

Cursos



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PROBLEMAS DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

LEWIS MERIAM

(Trad. de Célia Neves, com a colaboração de
Mary Cardoso)

*BD/DASP
331.108.26:35.08
M564P
=134.3*

DEPARTAMENTO DE IMPRENSA NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL — 1954

INDICE

	Págs.
AGRADECIMENTOS	3
INTRODUÇÃO	5
Definição de Administração de Pessoal no Serviço Público ..	5
O ponto de vista do chefe de serviço	7
Tentativa no sentido de obter simplicidade e realismo	12
CAPÍTULO I — Análise de Cargos e Seleção de Funcionários	16
Descrição de três tipos de administradores	16
Análise de funções	21
Classificação de cargos	29
Classificação centralizada "versus" classificação descentrali- zada	31
Determinação da eficiência ou do valor dos empregados	35
Sistemas uniformes de avaliação de eficiência	46
CAPÍTULO II — Seleção de Funcionários	56
Três formas de preenchimento de vaga	56
Três tipos de vagas	68
CAPÍTULO III — Exames no Serviço Civil	86
CAPÍTULO IV — Fixação de Padrões de Vencimentos	105
Qualificações requeridas	106
Quanto paga o governo atualmente	107
Dados sobre atuais funcionários e sobre candidatos a funções públicas	108
Níveis de salário de outros empregadores por idêntico tra- balho	110
O problema de níveis de vencimento para cargos superiores	111
Custo de vida	119
O custo de vida como fator determinante do salário mínimo	120
O custo de vida como um dos fatores do nível de salário ...	123
Variações geográficas no custo de vida	127
Vantagens	130
→ Níveis de salário para determinada carreira e aumento de salários	133
→ Controle dos aumentos de salários dentro da série	138
X → CAPÍTULO V — Horário de Trabalho, Férias e Feriados	142
Horário de trabalho	144
Trabalho em horas extraordinárias	145
Férias	148

	Págs.
Verbas para pagamento de férias	150
Licenças especiais	153
Contrôle administrativo sôbre férias	156
→ CAPÍTULO VI — Licenças para Tratamento de Saúde	159
Duração das licenças para tratamento de saúde	162
Seguros contra gastos com doenças	164
Participação do govêrno na assistência médica	165
Ausência motivada por doença ou morte de pessoa da família	169
→ CAPÍTULO VII — Segurança no Trabalho	171
Repartições relacionadas com a segurança	171
Seleção de pessoal e segurança	173
Prédios e equipamentos e segurança	177
Abastecimento d'água e segurança	181
Necessidade da cooperação dos empregados para se conseguir segurança	183
Repartições com problemas peculiares de segurança	185
A fadiga como fator a considerar em matéria de segurança e eficiência	186
→ CAPÍTULO VIII — Aposentadoria	190
Objetivos do sistema de aposentadoria, do ponto de vista do administrador	190
Objetivos do sistema de aposentadoria, do ponto de vista do empregador	192
Objetivos do sistema de aposentadoria, do ponto de vista do público	196
Requisito de tempo de serviço para aposentadoria por velhice	208
→ CAPÍTULO IX — Moral e Disciplina	224
O aferrado à disciplina	227
O chefe	230
Sanções ligeiras	239
Demissões por motivo disciplinar	243
A necessidade de se atribuir capacidade investigadora aos técnicos de pessoal	248
CAPÍTULO X — Representação de Classe dos Funcionários Públicos	259
As Associações dos Servidores	259
Representação de empregados	260
Unões de Servidores Públicos	266
CAPÍTULO XI — Atividades Políticas	284
Proibição de atividades políticas e cobrança de contribuições	285
Dificuldades na aplicação das normas relativas a atividades políticas	287
Obrigatoriedade das leis sôbre atividades políticas	291

CAPÍTULO XII — Relação entre as Autoridades Políticas e os Servidores Cíveis	293
Vantagens do sistema britânico	293
Onde são traçadas as diretrizes	295
Distinção entre decidir e formular diretrizes	298
O problema da formulação de diretrizes a respeito de questões controvertidas	302
Resumo da situação atual	305
Possível aperfeiçoamento da situação atual	306
CAPÍTULO XIII — O Sistema de Carreiras e o Preparo Universitário para o Serviço Público	312
Os serviços de carreira existentes	312
A organização de um serviço de carreira para os administradores	315
CAPÍTULO XIV — Organização da Administração de Pessoal no Serviço Público	340
Organização de um serviço central de controle	346
Organização da administração de pessoal	369
Administração de pessoal evolutiva	382
APÊNDICE A — Ordem Executiva n.º 7.915, de 24 de junho de 1938, que altera o Regulamento do Serviço Civil	389
APÊNDICE B — Ordem Executiva n.º 7.916, de 24 de junho de 1938, que estende a aplicação do sistema de concurso no Serviço Civil	420
APÊNDICE C — Plano de inquérito sobre classificação de pessoal, incluindo questionário e instruções	426
ANEXOS — Inquéritos sobre cargos, salários e condições de trabalho no Território do Havai	433, 439, 450, 454

AGRADECIMENTOS

Alguns anos depois de haver o autor dêste livro ingressado, em virtude de aprovação em concurso, no United States Census Bureau, incumbiram-no de preparar um boletim estatístico do pessoal no serviço público federal. O interêsse especial que em consequência teve que dedicar à administração de pessoal persistiu, desde então, e fêz com que viesse a dispensar particular atenção aos problemas de pessoal, ao ver-se, mais tarde, diretamente interessado na execução do trabalho a cargo dos órgãos governamentais. Suas atividades, no serviço público e fora dêle, levaram-no a contatos e a aproximação com chefes de serviço, órgãos de administração-geral e respectivos corpos técnicos, especialistas em problemas de pessoal trabalhando em organizações educacionais ou de pesquisas e, algumas vêzes, com chefes políticos e comissões legislativas. A colaboração, com entidades de classe dos servidores públicos e com organizações cívicas interessadas em questões atinentes a determinadas categorias de funcionários, constituiu parte agradável de sua experiência. E', pois, muito grande a dívida de gratidão que contraiu com numerosas pessoas cuja experiência foi posta a seu dispor, na discussão de questões de pessoal. Infelizmente, porém, não pode, aqui, nem citá-las tôdas, nem destacar uns poucos nomes para menção especial. Pode apenas afirmar o quanto apreciou essa colaboração, que jamais poderá pagar.

Deseja o autor expressar sua particular gratidão ao falecido Arnold Bennett Hall, Diretor do Institute for Go-

vernmental Research, da Brookings Institution, no período de 1932 a 1935, a cujas palestras e a cujo contagioso entusiasmo muito deve da extensão dada a êste livro e da orientação de seu conteúdo.

A seus colegas do Institute for Governmental Research, que leram o manuscrito inicial e ofereceram ao autor a cooperação de boas sugestões — Fred. W. Powell, diretor em exercício, à época em que o livro ia tomando forma, Lawrence F. Schmechler, Arthur C. Millspaugh e Daniel T. Salko, membros do Conselho Consultivo — tributa especial reconhecimento. Agradece também a Charles A. H. Thomson, que serviu na Brookings durante os recentes estudos de reorganização administrativa, por ter revisto os originais desta obra, fazendo, a propósito, preciosas sugestões.

LEWIS MERIAM.

INTRODUÇÃO

Tivemos em vista três objetivos ao elaborar esta obra: 1) focalizar a administração de pessoal, no serviço público, como um todo; 2) encará-la sobretudo, mas não exclusivamente, do ponto de vista do chefe de serviço responsável pela execução de tarefa específica ou pela prestação de determinado serviço; 3) tratar o assunto de modo simples e realístico quanto possível, fazendo uso constante de casos ilustrativos. Cada um desses objetivos merece um comentário introdutório.

Definição de Administração de Pessoal no Serviço Público

Quando se deseja encarar a administração de pessoal no Serviço Público, como um todo, cumpre defini-la em termos amplos e gerais, capazes de abranger tôdas as relações entre o Governo, como empregador, e seus empregados. Para efeito de definição, êsse campo geral pode ser dividido em três ramos principais: 1) execução; 2) controle e 3) aperfeiçoamento.

A *execução* é a parte da administração de pessoal insuscetível de destacar-se do conjunto de atos que constituem o trabalho cotidiano de uma repartição e que se conserva, assim, nas mãos dos chefes responsáveis pelo serviço.

O *contrôle* é a parte da administração de pessoal isolada do conjunto e centralizada num órgão especializado, o qual controla os chefes de serviço no tocante às questões de pessoal. A Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos é um órgão dessa espécie: controla as autoridades

administrativas, relativamente às nomeações iniciais para os cargos efetivos e aos vencimentos das repartições subordinadas ao *Classification Act*, de 1923, tal como reformado posteriormente.

O *aperfeiçoamento* é a parte da administração de pessoal que tem caráter educativo; destina-se a descobrir melhores práticas e processos e encorajar-lhes a adoção. Esse tipo de trabalho pode ser encontrado em qualquer setor administrativo e as associações ou uniões de funcionários públicos, órgãos como a *Liga Nacional de Reforma do Serviço Civil*, repartições de pesquisa do govêrno, a *Assembléia do Serviço Civil dos Estados Unidos e do Canadá* ou organizações como a *Associação Americana dos Trabalhadores Sociais*, professôres de universidades e pesquisadores, podem no mesmo desempenhar papel importante. Às vêzes, órgãos legislativos como o Congresso podem contribuir materialmente para o assunto, por meio de inquéritos realizados quando da adoção ou reforma de leis sôbre pessoal, como no caso da Comissão Mista de Reclassificação dos Salários.

A *execução*, aspecto da administração de pessoal ainda não isolado do resto da administração cotidiana é, por sua vez, divisível em duas grandes categorias: 1) execução funcionalizada; 2) execução não funcionalizada.

A *execução funcionalizada* está a cargo de uma divisão especializada em pessoal ou de funcionários especializados em pessoal, dentro da própria repartição. Estas divisões no Govêrno Federal mantêm contato com a Comissão do Serviço Civil, aplicam certas técnicas de pessoal — classificação de cargos segundo funções e responsabilidades, avaliação de eficiência, etc., — dispõem dos necessários registros, resolvem casos individuais e, muitas vêzes, encarregam-se intensivamente do aperfeiçoamento do pessoal.

A *execução não funcionalizada* inclui as relações de dia a dia, e, se possível, mesmo as de minuto a minuto,

entre o funcionário e seu chefe imediato. As funções do chefe imediato, no setor pessoal, são em grande parte inseparáveis de suas outras atribuições e o chefe pode ter tido ou não algum treinamento especial em administração de pessoal. Esse tipo de administração de pessoal é, sem dúvida, o mais antigo. Muito se tem escrito sobre seus defeitos e foram estes que fizeram surgir o controle de pessoal e a execução funcionalizada. Nas organizações particulares, esse ramo da administração de pessoal está cada vez merecendo maior atenção, porquanto a experiência vem demonstrando que os chefes têm que ser preparados para tratar bem das questões de pessoal, tão inseparavelmente entrelaçados com seus outros deveres. A propósito, cumpre assinalar que o número de cargos no setor do controle de pessoal é bastante limitado; o volume dos encargos de execução funcionalizada é, sem dúvida, muito maior, mas nem por isso deixa de ser limitado. É grande o número de postos de chefia no campo da execução não funcionalizada, desde o supervisor mais humilde ao administrador mais elevado. Este aspecto da administração de pessoal merece, portanto, consideração especial, principalmente por parte daqueles que não esperam nem desejam tornar-se técnicos de pessoal, embora contem fazer outro tipo de trabalho ou exercer outra profissão.

O ponto de vista do chefe de serviço

A tentativa de encarar a administração de pessoal do ponto de vista do chefe de serviço é algo assim como uma consequência do desenvolvimento histórico do assunto. Considerando o fato de que o sistema chamado do "pistolão", origem das derrubadas de quadros inteiros de funcionários, foi introduzido no serviço federal dos Estados Unidos no Governo do Presidente Jackson e veio a transformar-se numa espécie de câncer político, muitos especialistas em administração pública ao estudarem as ques-

tões de pessoal preferiram encará-las do ponto de vista dos princípios da seleção pelo mérito, preconizando os serviços centrais de contrôle de pessoal geralmente chamados comissões de serviço civil, uns e outros entendidos como instrumentos capazes de eliminar o mal que o sistema do "pistolão" representava. Nos últimos anos tem-se dado atenção crescente às técnicas e processos de aplicação do sistema do mérito e à administração dos órgãos centrais de contrôle de pessoal. Esses são os aspectos positivos da administração pública, em oposição às antigas atividades para a eliminação do sistema do pistolão, chamadas aspectos negativos. Ainda assim, na literatura especializada, a maior parte da discussão, mesmo das mais novas técnicas e processos positivos encara o assunto do ponto de vista do órgão central de contrôle de pessoal.

Quem quer que tenha sido chefe de serviço em repartição federal atingida pelo *Civil Service Act*, de 1883, sabe muito bem que apenas uma parte relativamente pequena do verdadeiro serviço de pessoal fica sob a jurisdição da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos. A maior parte da verdadeira administração de pessoal, que determina a eficiência da repartição como uma organização viva, continua sob a responsabilidade da própria repartição, ramificando-se por toda a sua hierarquia.

De acôrdo com a legislação do serviço civil em vigor antes do decreto executivo de 24 de junho de 1938, a Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos penetrava na seara do administrador, principalmente em dois pontos: 1) quando se deviam fazer nomeações de pessoas estranhas ao serviço; 2) quando as classificações de vencimentos para cargos do Distrito de Colúmbia, subordinados ao *Classification Act*, de 1923, tinham que ser aprovadas pela Comissão. (1)

(1) Segundo a legislação antiga, quando uma autoridade administrativa do serviço federal propunha a promoção de um funcionário efetivo para uma classe superior, a recomendação era submetida à comissão do Serviço Civil. Se o cargo para o qual o funcionário devia ser promovido estava na linha normal de acesso, correspondente ao concurso

As novas normas, constantes do decreto de 24 de junho de 1938, a entrar em vigor em 1 de fevereiro de 1939, são apresentadas no Apêndice A. Pelas mesmas, o contrôlo da Comissão será provavelmente um tanto ampliado.

Em alguns dos Estados e localidades organizados sob leis do sistema do mérito, a Comissão do Serviço Civil tem maior poder e autoridade, mas mesmo sob os estatutos mais avançados a maior parte da responsabilidade pela administração de pessoal permanece com os chefes de serviço. Nas repartições federais não subordinadas ao *Civil Service Act*, de 1883, e nos governos que não adotaram o sistema de seleção pelo mérito, praticamente tôda a administração de pessoal permanece nas mãos dos chefes de serviço.

Séria divergência surge, muitas vèzes, nas palestras, conferências e reuniões, entre chefes de serviço, de um lado, e representantes das autoridades centrais de contrôles, de outro. Quando se aplica pela primeira vez uma lei de se-

mediante o qual ingressava no serviço, a Comissão geralmente aprovava a proposta. Só impunha sua autoridade se o administrador propunha promover o funcionário para outra carreira para a qual o candidato nunca demonstrara habilitações, perante a Comissão. Nesse caso esta podia recusar a aprovação, exigindo uma prova na qual o funcionário demonstrasse suas habilitações. Uma vez que a maioria das promoções caía dentro da linha normal de acesso, a audiência da Comissão do Serviço Público Civil constituía, via de regra, um processo rotineiro, pôsto em prática mediante a remessa das fórmulas necessárias. Segundo o conhecimento e a experiência do autor, seria um erro incluir êsse processo de promoção entre os principais contatos da Comissão do Serviço Civil com os chefes de serviço, porquanto o mesmo só tinha importância quando o administrador propunha um ato anormal, pode-se mesmo dizer irregular. Enquanto o administrador se conservava dentro das linhas normais, a Comissão lhe deixava, praticamente, completa liberdade.

Durante o tempo em que pertenceu ao quadro federal, como diretor de pessoal, o autor teve, em vários anos, um único caso em que a Comissão recusou as propostas de promoção. Tratava-se de uma funcionária incluída no serviço efetivo quando o Bureau do Censo foi transformado em órgão permanente, e ali classificada como escriturária. Quando se propôs a sua transferência para o cargo de agente especial ou fiscal do Departamento da Criança, no interior, a Comissão, muito justamente, investigou. O representante da Comissão deu-se por satisfeito com a experiência vitoriosa da funcionária, como assistente de inquéritos sociais, considerando como demonstrada sua capacidade para investigações no interior; mas foi de opinião que a mesma devia exibir, por meio de provas escritas, capacidade para elaborar e apresentar os resultados de tais investigações. As autoridades do Departamento concordaram plenamente com a exigência da Comissão, pois sabiam que a candidata podia muito bem passar nas provas justas, porém rigorosas, propostas pela Comissão, e perceberam que o processo ajudaria a afastar certos pedidos de transferências inconvenientes, feitos com insistência, a favor de funcionários do serviço civil que possuíam mais influência política do que capacidade para o trabalho que pretendiam fazer.

leção pelo mérito e o problema consiste em dominar os males do "pistolão", as comissões de serviço civil e os defensores do sistema sentem, geralmente, e com muita razão, que não podem confiar nas autoridades executivas para fazer as nomeações, pois que as mesmas foram politicamente selecionadas e precisam ser dominadas e controladas. Pode insinuar-se, assim, no espírito dos responsáveis pelos órgãos de pessoal a falta de confiança generalizada nos chefes de serviço. Quando, porém, o sistema do mérito passa a funcionar por certo número de anos, há a probabilidade de que os cargos mais elevados de muitas repartições sejam providos por funcionários de carreira, tão interessados quanto os representantes da Comissão do Serviço Civil no desenvolvimento e manutenção de altos padrões funcionais. Iguais aos membros da Comissão em ideais e objetivos, êsses funcionários de carreira podem mesmo ser superiores àqueles em conhecimento dos problemas concretos enfrentados pelas repartições. Se essas desempenham atividades científicas, profissionais ou técnicas, os funcionários de carreira, em geral, são superiores quanto ao conhecimento científico, profissional e técnico; quanto à familiaridade com os colégios, universidades e escolas profissionais, em que se obtém tal conhecimento; quanto à familiaridade com outras repartições e organizações profissionais que tratam de problemas similares. Via de regra, são especialistas no ramo, ao passo que os representantes do órgão central de pessoal são, quando muito, excelentes homens de cultura geral, com um conhecimento especializado das técnicas do serviço civil.

Nessa circunstância, um bom recrutamento para cargos iniciais exige a cooperação entre os funcionários de carreira dos departamentos executivos e os representantes da Comissão de Serviço Civil, peritos na técnica especializada de concursos. Muito freqüentemente porém a idéia enraizada nos representantes da Comissão de Serviço Civil,

de que não se pode confiar nos chefes de serviços, chega a impedir tal cooperação. As comissões de serviço civil podem agir por conta própria e “posteriormente” apresentar às autoridades executivas listas dos habilitados à nomeação; os chefes de serviço consideram estas listas extremamente insatisfatórias, invocando razões que expõem com calor e lucidez. Alguns dêles vão mesmo mais longe: asseveram que o sistema causa mais mal do que bem, conquanto ao fazer tais afirmativas deixem de reconhecer que foi êsse sistema que transformou em realidade a estabilidade no cargo e em carreira o exercício da função pública. Não fôsse a presente legislação do serviço civil, e trabalhadores capazes — científicos, técnicos e profissionais — não teriam substituído os “empistolados” nos cargos mais importantes; êles próprios não estariam interessados na manutenção de altos padrões administrativos.

