

Elementos para um programa de administração de pessoal

AUGUSTO DE BULHÕES

Oficial Administrativo do M. F. com exercício no D.A.S.P.

Havendo o Governo da União estipulado, no decreto-lei n. 3.070, de 20 de fevereiro de 1941, normas gerais para que os Estados federados decretem os estatutos dos seus funcionários e estabeleçam os seus programas de administração de pessoal, julgamos azado o momento para, em uma série de artigos, analisar os princípios fundamentais, normas e métodos a seguir em relação às diferentes fases em que se desdobra uma administração de pessoal.

Damos, a seguir, a súmula da matéria :

INTRODUÇÃO ;

EVOLUÇÃO E EXTENSÃO DO SISTEMA DO MÉRITO
NOS ESTADOS UNIDOS ;

EVOLUÇÃO DO SISTEMA DO MÉRITO NO BRASIL ;

EXPERIÊNCIA AMERICANA ;

CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS ;

PLANOS DE PAGAMENTO ;

RECRUTAMENTO E SELEÇÃO ;

MOVIMENTAÇÃO DO PESSOAL — PROMOÇÃO —
TRANSFERÊNCIA ;

CONDIÇÕES DO TRABALHO ;

ASSISTÊNCIA AO FUNCIONÁRIO ;

UNIFORMIZAÇÃO DE MÉTODOS DE TRABALHO ;

ESTUDOS E PESQUISAS ;

INTEGRAÇÃO INDISPENSÁVEL ;

CONCLUSÃO.

*
* *
*

Hoje não mais se contestam a importância e a necessidade da administração de pessoal como parte integrante da administração geral.

O desenvolvimento de um país depende diretamente da boa organização de seus serviços, conseqüentemente, da administração de pessoal, a qual compete promover o progressivo aumento da eficiência, elevando o estímulo e moral dos funcionários, dando em resultado melhores serviços para o público, com evidente diminuição de seu custo.

Daí o carinho e a atenção que são dedicados, em todos os países, aos problemas de administração de pessoal, e o relevante papel que desempenham os Serviços Cíveis nos momentos de emergência.

Como se alcançar esse objetivo ? Preliminarmente, adotando uma filosofia construtiva-positiva, estabelecendo e ensinando o que é necessário e como fazer, em substituição à velha política-negativista, que se restringia a declarar o que não se devia e o que era proibido fazer. Um bem orientado programa de administração de pessoal deve ser baseado em uma lei perfeita, bem planejada, administrada por diretores e funcionários qualificados, com dotações orçamentárias suficientes, com controle das folhas de pagamento e tendo como suporte e garantia a cooperação de todos .

Devo salientar que não há plano em administração de pessoal que alcance sucesso, se não contar com a colaboração e cooperação de diretores, chefes e seus subordinados.

Entre os elementos essenciais para um programa de administração de pessoal, poderemos destacar :

- a) um perfeito e completo plano de classificação de cargos e de pagamento ;
- b) um efetivo sistema de recrutamento e seleção ;

- c) estabelecimento de um plano de promoção e transferência;
- d) uma sadia política para os casos de punição e de demissão dos funcionários.

EVOLUÇÃO E EXTENSÃO DO SISTEMA DO MÉRITO NOS ESTADOS UNIDOS

Através da vida administrativa da grande república da América do Norte, verifica-se a influência decisiva e constante da opinião pública na solução dos magnos problemas da administração.

Sem o preparo e a conquista prévia da opinião pública, que se manifesta através dos jornais, associações, *meetings* e das casas do "CAPITOL" poder-se-á afirmar que projetos e reformas não alcançarão sucesso.

As medidas de caráter geral e relevantes só são tomadas, pelo Chefe do Poder Executivo ou pelo Congresso, após consulta à opinião pública, e muitas delas são sugeridas e pleiteadas por associações e particulares alheios à esfera governamental.

A campanha pro "merit system" foi uma iniciativa particular, uma exigência da opinião pública do país reagindo contra o "spoils system", introduzido por *Andrew Jackson*, debaixo da falsa doutrina democrática da rotatividade dos cargos e funções públicas.

Sob o princípio de "to the victors belong the spoils", o mérito político substituiu a eficiência e a aptidão.

Anteriormente, porem, ao período — de 1829 a 1865, em que predominou o princípio da rotatividade dos cargos públicos, as administrações de *Washington, Adams, Jefferson, Madison, Monroe* e *John Quincy Adams* valeram-se da competência como critério para as nomeações.

Data de 1865 o primeiro ensaio do Sistema do Mérito com a apresentação de um projeto pelo deputado republicano *Thomas Allen Jenckes*, do Estado de Rhode Island, criando o Serviço Civil. O projeto, porem, só foi convertido no "*Jenckes Civil Service Bill*" — seis anos depois — em 1871. Havendo o Congresso negado os necessários créditos, frustrou esse primeiro ensaio.

— É que a opinião pública ainda não se achava suficientemente esclarecida para fazer pressão sobre os seus representantes nas casas do Congresso.

O movimento, porem, não esmoreceu. Recrudescceu a propaganda, através dos "intelectuais" e "idealistas", como ficaram conhecidos os propagandistas, entre outros *Curtis, Schurz, Dorman Eaton, Wheeler* e *Charles Bonaparte*.

O Presidente *Hayes* encorajou o movimento, reconhecendo a "Grant Commission", que havia paralisado os seus trabalhos por falta de dotação orçamentária, autorizando a *Dorman B. Eaton* a estudar a organização e o serviço civil inglês e nomeando para Secretário do Interior *Carl Schurz*, que pôs, imediatamente, em execução o sistema de seleção pelo mérito em todas as nomeações de seu "Department".

