

Como organizar a administração de pessoal (*)

LAWRENCE A. APLEY

(Tradução de ANIBAL MAYA)

(In "PUBLIC PERSONNEL REVIEW", abril de 1942)

AS COMISSÕES do serviço civil defrontam a maior oportunidade da sua existência. Em virtude de sua atuação neste momento decisivo, elas passarão à história, ou como órgãos vitais, ativos e realizadores, que contribuem de modo contínuo e objetivo para a feliz culminação do esforço de guerra do país, ou como agências que embaraçam o progresso, que devem ser restringidas na sua jurisdição e, talvez, abolidas.

Todos os administradores de pessoal estão enfrentando, exatamente, a mesma situação. Ou se tornarão indivíduos cujo parecer é procurado, que fazem sentir a sua influência e que são considerados verdadeiros esteios das suas organizações, ou virão a ser pessoas extremamente impopulares, devido à sua identificação com uma agência que estará desmoralizada. Essa possibilidade deveria, por si só, arrancar-nos à nossa complacência e fazer-nos olhar em volta para observarmos o que se está passando no quintal do vizinho. A Comissão do Serviço Civil foi criada para auxiliar o governo. Por estranho que pareça a alguns, o governo não foi criado com a finalidade de possibilitar a administração de pessoal.

A lei típica do serviço civil, com suas interpretações e restrições, coloca-nos em situação muito difícil. Em outras palavras, aqueles dentre nós que se acham às voltas com problemas de pessoal estão passando maus momentos. Quero dizer com isso que a lei nos colocou numa posição que dificulta o nosso sucesso. A Comissão se tornou responsável pela fiscalização das atividades de pessoal, o que constitui, sem dúvida, para qualquer agência, missão altamente incômoda.

E' absolutamente impossível isolar a responsabilidade pela execução de um trabalho, da respon-

sabilidade pelos indivíduos que o devem executar. Isto significa que a responsabilidade pela política e pelos processos de pessoal cabe aos administradores de linha e de estado-maior que têm a supervisão do pessoal. Em qualquer organização, um departamento de pessoal, para ser bem sucedido, deve basear sua força mais na excelência dos conselhos e dos serviços prestados aos administradores e supervisores do que na jurisdição e autoridade que exerce. Como administradores de pessoal, devemos, pela atitude e pela facilidade com que trabalhamos, desvencilhar-nos da posição desfavorável em que a lei nos colocou.

FUNÇÕES BÁSICAS DA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Para organizar uma administração de pessoal, é necessário ter uma concepção clara das funções básicas de um departamento ou agência de pessoal. Na minha opinião, essas funções são em número de três. A primeira é a *influência* sobre os administradores. A segunda é a *pesquisa* no campo dos métodos e dos programas de pessoal. A terceira é a *administração* de certos planos e processos que não podem ser empregados com maior eficiência nos departamentos de execução. Examinemos essas funções, cada uma de per si.

A *influência* que os diretores de pessoal exercem sobre os administradores é, na minha opinião, a mais importante das três incumbências básicas. E', ao mesmo tempo, a mais negligenciada. Influência requer iniciativa. Exige auto-disciplina. Necessita planejamento cuidadoso e paciência. Não é uma atividade definida, tangível, que se reduza a um esquema ou que possa ser medida com exatidão. E', de certo modo, comparável àquela fase da atividade de um caixeiro, em que ele procura realizar novos negócios e atrair novos fregueses. Muitos caixeiros nutrem a esperança

(*) O presente artigo foi adaptado de uma palestra realizada em 1941, durante o Congresso Anual da "Civil Service Assembly".

de que os seus afazeres normais e a necessidade de atender às solicitações dos atuais clientes os conservem tão ocupados, que eles não tenham que distrair esforços à procura de novos contactos e de novos negócios. Muitos funcionários de pessoal são assim.