Já que grande parte da literatura sôbre pessoal no serviço público tem encarado, principalmente, o ponto de vista do órgão central de pessoal; que mesmo nas jurisdições em que há forte órgão central de pessoal, a maior parte do verdadeiro serviço de pessoal continua sob a responsabilidade dos chefes de serviço; e que, freqüentemente, há grande divergência entre os representantes do órgão de pessoal e os chefes de serviço — resolvemos adotar o ponto de vista dêstes últimos no exame do assunto. Isto não significa que o órgão central de pessoal será ignorado; simplesmente, que só aparecerá, de vez em quando, justamente como aparece no trabalho dos chefes de serviço. O principal tópico que omitiremos é a história do sistema do “pistolão” e do aparecimento do sistema do mérito, isto é, da seleção para o serviço civil. A história do “pistolão” é encontrada em muitos outros livros. Outra razão impôs se abordasse a administração de pessoal do ponto de vista dos chefes de serviço. Muitos colégios e universidades mantêm atualmente cursos de

administração pública preparando a mocidade para o serviço do Governô. As pessoas familiarizadas com êste sabem que os cargos existentes nas repartições burocráticas excedem de muito os dos órgãos centrais de orientação. Assim, das pessoas diplomadas que ingressam no serviços público é maior o número daquelas que trabalham em repartições executivas do que em órgãos de orientação. Têm surgido queixas por parte dos chefes de serviço, de que os estudantes das universidades, que se dedicaram à administração pública, conhecem muito bem a parte de contrôle e órgãos centrais, mas não dominam bem o trabalho que têm que executar. Talvez essa dificuldade pudesse ser vencida, em parte, se se escrevessem mais livros de administração pública, não sôbre órgãos de "staff" e contrôle, mas também sôbre o serviço nas repartições executivas. Num certo sentido, portanto, a presente obra constitui uma experiência destinada a verificar a utilidade prática dessa maneira de encarar o assunto.

Tentativa no sentido de obter simplicidade e realismo

Chegamos à decisão de tratar o assunto tão simples e realisticamente quanto possível nas palestras que mantivemos com o falecido Arnold Bennett Hall, quando diretor do Instituto de Pesquisas Governamentais da Instituição Brookings. Chegamos à conclusão de que o livro deveria ser baseado mais na observação e experiência do autor que no estudo da literatura corrente; deveria tentar uma discussão minuciosa das técnicas de pessoal. A intenção não é improvisar técnicos de pessoal, mas promover melhor compreensão dos problemas gerais de pessoal, no Governô norte-americano. Procuramos, portanto, não estender as discussões de técnicas e de problemas técnicos além do necessário para permitir aquela compreensão geral. Já que tivemos por objetivos simplicidade e realismo, tentamos evitar a linguagem acadêmica e abstrata, dando

preferência aos termos comuns nas repartições públicas. Em algumas das instruções e dos exemplos, reproduzimos com o máximo de fidelidade as palavras de fato empregadas, embora o dicionário as considere linguagem familiar, se é que as inclui.

O emprêgo de casos ilustrativos exige certa explicação. Na prática, as questões de pessoal surgem geralmente como casos particulares ou problemas especiais. De fato, a maior parte dos valiosos esforços despendidos para a formulação de princípios de administração pública, constitui tentativa de generalização de casos específicos. Ao entrar no serviço público, aquêles que aprenderam os princípios nos livros são obrigados a inverter o processo administrativo normal, tentando aplicar o princípio ao caso ou problema específico. Os professôres de administração pública teriam maiores facilidades, se dispusessem, como material didático, de um grande número de casos concretos, de maneira que os estudantes pudessem pelo menos ver a aplicação do princípio a uma situação real ou mesmo deduzir os princípios de um estudo de casos. Infelizmente, a documentação dêsses casos concretos não é facilmente acessível, como no terreno jurídico, e os administradores em geral são ocupados demais para escrever sôbre os casos que conhecem. Além disso, alguns dos casos mais significativos são de tal maneira confidenciais que se transformam em múmias nos arquivos oficiais: o administrador nada pode dizer a seu respeito. Tentaremos, na presente obra, apresentar alguns casos ilustrativos, às vêzes no próprio texto; mais freqüentemente, porém, nas notas do rodapé. A maioria dêsses casos é tirada da experiência pessoal do autor, pois é difícil obter material de outras fontes.

A apresentação de casos reais, particularmente os relatados em certas notas do rodapé, fêz surgir uma questão relativamente à forma. Deveria o relato do caso limitar-se estritamente aos pontos do texto ao qual a nota é subordinada, ou deveriam os casos ser apresentados

como um todo, incluindo matéria talvez muito remotamente relacionada com o assunto discutido no texto, pertencente, embora, ao escopo da obra em geral? Conquanto a inclusão de questão relacionada com o caso apresentado em nota possa distrair a atenção do assunto principal do texto, decidiu-se incluí-la para que o caso fôsse integralmente exposto. Os casos reais nem sempre focalizam especialmente um só ponto: podem envolver vários outros. Às vêzes, os estudiosos da administração pública, ao analisar casos verídicos, tiram dêles não um simples princípio, oriundo da mente de algum escritor, mas a compreensão do complexo de fatores geralmente ocorrentes na administração real. Chegam, assim, à conclusão de que não estão tratando com princípios básicos, fixos, mas fatores significativos, cujo pêso varia em diferentes situações. Cumpre dizer alguma coisa a favor da inclusão de muito pormenor sem significação e estranho ao assunto, porque em casos verídicos de pessoal muito do que é sem significação e estranho ao assunto costuma acontecer, e o administrador é obrigado a separar o joio do trigo.

Como a experiência do autor ocorreu principalmente no serviço federal, suas observações pessoais e os casos que presenciou dizem respeito principalmente a êsse serviço. Seus contatos com os governos estadual ou municipal, nas poucas ocasiões em que para os mesmos trabalhou, não lhe permitem conhecê-los bem. E' verdade que leu sôbre administração de pessoal nessas áreas, tendo discutido seus problemas com pessoas que trabalharam principalmente nesses setores. Longe de concordar com os que defendem a opinião de que os princípios são os mesmos, seja qual fôr o nível de govêrno, o autor julga que diferenças reais explicam as grandes divergências. De fato, a experiência o afastou da idéia de que existem princípios de administração pública aplicáveis por tôda parte, levando-o à conclusão de que, quando muito, há fatores comuns na administração pública. Embora êsses fatores

possam ser praticamente os mesmos, nos vários níveis de govêrno, sua importância é geralmente diferente. Fatores como superfície, distribuição geográfica, natureza das atividades, grau de especialização e profissionalização, limites da divisão do trabalho e da indevida interferência da política na administração pública desempenham papel vital. Assim, por causa das diferenças de pêsso dos vários fatores, diferem as equações e, necessàriamente, as soluções.

O autor comunga do ideal de que os pesquisadores, no campo da administração pública, devem esforçar-se por obter objetividade científica, se bem que, raramente, julgue tê-la conseguido. Na presente obra sentiu-se profundamente consciente de que quando alguém escreve baseado em suas experiências e observações encontra tremenda dificuldade em ser objetivo. Embora se tenha grande dose de experiência prática e boa oportunidade para observar e discutir os problemas com pessoas que contam longos anos de serviço, um elemento essencial permanece sempre constante: o ponto de vista pessoal. O leopardo não pode alterar as suas manchas. Ninguém pode fugir a certas convicções pessoais ou, mesmo, a certos preconceitos.

CAPÍTULO I

ANÁLISE DE CARGOS E SELEÇÃO DE FUNCIONÁRIOS

Para uma boa administração de pessoal, são básicas a análise dos cargos, relativamente a funções e responsabilidades, e a seleção, para cargo, de funcionário que tenha as necessárias qualificações para desempenhá-lo eficientemente.

Descrição de três tipos de administradores

As autoridades administrativas, no que toca à sua atitude quanto à análise de cargos e à seleção de funcionários, podem ser divididas, "grosso modo", em três grandes grupos. O primeiro compõe-se daqueles que são extremamente pessoais, isto é, dos que consideram cada um dos funcionários como um indivíduo que conhecem muito bem, de quem gostam ou não, ou ao qual são mais ou menos indiferentes. O segundo grupo é constituído de administradores profundamente impessoais, que consideram as repartições como um conjunto de cargos que envolvem responsabilidades e funções muito concretas, as quais, por sua vez, exigem aptidões bem definidas. O terceiro grupo parte habitualmente de uma análise dos cargos, acurada, bem clara, mas é consciente de que o ocupante do cargo é um ser humano e que dois seres humanos nunca são inteiramente iguais, nem têm a mesma combinação de qualidades. Esse tipo de administrador faz, de tempos em tem-

pos, reajustamentos nos cargos ou na distribuição das tarefas, de maneira que as funções e os funcionários se casem tanto quanto possível. No freqüente ajustamento de funções e encargos, visa primariamente à obtenção de eficiência imediata; ou pode avistar mais longe e treinar deliberadamente alguns de seus empregados mais capazes para funções e responsabilidades maiores.

O administrador excessivamente pessoal — Como chefe, o pior talvez seja o tipo de administrador excessivamente pessoal, porque tudo depende de sua atitude em relação a determinado funcionário. E' possível que, numa repartição dessas, o funcionário que goze das preferências do chefe desfrute uma situação invejável, mas, no fim de contas não é isso que de fato acontece. Se ser o favorito significa simplesmente que todos os seus encargos sejam leves e fáceis, o funcionário sofrerá apenas o mal de ser conhecido e tratado como favorito. O caso é muito mais grave se o administrador, conhecendo o funcionário, gostando dêle e nêle confiando, lhe distribui tarefas e funções sem analisá-las detidamente e sem considerar as habilitações que o funcionário possui para desempenhá-las. Se isto acontece, o funcionário, mais cedo ou mais tarde, recebe uma tarefa importante que ultrapassa sua capacidade e a executa tão mal que o administrador se aborrece. Nesse caso, o protegido, que subira como um foguete, cai como uma vara, pois o administrador excessivamente pessoal permanece pessoal. Não vê que o fracasso resultou de sua própria inabilidade para analisar funções e responsabilidades, de um lado, e a fôrça e a fraqueza do empregado, de outro. Tal administrador dirá: "Confiei em Fulano, e êle não correspondeu à minha expectativa: nunca mais confiarei nêle". Na realidade, Fulano era um bom homem dentro do campo de sua competência, mas o administrador lhe dera uma tarefa difícil, inteiramente fora daquele campo, sem ter noção do que estava fazendo. Quando Fulano se transformou num elemento contra-

indicado, passou para o grupo daqueles de quem o patrão não gosta e nos quais não confia.

Em certa repartição, o chefe de uma comissão era de tal maneira pessoal que as sugestões dos favoritos habitualmente recebiam aprovação e as dos membros do outro grupo eram sempre recusadas. As propostas dos funcionários que lhe eram indiferentes eram as únicas por êle analisadas do ponto de vista do mérito. Aos poucos, o caráter excessivamente pessoal dessas decisões foi-se tornando conhecido não só dentro da organização, mas fora e acima dela. Afinal, êsse chefe foi afastado da função, mas quando isso ocorreu o pessoal já estava inteiramente desmoralizado, porquanto um bom funcionário não pode trabalhar eficientemente em tal atmosfera. Uma vez que a natureza humana é o que é, haverá sempre funcionários que descubram o meio de chegar até o administrador excessivamente pessoal, jogando com seus gostos e antipatias. A bajulação, algumas vèzes palpável e ruidosa, mas frequentemente sutil, pode ser ótimo instrumento para isso.

O administrador acentuadamente impessoal — O administrador excessivamente impessoal, que pensa quase que só em têrmos de cargos definidos, com funções e responsabilidades fixas, é, certamente, muito mais eficiente sendo também um individuo com quem é mais fácil trabalhar. Sob as ordens de tal administrador, os moldes da organização e as práticas e processos de trabalho tendem a permanecer fixos e rígidos, e os funcionários têm de conformar-se com êles. Tal sistema é talvez adaptável à média dos funcionários, mas não se adapta aos demais. O empregado indiscutivelmente superior sempre se irrita com as limitações de suas funções, enquanto o empregado que mal chega à média pode ressentir-se do esforço despendido, mesmo não estando sujeito a críticas pelas deficiências.

O administrador que analisa e ajusta — O administrador, que analisa tanto cargos como funcionários, asse-

melha-se muito a um treinador de "team" de futebol. Adapta o jôgo à capacidade dos jogadores. Em muitas repartições públicas a divisão do trabalho e mesmo a prática e o processo do trabalho, não são fixos nem rígidos, mas ajustáveis dentro de certos limites. Assim, muitas vêzes é possível dividir o trabalho de maneira que aos funcionários de capacidade limitada sejam atribuídas tarefas a seu alcance, ao passo que os realmente superiores são chamados para trabalho que exija grau mais elevado de competência e envolva responsabilidade maior. Tal divisão de trabalho, que ajusta os encargos à capacidade dos funcionários, aumenta quase invariavelmente a eficiência da repartição e, o que é bastante curioso, também a satisfação dos funcionários. Pode-se facilmente compreender que um funcionário superior se sinta satisfeito num cargo que envolva funções mais difíceis e de maior responsabilidade; e não é difícil imaginar que os menos hábeis prefiram tarefas ao alcance de sua competência e raramente se queixam do fato de não lhes serem confiadas obrigações mais difíceis (1). Via de regra, são cons-

(1) Infelizmente, muitos chefes experientes já verificaram, com tristeza, que há exceções a essa regra geral. O funcionário que ambiciona o trabalho mais difícil da repartição, mas ao qual faltam habilitações para fazê-lo bem, pode estar constantemente importunando o chefe com pedidos para que lhe sejam confiadas tarefas mais interessantes. O insucesso numa incumbência de pouca significação, de pequena monta, pôde não o convencer de sua incapacidade. O infeliz tem a impressão de que o chefe é contra êle quando diz que o trabalho não foi bem executado, ou quando lhe recusa tempo para progredir. O chefe experimentado, em tais circunstâncias manda rever por outros o serviço mal feito, discretamente, de maneira que possa julgar por si mesmo. Tem em mão um problema a respeito do qual falaremos mais tarde.

Ainda mais curiosos são os trabalhadores profundamente competentes que temem os cargos de chefia, com maiores responsabilidades. Muitas vêzes, funcionários excelentes não têm confiança na própria capacidade, confessando-se apavorados quando se lhes confia uma nova função importante. Podem mesmo negar-se a ela. Durante a Grande Guerra, uma funcionária excepcionalmente competente negou-se repetidamente a aceitar funções de chefia e, por fim, foi praticamente obrigada a aceitá-las. Uma vez no cargo de chefe, saiu-se bem e sua seção foi eficiente. A história de seu trabalho anterior forneceu a chave dessa atitude enigmática.

Em sua primeira função pública, trabalhara sob as ordens de um chefe severíssimo em assunto de disciplina rotineira. A funcionária, dotada de grande eficiência, rebelou-se contra o excesso de disciplina e com isso teve não poucas contrariedades. Criou-se nela um aparente desprezo pelos chefes; não queria ocupar um desses cargos e "ter tôdas as moças contra mim". Quando se tornou chefe, a contragosto, ma-

cientes de suas próprias limitações e se contentam em desempenhar diáriadamente, mais ou menos bem, as tarefas costumeiras.

Vêm a propósito ilustrações concretas de análise de cargos e funcionários. Em algumas repartições de estatística, o trabalho é organizado na base chamada "de mesa". O funcionário de cada mesa é responsável por tôdas as fases e processos incidentais da preparação de quadros relativos a determinado assunto; executa todos os trabalhos de rotina, desde a cópia e a soma, à elaboração de quadros e, mesmo, de comentários estatísticos e desenhos de gráficos. O resultado será bom ou mau, de acôrdo com o funcionário. A não ser que todos os empregados da repartição sejam excelentes, é certo que parte do trabalho será mediocre ou má.

O administrador que analisa tanto as funções como os empregados elimina o chamado sistema de mesa, dividindo o trabalho segundo o processo empregado na sua realização e de acôrdo com a capacidade dos funcionários. Os trabalhos rotineiros de cópia, soma e cálculo são reservados aos pouco eficientes nas tarefas mais difíceis. Os mais competentes são designados para conferentes, ficando responsáveis pela exatidão de tudo quanto passe por suas mãos. Os conferentes em geral trabalham aos pares. O mais antigo orienta o trabalho do grupo cujo serviço é conferido por aquêle par; o mais novo auxilia o mais velho e o substitui em sua ausência. Os conferentes descobrem logo as qualidades e falhas dos funcionários da repartição, distribuindo as funções mais difíceis aos mais competentes. Não é provável que os conferentes usem de favoritismo pois são responsáveis tanto pela quantidade

nejou a disciplina a seu modo. Na seção a seu cargo, praticamente não existia disciplina rotineira, e nunca houve necessidade dela. E, mesmo, tôdas as moças gostavam da chefe. Da seção dirigida pelo adepto da disciplina rotineira, subiam constantemente casos pessoais ao chefe da divisão. Da outra seção nunca surgiu caso algum, e, ainda assim, o trabalho era excelente.

como pela qualidade de trabalho; teriam, pois, que responder por qualquer preferência injustificável.

A Comissão Mista de Reclassificação de Salários do Congresso (*The Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries*) encontrou em 1915 uma situação semelhante, em certas repartições de tomada de contas algumas delas, os processos, logo que chegavam, eram entregues a um auditor responsável por tôdas as fases, desde o exame aritmético até ao da legalidade de cada transação. Em outras, as contas iam primeiro a uma seção de conferência, onde os calculistas verificavam por meio de máquinas todo o trabalho de cálculo, certificavam-se de sua exatidão, ou preparavam um memorando dos erros. As contas iam, então, ao auditor-técnico que, livre do trabalho rotineiro de cálculo, dedicava todo o seu tempo à importante tarefa de examinar o aspecto legal e de preparar os memorandos quando a transação não se apresentava legalmente perfeita ou quando a seção de conferência descobria erros nos cálculos. Esta segunda repartição, que adotava a divisão do trabalho e tinha empregados incumbidos de funções adaptados às suas aptidões, era infinitamente mais eficiente.

Análise de funções

Como consegue o administrador colhêr informações sôbre as funções dos cargos de sua repartição?