Por outro lado, as associações "The New York Civil Service Reform Association", e a "National Civil Service Reform League", em uma campanha através de todo o país, por meio de associações filiadas, a "The National League of Women Voters" forçaram o Congresso a aprovar o projeto de lei que estabeleceu o "Civil Service Merit System" — "Pendleton Act — 1883".

O "Civil Service Act" de 1883 criou o órgão central de pessoal — U. S. Civil Service Commission — que, inicialmente, só se ocupou com o recrutamento e a seleção para um número reduzido de cargos.

A propaganda, porem, para a extensão do "merit system" prosseguiu intensa pelas associações que se dedicavam ao estudo especializado da matéria, dando valiosa contribuição, — The National Civil Service Reform League, The National League of Women Voters, campanhas promovidas por profissionais e grupos de funcionários, o relatório da "Commission of Inquiry on Public Service Personnel" e finalmente o relatório da "President's Committee on Administrative Management", a mensagem do Presidente *Franklin Delano Roosevelt*, pleiteando a extensão do "merit system" "upward, outward and downward", compreendendo todos os cargos, com exceção, apenas, de um número limitado da alta esfera administrativa, que ditam a política da administração.

E essa campanha ainda desperta tal interesse na opinião pública americana que o candidato à recente eleição presidencial pelo Partido Republicano — *Wendel Wilkie* — fez da extensão do sistema do mérito uma das teclas de sua propaganda eleitoral.

Desde 1883, quando foi sancionada a lei federal do serviço civil, o sistema do mérito passou a ser considerado medida indispensável para a eficiência do serviço público.

Assim, alguns Estados não só tornaram obrigatória a adoção do mérito, como medida de sele-

ção, em suas constituições, como criaram os órgãos de pessoal especializados.

As cifras abaixo demonstram insofismavelmente a adoção e evolução do sistema do mérito no Governo Federal Americano.

QUADRO DEMONSTRATIVO DO NÚMERO DE CARGOS SUJEITOS AO CONTROLE DO ORGÃO
CENTRAL DO PESSOAL (U. S. C. S. C.)

1883 a 1939

Fig 1

ANOS	NÚMERO DE CARGOS CONTROLADOS	EXAMINADOS	APROVADOS	% APROVADOS	NOMEADOS
16-7-1883 a 15-1-84	13.780	3.542	2.044	57,7	489
16-1-1884 a 15-1-85	15.590	6.347	4.141	65,2	1.800
16-1-1885 a 15-1-86	17.273	7.602	5.034	66,2	1.881
16-1-1886 a 30-6-87	19.345	15.852	10.746	67,8	4.442
1-7-1887 a 30-6-88	22.577	11.281	6.868	60,9	2.616
1-7-1888 a 30-6-89	29.650	19.060	11.978	62,8	3.781
1-7-1889 a 30-6-90	30.626	22.994	13.947	60,7	5.182
1-7-1890 a 30-6-91	33.873	19.074	12.786	67,0	5.395
1-7-1891 a 30-6-92	37.523	19.460	12.160	62,5	3.961
1-7-1892 a 30-6-93	43.915	24.838	14.008	56,4	4.291
1-7-1893 a 30-6-94	45.821	37.379	22.131	59,2	4.704
1-7-1894 a 30-6-95	54.222	31.036	19.811	63,9	4.793
1-7-1895 a 30-6-96	87.044	31.179	20.714	66,4	5.086
1-7-1895 a 30-6-96	85.886	50.571	29.474	58,3	3.047
1-7-1896 a 30-6-97	89.306	45.712	30.600	66,9	7.870
1-7-1897 a 30-6-98	93.144	49.164	36.312	74,0	9.557
1-7-1899 a 30-6-900	94.893	46.602	34.965	75,0	9.889
1-7-1900 a 30-6-901	106.205	48.093	33.521	69,7	10.091
1-7-1901 a 30-6-902	107.990	60.558	40.509	66,9	13.298
1-7-1902 a 30-6-903	135.453	109.829	87.983	80,1	40.270
1-7-1903 a 30-6-904	154.093	127.846	100.078	78,3	48.909
1-7-1904 a 30-6-905	171.807	143.053	111.741	78,1	38.996
1-7-1904 a 30-6-905	184.178	117.277	91.345	77,9	39.050
1-7-1905 a 30-6-906	194.323	129.317	93.920	72,6	43.003
1-7-1906 a 30-6-907	206.637	161.793	120.760	74,6	42.153
1-7-1907 a 30-6-908	234.940	158.484	123.449	77,9	40.943
1-7-1908 a 30-6-909	222.278	115.644	87.769	75,9	43.585
1-7-1909 a 30-6-910	227.657	105.024	70.159	66,8	23.256
1-7-1910 a 30-6-911	217.392	106.078	59.251	55,9	20.969
1-7-1911 a 30-6-912	282.597	141.905	94.350	66,5	35.154
1-7-1912 a 30-6-913	292.460	215.587	147.526	68,4	41.935
1-7-1914 a 30-6-915	292.291	167.795	114.632	68,3	36.398
1-7-1915 a 30-6-916	296.926	154.722	113.792	73,5	42.057
1-7-1916 a 30-6-917	326.899	212.114	152.553	71,9	86.312
1-7-1917 a 30-6-918	642.432	551.391	387.963	70,4	213.350
1-7-1918 a 30-6-919	592.961	438.259	299.826	68,4	179.533
1-7-1919 a 30-6-920	497.603	293.327	193.915	66,1	116.309
1-7-1920 a 30-6-921	448.112	303.309	203.209	67,0	101.711
1-7-1921 a 30-6-922	420.688	206.007	128.952	62,6	63.867
1-7-1922 a 30-6-923	411.398	204.200	122.918	60,2	57.694
1-7-1923 a 30-6-924	415.593	225.723	135.451	60,0	67.349
1-7-1924 a 30-6-925	423.538	201.415	122.495	60,8	50.164
1-7-1925 a 30-6-926	422.300	202.846	105.964	52,2	38.916
1-7-1926 a 30-6-927	422.998	251.679	106.937	42,4	42.063
1-7-1927 a 30-6-928	431.763	236.997	123.830	52,2	40.317
1-7-1928 a 30-6-929	445.957	243.510	125.726	51,6	47.913
1-7-1929 a 30-6-930	462.083	267.429	132.991	49,7	41.075
1-7-1930 a 30-6-931	468.050	248.438	121.670	48,9	41.528
1-7-1931 a 30-6-932	467.161	257.109	89.717	34,8	25.080
1-7-1932 a 30-6-933	456.096	191.771	89.082	36,4	12.216
1-7-1933 a 30-6-934	450.592	296.447	169.555	57,2	22.757
1-7-1934 a 30-6-935	455.229	430.114	198.266	46,1	36.182
1-7-1935 a 30-6-936	498.725	732.229	389.052	53,1	55.777
1-7-1936 a 30-6-937	532.073	820.681	393.920	48,0	75.648
1-7-1937 a 30-6-938	562.909	388.404	197.424	50,8	51.454
1-7-1938 a 30-6-939	622.832	556.571	254.095	45,8	66.209
		10.264.668	6.024.015	58,7	2.168.736