Para influenciar os administradores, devemos entrar em contacto com eles. Pergunto se não há entre nós quem tenha uma sensação de alívio quando, ao chamar pelo telefone um chefe executivo, recebe a resposta que ele saiu ou que não pode atender. Há entre nós quem não se sinta satisfeito quando um administrador de alto cargo, com quem procuramos entendimento, encarrega desses contactos um subalterno?

Como diretores de pessoal, lidamos com o que há de mais importante em qualquer organização — o elemento humano. Nenhuma atividade pode ser exercida com eficiência, quando não se dá a devida atenção ao pessoal nela envolvido. Não há atividade, dentre as que competem a um administrador, que seja tão importante quanto as que dizem respeito ao pessoal da sua organização. Por que, então, nos desculparamos por ocupar o tempo da alta administração, ou nos conformarmos em ser recebidos por subalternos? Além disso, um subalterno nada resolverá sem primeiro entender-se com o chefe, e, pessoalmente, eu preferiria que a história chegasse ao chefe contada por mim mesmo, a que fôsse transmitida em segunda mão. Os contactos com a alta administração são indispensáveis, para que a nossa influência seja proporcional à nossa responsabilidade.

Como todos sabem, há uma séria e crescente carência de servidores especializados. As repartições que necessitam desses empregados estão sujeitas à competição enorme da indústria que procura pessoal para o mesmo tipo de trabalho. Se abolirmos a *pirataria*, que de algum modo deve ser abandonada, então, não mais encontraremos trabalhadores especializados. Somos obrigados a aceitar quaisquer indivíduos e a auxiliar o seu desenvolvimento nas respectivas especializações. Um tal programa exige salas de aula, instrutores, equipamento, meios de treinamento, etc.

Uma grande indústria deste país fez, recentemente, uma oferta excepcional ao governo, para o qual está trabalhando atualmente sob contrato. Propunha-se a construir alojamentos, a instalar uma escola, a fornecer instrutores e a arcar com

todas as despesas daí decorrentes, inclusive com casa e comida para uma multidão de 1.500 a 2.000 trabalhadores do governo, com o propósito de transformá-los em mecânicos. Os entendimentos marcharam promissoramente até que o assunto caiu nas mãos de funcionários subalternos. Esses fizeram uma visita ao estabelecimento da referida indústria. Não se avistaram com os administradores. Como resultado, foi apresentado um relatório que concluía pela rejeição da oferta. Foi trágico, mas, ao mesmo tempo, inevitável, pois nada mais se pode esperar quando questões importantes relativas a pessoal são deixadas ao arbítrio de outros que não os responsáveis pela administração.

Ao entrar em contacto com os administradores, a nossa tarefa deve ser convencê-los da sua responsabilidade no tocante aos problemas de pessoal, do valor de programas bem delineados e do emprêgo de métodos adequados, bem como da suprema importância que as atividades de pessoal constituem para a organização. Quando o administrador estiver convencido de tudo isso, o trabalho se tornará mais eficiente, será realizado com maior interesse, com maior rapidez e com maior simplicidade. Um administrador de linha, quando aceita uma responsabilidade, pode realizá-la mais a contento do que qualquer funcionário ou departamento de estado-maior.

A administração quer e espera tais esforços de seus funcionários de estado-maior, particularmente dos que tratam com assuntos de pessoal. Todo chefe-executivo procura cercar-se de um *staff* competente que o possa aconselhar com acerto. Ele quer especialistas para as várias atividades pelas quais é responsável. Muitas vezes o calibre de um administrador pode ser medido pela qualidade do pessoal que o auxilia. Via de regra, os diretores não querem *homens que só saibam dizer sim*. Querem homens que saibam julgar e que tenham convicções baseadas em experiência madura e em capacidade mental. Se a atuação de um funcionário de estado-maior não for satisfatória, e a administração se ressentir em vista disso, será a ele que o chefe executivo imputará toda a responsabilidade.