Nos serviços mecanizados, quer públicos, quer particulares, nos quais os trabalhos são especializados, repetitivos, operações que se sucedem, sempre as mesmas, praticamente, de dia para dia, a administração dispõe de uma técnica muito aperfeiçoada para a análise do trabalho, a qual inclui o estudo dos tempos e dos movimentos. Utilizam-se tais estudos, muitas vêzes, tanto para determinar o meio mais eficiente de execução do trabalho, como para

fixar a tabela de pagamento à base de peça produzida. A introdução desses métodos no serviço do Governo encontra oposição por parte das organizações de classe e, em certos casos, seu uso é mesmo proibido, exceto sob forma muito atenuada. Não discutiremos extensamente tais métodos porque o número de lugares nos quais podem ser usados com sucesso, no serviço público, é bem limitado; mas os responsáveis pelo manejo de um equipamento mecânico usado constante e repetidamente, dia e noite, devem familiarizar-se a fundo com essas técnicas de análise de trabalho. Com as necessárias modificações, provavelmente essenciais no serviço governamental, constituem elas instrumentos úteis tanto para o bom funcionamento da organização como para o tratamento justo e inteligente dos funcionários. (2)

Os cargos, no serviço público, são geralmente muito menos especializados do que nas indústrias de produção em massa. Os funcionários, principalmente nas menores unidades da organização, — que não permitem uma divisão minuciosa do trabalho, — não têm uma função, mas, uma série de funções. Em alguns casos a combinação de funções é constante, dia após dia; em outros, muda frequentemente. Certas repartições têm um ciclo periódico, tais como a semana, a quinzena, o mês, ou o ano; e o complexo das funções varia de acordo com o ciclo. Já outras repartições tratam de casos, projetos ou tarefas individuais, de modo que o complexo das funções muda, não só de acordo com o caso, projeto, ou tarefa particular, mas também com a fase da atividade. Tais atividades costumam percorrer uma série de processos perfeitamente distintos e separados, que se sucedem uns aos outros, em seqüência mais ou menos preordenada. Alguns desses processos podem ser muito mais difíceis

(2) A lei federal também estipula que "não serão usados cronômetros para medir o tempo dos escriturários ou de outros servidores em quaisquer dos departamentos executivos de Washington" (Estatuto 30, alinea 864).

do que outros, de modo que a distinção entre funcionários se baseia na capacidade para desempenhar bem os processos mais difíceis. A todos os funcionários de uma seção podem ser confiadas as tarefas simples, ao passo que só os mais competentes são solicitados para os trabalhos mais difíceis. A pessoa que está tentando analisar os cargos deve, portanto, considerar não somente as muitas semelhanças, porém, especialmente, as diferenças características. Dentro do grupo essas diferenças são em regra bem conhecidas e os trabalhadores realmente hábeis se orgulham de sua capacidade para bem desempenhar as funções mais difíceis.

A investigação por mesa — Se o complexo das funções se mantém mais ou menos constante, dia após dia, ou mesmo se segue um ciclo bem definido e razoavelmente curto, a investigação *por mesa* ou investigação *do cargo* dá bons resultados. De acôrdo com êsse sistema, um *investigador* (representante da chefia, ou do serviço de pessoal) visita o local de trabalho e examina fase por fase, as funções de determinado cargo, como lhe são descritas e executadas, pelo funcionário e por seu chefe imediato. Após o trabalho feito, prepara uma descrição das funções e responsabilidades, fazendo-o de modo que sua interpretação mereça a aprovação tanto do funcionário como do chefe. Se o investigador se empenhar em não perder as distinções sutis, de importância tão grande para os funcionários e para a eficiência da repartição, poderá, mesmo, preparar uma única descrição para um grupo de cargos iguais. Como a técnica de investigação *por mesa* é trabalhosa e lenta o investigador é tentado a descobrir semelhanças que permitam agrupamentos e descrições comuns ignorando aquilo que de pronto lhe pareça diferença sem importância; mas seu trabalho falhará ao fim colimado se não notar as distinções, pois, na utilização do material que colhêr a atenção será freqüentemente atraída não pelas semelhanças, mas pelas diferenças existentes.

Quando o confronto das funções varia enormemente, dia após dia, sem obedecer a ciclo algum ou seguindo um ciclo de longa duração, o investigador pode enganar-se redondamente numa fiscalização por mesa porque, mesmo que consiga adquirir uma noção muito clara, — talvez mesmo gráfica, — daquilo que o funcionário está fazendo hoje, sua idéia do trabalho feito um mês atrás ou do que fará no próximo mês pode ser muito vaga. Vê as funções tangíveis mas não as intangíveis e descobrirá também diferenças marcantes entre os funcionários interrogados. Alguns respondem apenas com sim ou não às questões que o investigador tem a habilidade e a prudência de formular, ao passo que outros podem ser prolixos mas não muito claros, por presumirem que o investigador tenha conhecimentos e formação para compreender a linguagem técnica, para reconhecer tôdas as fórmulas da repartição pelo número e para apreender em um minuto uma operação complicada. Vez por outra, o investigador ficará em dúvida sôbre se as funções, desempenhadas no último mês, ou a serem desempenhadas no próximo, são tão difíceis e de tanta responsabilidade como o funcionário assevera, e de se êle está simplesmente tentando enganá-lo. Aqui se lhe deparam dois perigos: um, permitir que suas principais reações em face da personalidade do funcionário o influenciem, e outro, deixar que as reações subjetivas relativamente a um dado tipo de trabalho anulem sua objetividade.

E' óbvio que o investigador que se utiliza do método de contrôle por mesa precisa conhecer a fundo o tipo de trabalho que estuda. Quando um grupo encabeçado por um ex-empregado de hotel investiga um grande departamento de estatística, quando um grupo de contabilistas fiscaliza a assistência a alienados em um hospital do Governo, quando um perito em máquinas de calcular investiga uma grande livraria, e quando pessoas que não têm conhecimento ou tirocinio de trabalhos sociais examinam

um departamento de assistência social, é praticamente certo que os fins em vista não serão alcançados. E o que ainda é pior, o pessoal da repartição sujeita à investigação, em geral do mais alto ao mais baixo cargo, acaba antipatizando com os investigadores. Se a organização é assistida como lhe parece conveniente, tudo se transforma em uma boa história para ser contada, quando alguém pronuncia a palavra “técnico”. Se os resultados são maus, a eficiência da organização pode ser seriamente prejudicada.

O investigador experimentado, versado no assunto, conhece a importância do fator *personalidade*. Certo funcionário parece não gostar do interrogatório e responde monossilâbicamente. Já outro recebe o investigador amavelmente, às vezes até com prazer e sem hesitar, dá informações que mesmo ao conhecedor do assunto parecem descrever perfeitamente a tarefa. (3)

Considerando as dificuldades que envolve, o tempo que exige e o cansaço que ocasiona, a *investigação por mesa* não deve ser recomendada como o primeiro e o principal método, embora em casos especiais tenha lugar de destaque como reforço a outros métodos. Em geral, uma combinação de métodos é melhor e mais segura do que um, em especial, usado exclusivamente.

O método do questionário — O melhor método, de modo geral, principalmente nas repartições grandes, talvez consista em exigir que cada funcionário prepare e submeta a seu superior imediato, periodicamente, uma descrição completa e pormenorizada das funções e responsa-

(3) O autor deve confessar, aqui, que certa vez foi levado a erro numa investigação procedida sobre certos cargos burocráticos de um serviço de estatística, a qual se entrosava em estudos realizados sobre uma repartição federal. O funcionário que entrevistava parecia altamente eficiente, até se descobrir que de vez em quando se poupava de longo e penoso trabalho apresentando cálculos fictícios. No exemplo citado a análise das atribuições do cargo não apresentava grande erro, mas a avaliação da eficiência do funcionário não tinha o menor valor. É difícil evitar que a personalidade e as maneiras do empregado influenciem na interpretação dos fatos.

bilidades do cargo que ocupa, num questionário que abranja todos os fatos essenciais. (4)

O funcionário deve indicar, claramente, o chefe a que está subordinado; se é próprio tem responsabilidade de chefia, e quais os funcionários que dirige pessoalmente. Sob esse sistema, os questionários referentes aos vários funcionários de uma seção, quando coerentes, entrosam-se uns nos outros como partes de um quebra-cabeça; e, tomados em conjunto, dão uma imagem completa da seção. Se não se ajustarem uns aos outros, é evidente que a investigação por mesa é necessária para esclarecer divergências. Se um funcionário alega que faz certas coisas, que na realidade são feitas por outra pessoa da repartição, será desmascarado, a não ser que o outro servidor que realmente desempenha essas funções não as mencione. Desde que as funções de mais alta responsabilidade são as comumente envolvidas em uma declaração deliberadamente falseada, não é provável que a pessoa que realmente as executa se esqueça delas. Experiências feitas com este método indicam que raramente os funcionários alegam desempenho de funções que de fato não executam. A personalidade pode ser revelada na maneira pela qual os empregados explicam suas funções e responsabilidades e as enfeitam mas é curioso notar que as subestimações

(4) Lawrence Schmeckebier, um dos colaboradores do autor, lembrou que seria útil a alguns leitores se se incluísse neste livro, como apêndice, um questionário de pessoal do tipo usado nos estudos sobre cargos. O autor resolveu então entender-se com Ismar Baruch, chefe da Divisão de Pessoal da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos, grande autoridade em classificação de cargos e pediu-lhe a opinião sobre a escolha de um questionário para esse fim, sendo-lhe sugerido aquele que foi elaborado em 1925, por uma comissão especial, para uso no Território do Havai o qual Baruch considerava mais adequado pelo caráter de generalidade.

O autor havia participado da citada comissão especial e possuía nos arquivos da Brookings uma cópia de todo o plano do inquérito, tal como fôra submetido ao Governador do Havai, em 18 de dezembro de 1925.

Parece, de fato, ao autor, que tal plano pode ter valor como exemplo típico e por isso é ele reproduzido na íntegra no apêndice C, com a devida autorização da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos. A execução do plano foi adiada, à época de sua apresentação, mas posteriormente o projeto foi levado a cabo, pelo Governador Territorial do Havai, sob a direção de Oscar F. Goddard, do "Bureau of Governmental Research".

são, pelo menos, tão comuns quanto as superestimações. Geralmente o confronto de questionários para cargos semelhantes ou correlativos esclarece os fatos ou aponta as questões que devem ser investigadas.

As descrições das funções e responsabilidades são revistas pelo superior imediato que geralmente é chamado a aprová-las ou a preparar uma descrição independente, ou, ainda, a fazer as modificações e correções necessárias. Os questionários percorrem a escala hierárquica, até que toda a organização seja ouvida.

Exame do trabalho e da documentação — Os questionários preenchidos pelos próprios funcionários, completados pelos inquéritos por mesa e outros métodos de apurar discrepâncias e discordâncias, não constituem os únicos métodos adotados pelos bons investigadores. Muitas seções têm produtos palpáveis e fichas de trabalho que podem ser estudados, não apenas como elemento de informação sobre determinado cargo ou funcionário (embora isso seja muitas vezes possível), mas, pelo menos, para dar a imagem global do trabalho da seção e servir de elemento para a avaliação da dificuldade e mesmo da qualidade do trabalho executado. Em alguns casos, as fichas de trabalho e outros elementos concretos são tão completos que dêles se podem obter informações adequadas sem ser necessário recorrer aos funcionários; entretanto, é bom hábito confrontar tais informações com as declarações feitas pelos mesmos. Muitas repartições têm instruções de serviço, regimentos, regulamentos, etc., que não têm grande auxílio.

Porque não confiar apenas nos relatórios dos chefes — De vez em quando, ouve-se a pergunta: “Por que preocupar-se com as declarações dos funcionários? Deixemos o chefe fazê-las para as diferentes classes de funcionários sob sua direção pois ele sabe tudo a respeito dos mesmos”. É verdade que, em geral, depois do próprio funcionário, o chefe imediato é, na repartição, a pessoa mais

bem informada relativamente ao trabalho. O quanto êle é bem informado depende de sua identificação com o serviço e do cuidado com que lhe segue as minúcias. Poderiam ser citados exemplos nos quais os chefes ignoravam artificios adotados no desempenho das funções e certos processos de trabalho a que os funcionários recorriam por conta própria. (5)

Às vêzes, os chefes, ao apresentarem relatórios, dão uma noção ideal, ao invés de real; relatam não o que existe, mas o que deveria existir. O grau de fidelidade do relatório de um chefe depende em parte de sua própria objetividade e imparcialidade. Se é extremamente pessoal, dado ao favoritismo, o relatório estará longe de ser sincero. O favorito é sempre executante do trabalho de responsabilidade; em contraposição, aquêle que não está nas boas graças só executa os encargos de rotina. Conhecem-se casos em que o chefe entregou todo o trabalho difícil ao favorito que, por sua vez, o passou silenciosamente a outro, que realmente o fêz, passando-o de volta ao favorito. O melhor processo não é confiar apenas no testemunho do funcionário, ou no do chefe, mas em ambos, confrontando-os com os dados existentes.

(5) Certa ocasião, o autor implantou um sistema de apuração de eficiência que julgava à prova de erro, mas os resultados obtidos com os funcionários de uma turma, localizada numa única sala, não concordaram nem com suas próprias observações nem com as do chefe da seção à que a mesma era subordinada. O funcionário que considerava o melhor do grupo apresentou a produção mais baixa, enquanto que o pior foi de fato, o de produção mais alta. O chefe da seção levou o trabalho que tinha que fazer para uma mesa vazia e pôs-se a observar. O chefe da turma executava um trabalho de bastante dificuldade e as moças que compunham o grupo, sabedoras desse fato, evitaram perturbá-lo e por isso recorriam tôdas à funcionária mais competente, quando encontravam dificuldade em suas tarefas individuais. O pior funcionário sentava-se ao lado da melhor e simplesmente pedia a esta que lhe resolvesse tôdas as dúvidas que apareciam. Daí resultava que freqüentemente a melhor funcionária interrompia o que estava fazendo o trabalho pronto. E uma vez que os registros de eficiência tomavam por base o número de casos resolvidos pelos funcionários, os resultados eram enganadores. Para corrigir a situação, apenas oficializamos o plano que as próprias funcionárias tinham pôsto em prática. Retiramos da chefe de turma as funções de supervisão que a impediam de concentrar-se no próprio trabalho; transformamos em chefe da turma a funcionária mais competente, porém detentora de baixa ficha de produção e, finalmente, afastamos a que apresentava produção mais alta, pois que a mesma demonstrara incapacidade de resolver sôzinha até mesmo casos de dificuldade média.

Classificação de Cargos

Numa repartição sob jurisdição de um órgão central de contrôle de pessoal e subordinada ao sistema de classificação de cargos segundo as funções e responsabilidades, os cargos têm que ser classificados segundo a lei que tal regula e de acôrdo com as instruções do órgão de contrôle. Consoante algumas leis de classificação, o próprio órgão de contrôle classifica os cargos nos padrões apropriados, ao passo que, segundo outras, é o chefe da repartição quem faz a classificação inicial, submetendo-a à aprovação do órgão de contrôle. A decisão dêste, em qualquer dos casos, é geralmente final. Quando não há lei de classificação, as autoridades administrativas fazem suas próprias classificações.

Definição de classe — De acôrdo com a moderna legislação americana sôbre classificação de pessoal, a classe costuma ser definida como um conjunto de cargos suficientemente semelhantes, em relação às respectivas funções e responsabilidades, de modo que as mesmas habilitações possam ser exigidas para o ingresso e a mesma remuneração possa ser paga, sob idênticas condições de trabalho. As várias classes são geralmente descritas em especificações de classe elaboradas e publicadas pelo órgão central de contrôle de pessoal. As especificações contêm: 1) um título oficial, curto, para cada classe; 2) uma descrição das funções e responsabilidade, de preferência ilustrada com exemplos de tarefas típicas; e 3) declaração do mínimo de habilitações exigido para admissão à classe.

Principais aplicações da classificação — Num sistema centralizado, as especificações de classe e as lotações dos cargos nas classes são usadas com dois fins principais: 1) fixar e controlar vencimentos; e 2) aplicar o sistema do mérito no recrutamento inicial e nas promoções. Hoje, na prática norte-americana do serviço público, com a no-

tável exceção dos professôres, a tendência tem sido no sentido de dividir uma dada vocação, ocupação, ou profissão — chamadas “séries” na terminologia de classificação do govêrno federal — em um número de classes que constituem os degraus de uma escala; e para cada classe, fixar uma tábua de vencimentos relativamente limitada, com um mínimo ou um máximo de vários padrões intermediários. O funcionário pode ser promovido de uma classe para outra, dentro de determinada série, segundo seu mérito no desempenho de funções e responsabilidades.

Alguns críticos asseveram que a divisão em classes distintas, dentro de séries funcionais, é por demais minuciosa. Deve-se lembrar, todavia, que, nos Estados Unidos, a prática vigente antes da adoção da legislação relativa à classificação padronizada de vencimentos era a fixação, pelo órgão legislativo, de um único vencimento para cada cargo, muitas vêzes sem levar em conta as funções e responsabilidades do cargo e a eficiência e o tempo de serviço dos funcionários. Os órgãos legislativos não estavam de modo algum preparados para fixar apenas umas poucas séries funcionais gerais, com uma ampla escala de vencimentos de alto a baixo de cada série, deixando à discricção administrativa a fixação da importância exata do vencimento, dentro dessas séries gerais.

Os órgãos legislativos hesitaram, não sem alguma razão, em estabelecer, ao invés de importâncias fixas, escalas de vencimentos, mesmo para classes pequenas, porquanto temiam que “todos os empregados subissem logo ao mais elevado grau de sua classe”.

A divisão de uma profissão, ou ocupação, em certo número de classes escalonadas, com distinções relativamente sutis entre as classes, no que toca a funções e responsabilidades, foi, assim, em grande parte ditada pela tradicional atitude legislativa norte-americana, que não agrada a quem julga que os órgãos legislativos devem deixar ao executivo uma grande dose de arbítrio nas questões

administrativas. Por outro lado, muitos administradores e estudiosos da administração de pessoal acreditam que, se a distinção entre as classes é real, embora sutil, serve a um fim importante, atraindo a atenção para as diferenças essenciais e assegurando maior cuidado na seleção para promoção de uma classe para outra. Os funcionários ficarão sabendo o que deles se exige para promoção à classe superior. Não podem ser pagos vencimentos elevados à base de tempo de serviço, apenas, enquanto o funcionário continuar a executar só os tipos inferiores dos trabalhos da sua profissão e a responder por uma pequena parcela de responsabilidade. Antes da aprovação da lei federal de classificação (“*Classification Act*”), muitos administradores dedicavam grande atenção a essas distinções sutis e as tomavam em consideração na seleção para promoção e na fixação de vencimentos, dentro de sua competência para fixá-los e ajustá-los. (6)

Classificação centralizada versus classificação descentralizada

A autoridade administrativa que acredita na análise de cargos e de funcionários e em reajustamentos constantes, tem que ter uma classificação de cargos, formal ou não,

(6) Alguns estudiosos do sistema nacional inglês assinalam que os ingleses não adotam tais classes pequenas em seu órgão central de controle — o Tesouro — o que é verdade. Mas é também verdade que muitos ministérios ingleses têm suas próprias subclassificações dentro das classificações gerais estabelecidas pela lei e pelas instruções do Tesouro. Essas subclassificações ministeriais muito se assemelham às nossas e, na verdade, parecem ser parte necessária de uma administração eficiente de pessoal. A diferença entre os dois sistemas, relativamente às classes, talvez não seja tão grande quanto foi propalada. Nos E.N.A., todo o plano de classificação, onde tem sido adotado, é considerado como um corpo único e as especificações são impressas em um só volume pelo órgão central de controle. Quem examinar esse volume de especificações de classes encontrará páginas e páginas dedicadas aos cargos de uma só repartição ou grupo de repartições conexas; e, por essas páginas, a maioria das outras repartições não se interessa. Os livros norte-americanos de especificações de classes seriam, de fato, relativamente pouco volumosos, se incluíssem apenas as especificações comuns à maioria dos departamentos e deixassem ao departamento interessado a publicação das especificações de cargos peculiares a um só departamento ou a um pequeno número deles. A Lei de Classificação de 1929, além disso restringe-se a um número relativamente pequeno de serviços gerais e padrões dentro dos serviços, deixando ao órgão central de controle a subdivisão das classes, dentro dos padrões.

baseada em funções e responsabilidades, porque a mesma é indispensável à apresentação e ao estudo metódico dos fatos. Se não estiver subordinada a uma lei de classificação geral, administrada por um órgão central de controle do pessoal, essa autoridade tem liberdade para organizar suas próprias classes, baseadas em funções e responsabilidades, para adotar as denominações que quiser, para lotar os cargos nas classes, e, tanto quanto o orçamento e outras leis o permitirem, para fixar vencimentos. Se for administrador hábil, eficiente, poderá conseguir resultados iguais e, muitas vezes, superiores, em sua opinião, aos que são obtidos sob lei de classificação administrativa por um órgão central de pessoal.