De acordo com o último relatório da U. S. Civil Service Commission, de junho de 1939, verificamos que, nesta data, estavam sob o seu controle 622.852 funcionários e 297.478 continuavam fora das regras da "Civil Service Act, Rules and

Regulation". Estes últimos podem ser equiparados aos nossos extranumerários, por não haverem ainda adquirido o "Civil Service Statu".

Em relação aos Estados, New York e Massachusetts foram os pioneiros, criando as suas

"Civil Service Agency", respectivamente em 1883 e 1884. Seguidos por Wisconsin e Illinois em 1905, Colorado em 1907, New Jersey em 1908, Ohio e California em 1913, Maryland em 1920 e, recentemente, em 1937, Arkansas, Tennessee, Con-

necticut, Maine, Michigan; em 1939, Alabama, Minnesota, New-Mexico e Rhode Island.

O quadro que se segue demonstra os Estados que já adotaram o sistema do mérito e composição de seus órgãos de pessoal.

BASES LEGAIS E COMPOSIÇÃO DOS ORGÃOS CENTRAIS DE PESSOAL NOS ESTADOS UNIDOS

(POR ANO DE ADOÇÃO)

FEDERAL E ESTADUAL	NOME DO ORGÃO DE PESSOAL	CRIAÇÃO LEGAL DO SIST. MÉRITO		COMPOS. DO ORG. DE PESSOAL		NOMEADOS POR	VENCIMENTOS	
		Lei	Consti- tuição	N. de Membros	Perío- do - ano		Presidente	Membros
Est. Unid.....	U. S. C. S. C.	1883	—	3	indeterminado	Presid. & Senado	—	8,000
N. York.....	State C. S. C. in Dept. of C. S. C.	1883 1909	1894	3	6 subst. períódica.	Governad. & Senado	\$9,000	9,000 7,000
Massachusetts.....	Dept of C. S. & Re- gistration C. S.	1884 1919	—	5	5	Governad. & Conselho	\$15, por dia a \$1200 por ano.	
Wisconsin.....	Personnel Board	1939 1905 1929	—	3	6	Governador & Senado	\$25 por dia a \$500 por ano	
Illinois.....	C. S. C.	1905 1911	—	3	6 subst. períod.	Governador & Senado	\$3,600	2 800
Colorado.....	C. S. C.	1907 1919 1908 1930	1918	3	6 subst. períód.	Governador	\$3,000	3,000
New Jersey.....	C. S. C.	—	—	5	5 subst. períód.	Governador & Senado	\$4,000	3,500
Ohio.....	C. S. C.	1913	1912	2	4 subst. períód.	Governador & Senado	\$4,000	4,000
Califórnia.....	Personnel Board	1913 1919 1937	1934	5	10 subst. períód	Governador & Senado	\$15 por dia	
Maryland.....	C. S. C.	1920	—	1	6 subst. períód.	Governador	\$5,000	
Arkansas.....	C. S. C.	1937	—	3	6 subst. períód.	Governador	\$15 por dia não excedendo \$500 por ano	
a) Tennessee.....	C. S. C.	1937 1939	—	5	5subst. períód.	Governador	—	—
b) Connecticut.....	C. S. C.	1937 1939	—	5	—	—	—	—
c) Maine.....	State Personnel Board	1937	—	3	4 subst. períód.	Governador & Conselho	\$5,000	
d) Michigan.....	C. S. C.	1937 1939	—	4	8 subst. períód.	Governador & Senado	\$15,00 diária 48 dias no máx.	
Alabama.....	State Personnel Dep.	1939	—	3	6 subst. períód.	Governador & Senado	\$25 e despesa por dia de reunião máximo \$1200 1º ano & \$600 cada ano seguinte	
Minnesota.....	C. S. Board	1939	—	3	6 subst. períód.	Governador & Senado	\$15 e despesa não excedendo \$450 depois dos primeiros dois anos	
New Mexico.....	The Merit System Commission of The State of N. M.	1939	—	3	3	Governador & Senado	mais despesas de transporte. Membros \$10-\$90 por dia mais despesas de transporte	
Rhode Island.....	C. S. C.	1939	—	3	6 subst. períód.	Governador & Senado	\$15 por dia não excedendo de 40 d nos primeiros dois anos e não mais que 24 dias nos anos seguintes.	

Nota:

a) Em 1937 — Civil Service Department — 3 membros — 6 anos.

b) A Lei "Civil Service" abolida em 1921.