Naturalmente, grandes homens não querem se aborrecer com assuntos triviais. Consultemos, por isso, os nossos chefes sobre a política a seguir, sobre a distribuição fundamental das incumbências, sobre as dúvidas principais, e sobre as ten-

dências e os planos para o futuro. Uma vez decididos êsses assuntos amplos e importantes, compete a nós resolver, devidamente, os casos isolados. Talvez a nossa experiência com os administradores tenha sido infeliz por termos tentado atrair a sua atenção para assuntos de pequena monta.

A IMPORTÂNCIA DA PESQUISA

A segunda função básica de um departamento de pessoal é a *pesquisa*. Nas empresas privadas e nos círculos governamentais, os encarregados de pessoal deveriam ser os indivíduos que melhor conhecessem êsses assuntos. Devemos estar bem informados sobre o que há de mais acertado em matéria de política e de métodos de administração de pessoal, tanto no campo das atividades particulares como no do serviço público. Devemos estar inteiramente familiarizados com o seu desenvolvimento e as suas tendências, tanto no país como no estrangeiro. Devemos, finalmente, conhecer de tal modo os processos empregados na nossa organização, que nos seja possível prever, com certeza, a reação, tanto dos empregados como dos administradores, às inovações ou mudanças propostas. Tais pesquisas se tornam necessárias para que possamos auxiliar os dirigentes a tomar decisões acertadas.

Pode-se considerar liquidado um administrador de pessoal que adote aquela atitude, tão comum a funcionários executivos em todos os tipos de atividade: "Isso foi feito sempre assim. Temos sido bem sucedidos e não vejo motivos para modificar". As pessoas, as condições, a sociedade, — tudo se transforma. E o terreno mais propício a essas modificações é o do pessoal. E' necessário que nos conservemos em dia com os acontecimentos e que tenhamos a mente aberta a tudo o que nos possa indicar a maneira pela qual podemos realizar com maior eficiência a nossa tarefa. Vivacidade mental e consciência das necessidades de progresso e de transformação são imprescindíveis para que o serviço civil sobreviva.

Últimamente, tem-se discutido e agido em relação ao aperfeiçoamento do sistema de apuração de eficiência. As pesquisas referentes a êsse melhoramento deveriam incluir um estudo cuidadoso e aprofundado da reação de supervisores e de empregados diante do atual sistema e

de qualquer possível modificação. Os boletins de eficiência nada adiantarão, se os supervisores que devem preenchê-los ainda não se convenceram do seu valor, ou se prejudicam o moral dos funcionários.

Sentimo-nos, algumas vezes, inclinados a trabalhar em prol do aperfeiçoamento da forma e dos processos de avaliação de eficiência. Um sistema que seja apreciado e usado pelos supervisores e que logre boa acolhida entre os empregados, trazendo-lhes benefícios, é muito superior a um sistema de perfeição técnica absoluta, que talvez seja muito complicado e perfeito demais para o uso da organização. Menciono isso para salientar a amplitude do campo de pesquisas sobre pessoal.

O LUGAR DA ADMINISTRAÇÃO

A terceira função básica para a qual chamo a atenção é a administração dos trabalhos de rotina, exigidos em conexão com os planos e processos existentes, tais como: concursos, recrutamento, classificação, habilitação, avaliação de eficiência, etc. Se bem que necessária, essa função é a menos importante das três. E', no entanto, a que ocupa a maior parte do tempo dos diretores de pessoal. Quando um desses funcionários se deixa emaranhar nas formas, nas revisões, nas aprovações e verificações — de tal modo que não tem tempo nem para entrar em contacto com os administradores aos quais serve, nem para realizar pesquisas, o que é tão essencial — a sua atuação terá uma influência negativa sobre o trabalho do departamento de pessoal.