Merece consideração especial a convicção de alguns bons administradores de que podem fazer trabalho de classificação de pessoal e de fixação de vencimentos melhor, quando autônomos, do que sob a direção e controle de um órgão central de pessoal. Não cogitamos aqui de administradores parciais e extremamente pessoais, que se opõem ao controle centralizado, porque este impede o jogo de favoritismos pessoais ou políticos, ou, pelo menos, o dificulta; interessam-nos apenas os bons administradores, que defendem suas convicções honestas. A explicação da preferência pela autonomia parece ser o fato de que o administrador, livre de controle centralizado, decide por si mesmo e de acordo com seu próprio julgamento muitas questões de política geral que, sob uma lei de classificação, são decididas para ele, quer pelo órgão legislativo, quer pelo órgão central de controle de pessoal.

No serviço federal, por exemplo, o administrador pode estar convencido de que os funcionários excepcionais de sua organização têm direito a vencimentos semelhantes aos pagos pelas empresas particulares. Tal norma lhe parece eminentemente justa; ainda assim, o Congresso dos E.U.A. tem rejeitado sempre tais propostas, conservando em níveis muito modestos os mais altos vencimentos do

Classification Act. O mesmo administrador pode acreditar que os encarregados do trabalho burocrático de rotina devam ser pagos na base corrente do mercado da comunidade em que residem e essa base pode ser baixa em razão do número de moças que vivem em casa e apenas parcialmente dependem do salário para seu sustento. No *Classification Act*, o Congresso estabeleceu virtualmente um salário mínimo para tais funcionários; mas, mesmo assim, em comparação com o que o administrador gostaria de pagar, talvez fôsse elevado o que conseguiria economizar nos vencimentos dos funcionários de ordenados mais baixos, lhe daria mais do que o suficiente para pagar vencimentos elevados aos funcionários excepcionais, caso fôsse livre para determinar sua própria política e não estivesse prêso às normas fixadas pelo Congresso. Ele crê honestamente que sua política é melhor do que a que o Congresso estabeleceu em caráter definitivo em quase todo o Distrito de Colúmbia. Da mesma maneira, uma autoridade administrativa pode ser de opinião que duas taquígrafas de sua repartição merecem a mesma classificação e, por conseguinte, o mesmo vencimento de sua secretária-taquígrafa. Pagaria às três o vencimento mais alto atribuído à secretária-taquígrafa, não reconhecendo entre elas diferença alguma. A Comissão de Serviço Civil, porém, executando o *Classification Act*, insiste na diferença, não lhe permitindo pagar às outras duas estenógrafas o que êle julga devido. Tanto o administrador como os classificadores da Comissão de Serviço Civil podem estar de completo acôrdo, quanto às funções e responsabilidades dos três cargos; a dificuldade reside em que o administrador tem uma idéia diferente do valor relativo dos trabalhos atinentes aos mesmos e não considera razoáveis as diferenças estabelecidas nas tabelas de vencimentos do *Classification Act*.

As leis de classificação e padronização de vencimentos, executadas por um órgão central de pessoal, obedecem a

três razões principais: 1) impedir que administradores facciosos e extremamente pessoais exorbitem de seus poderes; 2) estabelecer uniformidade de política em tôdas as repartições por elas atingidas; e 3) prover o órgão legislativo de um mecanismo que lhe permita, ao votar as verbas, apreender os fatos de modo uniforme, ordenado e geral, e fazer reajustamentos e determinar a política à luz de todos êsses fatos. Quando cada administrador organiza sua própria classificação e fixa êle próprio os vencimentos, enormes discrepâncias surgem entre repartições diferentes e, algumas vêzes, até dentro da mesma repartição: a cargos comparáveis são atribuídos vencimentos de tal maneira diferentes, que se torna impossível qualquer justificação. Na falta de especificação de classes e de títulos padronizados, é quase impossível ao órgão legislativo ou à repartição de orçamento, conhecer os fatos e agir dentro das questões gerais de política ali envolvidas. São forçados a considerar os cargos individuais ou os pequenos grupos de cargos de cada repartição, sem elemento algum de comparação e não podem fazer reajustamentos gerais, aplicáveis ao serviço como um todo, à luz de todos os dados pertinentes. Existem dois axiomas muito usados para defender e apoiar as leis de classificação: ⁽⁷⁾ "Pagamento igual para igual trabalho" e ⁽⁸⁾

(7) No govêrno federal, entre os administradores que já estavam no serviço antes do "Classification Act" e os que ingressaram posteriormente, verifica-se comumente uma diferença interessante e significativa, na atitude que assumem em relação à administração centralizada do "Classification Act". Os administradores mais novos, das repartições atingidas pelo "Classification Act", muitas vêzes se rebelam contra o contrôle, pois estão certos de que poderiam agir melhor sem êle. Os administradores antigos reconhecem que o atual sistema de contrôle é muito superior ao antigo, em que o Congresso prescrevia pormenorizadamente, para muitas repartições, o número exato de cargos que cada uma delas deveria ter e o vencimento preciso de cada cargo. O Congresso costumava fazer grande uso das chamadas "relações discriminadas", ainda hoje adotadas por muitos Estados e municipalidades. A preferência dada às relações discriminadas resultou dos abusos decorrentes da concessão de dotações globais, que davam aos administradores quase completa autonomia no tocante a vencimentos. O "Classification Act" representa um compromisso entre os dois sistemas. Os administradores novos, que se rebelam contra o contrôle e desejam completa autonomia, não avalliam as dificuldades em que se veriam quando o Congresso resolvesse criticar o que considera vencimentos extravagantes. No govêrno federal, o Con-

“Vencimentos justos para o Governô, para os funcionários e para os contribuintes”.

Determinação da eficiência ou do valor dos empregados

Determinar funções e responsabilidades de um cargo é questão relativamente simples, comparada com a determinação da eficiência de um funcionário e com a avaliação de suas habilitações, não somente para o cargo que ocupa no momento, mas também para promoções a cargos superiores. (9)

gresso é a junta de diretores do ramo administrativo e pode, se o desejar, ditar à vontade leis pelas quais o trabalho deve ser conduzido.

(8) As funcionárias e as organizações femininas geralmente usam esse princípio da seguinte maneira: “Pagamento igual para igual trabalho, sem distinção de sexo”.

(9) Os órgãos de controle de pessoal e os serviços de pessoal dentro das repartições, quando classificam cargos baseados em funções e responsabilidades, costumam fazer uma divisão nítida entre o cargo e o seu ocupante. Ao fazerem a classificação, preocupam-se com as funções do cargo e não com a eficiência do ocupante. Presumem uma eficiência média e classificam apenas o próprio cargo à base das funções e responsabilidades e das habilitações exigidas na ocasião do ingresso, para o desempenho correto de tais funções. Do ponto de vista dos órgãos centrais de controle e dos serviços de pessoal, este procedimento é tão necessário quanto acertado. As técnicas para análise de funções e responsabilidades de cargos são radicalmente diferentes das usadas para medir a eficiência individual dos funcionários, e os objetivos dessas duas técnicas diferem. A manutenção da eficiência do funcionário é, além disso, responsabilidade precípua dos chefes administrativos, encarregados diretos das operações, ao passo que a classificação correta de cargos, à base de funções e responsabilidades, para fins de padronização de vencimento e aplicação do sistema do mérito, constitui uma função de controle destinada a manter os chefes administrativos em dia com as normas gerais. Do ponto de vista do chefe administrativo, encarregado de um grupo de trabalhadores, a distinção nítida entre funções e responsabilidades de um cargo e a eficiência de um funcionário, participa, muitas vezes, da natureza de uma ficção legal. Em alguns casos, é verdade, funções e responsabilidades de cargos são, praticamente falando, fixas e imutáveis e a administração deve conseguir funcionários que possam desempenhar eficientemente tais funções. Em muitos outros, entretanto, as funções dos cargos não são fixas nem imutáveis, e o tato das autoridades administrativas revela-se na maneira pela qual modificam as funções e as responsabilidades segundo a habilidade e a eficiência de cada funcionário. Assim acontece muitas vezes que, enquanto um funcionário ocupa determinado cargo, suas funções e responsabilidades vão mudando gradualmente, à proporção que aprende a desempenhar com perfeição as funções mais difíceis, e na medida em que seus superiores lhe deixam cada vez mais uma certa discricão. O que convém nesse caso é o chefe requerer ao órgão de controle que faça nova classificação desse cargo, baseando-se na mudança verificada nas funções e responsabilidades. A classificação de cargos tem um lado dinâmico — conservar a classificação em dia, — que materialmente difere do simples ato estático de reclassificar um serviço. A reclassificação de um serviço é feita com base em estudo geral, ao passo que

Provavelmente nada é mais difícil, nem requer habilidade maior, em todo o campo da administração de pessoal; não obstante tais dificuldades, uma avaliação cuidadosa é básica para atingir as duas metas desejadas: eficiência e bom moral.

Trabalhos mensuráveis — Num número limitado de cargos públicos, o trabalho consiste quase exclusivamente na produção diária de unidades padronizadas. Cada unidade é exatamente igual, ou, pelo menos, envolve substancialmente a mesma soma de trabalho, a aplicação do mesmo conhecimento e habilidade, o desempenho dos mesmos processos, na ordem-padrão. As funções são mais ou menos comparáveis com as de muitos cargos da indústria privada de produção em massa, onde, hora após hora, dia após dia, o operário executa exatamente os mesmos processos, à medida que as peças passam diante d'ele no transportador volante, ou na produção em cadeia. Uma vez que as peças produzidas são substancialmente iguais, é simples contá-las; e uma simples contagem é suficiente para apurar perfeitamente a quantidade da produção do operário. Se cada peça é inspecionada ou verificada para

a atualização da classificação deve ser feita à vista de casos individuais ou grupos de casos correlativos, que surgem de tempos em tempos. Para impedir que a classificação se torne obsoleta, pelo fato de as autoridades administrativas não comunicarem as mudanças que costumam constituir evoluções graduais, é essencial que o órgão de controle investigue de vez em quando a classificação de uma repartição, a fim de verificar se não está fora da realidade. A esse respeito deve-se lembrar que certas autoridades administrativas algumas vezes negligenciam ou mesmo se negam a comunicar alterações de funções e responsabilidades que exigiriam pagamento, ao funcionário, de um vencimento mais elevado. Defendem esta omissão com a alegação de que as dotações não permitem o pagamento de vencimentos mais elevados. Na verdade, uma boa lei de classificação confere ao funcionário o direito de pedir uma revisão de sua classificação, mas é natural que os funcionários hesitem em apelar contra os desejos e conselhos de seus superiores. Em certo caso, que não foi verificado pessoalmente pelo autor, um funcionário alegou que, em sua repartição, funcionários de classe mais baixa eram incumbidos de deveres de classe mais alta, sem alteração alguma, quer na classificação, quer no vencimento. Se um funcionário se queixava ou ameaçava apelar, voltava imediatamente a suas antigas funções e a outro funcionário eram confiadas as funções mais elevadas. Tais atitudes estão, na verdade, inteiramente no rol das coisas possíveis e indicam a necessidade de revisões periódicas da classificação, pelo órgão de controle de pessoal, e, incidentalmente, o lugar que deve ocupar na administração pública de pessoal uma associação representativa da classe dos servidores públicos, capaz de interpretar com independência os seus legítimos anseios.

estabelecer a qualidade do trabalho, também é simples determinar com precisão a qualidade da produção de cada trabalhador.

Em tais cargos, a quantidade e a qualidade do trabalho, e a fôlha de freqüência contam muito mais a história da eficiência do funcionário no cargo que lhe foi confiado. Admitindo-se mesmo que possam ter pouca relação com as habilidades potenciais não utilizadas pelo funcionário, êsses registros medem, entretanto, com grande rigor, seu valor no cargo que ocupa. Em alguns exemplos, funcionários em cargos dêsse tipo podem ser acusados de quebras de disciplina que afetam seu valor, mas tais casos não são comuns. Os fatos relativos à quebra de disciplina podem ser registrados e o caso considerado de acôrdo com a importância da ofensa e com a tradição disciplinar. Para a grande massa de funcionários encarregados de atividades padronizadas e repetidas, as estatísticas de quantidade e qualidade do trabalho e a freqüência servem como medidas exatas de sua eficiência na tarefa atual.

Trabalho de mensuração difícil — Na grande massa dos cargos públicos, o trabalho não consiste de unidades de produção padronizadas, de tal maneira iguais, relativamente ao trabalho envolvido, que simples estatísticas baseadas na contagem possam medir a eficiência. Administradores capazes empenharam-se no aperfeiçoamento de unidades padronizadas, úteis para medir quantidade e qualidade de produção, não somente com o fim de determinar a eficiência individual dos funcionários, mas também com o de controlar as operações e conseguir preços de custo, que possam constar de relatórios e estimativas. O problema é extremamente complexo e difícil. As dificuldades merecem alguma consideração, pois o administrador que vai avaliar a eficiência deve compreendê-las.

Mesmo quando as funções do cargo exigem que o funcionário execute diariamente os mesmos processos e aplique os mesmos conhecimentos e habilidades, as várias ta-

refas que desempenha podem não ser uniformes quanto à dificuldade. Uma dactilógrafa, por exemplo, pode ser incumbida de copiar um original corrente, de modo que a quantidade de produção dependa de sua exatidão e velocidade. Mas pode ter que copiar uma minuta mal feita, manuscrita, cheia de entrelinhas e correções, e até sentenças incompletas ou inserções indecifráveis. Neste caso, a sua habilidade na decifração do manuscrito é o fator determinante do tempo. As estenógrafas que fazem correspondência rotineira: “Em mãos sua carta de 23 do corrente, cujos dizeres, etc.”, apresentarão uma média de tempo muito superior à de uma estenógrafa, que está tomando ditado de um trabalho altamente científico, cheio de palavras e frases técnicas.

Numa repartição estatística, em que se faz muito cálculo, é sabido que o número de cálculo por hora depende em parte do tamanho das cifras com que se trabalha e em parte do número de registro dos algarismos a serem calculados. Em alguns casos, centenas de cifras podem ser divididas pelo mesmo número, ou como acontece geralmente, multiplicadas pelo mesmo fator. Basta registrar uma vez o fator e todos os cálculos subseqüentes são feitos rapidamente, sem descarregar a máquina. Já noutra tarefa, a máquina deve ser completamente descarregada e novamente carregada para cada cálculo.

Mesmo a simples cópia de números, tarefa comum nas repartições estatísticas, varia com a quantidade de algarismos das cifras copiadas, e, ainda com as fontes de onde provêm os números e a maneira pela qual devem ser dispostos no quadro a ser feito. Uma coisa é tirar uma coluna de números de um quadro simples e reproduzi-la exatamente no novo quadro. E outra coisa inteiramente diferente é escrever uma coluna de números de igual tamanho e comprimento, mas cada qual procedente de página ou fonte diferente. No primeiro caso, a habilidade e ve-

locidade de cópia são os fatores determinantes; no segundo, a velocidade depende da habilidade de achar os números nas diferentes fontes.

Assim, mesmo naquilo que parecer mais ou menos trabalho de rotina, o número de variáveis pode ser tão grande, que uma mensuração precisa se torna impraticável. O administrador pode, entretanto, julgar que vale a pena registrar o tempo gasto em cada tarefa, por funcionário. Se dois ou mais funcionários executam a mesma tarefa, ou tarefas relativamente comparáveis, conseguirá dados objetivos sobre a eficiência relativa.

Quanto mais longe se está da rotina e dos trabalhos repetitivos, menor é a possibilidade de mensuração, mesmo se os processos permanecem constantes, dia após dia. O volume de trabalho do impressor depende dos manuscritos que lhe são entregues. Alguns são tão bons que os pode ler de princípio ao fim, tendo raramente que recorrer ao lápis para fazer correções. Outros são tão ruins que o impressor é quase obrigado a redigir novamente, revendo, de fato, cada uma das sentenças. Alguns impressores são rápidos porque adotam um padrão de aceitabilidade relativamente baixo, ao passo que outros são lentos porque fixam um padrão alto. O resultado é que o administrador não pode medir nem a quantidade nem a qualidade, de acordo com uma unidade padrão. O máximo que pode fazer, servindo-se das fichas que registram o tempo gasto em vários casos, é estudar a natureza do trabalho envolvido nesses casos, o produto resultante, e chegar a uma conclusão quanto ao valor do funcionário ou ao valor relativo dos vários funcionários.

O administrador que dirige trabalhadores científicos profissionais tem dificuldade extrema em chegar a conclusões quanto ao valor relativo de seus funcionários. De um lado, tem um funcionário uniformemente digno de confiança idôneo. Tudo quanto faz apresenta cuidado metuculozo e grande habilidade, mas sem uma centelha de

originalidade ou brilho. De outro lado, o funcionário que mostra, às vezes, fagulhas de real originalidade e brilho, não é tão bom no conjunto de um trabalho pesado. Qual dos dois é o mais eficiente? O administrador sabe, em geral, que êles não se equivalem; que, em certa tarefa, um pode sair-se bem, ao passo que o outro talvez seja um desapontamento. Sua habilidade como administrador é demonstrada pela distribuição de encargos. Quando lhe pedem para julgar os dois, segundo um sistema uniforme de avaliação de eficiência, sente-se inclinado a não levar o assunto a sério, porque, embora ambos executem a mesma espécie de trabalho, na mesma profissão ou ciência, não são perfeitamente comparáveis. Até aqui temos considerado cargos nos quais os funcionários fazem a mesma espécie de trabalho cotidianamente. Tais cargos se encontram geralmente em organizações grandes bastante para permitir uma divisão muito minuciosa do trabalho. Existem centenas de cargos — especialmente em pequenas seções — em que o funcionário desempenha, no mesmo dia, várias obrigações, diferentes e distintas, algumas das quais simples e rotineiras, e outras difíceis ou que envolvem grau considerável de responsabilidade. Tentar medir a quantidade e a qualidade do trabalho, sob tais circunstâncias, é inteiramente impossível. O que pode ser medido com precisão é geralmente a parte mais rotineira da tarefa que qualquer bom funcionário desempenha razoavelmente bem. A parte que não pode ser medida é a que exige maior conhecimento ou habilidade, ou que envolve maior responsabilidade. Do ponto de vista do tempo gasto, é provável que a parte de rotina ultrapasse, de muito, a parte mais difícil, mas o administrador, muito justamente, julgará o valor do funcionário, baseando-se nessa parte. Talvez só ocasionalmente o empregado tenha de tratar com o público ou com a imprensa, assim como elaborar regularmentos oficiais; mas, se não é capaz de desempenhar essas tarefas, e desempenhá-las bem, porá

seu superior em dificuldade. A utilidade do funcionário para a repartição dependerá não sòmente de sua habilitação em fazer bem a parte rotineira de seu trabalho, mas também em desempenhar a contento as funções ocasionais de maior responsabilidade e dificuldade.