Em 1937 — Advisory Personnel Committee of Department heads — 10 membros.

Em 1939 — 5 membros — 2 Diretores de Departamento e um Chefe de Instituição e 2 funcionários permanentes.

c) 3 membros incluindo o Oficial do Orçamento do Estado, que é um membro *ex-officio* do "Board" e o seu Presidente

d) Em 1937 Civil Service Department — 3 membros — 6 anos.

O censo de 1940 das "Civil Service Agencies in the United States", promovido pela "Civil Service Assembly of the United States and Canada", nos faz ver que 173 dos 3.055 "counties" já adotaram sob alguma forma o "Merit System".

O censo de 1937 já demonstrara que 674 ci-

dades adotavam o sistema do mérito, o de 1940, 869, com um aumento de 28,9.

O quadro abaixo, transcrito do "Pamphlet n. 16" da "Civil Service Assembly of the United States and Canada", nos dá uma noção da extensão do mérito através das cidades americanas.

EVOLUÇÃO DO SISTEMA DO MÉRITO NAS CIDADES AMERICANAS

1883 — 1940

ANO	N. DE CIDADES	ANO	N. DE CIDADES	ANO	N. DE CIDADES	ANO	N. DE CIDADES	ANO	N. DE CIDADES
1883.....	0	1895	51	1907	117	1919	369	1931	476
1884.....	3	1896	54	1908	127	1920	378	1932	514
1885.....	30	1897	63	1909	134	1921	387	1933	542
1886.....	30	1898	67	1910	178	1922	403	1934	567
1887.....	31	1899	73	1911	200	1923	407	1935	600
1888.....	33	1900	85	1912	222	1924	412	1936	652
1889.....	34	1901	88	1913	290	1925	419	1937	777
1890.....	35	1902	91	1914	306	1926	423	1938	818
1891.....	39	1903	101	1915	315	1927	427	1939	859
1892.....	40	1904	103	1916	332	1928	436	1940	867
1893.....	44	1905	105	1917	351	1929	446		
1894.....	48	1906	109	1918	367	1930	458		

EVOLUÇÃO DO SISTEMA DO MÉRITO NO BRASIL

A "Patronage" no Brasil não corresponde ao "spoils system", no sentido jacksoniano.

O candidato vencedor do partido dominante não usava, como regra, substituir completa e imediatamente os servidores públicos, a não ser excepcionalmente, nos casos conhecidos por "derrubadas". Geralmente os servidores públicos eram conservados, com exceção dos que, não gozando de estabilidade, houvessem tomado parte ativa na campanha política.

No entretanto, desde o Império que o concurso era o meio indicado para o provimento de certos cargos públicos.

A Constituição de 1891 — art. 73 — subordinava o provimento dos cargos públicos à apuração de capacidade.

A Constituição de 1934, art. 170, § 2.º e a de 1937 art. 156, alínea b, condicionam, expressamente, a nomeação ao concurso.

Assim, os cargos públicos eram providos por livre nomeação e por concurso, geralmente mal organizados, por não serem planejados por pessoas especializadas no assunto e serem administrados e fiscalizados pelas repartições interessadas no provimento dos cargos.

A livre nomeação, que é também, um processo de seleção, tem, no dizer de Temistocles Cavalcanti, dado resultado entre nós. Afirma ele que "por este meio pode ser feita mais completa seleção não só quanto à idoneidade, qualidade e com-

petência, como capacidade técnica já revelada com a responsabilidade total de quem nomeia". Favorece, aliás, quando usado por pessoa menos idônea, o filhotismo, o favoritismo e preterição de exigência de aptidão.

O concurso, porem, ainda é entre nós o meio mais indicado para o provimento dos cargos públicos, técnicos, administrativos, magistério e da magistratura.

Desde o Império, por exemplo, que os empregos de Fazenda eram providos mediante concurso.

A lei de 4 de outubro de 1831 (art. 96) estabelecia, expressamente, a exigência do concurso.

Posteriormente, o dec. n. 736, de 20-11-1850 (art. 45), estipulava, também, expressamente que ninguém seria nomeado para os empregos das diversas estações do Tesouro e tesourarias sem demonstrar, em concursos, os conhecimentos exigidos.

Seguiram-se mais o decreto n. 744, de 18-12-1850, dispondo sobre a admissão de praticantes, e o n. 2.343, de 1859, alterando o de 1850.

Não obstante os dispositivos regulamentares já então vigentes determinarem a exigência do concurso para admissão dos funcionários de Fazenda, em 1860, o decreto n. 2.349, de 14 de março, deu novas e mais completas instruções, demonstrando a preocupação de tornar ainda menos facil tal formalidade, não só pelos cuidados prévios, como pelas provas de habilitação exigidas e processo de seu julgamento.

Este decreto, ainda, estabelecia as linhas de acesso e as normas dos concursos para promoção.

Com o Visconde de Ouro Preto, em 1889, foi baixado mais um decreto regulando os concursos no Ministério da Fazenda, cabendo a Rui Barbosa expedir as respectivas instruções.

Quando ministro da Fazenda Leopoldo de Bulhões, as repartições de Fazenda, nos Estados, passaram por uma reforma. As delegacias fiscais foram reorganizadas e regulamentadas as suas funções, bem como fixados os quadros de seu pessoal e estabelecidas as suas atribuições (decreto 5.390, de 10-12-1904). Mais uma vez e a última, foram regulamentados os concursos de 1.^a e 2.^a entrâncias, para os empregados de Fazenda e de Guarda-Mor e seus ajudantes das alfândegas da República (dec. 8.155, de 18-8-1910).

Este decreto esteve em vigor até ser centralizado, em órgão próprio, a seleção para todos os cargos públicos.

