Fayol na sua obra "Administração Industrial e Geral", o doutor Luther Gulick adotou sete elementos de administração, ou, como ele próprio denominou, sete elementos do trabalho do chefe executivo. Cunhou, assim, um neologismo de oito letras que nada significa, mas que dificilmente se esquece. A combinação de letras é "Posdcorb" e eis os seus elementos:

"P de *Planning* — isto é, determinar, em linhas gerais, os trabalhos que devem ser feitos e os métodos de fazê-los, para satisfazer à finalidade da empresa;

O de *Organizing* — isto é, o estabelecimento de uma estrutura formal de autoridade, através da qual as subdivisões do trabalho são arranjas, definidas e coordenadas para o objetivo em vista;

S de *Staffing* — isto é, a função de recrutar e de treinar o pessoal, bem como de manter condições de trabalho favoráveis;

D de *Directing* — isto é, o trabalho contínuo de tomar decisões, corporificando-as em regras e instruções gerais, e de servir como chefe da empresa;

CO de *Coordinating* — isto é, a importantíssima tarefa de interrelacionar as várias partes do trabalho;

R de *Reporting* — isto é, manter aquêles, perante os quais o administrador é responsável, informados sobre o que se passa, o que inclui também manter a si e aos seus subordinados ao par de todos os fatos, por meio de arquivos, pesquisas e inspecções;

B de *Budgeting* — com tudo o que vai com o orçamento, sob a forma de planejamento fiscal, contabilidade e controle”.

E' evidente que um diretor, ou mesmo uma comissão, não pode abranger de modo preciso todos êsses elementos. Em primeiro lugar, torna-se necessário que a administração tenha a assistência técnica e profissional do pessoal de estado maior e dos trabalhadores. Do mesmo modo, é evidente que, na administração dêsses sete elemen-

tos, a delegação de responsabilidade e de autoridade é também indispensável. Portanto, são estabelecidos níveis de supervisão de modo que cada chefe de departamento se torne não apenas uma parte do dito departamento, mas uma subdivisão do executivo; os chefes dos “bureaus”, não apenas uma parte dos mesmos, mas delegados do chefe do departamento; os chefes das divisões, não apenas uma parte da divisão, mas delegados do chefe do “bureau”; os supervisores ou chefes de secções, não apenas uma parte das secções, mas delegados dos chefes da divisão; e os trabalhadores, não apenas indivíduos, mas delegados do supervisor.

Dêsse modo, o trabalho de cada empregado se torna uma parte do trabalho do chefe executivo e se conserva aberto um canal que funciona de cima para baixo e de baixo para cima. Não deve haver lacuna ou barreira no caminho que vai do mais elevado administrador ao trabalhador mais modesto. Se tal houver, no caso de um órgão central de pessoal, enquanto a administração procura adotar a política de servir e cooperar, os supervisores, em níveis mais baixos, podem ainda operar na base de um programa de fiscalização e de controle.