Relatório dos chefes — Exceto em casos relativamente raros, nos quais os funcionários se ocupam com trabalho que pode ser medido com exatidão, tanto em relação à quantidade como à qualidade, a avaliação da eficiência deve basear-se, no todo ou em parte, no julgamento daqueles que conhecem bem a atuação dos funcionários. (10)

Numa organização relativamente pequena, o diretor pode conhecer pessoalmente o trabalho de cada um de seus subordinados. Através dêsse conhecimento pessoal, estará a par de fatos nos quais deve basear seu julgamento. Tais exemplos, são, entretanto, bastante raros. Em muitas organizações, o diretor depende, pelo menos, dos relatórios e julgamentos dos contramestres e chefes de seção, que estão em contato direto com os trabalhos dos empregados sob sua supervisão imediata. São êles que conhecem os fatos ou que estão em situação de averiguá-los; e um julgamento, para ser honesto e justo, deve basear-se em fatos.

Uma vez que o diretor responsável deve, em muitos exemplos, basear sua própria conclusão em fatos apresentados pelos chefes seus subordinados e em suas opiniões, é imperativo que os conheça bem, e que, de vez em quando, lhes confira a objetividade e a imparcialidade. Deve levar em conta que êle vê a grande massa dos fun-

(10) Alguns livros sòbre pessoal dizem que, na avaliação da eficiência, os avaliadores devem ser objetivos e não subjetivos. Isto é fácil de dizer; o que é extremamente difícil, ao fazer uma avaliação, é traçar uma linha nítida entre o que é objetivo e o que é subjetivo. Se dada tarefa envolve relações humanas, tem-se que usar a maior objetividade possível na consideração de matérias que são marcadamente subjetivas. "Um sorriso irresistível" não encontra lugar no estudo objetivo de um perfurador de cartões, mas pode ser qualidade favorável para alguém que tenha de tratar com o público, conseguindo não só que as pessoas esperem pacientemente, como até que se retirem sem ser atendidas.

cionários através dos seus subordinados. Algumas autoridades subordinadas têm visão normal; outras são perturbadas por miopia ou presbitismo, algumas vêzes acompanhado de astigmatismo. A não ser que se corrijam êsses defeitos, o próprio diretor agirá com uma visão errada. Muitas das piores situações que o autor tem encontrado nas organizações por êle estudadas tiveram sua origem no fato de que o diretor aceitou, sem confronto ou correções, os relatórios e conceitos de seus subordinados.

Como pode ser confrontada a visão dos chefes subordinados?

O administrador deve exigir que o chefe lhe forneça, até o máximo possível, todo o material disponível relativamente aos fatos que o administrador considere importantes. Por êsse meio, o diretor vê se todos os pontos essenciais constam dos relatórios, impedindo, assim, que o chefe se concentre em um só ponto, ignorando o resto. Alguns chefes pouco ligarão para a disciplina, por exemplo; já outros a considerarão essencial, ignorando a produtividade real do funcionário. Alguns chefes não gostam do funcionário que sugere alterações nas praxes e nos processos de trabalho. Outros nunca perdoam ao funcionário que duvida da sua infalibilidade.

S. N. D. North, quando diretor do Bureau do Censo (1903-1909), tornou regra geral a transferência dos funcionários contra os quais existia um boletim de eficiência pouco favorável. O funcionário era informado do boletim desfavorável, assim como o novo chefe, para cuja seção fôra transferido. Dava-se assim, ao funcionário, uma oportunidade para defender-se das acusações, se o quisesse, e uma oportunidade para corrigir os defeitos, se as acusações fôssem fundadas. O novo chefe devia comunicar com freqüência os progressos do funcionário assim transferido. Por meio dêsse processo, o "Bureau", foi gradualmente identificando um grupo, que North chamava "pêso morto", composto de pessoas contra as quais a maio-

ria dos chefes de repartição havia apresentado informações desfavoráveis. O problema se transformou, então, em como excluí-los da fôlha de pagamento — coisa então mais difícil do que hoje, porque o govêrno naquela época não dispunha de sistema de assistência a funcionários velhos ou prematuramente invalidados.

Em certos casos, o sistema evidenciou grande injustiça, como, por exemplo, no caso do chefe que acreditava que nenhuma mulher, casada com marido capaz de sustentá-la, deveria trabalhar; e que, por isso, apresentou relatório inteiramente contrário a certa senhora casada. Sua fôlha de licença para tratamento de saúde não era boa, mas todos os outros chefes, com os quais havia trabalhado, lhe tinham dado ótima classificação. O novo chefe lhe deu excelente classificação e a fôlha de licença passou por certa melhora. Essa funcionária foi subindo no serviço público até tornar-se modelar chefe organizadora.

Esse relatório desfavorável foi provavelmente o único de uma carreira de grande êxito, de cêrca de trinta e cinco anos de serviço.

As reuniões de pessoal de uma dada classe, dentro da repartição, para discutir os padrões que devem ser aplicados na avaliação do seu trabalho, têm um duplo valor. A discussão pode trazer à balha divergências entre os chefes ou entre um chefe e seus funcionários, o que ajuda a avaliação e a educação dos chefes. Assim, os funcionários aprendem, por meio de discussões, o que dêles se espera, não sòmente por parte dos chefes, mas também por parte dos colegas. Se foram selecionados à base do mérito e são habilitados para o trabalho, é provável que surjam de tal discussão padrões razoáveis e justos. Se, por outro lado, os funcionários são de nível baixo, a praxe de reuniões fará, sem dúvida, mais mal do que bem. Com um grupo de nível baixo, o diretor ou o chefe deve impor certos padrões e torná-los acessíveis aos funcionários, por meio de explicações quanto aos métodos que serão em-

pregados para ajudá-los conseguir a competência desejada. Certas queixas, por parte de um grupo de baixo nível relativamente a seus chefes, podem ser indicações da necessidade de mudar o pessoal; nem sempre atingem o chefe.

A opinião dos colegas é de grande valor. A questão é como consegui-la, pois os melhores funcionários não são contadores de histórias, mesmo quando conversam muito entre si. Instintivamente, o administrador desconfia do contador de histórias. Às vezes, a avaliação da eficiência pelos próprios funcionários pode constituir plano a usar com vantagem. De acôrdo com êste plano pede-se a todos os funcionários, ou a um grande número, que classifiquem os colegas, inclusive os chefes, na ordem de seu valor para a repartição, ou segundo certas qualidades essenciais. Essas listas são, então, submetidas ao diretor ou a seu representante, sem passar pela hierarquia regular. O chefe imediato pode não as ver nunca. Em certos exemplos, êsse sistema foi usado de modo muito satisfatório, por ocasião de uma redução de pessoal. Nem todos os funcionários foram chamados a participar da avaliação: sômente aqueles que gozavam de boa reputação na repartição. A semelhança nas avaliações foi espantosa. (11)

Alguns administradores têm habilidade especial para contatos pessoais e para conhecer o pessoal de sua organização, seja qual fôr o cargo ocupado na hierarquia oficial. (12) Tal administrador conversa com os funcioná-

(11) Está sendo experimentado o plano de certos funcionários fazerem sua própria avaliação. Êste método talvez seja muito útil para auxiliar os funcionários a se desenvolverem e se ajustarem, mas seu valor, como base de comparação entre funcionários, parece discutível. Quem tem subordinados aprende a distinguir as autocríticas indevidamente modestas das excessivamente favoráveis e elogiosas. Certos funcionários são muito conscientes de sua própria perfeição e dos defeitos dos colegas e chefes. Suas auto-avaliações seriam documentos psicológicos interessantes, mas de nenhum valor especial, na consecução de uma avaliação objetiva.

(12) Poucos meses depois que o autor entrou para o "Census Bureau", S.N.D. North, o diretor, mandou chamá-lo. Durante mais ou menos três quartos de hora, interpelou-o a respeito de seus professores e colegas de curso, de seus pais e irmãos, das pessoas, enfim, que sabia que o autor devia conhecer. Durante tôda a deliciosa entrevista, o autor ficou imaginando que estaria o diretor desejando dêle. Por fim tudo

rios a respeito do trabalho, em ocasiões oportunas, em geral ouvindo mais do que falando. Quando o diretor é um homem dêsse tipo, é muito freqüente encontrar, em uma reunião, não apenas os chefes oficiais, mas algumas pessoas convidadas pelo diretor, que deseja conhecer seu ponto de vista. Se não falam espontâneamente, êle lhes dirige perguntas diretas e significativas. Alguns chefes desaprovam tal maneira de proceder, por julgarem que isso diminui sua autoridade; mas, por sua vez, êsse tipo de administrador superior não se interessa por tal espécie de chefe. E' o que não deseja um patrão, mas um guia para um grupo e, por êsse método, tenta conseguir o que há de melhor no grupo. Seu objetivo é que os chefes dirijam as seções da mesma maneira.

As organizações mais avançadas costumam ter um encarregado de pessoal que, em geral, não tem autoridade administrativa direta sôbre os funcionários de linha, que dirigem o pessoal. Êle faz parte do "staff" do diretor. Um de seus deveres é estudar os problemas individuais de pessoal que surgem na repartição. Suas funções oficiais incluem não apenas entendimentos com os chefes, mas também com os funcionários. Pode dedicar

se esclareceu, quando aquêlê lhe disse que gostava de empregar um pouco de seu tempo para conhecer os novos auxiliares.

Quando North deixou o serviço, os funcionários pediram licença para despedir-se dêlê. Algumas centenas passaram por sua sala, numa fila única, parando cada um para cumprimentá-lo. Os estatísticos-chefes e os chefes das divisões estavam um pouco atrás e se adiantaram para junto do diretor à medida que os funcionários da respectiva seção se aproximavam, para lembrar-lhe os nomes que porventura houvesse esquecido. Nem uma só vez o diretor hesitou quanto ao nome de um funcionário, tendo sempre para cada um palavras reveladoras de reconhecimento pessoal. Essa recepção se deu quando estava no auge, em Washington, a moda de oferecer fôlhas de louro.

Uma das funcionárias, a primeira a passar, ofereceu ao diretor um enorme ramo de louros. Êste o aceitou amavelmente. Logo que ela desapareceu um chefe se adiantou para o diretor, a fim de livrá-lo dessa carga incômoda, mas aquêlê não concordou e ficou segurando com a mão esquerda o enorme ramo, durante todo o tempo em que os demais funcionários desfilarão.

Certa tarde, o autor e um companheiro tinham trabalhado até fora de hora e aconteceu que tomaram o bonde juntamente com algumas mulheres que haviam acabado de fazer a limpeza da repartição. Na esquina seguinte, o diretor tomou o bonde. Parou durante alguns minutos para falar com as mulheres e depois se juntou a nós para conversar sôbre o serviço. E como disse então uma das mulheres: — "Não era um camaradão?"

mais tempo a êsses problemas do que o diretor e conserva consigo todo o arquivo. Conhece as várias técnicas para resolver as situações. Sua posição o torna capaz de colher para o diretor fatos que atenuam a parcialidade dos chefes, na avaliação da eficiência.

Sistemas uniformes de avaliação de eficiência

Até aqui, a determinação da eficiência dos funcionários tem sido considerada do ponto de vista da autoridade administrativa, responsável pelo funcionamento da repartição. As pessoas interessadas em rendimento no trabalho, na administração pública, reconhecem que, para o govêrno ser econômico e eficiente, cada funcionário deve ser eficiente. Procuram, pois, conseguir eficiência diretamente através do processo legislativo, defendendo leis que exijam a introdução de sistemas de avaliação de eficiência. Os membros dos órgãos legislativos, nos governos que adotaram o sistema do mérito e pelo menos parcialmente removeram ou reprimiram o "sistema do pistolão", aceitam com facilidade tais propostas. E' perfeitamente claro que, sob o sistema do mérito, tanto os vencimentos como as promoções devem basear-se em funções e responsabilidades e na eficiência do funcionário no desempenho de tais funções. E' fácil organizar um estatuto que estipule o processo de avaliação de eficiência. A coisa tôda é tão lógica e simples, que é difícil alguém se oponha à adoção de tal legislação; ainda assim, o autor tem a convicção de que as leis reguladoras de sistemas uniformes de avaliação de eficiência, prescritas e em parte executadas pelos órgãos centrais de pessoal, tais como a Comissão do Serviço Civil, têm feito, pelo menos, tanto mal quanto bem.

Eis aqui quatro itens que devem ser lembrados:

1. Até que ponto a eficiência pode realmente ser medida, depende da natureza do trabalho;

essa varia enormemente de repartição para repartição e até de uma classe para outra, dentro da mesma repartição.

2. O material, sôbre o qual devem basear-se as avaliações de eficiência é mais ou menos o mesmo que é usado nos relatórios de análise de custo e contrôle da produção.

3. O problema da avaliação da eficiência torna-se cada vez mais complexo à proporção em que aumentam o número de seções diferentes e o número de padrões existentes entre as unidades mais baixas da hierarquia e as mais altas.

4. As avaliações de eficiência devem ser corrigidas, em razão da parcialidade das autoridades avaliadoras.

Os sistemas de avaliação de eficiência, elaborados por um órgão central de contrôle e impostos de cima para baixo, tendem quase inevitavelmente para a uniformização e a padronização. São comumente planejados de maneira a se adaptarem a tudo; o resultado é que muitas vezes na prática não se adaptam a coisa alguma ⁽¹³⁾. Os administradores que lutaram conscienciosa e sinceramente para estabelecer sistemas de avaliação de eficiência, em

(13) A dificuldade é que os sistemas uniformes, ou sistemas elaborados por um órgão central, devem necessariamente adotar definições muito gerais. Os vários fatores a serem avaliados são definidos superficialmente. As definições, tão latas e gerais que não se aplicam diretamente às funções e responsabilidades de uma determinada classe. Para aplicá-las a uma certa classe é preciso interpretá-las. Não são, pois, de modo algum, padrões de mensuração para o trabalho feito em cargos de determinada classe. Constituem, mais, um esquema ou plano, de acôrdo com o qual o diretor ou chefe deve elaborar seus próprios padrões. Infelizmente, o esquema ou plano foi imposto sem consideração alguma quanto à natureza do trabalho a ser avaliado ou à possibilidade de elaboração de padrões reais. A situação é particularmente má quando os planos impostos não sômente definem os fatores em termos latos e gerais, mas fixam também os pontos que devem ser atribuídos aos vários fatores. Do ponto de vista do chefe de serviço não apenas os fatores, mas também seus respectivos pesos, devem ser relacionados com a classe particular de cargos a serem avaliados e os padrões de produção devem ser desenvolvidos ao máximo grau possível para o trabalho em causa. O plano imposto dificulta, muitas vezes, a fixação de padrões verdadeiros.

suas próprias repartições, vêem com precisão os pontos fracos do plano impôsto de cima. Freqüentemente êsse plano não é tão bom para as suas repartições quanto o que êles próprios organizaram. Os administradores que nunca se incomodaram com sistemas de avaliação de eficiência ou que os consideram impraticáveis para seu trabalho, julgam o sistema impôsto um verdadeiro aborrecimento.

Os defensores da uniformidade e da padronização pensam que as conseguirão através de um sistema centralizado, mas o que na realidade conseguem é uma aparência de uniformidade e padronização. A maioria das repartições pode, da primeira vez, "manejar" o sistema de modo que produza os resultados desejados e praticamente qualquer repartição pode "manejá-lo" uma segunda vez, aproveitando-se da primeira experiência.

Quando o sistema de avaliação de eficiência é planejado na própria repartição, os chefes de serviço ficam conhecendo as suas limitações e defeitos e o pêsô que lhe deve ser atribuído, mas quando é impôsto de cima não sabem qual é êsse pêsô, notando-se uma tendência para aplicar o sistema de maneira a produzir os resultados que a repartição julga desejáveis no momento.

Há alguns anos atrás o "Bureau" do Censo adotava, em sua administração de pessoal, um sistema próprio de avaliação de eficiência, relativamente simples, no qual não se fazia tentativa alguma para ajustar as informações das várias divisões, a fim de torná-las uniformes e comparáveis. A comissão de eficiência apenas sabia que o estatístico-chefe A era "camarada", ou, como um dos membros o definiu, "todos os seus patos eram cisnes". Por outro lado, o chefe C era uma "fera" e êsse fato tinha que ser considerado no exame dos casos individuais dessa divisão. Posteriormente, o Departamento pediu ao "Bureau" boletins de eficiência muito parecidos com os adotados pelo próprio "Bureau". Não é preciso dizer que

o "Bureau não pôde usar, nos relatórios enviados ao Departamento, as notas apresentadas pelos vários estatísticos, pois estes não adotavam os mesmos padrões. A comissão de eficiência ajustou os informes, julgando os avaliadores: aumentou as notas apresentadas pelo "fera" e diminuiu as do "camarada". Todo o conjunto de fichas se tornou claro e significativo quando, depois de trabalho considerável, foi finalmente enviado ao Departamento; mas, na opinião da comissão de eficiência, as fichas reunidas do Departamento não eram instrumentos tão úteis quanto as primitivas, pois estas refletiam a personalidade dos chefes de serviço que dirigiam os funcionários. A comissão conhecia os avaliadores e em vários casos, conhecia até os funcionários a serem aferidos. Tinha êsses fatores em mente, ao decidir qual a medida que devia ser recomendada ao diretor em cada circunstância. O Departamento não conhecia nem os avaliadores nem os avaliados e, portanto, a comissão aplicou seu melhor julgamento.

Na proporção em que as avaliações de eficiência avançam em hierarquia, vão-se tornando mais afastadas dos funcionários cuja eficiência é medida e das pessoas que fazem as primitivas avaliações, sendo ajustadas, em cada degrau, à apreciação de um grupo; e, assim, passam, cada vez mais, a representar apreciações e conjeturas e não fatos reais. Se essas apreciações e conjeturas são sempre honestas, justas e objetivas, os resultados podem valer o esforço e o custo, mas se parcialidade ou favoritismo penetram no caminho que lhes é aberto, os resultados não servirão ao fim proposto.

Surgiu nestes últimos anos a tendência para se exigir que a distribuição das avaliações de eficiência se ajuste à frequência normal, ou curva de distribuição. A hipótese matemática ou estatística pode, assim, substituir os fatos. Sabe-se, entretanto, que as hipóteses matemáticas só são verdadeiras quando o número de casos é grande, e que um alto grau de seletividade especial pode invali-

dar as hipóteses. Em muitas unidades, os números são pequenos e o grau de seleção é alto. Numa classe escolar numerosa, um professor poderia, com certa justificação, dar notas pela curva, mas difficilmente a usaria ao julgar quatro ou cinco estudantes escolhidos ao acaso, num curso adiantado. Um administrador que possua uma centena de perfuradores de cartões dos quais tem fichas de produção, difficilmente desejaria substituí-las por qualquer forma de distribuição matemática. O uso de um método matemático não resolve o problema principal.