Como, porem, ocorreu nos Estados Unidos, o reajustamento dos salários e vencimentos tornou patente a necessidade inadiável de se atacar de frente e com coragem o problema, isto é, de se esboçar um programa de administração de pessoal em bases científicas e racionais, encarando-o em todas as suas fases, partindo da básica: classificação e esbalecendo, depois, um plano de pagamento, seleção, promoção, transferência, bem como determinando os direitos e deveres; fixando a política disciplinar, tomando medidas de assistência, segurança, conforto e previdência, e não se descurando da criação de um órgão central que se encarregasse da administração desse programa.

Surgiu, assim, a lei n. 284, de 28-10-1936, pedra angular do programa de administração de pessoal que adotamos, correspondente ao *Civil Service Act* americano, de 1883.

Também, como ocorreu com o *Civil Service Act*, a lei do Reajustamento foi precedida de um cuidadoso estudo levado a efeito por uma sub-comissão, conhecida, posteriormente, por Comissão de Reajustamento. Essa Comissão foi presidida pelo ministro Mauricio Nabuco e teve no final a colaboração do Dr. Luiz Simões Lopes, que regressava de uma viagem de estudos ao Velho Mundo, da mesma forma que a Comissão Americana teve a colaboração de Dorman B. Eaton.

A lei do Reajustamento, como é conhecida a lei n. 284, de 1936, criou o órgão de pessoal, *Conselho Federal do Serviço Público Civil*, que centralizou a seleção e foi encarregado de administrar a execução dos planos de classificação, de pagamento, mandados adotar.

Esta lei, ainda, criou as Comissões de Eficiência, nos diversos Ministérios, como órgãos auxiliares daquele Conselho, em sua tarefa de reorganização dos serviços públicos e da implantação das reformas mandadas introduzir.

Na lei n. 284, encontramos os princípios básicos e em largos traços o rumo a ser seguido na evolução do programa de administração de pessoal, que paulatinamente estamos pondo em execução, como veremos.

O C.F.S.P.C. — como ocorre em órgãos semelhantes, preocupou-se, inicialmente, com a administração e execução dos planos de Classificação e de Pagamento e com a Seleção.

Em seguida, tratou de providenciar sobre a criação dos *Serviços de Pessoal*, nos Ministérios (dec.-lei n. 204, de 25-1-1938), logo depois tratou da expedição do *Regulamento de Promoções* (dec. n. 2.290, de 28-1-1938) bem como de regularizar a situação dos empregados extranumerários (dec.-lei n. 240, de 4-2-1938), de promover a criação do *Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado* (dec.-lei n. 288, de 23-2-1938), de estabelecer regras para as consignações em folha (dec.-lei n. 312, de 3-3-1938).

Até que, em 30-7-1938, o C.F.S.P.C. se transformou em D.A.S.P. (dec.-lei n. 579), criado pelo art. 57 da Constituição Federal de 10-11-1937.

O D.A.S.P., prossequindo, assim, no programa delineado, providenciou a expedição do dec. n. 2.955, de 10-8-1938, estabelecendo normas e criando a Comissão de Lotação das Repartições Públicas; tratou da especialização e aperfeiçoamento de funcionários públicos civis federais no estrangeiro (dec.-lei n. 776, de 7-10-1938) e culminou a sua obra com o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (dec.-lei n. 1.713, de 28-10-1939).

Em relação aos Estados, o movimento se processa com ritmo entusiasmador. Já criaram os seus serviços de pessoal centralizados e esboçaram a execução de um programa de administração de pessoal, nos moldes do federal, Alagoas, Paraíba, Pará, Rio de Janeiro, S. Paulo e Goiaz, já elaboraram os seus projetos, mas dependem de regulamentação.

Em breve serão expedidos os Estatutos dos Funcionários Estaduais e Municipais, de acordo com as normas estabelecidas pelo Governo Federal (dec.-lei n. 3.070, de 20-2-1941).

Na conformidade deste decreto-lei os Estados e Municípios deverão criar os seus Órgãos Centrais de Administração, estabelecendo os planos de classificação de cargos e de pagamentos, de seleção, promoção, com apuração objetiva, e de transferência. Terão de regulamentar o estágio probatório, reintegração, readmissão, reversão, aproveitamento, exoneração, demissão, disponibilidade e aposentadoria, acumulação, direitos e deveres.

Deverão, outrossim, definir as condições de estabilidade para os funcionários ocupantes de cargos de provimento efetivo e estabelecer normas para a admissão de extranumerários.

A EXPERIÊNCIA AMERICANA

Depois de uma exhaustiva investigação sobre os problemas da administração pública de pessoal — em 1935, — “The Commission of Inquiry on Public Service Personnel” — e em 1937 — President’s Committee on Administrative Management — sugeriram as seguintes medidas a serem adotadas para se estabelecer um programa construtivo com o fim de se obter maior eficiência e diminuição do custo dos serviços :

- a) extensão do “merit system” em “career service system” — dentro das diversas repartições, incrementando e desenvolvendo o serviço civil;
- b) criar Divisões de Pessoal, secções de pessoal, de acordo com as repartições, para administrarem um construtivo programa de pessoal, em vez de restringir a sua ação a política de nomeações;
- c) organizar os serviços gerais em bases de carreiras, com graus de promoção pre-estabelecidos;
- d) estender a “career service” até as posições mais elevadas não consideradas políticas;
- e) classificar em geral os serviços públicos em :
 1. Serviço administrativo;
 2. Serviço profissional e técnico;
 3. Serviço de rotina;
 4. Serviço de operário qualificado;
 5. Serviço de operário não qualificado;
- f) estabelecida a “career service” com base na competição inicial, e com promoções baseadas exclusivamente no mérito, permitir melhor remuneração aos cargos mais elevados de direção;
- g) encorajar e desenvolver o recrutamento dentro das instituições educacionais, tendo em vista a “career service”;
- h) prover os cargos técnicos e profissionais mediante certificado do órgão central de seleção;
- i) melhor utilizar e desenvolver o estágio probatório;
- j) evitar a burla do sistema do mérito com as nomeações de extranumerário;
- l) manter e desenvolver um sistema de promoção;