Uma das maiores repartições do governo contratou, em Washington, um diretor de pessoal. Por se tratar de um dos melhores do país e por êle já trabalhar com vencimentos elevadíssimos para a indústria privada, o contrato foi efetuado na base de um dólar por ano. Tanto êle como a sua companhia estavam dispostos a se sacrificar, contanto que os seus serviços pudessem ser úteis ao governo nesta ocasião de emergência. A sua estréia no novo emprêgo foi cheia de surpresas, pois logo se viu rodeado de sérios problemas, tais como resolver se um determinado estenógrafo deveria receber a remuneração anual de \$1620, ou a de \$1440. Viu-se assediado com pedidos para que revisse a classificação de certos cargos, ou para que encontrasse meios de contornar leis e práticas

estabelecidas. Eram detalhes administrativos com os quais há muito não se ocupava.

Quando êsse cavalheiro descobriu ser essa a concepção comum que se fazia sobre as atribuições de um diretor de pessoal no serviço público, afastou-se do cargo. Quer a sua atitude tenha sido correta ou não, a situação em si contém uma moral para nós. Funcionários experimentados e capazes jamais se deveriam envolver com trabalhos de que pessoas muito menos competentes pudessem se desincumbir satisfatoriamente. A fim de evitar essas situações, devemos analisar, continuamente, a relação entre as funções de cada indivíduo com o seu verdadeiro potencial, fazendo o reajustamento das atribuições, de acôrdo com os resultados obtidos nesse exame.

Sejamos francos. Quantas vezes nos sentimos satisfeitos ao encontrar, pela manhã, trabalho de rotina suficiente para nos conservar ocupados durante todo o dia. Isso nos fornece uma desculpa para não entrar em contacto com os administradores, para não ler, para não estudar e para não comparecer a entrevistas que alargariam a nossa visão e aumentariam os nossos conhecimentos. A rotina não exige iniciativa. Não requer auto-disciplina e decisão. Executamo-la automaticamente, embora nos tome muito tempo. Ao passo que influenciar outras pessoas e realizar pesquisas são coisas que exigem de nós o máximo esforço.

A atmosfera de emergência causa, às vezes, uma confusão desnecessária e inspira trabalhos inúteis, em virtude de se querer demonstrar a importância da contribuição que se está prestando. Quando uma situação exige sacrifícios, alguns de nós se parecem com aquele famoso cavaleiro que, voltando das guerras, descobriu que, durante a sua ausência, a sua esposa havia sido assediada por outro admirador. Ao saber que o rival deixara o palácio apenas algumas horas antes da sua chegada, o cavaleiro marcha para o pátio, monta a cavalo e corre *em todas as direções*.

Lembro-me de um diretor de pessoal que, quando o presidente do país exigiu aumento das horas de expediente, adotou, imediatamente, para a sua repartição, um regime de trabalho de dois turnos. Pertence àquele tipo de indivíduos rígoros e violentos, que batem no peito e gritam, para todo o mundo ouvir, que não haverá mais férias, nem tardes de sábado, nem domingos. Devido ao aumento de tensão do seu pessoal, aumen-

taram as faltas por motivo de doença. Apareceram casos de depauperamento. Foi necessário um considerável aumento no número de funcionários, o que acarretou uma investigação.

Descobriu-se que êsse diretor costumava ler cada documento ou peça de correspondência que saísse do seu departamento. No decorrer da leitura, nunca permitira que um papel seguisse com a forma com que lhe havia sido apresentado pela primeira vez. Em mais de sessenta por cento dos casos, as cartas e outros trabalhos rejeitados exigiam três edições, antes de serem assinados e expedidos. Investigaram-se as correções feitas por êle, chegando-se à conclusão de que eram triviais e insignificantes. Nessas condições, um tal procedimento chega às raias do absurdo.

A NECESSIDADE DE REAJUSTAMENTO

Podemos dizer, sem medo de errar, que ninguém nesta assembléia tem uma compreensão exata do vulto do reajustamento que é preciso empreender em relação ao serviço público. O sistema do mérito, com todo o desenvolvimento que teve desde 1883, ameaça desmoronar diante dos nossos olhos, se não for modernizado, simplificado, aliviado da burocracia, se não pagar remuneração justa e se não tomar providências imediatas para atrair ao serviço público o potencial de inteligência e de capacidade necessário ao estado de emergência, que pode, a qualquer momento, se transformar em estado de guerra.