Muito do que vem sendo dito aqui a respeito de avaliação de eficiência é, pois, negativo; e, ainda assim, é escrito por alguém cujo desejo seria ver o serviço público executado com um alto grau de eficiência. Quais são, pois, as conclusões? Podem ser rapidamente resumidas da seguinte maneira:

1. Tôda autoridade administrativa deveria fazer ou mandar fazer, periódica e sistemáticamente, um inquérito ou estudo sôbre a eficiência dos seus funcionários.
2. No que diz respeito a cada funcionário, os resultados dêsse inquérito deveriam constar de sua ficha individual ou de algum outro assentamento adequado, de modo que se tornassem parte de sua documentação pessoal permanente e permitissem a visão conjunta de tôda a sua vida funcional.
3. A apuração da eficiência deveria basear-se, tanto quanto possível, em registros de fatos e trabalhos, e não em apreciações, embora em alguns exemplos essas também devam ser usadas e anotadas.
4. Deveria constituir prática uniforme registrar na ficha individual, ou outra semelhante, qualquer desvio apreciável no trabalho ou con-

duta normal ou média do funcionário. Os desvios tanto podem ser na direção de um desempenho particularmente bom como na de um particularmente mau. Deve-se ter cuidado para que essas anotações sejam concretas e específicas, registrando fatos, de preferência a deduções de fatos.

5. A avaliação pode ser usada com grande vantagem se se dispõe de alguma unidade-padrão, para a mensuração; e os administradores deverão empenhar-se constantemente por estabelecer unidades de mensuração, considerando primeiramente seu valor geral para a administração e não apenas seu emprêgo na avaliação da eficiência.

6. Na falta de unidades-padrões de mensuração ou de bem elaborados padrões ou normas de execução, o administrador deve ter cautela no uso de métodos comparativos e nas tentativas para exprimir o valor dos funcionários em termos de graus ou de percentagens. Para obtenção desses graus ou dessas percentagens, devem-se atribuir pesos a certas características ou qualidades e as informações dos diferentes avaliadores deverão ser ajustadas. Os pesos podem ser inexatos e os ajustamentos imperfeitos. O testemunho pormenorizado, prêso aos fatos o máximo possível, significa mais do que os graus. Se, em dada ocasião, a avaliação ou classificação se tornar essencial a um fim determinado, convém adaptar-se especialmente o plano de avaliação ao fim que se tem em mira. Os pesos então atribuídos aos vários fatores poderão, desse modo, ajustar-se realmente ao objetivo colimado.

7. O estímulo à eficiência depende, em grande parte, da maneira pessoal de tratar o funcionário. Nos contatos individuais é geralmente melhor

falar em fatos concretos do que em graus e porcentagens. A experiência sugere antes evitar comparações entre o funcionário e seu colega do que usar essas comparações. Há funcionários que sabem como inutilizar o sistema de avaliação e quando o chefe tenta compará-los a outros interrompem com a observação de que "O chefe de Fulana tem predileção por ela", ou "O serviço de Fulano rende muito porque êle o faz superficialmente". Nos contatos com o funcionário, visando ajudá-lo a vencer suas falhas ou defeitos, convém considerar unicamente o trabalho dêsse determinado funcionário e não cair numa discussão geral acêrca de todos os servidores da repartição, salvo excepcionalmente se o administrador possui estatísticas baseadas em unidades-padrões com as quais os funcionários estão familiarizados, hipótese em que se pode muito bem mostrar os quadros estatísticos ao funcionário (14). A maioria gosta de fazer bom trabalho, mas é por demais freqüente que não saiba o que dela se espera, nem saiba ao certo em que ponto se mostra deficiente. O objetivo é ser tão específico e direto quanto possível. E para êsse fim, as simples medidas ponderadas têm pouca aplicação.

(14) No "Bureau" do Censo, o autor usou, por várias vezes, êsse método de mostrar as fichas de produção aos funcionários e, exceção feita de um só, nunca houve alegações ou discussões, mas sim rápido e sensível progresso. Na exceção citada, o funcionário começou acusando os colegas de falsificarem suas fichas de produção. Quando lhe comunicaram que nem êle, nem nenhum dos outros funcionários havia apresentado relatório de produção, e que todos os dados tinham vindo da seção central de fichas, êle acusou o autor de ser "despótico". A resposta a isso foi que o funcionário não só era medíocre, mas que, além disso, sua produção não chegava a dois terços da média de produção que o grupo estava fazendo, sem qualquer espécie de pressão. Representava a metade da produção do melhor empregado. Era essa a primeira vez que se fazia pressão, e sômente sobre aquêles cujo trabalho era ruim demais. O funcionário comunicou, então, que não trabalharia em uma organização que usava tais métodos: preferia demitir-se. De ram-lhe 24 horas para pensar. O autor não se aborreceu com o fato de êsse empregado persistir na resolução de demitir-se, pois soube que êle se havia batido entre os colegas, pela padronização de uma produção mínima, que propositadamente conservara muito abaixo da própria capacidade (êsse fato foi revelado nas entrevistas com os demais empregados medíocres).

8. Embora um órgão central de pessoal possa, com vantagem, animar os chefes de serviço a elaborarem seus próprios sistemas de registro de eficiência e auxiliá-los com a sugestão de métodos, é positivamente discutível que um sistema ou sistemas padronizados produzam resultados de real valor, além do que os mesmos são dispendiosos, pela soma de trabalho minucioso que envolvem.

9. Se a organização é tão grande que o administrador se vê impossibilitado de atender, êle próprio, a todo o trabalho de pessoal, deve ter entre seus assessôres um técnico de pessoal, que possa dedicar todo o tempo necessário aos estudos tendentes a aumentar a eficiência dos funcionários, sempre e tôda vez que surgirem dificuldades entre êstes e seu chefe imediato, e que, além disso, seja capaz de prestar assistência à chefia, na fixação de padrões.

Ao concluir esta dissertação sôbre a apuração da eficiência de funcionários, queremos acentuar a distinção nítida que deve ser feita entre: 1) as medidas que afetam tôda uma classe de servidores e que requerem a classificação dos componentes dessa classe, tanto quanto possível, na ordem de seu valor para o serviço; 2) as medidas que dizem respeito, sobretudo, ao trabalho, ao comportamento e ao progresso de um determinado funcionário.

Assim, se o administrador deve escolher, num grupo, certos indivíduos aos quais será concedido aumento de vencimentos ou, no caso de eventual redução de quadros, cuja demissão terá que propor, é imprescindível que disponha de um meio qualquer mais objetivo e científico possível, para qualificar seus funcionários numa ordem de valor total. E, nessa tarefa, terá que distinguir os diversos fatores que totalizam o valor e de atribuir aos mesmos o pêso correspondente. Por outro lado, nos casos muito mais freqüentes em que o administrador seleciona

funcionários para incumbi-los de tarefas especiais, ou em que age tendo em vista o progresso de um determinado funcionário, não se preocupa tanto com o seu valor global, mais sim com certas qualidades ou com a falta delas. Em tais casos, pode estar interessado não apenas em um simples fator constante do plano de avaliação de eficiência, mais em elementos particulares que entram naquele fator. O pêso que ao mesmo é atribuído, no plano de avaliação de eficiência, pode não ter uma significação especial para este fim imediato. Se se trata de comparação com outros funcionários refere-se a mesma ao fator determinado ou a certos itens do compósito, e não à avaliação como um todo. O administrador tem, por exemplo, uma tarefa especial que exige altas qualidades intelectuais e, acertadamente, escolhe o funcionário dotado dessas qualidades sem tomar em consideração, muitas vêzes, a avaliação geral da eficiência. Outro trabalho requer algumas funções de chefia e êle naturalmente seleciona o funcionário que tem capacidade de direção. Mesmo dentro de uma dada classe, as obrigações diferem relativamente aos fatores envolvidos e ao pêso que lhes é atribuído.

A variação de fatores e pêso, entre as diferentes classes de cargos, explica o motivo por que a classificação de eficiência dos funcionários, dentro de um determinado tipo de trabalho, não pode ser usada como único plano para selecionar os que vão ser promovidos a um cargo de classe superior, que envolve funções e responsabilidades diferentes. Freqüentemente o cargo mais alto envolve algumas funções de chefia e o mais bem colocado na classe inferior é um trabalhador sem inclinação nem capacidade para ser chefe. Esse funcionário encabeça a lista quando os servidores são ordenados por seu valor em um trabalho particular da classe, mas é possível que ficasse num dos últimos lugares, se os funcionários fossem postos na ordem de sua capacidade de administração ou de chefia, demonstrada ou potencial. Dá-se o mesmo

quando o cargo mais elevado requer alto preparo intelectual. A ordem segundo a capacidade para a tarefa atual pode ser muito diferente da classificação feita segundo a capacidade de desempenho de funções de uma tarefa mais difícil. A avaliação de eficiência é um instrumento de uso limitado. E' de vantagem para um pequeno e determinado fim. As avaliações de funcionários devem ser feitas de diferentes maneiras cada uma adaptada ao fim determinado que se tem em vista. O órgão central de pessoal não pode prescrever um sistema uniforme que satisfaça a tôdas as necessidades. Pode, talvez, auxiliar os chefes de serviço oferecendo-lhes planos já experimentados, com sucesso, em outras unidades de trabalho.

CAPÍTULO II

SELEÇÃO DE FUNCIONÁRIOS

A seleção de pessoal torna-se necessária quando ocorre uma vaga, ⁽¹⁾ quando se amplia um serviço ou quando se cria um órgão novo.

Três formas de preenchimento de vaga

São três as principais formas de preenchimento de vaga: 1) a promoção do funcionário que já pertence à repartição; 2) a transferência de funcionário de outra repartição, da mesma esfera de governo; 3) a nomeação de pessoa estranha ao serviço público. Nessa terceira hipótese, se a pessoa já foi funcionária, sua escolha, sob certas circunstâncias, pode ser chamada uma "readmissão". Se o nomeado nunca pertenceu ao funcionalismo ou se não foi selecionado à base de qualquer função anterior, a expressão adequada é "primeira nomeação".

Promoção — Se a vaga ocorre em cargo acima da classe inicial e, principalmente, se numa das classes finais da carreira, o administrador pode defrontar-se com uma situação difícil. Se preenche a vaga mediante promoção, abre-se outra vaga na classe inferior, a qual, por sua vez, pode ser provida por promoção. Daí decorre que uma vaga num dos cargos superiores deve significar promoções em

(1) "Vacância", no sentido em que aqui empregamos a palavra, inclui todas as formas de abertura de vaga, quais sejam a exoneração voluntária, a demissão, a aposentadoria compulsória ou por invalidez, o falecimento, etc.

tôda a linha hierárquica. As promoções constituem verdadeiros tônicos para as organizações; são a essência do sistema de carreira, dentro da repartição. Em compensação, se o novo empregado vem de fora para ocupar o cargo superior, não se dá a série de promoções e são muitos os funcionários que ficam decepcionados. Se houver, então, o menor indício de que o estranho foi trazido por motivo de favoritismo, o efeito moral pode ser ainda mais desastroso.

O administrador pode achar, no entanto, que nenhum dos funcionários existentes no quadro tem os requisitos exigidos e que há necessidade de sangue novo. Há administradores que têm como obsessão descobrir os defeitos dos funcionários de sua repartição e as qualidades dos estranhos que se fazem notar em outros círculos menos restritos que o serviço público. Dêsse tipo de administrador ouve-se: "Se eu conseguisse trazer aquêlê homem brilhante para minha repartição, êle me auxiliaria a infundir-lhe nova vida e nova força". Logo que o consegue, porém, descobre um ponto fraco, pois inevitavelmente sempre existe um. Ocasões em que justamente as qualidades que determinaram o sucesso no campo da atividade particular motivam o fracasso do indivíduo no serviço público. E assim, o ingresso de um estranho, mesmo quando competente, vai criando, no serviço, um grupo de funcionários desapontados, desiludidos.

Existe um outro tipo de administrador que não espera funcionários perfeitos; tenta formar com os que já tem uma equipe em que aproveita o lado bom de cada servidor, vencendo as deficiências por meio de reajustamento de funções. E' mais raro que êste administrador traga gente nova para os cargos superiores; para êle, a vaga significa a necessidade de reajustamento geral, uma oportunidade mesma. Embora o funcionário promovido ao cargo superior possa deixar a desejar e não ser tão bom quanto o seu predecessor, há possibilidade de compensa-

ção nas demais promoções, há oportunidade para promover e aperfeiçoar os jovens de maior valor que, em alguns anos, estarão preparados para os encargos superiores.

Tal administrador leva em conta a necessidade de conservar no serviço êsses elementos jovens, justamente os que saem mais depressa, se o chefe adota a política de preencher as vagas dos cargos superiores com gente de fora. Por que ficarão êles presos, se não há uma probabilidade de melhoria? A norma de preencher os cargos superiores com gente de fora cria um círculo vicioso. Quando se dá outra vaga, os bons funcionários já saíram, tornando imperioso recorrer novamente a estranhos.

Há quem vá a ponto de defender a necessidade de leis ou regulamentos, que exijam seleção interna para preenchimento de cargos superiores. Tal norma não seria má, se a organização fôsse grande e tivesse seguido durante alguns anos uma boa política de pessoal, tendo, portanto, um quadro composto de ótimos servidores. Algumas organizações, todavia, principalmente as antigas, podem ter seguido má política no passado, e estar repletas de funcionários aos quais faltam as habilitações essenciais. Pode mesmo acontecer que, desde a época da criação da entidade, tenham surgido, no campo em que opera a organização, novas profissões, mal representadas em seu quadro. Se o administrador sente que precisa dar nova orientação à organização, deve introduzir sangue novo nos cargos superiores, afastando, talvez, alguns dos empregados antigos, para executar sua reforma. Observemos a maneira de proceder dos bons administradores. Comumente vemos o seguinte: 1) a introdução de alguns novos chefes nos cargos mais importantes, tornada possível pelo afastamento de velhos funcionários ou pela sua designação para outras funções e 2) a introdução, pela porta de entrada habitual, tão rápida quanto seja possível ao administrador, de um grupo de novatos de excelente preparo e de capacidade de aperfeiçoamento. Se o adminis-

trador consegue a cooperação das autoridades responsáveis pelo orçamento, o influxo do sangue novo nos cargos iniciais pode ser muito rápido. De um modo ou de outro, dá-se aos novatos um intensivo treinamento em serviço. Dentro de poucos anos será raro o administrador trazer gente de fora, pois êle e seus auxiliares de confiança farão a seleção mediante a promoção dos melhores dentre os novos elementos. Também é comum acontecer que alguns dos antigos funcionários, sob a orientação de novo chefe, revelem qualidades inesperadas e mereçam promoção. O administrador considera os antigos servidores que se adaptam como uma bênção do céu, porque apressam o dia em que velhos e novos se fundirão com sucesso, desaparecendo a hostilidade do antigo grupo, — incidente inevitável nesse tipo de reorganização. Nenhuma lei ou regra deve impedir que o administrador competente realize essa operação cirúrgica quando necessária. E' raro que êle a faça por prazer; afastar servidores antigos ou dar-lhes funções menos importantes, é, em geral, um trabalho profundamente desagradável. (2)

No govêrno federal, há várias repartições científicas, profissionais ou técnicas, relativamente pequenas, empenhadas principalmente em colhêr, investigar e examinar fatos. Operam, em parte, à base de projeto. Sua clientela

(2) Em uma reorganização recente, o plano usado consistiu em criar alguns cargos superiores para os quais foram transferidos certos antigos funcionários, que tornou possível a nomeação de gente nova para as vagas assim abertas nos cargos de responsabilidade. A proporção que os antigos alcancem a idade de aposentadoria, o que se dará dentro de poucos anos, as funções serão novamente distribuídas, com o desaparecimento de alguns dos cargos recentemente criados, com o pouco familiarizadas com o serviço público podem julgar que isto representa um desperdício dos dinheiros públicos e que os velhos servidores deveriam ser demitidos ou rebaixados de categoria. Eram, entretanto, e na realidade ainda o são, bons homens dos velhos tempos, que prestaram anos de serviço eficiente. Se fôsse demitidos ou rebaixados, ter-se-ia levantado uma tempestade, capaz de fazer fracassar a reorganização: "Por que não adiar a reorganização por mais alguns anos, até que esses veteranos hajam alcançado a idade de aposentadoria?" A resposta é que os dirigentes dessa organização administram grandes somas. Os vencimentos mais elevados constituem apenas uma pequena percentagem das despesas totais. As vantagens que resultarão das modificações introduzidas compensarão fartamente a despesa dos cargos extras, que, em si, não são sinecuras. Este caso constitui uma boa ilustração de um reajustamento de funções e responsabilidades realizado com o propósito de resolver uma situação de fato.

costuma ser uma profissão inteira. A parte antiga da Diretoria de Educação, do Departamento do Interior, é desse tipo. Serve à profissão dos educadores. O "Children's Bureau", do Departamento do Trabalho é mais ou menos desse tipo. Serve aos profissionais do serviço social. Quando uma repartição dessas emprende um projeto, é quase sempre essencial que as pessoas nêle empenhadas sejam de tal calibre que os resultados de seus esforços imponham respeito à profissão e sejam inteiramente acéitos por ela, como partindo de uma autoridade. Esse objetivo é alcançado, muitas vêzes, apenas com a entrega da execução do projeto a pessoas de reputação firmada no ramo. Para isso impõe-se a necessidade de chamar temporariamente técnicos estranhos, para o projeto particular em que a repartição esteja empenhada. Qualquer lei que exigisse promoção interna, em uma repartição que opera à base de projeto, poderia prejudicar sèriamente a eficiência de muitas repartições federais.

Ao discutir a promoção interna, parece necessário, portanto, considerar vários fatôres, intimamente relacionados. Entre êles há questões como estas:

1. Até que ponto um determinado órgão do Governo é um empregador monopolista? O Governo Federal é virtualmente empregador monopolista no seu imenso Serviço Postal, assim como no Exército, na Marinha e no Serviço Diplomático, numericamente pequeno. Do ponto de vista numérico, o maior de todos os serviços públicos é o da educação, mas nesse setor há centenas, senão milhares, de empregadores públicos mais ou menos competidores. Os departamentos estaduais de estradas de rodagem costumam ser das primeiras repartições estaduais, quanto ao número de empregados; e, antigamente, os engenheiros rodoviários transferiam-se livremente, de Estado para Estado. Pode-se levantar a séria questão de saber se, em

serviços municipais numericamente grandes, tais como o Departamento de Polícia, o Corpo de Bombeiros e a Limpeza Pública, os Estados Unidos não conseguiriam melhor serviço se encorajassem, ao invés de desencorajar, a competição entre municipalidades, para aquisição de bons funcionários.