- m) assegurar aos funcionários um justo sistema de punição e demissão;
- n) estabelecer um bem estudado sistema de assistência e previdência, pecúlio, pensão, aposentadoria;
- o) promover e coordenar pesquisas e inquéritos nos serviços públicos, através uma repartição especializada, uma comissão ou conselho de administração de pessoal;
- p) encorajar uma perfeita cooperação entre as repartições de pessoal, federal, estadual e local;
- q) criar uma repartição central de pessoal dirigida por um administrador, não político, com personalidade, qualificação e experiência, cuidadosamente escolhido, através de concurso público;
- r) reconhecer a utilidade dos serviços de pessoal, dispensando assim maior cuidado na lotação — número e qualidade — dos diferentes trabalhos, ampliando as suas atribuições.

CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Em uma moderna organização, a primeira etapa de uma administração de pessoal é estabelecer um plano de classificação de cargos com gradações de trabalho, bem como um correspondente plano de remuneração, compensador.

Sem ser baseado em um bem estudado e administrado plano de classificação de cargos, não se poderá formular um programa eficiente de recrutamento e seleção, como será difícil se estabelecer um eficiente programa de administração de pessoal.

O ponto de partida para uma classificação é o cargo que se resume nos serviços prestados e responsabilidades suportadas por um funcionário.

Sobre a avaliação e gradação desses serviços e responsabilidades — classificação — gira as demais funções da administração de pessoal.

O vencimento atribuído só será justo se estiver em relação com a espécie de trabalho a ser executado e com o grau de responsabilidade a ser desempenhada.

O recrutamento e a seleção dever-se-ão basear nas qualificações exigidas para a perfeita execução dos serviços e o conciente exercício de tais ou quais responsabilidades, o que só se poderá verificar se for antecipadamente conhecida a espécie e grau de trabalho a ser executado e as responsabilidades a serem suportadas em cada cargo.

Sem as especificações de cargos, não se poderá saber em que mercado de trabalho se deverá proceder o recrutamento e como e para que se proceder a seleção. O trabalho dispendioso de recrutar pessoal habilitado e de selecionar o mais capaz redundará em resultados falhos, pessoal ineficiente e inoperante.

Por sua vez, na fase do "placement", iguais dificuldades surgirão e não se terá elementos para se estabelecer uma medida de avaliação da eficiência. Os que tiverem que preencher os boletins de merecimento terão que ser arbitrários, por falta de uma base, de um ponto de comparação para medir, avaliar o trabalho de seus funcionários em uma dada classe; com as transferências etc., o mesmo ocorrerá por falta de descrição, delimitação dos trabalhos, atribuições e responsabilidades das classes.

O plano de classificação tem íntima relação com o plano de pagamento; obedece, porem, a base, finalidade e tecnica distinta do plano de remuneração.

Como, porem, as atribuições e responsabilidades especificadas para um determinado cargo não são imutáveis, pelo contrário, acompanham a evolução dos serviços, constantes reclassificações são exigidas, bem como retificações nas especificações.

Assim, torna-se necessária a criação de um serviço especial, com funcionários especializados para instalarem e administrarem a execução do plano de classificação adotado.

A Administração e Controle do plano de classificação e de pagamento deve ser entregue a um órgão central de pessoal, com independência, não só para adquirir força moral em suas decisões, como para manter a indispensável uniformidade.

A *Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries* recomendou em 1920 a centralização do controle em um órgão independente; três anos depois a "Classification Act", de 4 de março de 1923, criou o "Personnel Classification Board" para administrar, rever e controlar as classificações feitas pelos diversos "Departments".

Em 30 de junho de 1922, o "Economic Act" transformou o "Personnel Classification Board" na "Personnel Classification Division da U.S.C.S.C.", para permanentemente cuidar da administração dos planos de classificação e pagamento.

Os dois princípios básicos em que se podem sintetizar os objetivos do plano de classificação de 1923 — "Equal pay for equal work — Fair alike to the government employees and the Tax payer" — forçaram a centralização.

Aproveitando ainda a experiência americana, vejamos as normas e métodos aconselhados pela "Public Administration Service", de Chicago, para se estabelecer um plano de classificação e para se especificar os cargos.

NORMAS E MÉTODOS PARA CLASSIFICAÇÃO E ESPECIFICAÇÃO DE CARGOS

As bases para classificação de cargos podem ser resumidas em :

- a) análise e avaliação das atribuições e responsabilidades de cada cargo dentro da organização existente ou serviço e a determinação da apropriada qualificação exigida;
- b) agrupamento dos cargos iguais ou semelhantes em classes, compostas de cargos que se agrupam debaixo de um mesmo título geral descritivo, para os quais sejam exigidos os mesmos requisitos e se possa estabelecer igual vencimento ou salário;
- c) definição das principais características desses grupos, classes ou carreiras.

Deve-se, outrossim, acrescentar ao título descritivo da classe ou carreira as características essenciais, a descrição das atribuições e responsabilidades, exemplos dos trabalhos a serem executados e as qualificações requeridas.

Assim, torna-se fácil a qualquer pessoa, pelo simples enunciado do título da carreira ou classe e pela leitura das especificações, ter conhecimento imediato da natureza dos cargos em cada carreira e em cada classe.