Que vantagem existe em ser uma ficha pessoal enviada de uma repartição de São Bernardino a uma agência de pessoal em Los Angeles, a qual, por sua vez, a remete a São Francisco, onde é carimbada e daí devolvida a São Bernardino, antes que o empregado possa começar a trabalhar? Qual a vantagem em manter nos departamentos do governo um grande número de pessoas dedicando dias e noites à tentativa de preparar classificações que não sejam rejeitadas pela Comissão do Serviço Civil? Que se ganhará empregando quinhentas pessoas na execução de trabalhos de rotina relativos a uma organização de empregados do governo que compreende 17.000 indivíduos? Parece que muitas das exigências feitas para que os servidores públicos possam começar a trabalhar deveriam ser eliminadas e substituídas por um sistema de controle *a posteriori*, capaz de indicar as anomalias.

Talvez a nossa pesquisa devesse incluir o estudo do número de problemas que foram evitados por todo esse tremendo papelório. Se o exame prévio de 500 casos evita vinte erros, talvez seja melhor, em vista do atual estado de emergência, abolir o exame e corrigir os erros mais tarde.

Alguns considerarão isso uma heresia, numa reunião da "Civil Service Assembly". Digo-o, entretanto, com grande confiança, porque sei que assim pensam os membros da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos e a Comissão do Serviço Civil do Canadá. Sei que os primeiros têm introduzido neste país muitas melhorias, têm combatido a *burocracia*, e estão pregando a política do controle *a posteriori*. As dificuldades surgem nas camadas inferiores do serviço civil, onde esses pontos de vista não têm sido bem aceitos, e nos órgãos de pessoal dos departamentos. Muitas repartições regionais criticam a política de pessoal devido a restrições e exigências que a comissão nunca fez e que tem mesmo, em muitos casos, procurado abolir. Elas foram, muitas vezes, instituídas pelo próprio serviço de pessoal do departamento.

Um dos membros da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos descreveu essa atitude, com palavras muito simples e compreensíveis, dizendo que, se há dois anos atrás estávamos interessados em *cento e uma* atividades diferentes, no tocante aos empregados do governo, a nossa atenção deve, agora, ser concentrada em uma única — descobrir e recrutar, constantemente, empregados que possam trabalhar em seguida.

O ELEMENTO HUMANO

Até agora, foram discutidas, neste trabalho, três funções básicas de um departamento de pessoal, na esperança de que o seu conhecimento possa ser útil à organização de um desses serviços. Ao lado das funções básicas, há uma filosofia que é indispensável à realização total e eficiente dos objetivos visados. É a filosofia de que na administração de pessoal se lida com homens. Devido ao grande volume de papéis e à diversidade de rotinas, estamos mais inclinados a pensar em termos de fórmulas, números e padrões, do que em indivíduos, que vivem, que trabalham, que se interessam.

Alguns dos senhores talvez apreciem "baseball" e tenham assistido a diversos jogos impor-

tantes, onde são empregados *placards* muito complicados e minuciosos. Possivelmente, os senhores notaram que cada vez que um número é retirado desses *placards*, um rosto humano aparece em lugar dele. Se os senhores lidam com estatística de pessoal, lembrem-se disso. Se afastarem os números verão homens. Todos os números representam atividades humanas e os senhores somente poderão modificá-los, modificando essas criaturas, alterando seus hábitos e atitudes, aumentando a sua capacidade e aperfeiçoando os seus conhecimentos. Não se deve tratar gente com regulamentos, processos e padrões limitados e estreitos. Se qualquer agência de pessoal perder o seu aspecto humano, terá perdido a sua razão de ser.