2. Até que ponto o trabalho é profissional, científico ou técnico? Num serviço profissional, científico ou técnico, normalmente o empregado procura mais uma carreira de sua vocação que um determinado empregador. No serviço educacional, numericamente grande, tem-se constantemente reconhecido que a mudança de empregador é benéfica tanto aos sistemas escolares como à profissão. Os departamentos estaduais de estradas de rodagem também têm aproveitado essa liberdade de movimento. Na profissão recente, que ainda se está formando — o serviço social — tal liberdade de movimento é essencial.

3. Até que ponto é importante o conhecimento da prática e dos processos de um serviço muito especializado e complexo? Na Divisão do Imposto de Renda, da Diretoria das Rendas Internas, assim como no corpo técnico do Serviço de Patentes, o conhecimento da prática e dos processos constitui a essência do trabalho. Em compensação, em uma repartição de pesquisa e investigação, que opera à base de projeto, o mais importante é, geralmente, o conhecimento teórico, como em certas profissões liberais, sendo de menor importância a prática e o conhecimento dos processos da repartição. Vários chefes de repartições desse último tipo costumam asseverar que qualquer lei que exigisse promoção interna diminuiria materialmente sua eficiência.

4. Quais as proporções da repartição em questão? Quantos empregados tem ela em uma determinada classe, ou séries de classes conexas? Uma repartição grande como o serviço postal, provida de milhares de empregados com igual experiência, pode adotar uma lei de promoção interna com muito maior segurança que uma repartição pequena, ou mesmo uma grande, que só tenha poucos empregados de um certo grupo específico. Se os membros de determinada profissão são distribuídos em pequenos números, por várias repartições diferentes, o sistema de carreira necessita de liberdade de movimento, o que é contrário à política de promoção interna.

As variações desses fatores impedem se aceite, sem estudo, qualquer proposta de leis gerais que forcem a promoção interna. O máximo que se pode dizer é que a maioria dos exemplos é favorável à mesma.

Transferência — O preenchimento de vagas em cargos não iniciais pela transferência de um empregado de outra repartição do mesmo nível de governo, apresenta problemas algo semelhantes. Alguns estudiosos da administração de pessoal são de opinião que todos os empregados do Governo, sejam quais forem as repartições em que trabalham, devem ser considerados como um único bloco. Quando se dá uma vaga, esta deve ser preenchida pela pessoa mais habilitada do bloco, para a qual a nomeação represente melhoria ou promoção. Para que se ponha em prática essa idéia tais estudiosos batem-se pela seleção, para promoção, mediante concurso aberto a todos os membros qualificados do bloco, cabendo ao órgão central de controle realizar os concursos. Argumenta-se que tal sistema utilizaria ao máximo o principio competitivo e ofereceria a melhor das oportunidades para que pessoas realmente competentes progredissem rapidamente no serviço.

Tendo em vista, principalmente, o interêsse da Administração, os próprios administradores assim abririam mão da faculdade de indicarem, em suas respectivas repartições, quais os funcionários mais qualificados para promoção.

Essa teoria pode ser atraente sob vários aspectos, mas cumpre examiná-la do ponto de vista prático de uma administração eficiente.

A primeira dificuldade surge na fixação das qualificações necessárias para inscrição nos concursos; não se pode esquecer que as provas visam não um cargo inicial, mas os cargos acima dêsse, numa organização já em funcionamento. Para ocupar muitos dêsses cargos o empregado precisa conhecer a prática do serviço e os processos da repartição; precisa ter familiaridade com a organização, seu pessoal, e clientela. Comumente, a diferença maior entre o recém-nomeado e o funcionário antigo é a grande prática dêste último, que o torna extremamente valioso. Dois exemplos de natureza burocrática esclarecem êste ponto.

Os requisitos educacionais básicos, para um arquivista, não ultrapassam, em geral, a escola secundária; e os métodos comuns de arquivamento não são difíceis de dominar. O que caracteriza os melhores arquivistas de uma repartição — e dêles depende, em grau não pequeno, a eficiência da rotina de qualquer serviço por onde transita uma grande massa de papéis — é o completo domínio de um determinado sistema de arquivamento, familiaridade com os papéis constantes dos arquivos, conhecimento do pessoal da repartição, velocidade e exatidão, estas últimas, aliás, em parte produto de conhecimento e de familiaridade. O melhor arquivista de uma repartição não pode ser permutado pelo melhor arquivista de outra. Cada recém-chegado a um sistema de arquivamento, precisa aprender o sistema e familiarizar-se com os papéis.

Do mesmo modo, o que freqüentemente distingue a boa secretária de uma novata é o conhecimento da personalidade do chefe, a familiaridade com a organização, o pessoal, a clientela, e o domínio das praxes e dos processos de trabalho. Suas principais qualificações podem consistir numa habilidade especial para tratar com o público e na capacidade de atender ao trabalho de rotina do chefe sem precisar consultá-lo e, freqüentemente, sem instruções especiais. Pode acontecer que taquígrafe tão raramente que tenha pouca prática e não apresente a velocidade de algumas novatas; ainda assim, porém, ela tem os atributos que o chefe deseja. O chefe completa-se com sua secretária, pois que ambos se acostumaram a trabalhar juntos e estabeleceram uma divisão de trabalho que satisfaz aos desejos do chefe. Êle a treinou para seu trabalho e se ela sair talvez seja preferível treinar outra moça, sem muita experiência, a tomar a seu serviço uma que tenha sido boa secretária de outra autoridade, em outra repartição. Nem a experiente, nem a moça transferida conheceriam o trabalho; poderiam ser igualmente boas taquígrafas; mas a secretária experimentada tenderia a fazer as coisas como as fazia na outra repartição e não como o novo chefe as deseja na sua. Prefere que a nova secretária lhe peça orientação a que faça as coisas à sua maneira, sendo mais paciente para responder às perguntas da moça inexperiente do que às de uma veterana. E' provável, também, que seja muito mais paciente se tiver sido ouvido na seleção da secretária do que se ela vier de outra repartição como resultado de promoção. E' freqüente que, por ocasião das férias ou licença de sua secretária, ou durante períodos de trabalho mais intenso, tenha tido como secretária outras taquígrafas de sua própria unidade ou de setores diferentes. Êle as treinou um pouco, não sendo de todo impossível que as prefira e as considere mais bem qualificadas para seu trabalho do que uma moça de outra repartição, porque elas conhecem a organização e o pessoal.

A necessidade do conhecimento do trabalho da unidade, das praxes e dos processos de serviço do pessoal e da clientela, torna extremamente difícil a ação do órgão central de pessoal quando ao mesmo compete promover a seleção para fins de promoção. Se exige como requisito para inscrição no concurso êsse conhecimento prático e direto, praticamente limita a competição aos atuais ou antigos funcionários da repartição onde se verificou a vaga. Se, no cômputo da nota a atribuir entra a fôlha de serviços do funcionário, como é correto que aconteça, os chefes terão que ser consultados e os assentamentos examinados. E assim, na maioria dos casos, tudo terminará na seleção da pessoa que o administrador teria preferido, se a escolha fôsse exclusivamente sua. Os candidatos de outras repartições são praticamente eliminados. Se, por outro lado, para tornar a competição ampla e aberta a todos, o órgão central de pessoal elimina, como qualificação essencial, todo êsse conhecimento adquirido apenas através de serviço na repartição, pode cair em testes latos e gerais que possivelmente mandarão ao administrador um funcionário menos habilitado para determinada tarefa do que os já existentes na sua própria repartição.

Últimamente, na literatura sôbre pessoal, tem aparecido muita coisa sôbre “treinamento em serviço”. Não se deve cometer o êrro de julgar que a coisa em si é tão nova quanto seu nome técnico. Por vários anos, administradores hábeis têm praticado, de um modo ou de outro, o “treinamento em serviço”, muitas vêzes sem perceber que o estavam fazendo. Instintivamente, seguindo o senso comum, sabiam que os empregados deviam ser iniciados e aperfeiçoados. Essa era uma parte inevitável de seu trabalho. Muitos dêles o fizeram extremamente bem, usando várias técnicas, ao passo que outros o fizeram mal, servindo-se apenas de uma técnica. O que é novo não é nem a idéia, nem sequer muitas das técnicas, mas sim, o reconhecimento de sua importância e sua sistematização.

Antigamente, muitos administradores recorriam a um expediente prático, como ainda hoje se faz nos teatros: o sistema de substituições. Assim como o espetáculo teatral deve prosseguir, independentemente do ator, assim deve o trabalho da maioria das repartições prosseguir independentemente do funcionário. Os administradores costumavam, por isso, ter alguém mais ou menos preparado para substituir os principais empregados em suas ausências. A maioria desses servidores tinha pelo menos um subordinado, com quem trabalhava intimamente ligado e ao qual, em muitos casos, iam sendo progressivamente distribuídas tarefas cada vez mais numerosas. Os auxiliares desses funcionários principais os substituíam em caso de férias ou impedimentos, e como aquêles continuavam responsáveis pelo trabalho da repartição, mesmo durante as ausências, ficavam na obrigação de preparar bons substitutos. Hoje, observa-se ainda a mesma situação, e quando se dá uma vaga a repartição já tem alguém especialmente treinado para preenchê-la, muitas vezes um funcionário que já tenha demonstrado, durante a ausência do chefe, habilidade para desempenhar a chefia a contento geral.

Muitos dos antigos administradores competentes sabiam da necessidade de desenvolver a capacidade de direção e a familiaridade com a organização, como um todo, e com os seus problemas. Assim, aos novos funcionários de valor eram dadas tarefas que os familiarizavam com toda a organização. No trabalho de direção, eram treinados como pötros — primeiro com uma carga leve; se se saíam bem a carga seguinte era mais pesada, e assim até que o administrador lhes confiasse maiores responsabilidades. À proporção em que progrediam, começavam a aparecer nas reuniões, onde ouviam o administrador-chefe e seus principais assistentes discutirem os problemas da repartição. Se havia necessidade de um secretário de comissão, ou de se fazer uma determinada investigação, estavam prontos para desempenhar a incumbência. Iam

assim conhecendo todos os principais funcionários antigos da repartição e os maiores problemas das várias unidades. Algumas vêzes, um dos funcionários principais pedia que um dêles fôsse designado para sua unidade porque o preferia aos servidores de sua lotação.

Tentamos hoje seguir tal prática. Reconhecemos que certos tipos de “treinamento em serviço” devem ser feitos na repartição que se especializa em um campo determinado, porque nenhuma outra faz exatamente aquêle tipo de trabalho. Alguns tratadistas, entre os quais o autor, julgam que a capacidade de direção necessária para o manejo de homens, para as relações humanas com empregados, legisladores e o público em geral, deve ser desenvolvida e demonstrada através de experiência. Se um empregado demonstrou tal capacidade na própria repartição onde se dá a vaga, é a pessoa logicamente indicada para ela.

Assim como o “treinamento em serviço” se recomenda para o trabalho de uma determinada repartição, parece opor-se aos concursos públicos para promoção às vagas daquela repartição. Se o tirocínio e o “treinamento em serviço” adquirido naquela repartição não são levados em consideração nos concursos, o programa de treinamento se torna um pouco absurdo; por outro lado, se a experiência e o “treinamento em serviço” contam, os de fora têm poucas probabilidades de vencer e os concursos interministeriais são uma medida dispendiosa.

Talvez a maneira mais prática de agir seja permitir que o administrador responsável faça as nomeações para os cargos superiores, deixando-o livre para selecionar, dentro de sua própria organização, transferir servidores de outra repartição, ou admitir estranhos mediante concurso. A fim de proteger o serviço contra o administrador dado a favoritismo ou politicagem, a promoção feita pelo administrador responsável deve ser ratificada pela repartição central de contrôle de pessoal, em geral a Co-

missão de Serviço Civil. Sob esse sistema, um examinador da Comissão de Serviço Civil examinará os títulos do candidato e entrevistará o nomeado, a autoridade que nomeou e todos os outros empregados que julgar conveniente. Na grande maioria dos casos, a nomeação do administrador responsável será confirmada. A necessidade de ratificação e o fato de investigadores competentes examinarem a prova, concorrem para evitar más seleções. Tal sistema não prenderá, com formalismo oficial, as mãos do bom administrador, mas deixará aberta a possibilidade de controlar o mau.

Novas nomeações — Se o administrador tem que recorrer a pessoas estranhas ao serviço para conseguir um novo auxiliar, terá que observar a lei relativa a novas nomeações. Pode ser inteiramente livre na escolha ou peado por determinações de leis que digam respeito à sua própria repartição, ou pode, ainda, estar subordinado a uma lei geral de sistema do mérito, aplicável a todo o serviço. Esta argumentação pressupõe que se ache sob uma lei geral de serviço civil e que a nomeação deva ser feita mediante concursos públicos.

Três tipos de vagas

As vagas a serem preenchidas pelos candidatos aprovados se dividem em três categorias:

1. Cargos como o de dactilógrafo, praticamente comuns a tôdas as repartições do Govêrno, tão numerosos que exigem a atualização constante das listas dos aprovados para as novas nomeações sempre necessárias.

2. Cargos como o de escriturário do Correio, pertencentes todos a uma única repartição, mas tão numerosos que exigem também as listas dos aprovados, sempre disponíveis e atualizados.

3. Cargos numerosos e não muito usuais, em contradição numa só unidade, embora ocasionalmente o possam ser em duas ou três. Para tais cargos, as listas são geralmente organizadas após exames especiais, realizados quando surge a necessidade.

Cargos comuns a muitas unidades — A maioria dos administradores dá valor a uma repartição central de pessoal que aplica o sistema competitivo no recrutamento para cargos comuns a muitas unidades do govêrno. Na opinião dos mesmos, essa repartição oferece as seguintes vantagens:

1. Alivia-os da pressão política para nomeação de determinados indivíduos e para criação de cargos desnecessários, com o fito de dar emprêgo a protegidos políticos. Quando tal pressão vem de autoridades hieràrquicamente superiores ou de membros do Congresso que controlam as dotações, é extremamente difícil resistir a ela; quer o administrador ceda, quer fique intransigente, tem que pagar o preço de sua escolha.

2. Se as manobras políticas são eliminadas, em grande parte, no recrutamento inicial, interferem depois relativamente pouco na administração da organização. Sentimentalmente, o funcionário da repartição costuma ser contra o membro da organização que, depois de nomeado, usa de influência política estranha para subir, em vez de contar consigo próprio. O administrador e seu pessoal batem-se pela execução do sistema do mérito na repartição.

3. A repartição não fica sujeita à invasão de pretendentes a emprêgo, que surgem, em multidão, a qualquer anúncio público de vagas e que, mesmo em tempos comuns, aparecem diàriamente.

Uma simples declaração, feita pela primeira pessoa encontrada pelo pretendente de que a reparação é subordinada a leis de serviço civil e que as nomeações devem ser feitas pela comissão, elimina os poucos que disso não têm conhecimento com pequena perda de tempo e, geralmente, sem aborrecimentos. Uma carta mimeografada se incumbem daqueles que fizeram pedido. Se a reparação não se encontra sob o sistema do mérito, os pretendentes têm que ser recebidos e entrevistados; as cartas devem ser estudadas uma por uma e arquivadas; e o pior de tudo é que a “influência” dos pretendentes tem que ser levada em conta, o que representa a mais mesquinha tarefa de que um administrador possa incumbir-se.

4. Reconhece-se com pouca controvérsia que os testes usados no serviço civil para os cargos comuns têm sido tão aperfeiçoados que se obtêm auxiliares melhores com êles do que sem êles, mesmo quando a escolha é feita por um bom selecionador. Ainda assim, o administrador que necessita apenas de uns poucos empregados novos no decorrer do ano, não tem recursos para organizar e aplicar testes competitivos a centenas de pretendentes. Não dispõe de meios para que haja entre seus auxiliares um grupo treinado na técnica de seleção. Se está subordinado ao serviço civil, o meio mais prático de que dispõe é submeter os mais promissores dos pretendentes a pequenos testes padronizados. Se alguns devem ser admitidos aos testes por causa dos “pistolões”, o administrador tem que sofrer os ônus se os desclassifica, e se são aprovados, é difícil afastá-los, em favor de um candidato sem proteção, mas que passou brilhantemente. Em troca de economia, de eficiência e da proteção do sistema competi-

tivo de mérito, êle abriu mão, apenas, do privilégio de nomear de vez em quando uma determinada pessoa que considera de possibilidades enormes ou à qual se sinta obrigado, por um motivo ou outro, e da possibilidade de fazer um amigo e dez inimigos políticos, no jôgo das nomeações.

Numerosos cargos em um só órgão — O que foi dito relativamente a cargos numerosos, comuns a muitos departamentos, se aplica perfeitamente aos cargos numerosos existentes num só órgão ou repartição. Nesta última classe de cargos, entretanto, o administrador tem a oportunidade de trabalhar diretamente com a comissão do serviço civil no aperfeiçoamento dos testes, se essa comissão o consentir. De vez em quando podem surgir atritos, pois é possível que o administrador não fique satisfeito com a qualidade dos funcionários selecionados, ao passo que a comissão do serviço civil, por esta ou aquela razão, resiste a qualquer proposta de modificações em seus processos. Ou, então, o contrário: os examinadores da comissão poderão julgar que alguns novos testes darão melhores resultados e o administrador ser contra êles. Legalmente, é a comissão que tem a última palavra mas o administrador pode tê-la politicamente.

Cargos especiais, peculiares a certos órgãos — No serviço civil federal e em alguns serviços estaduais, as principais dificuldades entre os administradores e a repartição central de contrôle, surgem nos exames especiais para cargos que são peculiares a um determinado órgão ou a um número muito pequeno dêles. Tais cargos são, via de regra, técnicos, científicos ou profissionais. O administrador ou alguns de seus subordinados, são, êles próprios, especialistas na ciência ou profissão e têm idéias muito definidas quanto ao que desejam ou aos padrões que querem aplicar. Conhecem bem, em geral, as escolas em que os trabalhadores são educados e as reparti-

ções nas quais se pode conseguir experiência apreciável. Costumam conhecer bem os professores e os especialistas desse ramo, e, comumente, sabem como deve ser o indivíduo que desejam para ter no serviço. Por outro lado, os examinadores costumam ser versados em todos os pormenores de um campo geral. Não são especialistas em nenhum ramo limitado. Muitas vezes, conhecem muito pouco, à primeira vista, a natureza dos cargos a serem preenchidos e as habilitações necessárias. Não conhecem as instituições educacionais e os centros onde a experiência pode ser adquirida, nem os trabalhadores do ramo. São instintivamente céticos quanto a padrões elevados de uma especialidade que não conhecem, porque se inclinam a suspeitar que todos os argumentos fazem parte de um esquema "arranjado" para conseguir que certos indivíduos passem por cima das barreiras do serviço civil, com o simples afastamento de outros competidores. (3)

De fato, o serviço civil e os sistemas do mérito foram planejados para impedir que administradores políticos fizessem nomeações facciosas; e, por isso, os advogados da reforma do serviço civil e alguns dos examinadores competentes das comissões adotaram como regra de boa administração que nenhuma autoridade administrativa participasse ativamente do processo de exame. Quando os administradores eram geralmente políticos tendenciosos, essa regra se justificava pelos fatos, mas, em muitos casos, esses fatos mudaram. Hoje, à testa de muitas repartições, tanto nacionais como estaduais, acham-se administradores tão favoráveis ao sistema do mérito e ao afastamento de quaisquer nomeações políticas quanto as melhores comissões do serviço civil. Ainda: são mais bem qualificados em seus ramos especiais do que os examinadores do serviço civil, embora, talvez, não sejam tão qualificados quanto às técnicas de concurso.