FASE PREPARATÓRIA — PREPARAÇÃO DO AMBIENTE

CONFECÇÃO DO QUESTIONÁRIO

Para, entretanto, se poder analisar e avaliar todos os cargos, tem-se que coletar elementos mediante questionários descritivos do trabalho individual, corrigindo-se incompreensões e possíveis enganos ou erros informativos, mediante indagação pessoal e local.

A tarefa mais árdua é a fase da preparação do questionário, instrução, catequese dos funcionários, chefes e diretores, procurando convencê-los das vantagens e utilidades em cooperar e preencher com detalhe e exatidão o questionário a ser distribuído.

Convencê-los que as especificações de cargos e funções, que ora se procura fazer, é em seu benefício, que não se desejam em absoluto informações sobre os seus conhecimentos, aptidões, eficiência no desempenho das funções, nada que

lhes diga particularmente respeito, mas apenas, a real e sincera descrição dos serviços e trabalhos executados.

Não se quer saber do trabalho que deveria ser feito ou que é atribuído em regulamentos ou ordens de serviço, mas simplesmente o serviço e trabalho como de fato ocorre diariamente.

Nos "surveys" que acompanhei, não só na "Classification Section" do "Personnel Office" da "Federal Security Agency" em Washington D. C., como também os que se realizaram nas cidades de S. Paulo, no Estado de Minnesota, e Los Angeles, na Califórnia, observei a atenção e o grande trabalho dispensado à fase preparatória — confecção do questionário e instrução aos funcionários, — que se fazia não só por escrito, largamente distribuído aos empregados, como por meio de reuniões em que praticamente eram feitas demonstrações, como preencher corretamente e responder acertadamente às perguntas do questionário a ser distribuído.

PRIMEIRA FASE — COLHEITA DE ELEMENTOS

Terminada a fase preparatória, os questionários eram distribuídos por intermédio dos diretores e chefes, de acordo com o número de funcionários em cada setor de serviço.

Aos empregados eram dados três dias para preencher e descrever o seu trabalho diário, com as suas próprias palavras, sem auxílio de outrem, porque ninguém melhor do que o próprio ocupante do cargo está mais habilitado a descrever as atribuições e as responsabilidades de seu cargo.

Dos chefes era exigido o recolhimento dos questionários distribuídos e a providência de mandar datilografar as informações, no caso de os empregados não o poderem fazer e prestar, então, em cada uma a sua informação, corrigindo possíveis enganos ou exageros de apreciação e aditando o que julgasse necessário.

Em caso algum, porém, lhes era facultado modificar ou procurar corrigir as informações prestadas pelos funcionários.

Reunidos os questionários e revistas as informações pelos chefes, eram, então devolvidos à Comissão, que os distribuía, por intermédio dos diretores de serviço ou chefes de repartição, que por sua vez reviam as informações dos funcionários e chefes, aditavam o que julgavam acertado e assinavam, também, os referidos questionários.

No caso de divergências essenciais entre a informação do funcionário e a do chefe, chefe de serviço ou diretor, a Comissão procedia a uma especial investigação, se possível local, diretamente entrevistando o funcionário, que na ocasião exibia provas de suas afirmativas.

Da mesma forma procediam em casos de dúvida, enganos e exageros nas informações prestadas.

SEGUNDA FASE — CLASSIFICAÇÃO E ESPECIFICAÇÃO DE CARGOS

Na segunda fase, o trabalho é exclusivamente afeto à Comissão encarregada da descrição e especificação de cargos e funções.

Os questionários recebidos pela Comissão são cuidadosamente examinados e grupados de acordo com a natureza geral dos trabalhos efetuados.

Seguia-se mais metucioso estudo dos questionários, afim de grupar os cargos em classes na base de grau de dificuldades dos trabalhos efetuados, e serem os mesmos executados debaixo de imediata, maior ou menor chefia ou direção e os executados com função de chefia ou direção, graus de responsabilidades na execução dos trabalhos.

Assim os cargos de simples trabalhos de rotina, serviços que geralmente são distribuídos aos novos e inexperientes funcionários, que são exercidos debaixo de imediata e constante chefia, poderão ser grupados em uma classe.

Cargos que envolvam atribuições e responsabilidades de maior âmbito poderão ser grupados em uma segunda classe mais elevada; e assim por diante.

Para o agrupamento dos cargos em uma mesma classe, não é necessário que todos sejam iguais; basta que se assemelhem, que os trabalhos possam ser exercidos debaixo do mesmo grau de dificuldades e responsabilidades, que se possam compreender debaixo de um título descritivo geral e que se lhes possa aplicar o mesmo exame seletivo inicial, estabelecer igual salário e se exigir as mesmas qualificações.

Completada a classificação dos cargos, dentro de classes e carreiras, por ordem hierárquica de grau de dificuldade e complexidade dos trabalhos e delineada ou rascunhada as descrições e especificações, os membros da Comissão, para evitarem más interpretações e enganos, submetiam e discutiam a classificação preliminar e as especifi-

cações com os diretores de Pessoal e procuravam quanto possível, pessoalmente, cientificar-se com os funcionários, quando necessário, sobre a exata natureza de seus trabalhos, deveres e exigindo mesmo prova ilustrativa material dos trabalhos feitos.

QUESTIONÁRIO

O Questionário deverá conter quatro partes :

PRIMEIRA PARTE — será de simples identificação; dever-se-á exigir — *Nome, cargo — Classe — Carreira, Quadro, Ministério — Repartição — Divisão — Secção*, lugar em que trabalha, se é cargo de carreira ou isolado, se exige trabalho durante toda a hora do expediente ou apenas algumas horas, neste último caso, quantas horas por dia.

SEGUNDA PARTE — em que se pedirá exposição detalhada do trabalho efetuado diariamente, salientando-se que o próprio funcionário deverá fazer a descrição de seus serviços, clara e simplesmente, com as suas próprias palavras; aqueles que executarem variada espécie de trabalhos que procurem expor como desempenham todos eles, colocando em primeiro lugar o que julgar de mais importância e assim gradativamente e explicando o tempo que despense em cada um, indicando horas e minutos etc..