Ontem à noite, fui trazido até aqui, de volta de um jantar no clube, pelo sargento da força policial de Jacksonville — que tem se mostrado tão incansável e gentil em assegurar o bem estar e em defender o interesse dos que tomam parte nesta assembléia. A caminho, ouvimos pelo rádio de ondas curtas instalado no carro um chamado da estação policial, e eu lhe perguntei se aquele veículo pertencia à rádio-patrolha. A sua resposta afirmativa causou-me surpresa, pois o automóvel não mostrava sinais de ser carro de polícia. Não tinha côr, nem sinal de identificação que o distinguísse de um veículo comum.

Em resposta à minha pergunta, o sargento disse que o carro é usado para deter mulheres e crianças. Não se distinguia dos demais, para evitar que as crianças, particularmente, tivessem a sensação de estarem sendo presas, ou que se impressionassem demasiado diante do caso em que se achassem envolvidas. O sargento me disse que a polícia da Flórida é contra a prisão de crianças. Segundo as suas palavras, elas são apenas detidas, se necessário, sem que o fato seja registado. O propósito da história é mostrar um exemplo de completo reconhecimento do elemento humano, por parte do Departamento de Polícia de Jacksonville. Apesar de terem feito alguma coisa errada e de se acharem em dificuldade, as pessoas são tratadas como seres humanos e não como delinquentes.

Se os senhores algum dia tiverem dificuldade em conciliar o sono, eis uma sugestão que talvez ultrapasse o processo, geralmente usado, de contar carneiros. Lembrem-se de que não se encontram, no mundo, duas pessoas iguais, e que nenhum de nós é, neste momento, o mesmo que era há um minuto atrás, ou que será daqui a um minuto.

No esforço para compreender exatamente a significação disso, garanto que os senhores cairão adorados. Essa compreensão auxiliaria o entendimento do que estou tentando afirmar aqui — que não é possível tratar toda gente de acordo com rotinas e práticas estabelecidas. A administração de pessoal lida com homens e deve ser adaptada a cada indivíduo em particular.

Sumarizando, a mensagem é a seguinte: Ao organizar para a administração de pessoal, conservem em mente, primeiro, que as atividades de um departamento de pessoal se dividem em funções básicas, que devem ser mantidas no devido equilíbrio; segundo, as três funções básicas indicadas são a influência, a pesquisa e a administração, sendo que a última é a menos importante; terceiro, que as atividades de pessoal se referem a seres humanos e devem ser individualizadas, mesmo que isso importe no sacrifício dos processos, das fórmulas e dos padrões preferidos; e, quarto, a atual emergência exige que entremos em contacto com os administradores e que os convençamos da importância da atividade com que estamos identificados e da necessidade absoluta de que eles assumam a responsabilidade que lhes cabe em relação ao pessoal. Exige, também, que

modernizemos, simplifiquemos e reduzamos ao mínimo possível o papelório e as rotinas que interferem com a eficiência e nos obrigam a descurar do fator humano na nossa organização.

A Comissão do Serviço Civil, como agência de pessoal do governo, lida com o elemento mais interessante neste mundo de negócios — gente. Devido à natureza dessa atividade, o serviço civil é uma instituição ativa, que vive, que se modifica e que evolue. Os chefes e subordinados que enfrentam a responsabilidade de aplicar com sucesso a lei do serviço civil são excelentes. Duvido que, reunindo os representantes de qualquer profissão, de qualquer lugar e em qualquer época, os senhores possam encontrar um grupo de indivíduos melhores e mais capazes do que aqueles que achariam entre os que têm dedicado a vida ao serviço do pessoal. Ao ver os rostos que me defrontam esta tarde, não tenho dúvidas quanto à resposta que darão a este desafio. O meu voto é para que nos examinemos continuamente, bem como às nossas atividades, para termos certeza de que nos mantemos mentalmente alertas e de que nos conservamos em dia com um mundo em que as transformações se processam com rapidez cada vez maior.