Dever-se-á, outrossim, permitir que os funcionários se alonguem na exposição, adicionando folhas de papel ao questionário distribuído. Algumas perguntas ainda se farão necessárias sobre: máquinas e utensílios usados no trabalho — indicação do nome ou nomes, carreira e classe, do chefe ou chefes imediatos; — como o trabalho é distribuído, se é distribuído diariamente ou se ao entrar na repartição já tem o seu trabalho distribuído, trabalho esse de rotina, regular que se repete todos os dias, se o trabalho corresponde, apenas a copiar, reproduzir o que se lhe dá, se executa, apenas o que os chefes determinam ou se lhe é permitido ter alguma iniciativa ou tomar alguma deliberação ao executar o seu trabalho; — as responsabilidades que, no seu entender,

julga ter ao executar o seu trabalho; — quem revê e corrige o seu trabalho, qual a natureza de correções; — indicar nome ou nomes, carreira e classe, de funcionários cujos serviços estejam debaixo de sua orientação e assistência. Em caso de chefes de secção ou serviço, indicar, apenas, o nome da secção e o número de funcionários; — há quanto tempo desempenha os trabalhos descritos.

TERCEIRA PARTE — para ser respondida pelos chefes imediatos, em que se solicitará: que o chefe imediato confirme, discorde, complete justificadamente a descrição feita pelos funcionários chefiados; — a sua opinião pessoal sobre a natureza de trabalho e responsabilidade de seus supervisionados e o grau de assistência dada e a julgada necessária; — que indique, em sua opinião, quais as qualificações que julga necessárias no preenchimento das vagas que futuramente se verificarão; — que informe os trabalhos que parcialmente ou totalmente exigem conhecimentos de datilografia ou estenografia.

QUARTA PARTE — em que se pedirá aos diretores de Divisão, Serviço ou Repartição que confirmem, comentem e completem as informações dos funcionários e chefes e adicionem os requisitos, qualificações que julguem acertado se exigirem nos futuros provimentos de cargos.

Todas as informações devem ser devidamente datadas e assinadas pelos funcionários, chefes e diretores.

Afim de evitar dúvidas e reclamações futuras, o questionário deverá conter um original e duas cópias, ficando a segunda cópia em poder do funcionário informante, a primeira para ser manuseada pela comissão designada para redigir as especificações e o original constituirá o arquivo vivo, permanente, a ser utilizado pelos funcionários encarregados de organizar programas e editais de exames.

À medida que forem criados novos cargos ou os existentes sofrerem modificações, novos questionários deverão ser exigidos para completar ou retificar os arquivados, bem como as especificações deverão sofrer as necessárias correções.

ESPECIFICAÇÕES

As descrições, especificações ou atribuições das classes e carreiras devem compreender :

TÍTULO : — curto, simples, conciso e descritivo quanto possível. Deverá expressar distinções funcionais. Referências a quadros e ministérios ou repartições devem ser evitadas.

NATUREZA DE TRABALHO : — em que se descreverá — a natureza de trabalho realizado por um funcionário em seu cargo dentro da classe ; — o grau e natureza de assistência dispensada pelo chefe imediato na execução de seu trabalho e a assistência que o mesmo funcionário presta a outros ; — grau de dificuldade de trabalho — serviço mecânico usado, máquinas e utensílios ; — conhecimentos e aptidões necessárias para o desempenho do trabalho.

ESPÉCIE DE TRABALHO : — em que se procurará indicar especificamente, a título de exemplo, os trabalhos executados pelo funcionário em seu cargo dentro da classe.

Não se deverá entender que todos os funcionários de uma mesma classe deverão executar a espécie de trabalho descrito ou enumerado. O exemplo de trabalho especificado serve tão somente para indicar claramente a natureza de trabalho e facilitar, assim, aos chefes a melhor distribuição de serviço.

QUALIFICAÇÃO MÍNIMA : — serão as condições de experiência e conhecimentos exigidos em geral para os candidatos, serem admitidos a exame e provas. São os elementos básicos, mínimos, para se aceitarem as inscrições dos candidatos a exames ou a provas para promoção.

QUALIFICAÇÃO DESEJAVEL : — serão as condições de experiência, conhecimentos, base educacional, que seriam desejáveis se exigir para o melhor desempenho das funções.

VANTAGENS DAS ESPECIFICAÇÕES

Por especificação de cargos deve-se entender objetivamente um agrupamento de fatos em classes, colocando-se classes e cargos em sentido horizontal e vertical.

As especificações devem representar a natureza essencial de cada classe, afim de que se possa facilmente compreender a razão por que se grupam cargos em classes.

Quando se cogitar futuramente de atribuir vencimentos a novos cargos, de rever ou corrigir injustiças nos vencimentos ora pagos, a autoridade-competente terá as diferentes gradações de dificuldades e complexidade de trabalho em cada classe.

No caso de criação de novos cargos e de criação e desenvolvimento de serviços, os organizadores terão uma relação especificada de cargos e funções para determinarem os que necessitarão.

Os funcionários facilmente compreenderão os motivos dominantes das diferentes classes e graus das mesmas classes.

As especificações não deverão obrigatoriamente ser transcritas nos editais de exame. Servirão, apenas, como elementos básicos para os funcionários encarregados de preparação dos programas de exames se orientarem na organização das seletivas baterias de testes.

Os editais de exames devem ser mais minuciosos e os elementos necessários para maior detalhe, serão encontrados no arquivo dos questionários originais, que devem ser consultados seguidamente pelos funcionários encarregados da preparação dos programas de exames e editais.

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA "REVISTA" É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