(3) Bernard Shaw disse: "Quando não dominamos um assunto, em geral estamos abaixo dele".

E' verdade que os chefes das repartições científicas, técnicas e profissionais podem, muitas vêzes, desejar a nomeação de um determinado indivíduo, não porque queiram que êle ganhe dos cofres públicos, mas por causa de sua categoria e reputação na profissão ou de sua capacidade. Conhecem-lhe a fama e as realizações, julgando-o, para tal tarefa, o melhor homem do país. A opinião de alguns examinadores do serviço civil é que os esforços dos chefes de serviço para conseguir um determinado homem são, de fato, imorais. Outros julgam que os administradores têm o direito de conseguir o auxiliar que desejam, a menos que a comissão de serviço civil, através de seus vastos métodos de publicidade, possa apresentar outro candidato melhor. Na administração federal, o administrador pode admitir seu candidato, a menos que três outros o ultrapassem na classificação; mas, infelizmente, alguns podem estar em melhor colocação por causa da preferência que gozam os veteranos de guerra, ou das disposições da lei relativa às cotas estaduais. Os examinadores federais de grande visão não permitirão que o administrador restrinja injustamente a competição, exigindo que todos os candidatos tenham precisamente as mesmas habilitações do candidato desejado. Providenciarão para que todos apresentem as habilitações essenciais, de modo que, excluídas a preferência dos veteranos e a cota estadual, todos os candidatos aprovados serão praticamente tão bons ou melhores do que a pessoa que o administrador teria selecionado, se lhe tivessem deixado a possibilidade de escolha.

Como poucas comissões de serviço civil estão aparelhadas para projetar e realizar exames em setores altamente especializados, técnicos e profissionais, três alternativas se apresentam:

1. podem errar redondamente, apesar de agirem da melhor maneira possível, com o seu próprio pessoal;

2. se possuem fundos disponíveis, podem obter examinadores especiais habilitados para determinados testes e estranhos ao Governo a que a comissão serve; ou

3. podem permitir que especialistas habilitados das unidades de serviço participem do preparo dos testes e da correção das provas.

Nesse ponto, cabe ressaltar que poucas comissões de serviço civil têm fundos suficientes para fazer um trabalho perfeito nos exames especializados, pois os órgãos que concedem as dotações geralmente não percebem a extrema importância da seleção inicial. Os candidatos bem sucedidos irão imediatamente para a folha de pagamento, recebendo os vencimentos que são pagos a técnicos especialistas; podem continuar no serviço pelo resto de sua vida ativa, e podem influenciar, controlar ou determinar gastos excessivos para o pagamento de seu trabalho e do de seus assistentes, como no caso de engenheiros, ou de trabalhadores sociais, que administram instituições de assistência. Apesar desses fatos, as comissões do serviço civil frequentemente vêm limitar a uns poucos dólares os gastos para cada candidato examinado. O resultado inevitável é que o trabalho se faz rapidamente, e, em muitos casos, superficialmente. (4)

(4) Recentemente, num comício, certo administrador de uma repartição de assistência criticou uma comissão do serviço civil por pedir certificados para nomeações a pessoas que não eram especialmente qualificadas para o trabalho. Durante anos, a comissão em questão tivera verbas pequenas, não dispondo de fundos suficientes para um exame especial, que atraísse candidatos dotados das qualidades exatas requeridas pelo trabalho. Ela fizera o que um armazém faria em iguais circunstâncias: tentou vender ao chefe do serviço de assistência o que já tinha em estoque noutras listas. Em outras palavras, tentou usar o substituto em vez do principal. Preferiu abandonar listas inteiras de nomes que possivelmente serviriam e esquadriñar outras relações, para descobrir nas mesmas pessoas que talvez viessem a servir. Naturalmente, o administrador do órgão de assistência sabendo que havia centenas de pessoas qualificadas, do tipo conveniente, não pôde ficar satisfeito com os candidatos que lhe foram oferecidos e criticou a comissão. Se estivesse livre de pressão política, o chefe poderia ter feito trabalho muito melhor sem a comissão. E esta, se lhe tivessem dado os recursos financeiros adequados, teria podido fazer, também, excelente trabalho.

Uma vez que as dotações das comissões do serviço civil são limitadas, a maneira de agir mais aconselhável parece ser a requisição de especialistas das repartições executivas, para auxiliarem tanto na elaboração como na correção dos testes técnico-profissionais e científicos. Prestar essa assistência dentro de suas próprias repartições constitui boa parte das obrigações de tais especialistas e, geralmente, devotam a êsse trabalho a maior parte do tempo de que dispõem.

O administrador responsável por uma repartição em que servem especialistas, sejam êles científicos, profissionais ou técnicos, de modo geral pode avaliar a vantagem de fazer-se trabalho perfeito nas provas iniciais, pois isso significa muito para o sucesso da repartição. Muitas vezes julga não apenas conveniente, mas também necessário, gastar de suas verbas, além da importância de que a comissão poderia dispor.

Para admissão aos concursos para cargos técnicos, científicos e profissionais, é em geral necessário exigir um mínimo determinado em relação à prática e à instrução, graduando-as de fato como parte da competição. Quando se trata de cargos iniciais, os candidatos podem ser reunidos para a prestação de certas provas escritas. Se a comissão deseja conhecer principalmente o grau de cultura geral, nesses testes escritos, deve usar o tipo *teste objetivo* ou de *resposta curta*, que pode ser corrigido mediante o uso de uma prova-padrão. Se o teste não é só de conhecimento, mas também de habilidade na organização e apresentação de material e de familiaridade com os métodos de trabalho e sua aplicação, pode-se usar o tipo de ensaio ou o tipo de estudo de caso ou problema. Para os cargos mais elevados, o concurso pode constar não de provas, mas de título, baseando-se no grau de instrução, na experiência, nos trabalhos públicos e nas atividades profissionais, científicas ou técnicas do candidato. Os

aprovados nesses itens podem, depois, ser submetidos a provas orais.

O preparo de questões objetivas, relativas a um ramo profissional, científico ou técnico, exige real conhecimento desse ramo. O tipo de questões de ensaio, e o tipo de problema, requerem um alto grau de competência profissional, não somente no preparo das questões, mas também na sua correção. O julgamento de instrução, prática e publicações também requer conhecimento especial, se se quer fazer um trabalho realmente perfeito. Provavelmente, nenhum outro país do mundo tem sistema de instrução superior mais variado que o que prevalece nos Estados Unidos e que é particularmente diversificado nos campos profissionais, científico e técnico. Os examinadores precisam conhecer os cursos existentes nas várias escolas, e, além disso, os professores que os ministram. Cursos em duas instituições diferentes podem ter títulos mais ou menos idênticos, mas um pode ser ministrado pelo professor mais competente na matéria, ao passo que o outro pode estar entregue a um homem tão sobrecarregado de aulas que seja pouco mais do que um simples intermediário entre o estudante e o compêndio. O bom aluno da grande autoridade é merecedor de um grau mais alto do que o estudante que extraiu do compêndio apenas o bastante para ser aprovado.

Infelizmente, as comissões de serviço civil são, de modo geral, muito parcias tanto de dinheiro como de tempo, e avaliam a instrução sem pedir às instituições de ensino uma transcrição do registro acadêmico do candidato. Pode mesmo acontecer que não se exija do candidato que mencione no requerimento as notas do curso e que se lhe revele o fato de não ser capaz de lembrar-se de todas elas. Em caso extremo, o candidato pode, honestamente, declarar se fez o curso necessário para entrar no concurso de estatística, por exemplo, mas não se sentir obrigado a explicar que, na verdade, não foi aprovado. Seu competi-

dor no ingresso no serviço civil pode ter feito aquêlê mesmo curso com excelente nota. Ambos podem ter diplomas conferidos pela mesma instituição, um graduado num dos primeiros lugares da classe, o outro, num dos últimos. Por economia de tempo e dinheiro, a comissão de serviço civil poderá dar-lhe a mesma nota em instrução, apesar de reconhecer-se que os graduados pertencentes às seções superiores de uma classe têm muito mais probabilidade de sucesso, especialmente em cargos científicos, técnicos ou profissionais. Em certos casos, alguns especialistas de repartições executivas se rebelaram contra a decisão de uma comissão de não pedir registros acadêmicos. Houve um caso em que a comissão cedeu, quando o representante do departamento disse que se a comissão não exigisse transcrições, a repartição executiva o faria e impugnaria todo candidato aprovado pela comissão que não tivesse bom registro geral acadêmico, nem notas realmente boas no assunto especial.

A avaliação realmente seletiva da prática exige grande trabalho de especialistas do assunto. A não ser que a prática seja bem graduada, os resultados podem ser mais prejudiciais do que bons. O elemento perigoso da situação é que a prática tem um fator que é fácil e cuidadosamente medido, isto é, a extensão ou duração; e, ainda assim, a duração da experiência, pondo-se de lado sua qualidade e o sucesso do candidato durante a mesma, não significa absolutamente nada.

Há dois tipos de experiências longas que são verdadeiros avisos para uma repartição profissional, científica ou técnica que está fazendo seu próprio recrutamento. A primeira é uma longa experiência num cargo inicial, numa só repartição; e a segunda é um longo conjunto de estágios curtos em cargos iniciais de várias repartições diferentes. Por qualquer motivo, o candidato não progrediu. Pode ser culpa do próprio candidato ou pode ter sido apenas falta de sorte sua. E cabe aos que fazem a avaliação

da prática, para fins de classificação dos candidatos, descobrir os fatos. Se o motivo por que o candidato não progrediu foi a falta de habilitações, então a experiência longa é um índice de perigo para a agência recrutadora.

Se o serviço longo, sem promoção, foi devido primariamente à falta de sorte do candidato e não revela falta de habilitações, os avaliadores defrontam esta questão: "A longa experiência vale mais do que uma experiência mais curta, de igual qualidade? Existe, em vários cargos, um período de aprendizagem, mais curto para os mais hábeis, mais demorado para os lentos, mas sempre de duração claramente definida. Durante êsse período, o empregado aprende o serviço, se é capaz de aprendê-lo e demonstra sua capacidade de executá-lo. Passado êsse período, o desempenho subsequente dos deveres se torna mais ou menos rotina, e o empregado não progride muito no trabalho, a não ser que seja promovido a responsabilidades e deveres mais altos. A experiência além do limite máximo do período de aprendizagem terá algum valor no aperfeiçoamento do candidato? Um pouco de observação sugere a resposta "não". Se uma repartição central de recrutamento fôr de opinião que a resposta seja "sim" poderá organizar uma lista que tenha nos primeiros lugares os médiocres, com longo serviço, e deixe os novatos mais brilhantes e de mais futuro nos últimos lugares. E' provável que o administrador prefira a inversão da lista.

Para que uma longa experiência tenha valor é necessário que seja bem sucedida e progressiva. O sucesso é demonstrado pelas qualificações pessoais que o candidato apresenta para o trabalho; o progresso existe se o candidato melhorou com rapidez aceitável, através de uma série de cargos, cada um envolvendo deveres mais difíceis e responsabilidades maiores. Ambos os requisitos de "bem sucedido" e "progressivo" são, na verdade, interdependentes, e os elementos que provam a existência de um, provam também a do outro. Para se perceber a exis-

tência desses elementos e avaliá-los há necessidade de conhecimento e habilitações. A menos que se conheça o ramo muito bem, é difícil distinguir os fatores que significam sucesso e progresso. O aumento de vencimentos pode ser muito significativo numa empresa comercial particular, mas sua falta não tem tanta importância no serviço público, nas instituições educacionais, ou nas instituições filantrópicas semipúblicas. No trato de candidatas oriundas de tais organizações (e é delas que são comumente retirados os recrutados), parece que nada pode substituir conhecimento e habilitações no ramo, por parte dos examinadores.

Os requisitos de prática, estabelecidos pelas comissões de serviço civil especificam, em geral, muito claramente, que a experiência deve ter sido obtida “numa organização ou organizações de reputação firmada”. (5) Que é que constitui uma organização de reputação firmada? A direção deve ser competente — profissional e cientificamente — os padrões de trabalho devem ser razoavelmente altos e éticos, o equipamento deve ser satisfatório e devem ser exigidos altos requisitos para admissão. A menos que uma instituição preencha todos esses requisitos, é perigoso, para uma comissão de serviço civil, permitir que experiências nela adquiridas tenham valor. Na verdade, acontece às vezes que, por necessidade ou falta de uma boa orientação, um novato realmente competente se forma numa organização de segunda categoria e se volta

(5) A fim de habilitar-se a um exame para agente especial ou investigador do “United States Children’s Bureau” uma candidata declarou haver sido encarregada, durante sete anos, duma determinada instituição. Como o nome dessa casa não soasse familiar aos ouvidos dos examinadores, os membros do “Children’s Bureau” foram consultados. Nenhum deles havia ouvido falar nesse nome. O chefe do “Bureau” escreveu a um investigador competente na cidade onde fôra declarada situar-se a dita instituição. Descobriu que era o nome, bastante respeitável, de uma simples pensão localizada num bairro pobre. Não fazia qualquer espécie de trabalho social na vizinhança. A encarregada era justamente a dona da pensão, e não tinha nenhum interesse assistencial por seus pensionistas. Esses fatos estavam inteiramente de acordo com o registro de educação e a experiência anterior da candidata, mas a mesma não pôde ser qualificada, embora pudesse ter sido se, durante sete anos, fôsse de fato encarregada de um pensionato onde exercesse funções de assistência social.

para os exames do serviço civil, como para uma tábua de salvação. Em caso individual pode parecer injusto barrá-lo e não permitir que sua prática seja aceita. Mas, se aceita a experiência obtida por êle em tal organização, com justiça deve ser aceita a experiência de outros, similâmente conseguida e assim caem as barreiras de entrada para as pessoas abaixo do padrão, que não fizeram treinamento em serviço sob direção competente e que talvez tenham adquirido maus padrões de trabalho. Não se pode comparar, de nenhum modo, o estágio feito em tal organização com o estágio feito numa repartição de primeira linha. Esta asserção se adapta a instituições educacionais, repartições de pesquisa, hospitais, laboratórios científicos, unidades de assistência social, e muitas outras. Segue-se, portanto, que para julgar do valor de uma experiência os examinadores devem conhecer as repartições do ramo e ser capazes, pelo menos, de dividi-las em aceitáveis e não aceitáveis. Talvez devesse ir além e dar aos candidatos que se saíram bem numa repartição de renome, sob os líderes da profissão, classificação superior à de um que se saiu bem numa repartição apenas passável e cujo pessoal dirigente não é, em absoluto, de valor. Ambos os candidatos deveriam, na realidade, ser aceitos em virtude do estágio, mas deveria ser dada uma nota mais alta ao que treinou em uma repartição de classe. E' óbvio que avaliar instituições requer conhecimento especializado do assunto.

Julgar trabalhos públicos e outras provas da competência profissional e científica do candidato exige examinador especializado no assunto, máxime de sua bibliografia. E' necessário que os examinadores sejam capazes de distinguir entre um excelente trabalho informativo de compilação, de fonte secundária, e outro excelente trabalho que demonstre idéias originais e pesquisa, além de referir habilidade criadora. E' de suma importância que sejam capazes de identificar plágios inconfessados. Exis-

tem candidatos que merecem, indubitavelmente, ser habilitados mesmo se seus trabalhos são compostos principalmente de citações de autoridades, apresentadas de maneira a constituir uma compilação de valor; mas deve ser desclassificado o que se esquece de assinalar quais os pensamentos e linguagem que pertencem a outras pessoas. (6) E' difficil que examinadores que tenham apenas familiaridade geral com o assunto sejam capazes de fazer mais do que uma avaliação grosseira das publicações de trabalhos anteriores do candidato. O pessoal prático do serviço civil admite geralmente a validade teórica do muito que, segundo administradores ou especialistas, profissionais, científicos e técnicos, deve ser feito no sentido de se conseguir um julgamento perfeito nos ramos respectivos; mas alegam que as comissões não dispõem nem de tempo, nem de capacidade. E' verdade que, desde o aparecimento da grande crise, as comissões de serviço civil têm estado em dificuldades, face ao grande número de candidatos. Milhares têm que ser examinados, centenas são habilitados e muito poucos são nomeados. Não faz muito, o autor ouviu, com grande interêsse, um candidato que se tinha inscrito e que havia passado em vários e diferentes concursos para o serviço civil, sem conseguir nomeação embora sua classificação fôsse geralmente boa. Esse homem deve representar uma verdadeira multidão que se apresentaria a concursos, e, por isso, suas opiniões têm interêsse e aqui as resumimos:

1. As comissões deveriam sempre incluir em seus editais dados úteis como, por exemplo, o

(6) Há, sobre isto, uma história célebre em Washington. Um examinador da Comissão do Serviço Civil já havia lido as publicações e teses apresentadas pelos candidatos e se occupava de outras partes do exame enquanto o representante de uma repartição científica do Ministério da Agricultura, éle próprio autor de vários trabalhos excellentes sobre o assunto, lia essas mesmas teses e publicações. Súbitamente o silêncio foi quebrado por uma exclamação sua. O examinador da Comissão perguntou: "Que há?" "É esta tese aqui", disse o especialista — e leu o título. O examinador da Comissão retrucou: "Sim, essa, sob todos os aspectos, é a melhor de todas". O funcionário do Ministério da Agricultura inclinou-se e disse: "Obrigado pelo elogio. Fui eu que a escrevi e ésta a plagiou".

número de nomeações prováveis a serem feitas. E' de opinião que muitos que se inscrevem na competição não o fariam se soubessem quão pequeno é o número de vagas e que desanimariam justamente aquêles que mal podem ser qualificados. Não seria contra uma declaração de que a lista dos aprovados poderia ser usada por outras repartições, elevando assim o número de nomeações prefixadas.

2. As comissões exigiriam, invariavelmente, para a admissão aos testes formais, requisitos do mais alto valor prático, de modo que o maior número possível de candidatos do grupo inferior pudesse ser excluído, com base nos dados de seu requerimento, evitando-se, assim, perda de tempo dos candidatos, na execução dos testes, e da comissão, no julgamento, quando na realidade o candidato não tem nenhuma probabilidade de nomeação.

3. Os editais especificariam claramente que todos os candidatos deveriam conseguir um grau mínimo — por exemplo 70 ou 75 — para aprovação, mas que o número de nomes constantes da lista de aprovação não excederia a um algarismo, determinado pela multiplicação das nomeações em perspectiva por um fator conveniente, tal como 10 ou 20 no caso de concursos para uma única nomeação, e reduzindo para três ou quatro para os numerosos cargos iniciais. Assim, as comissões classificariam aquêles que alcançassem os graus necessários por ordem dêsses mesmos graus, e poriam na lista dos nomeáveis somente os que estivessem compreendidos dentro do número-chave, partindo de cima para baixo. Assim, as probabilidades de entrar na lista seriam materialmente diminuídas, enquanto que as probabilidade-

des de nomeação dos que o tivessem conseguido, seriam materialmente aumentadas. Sua opinião é que êste plano seria mais vantajoso para os futuros candidatos e diminuiria o número de requerentes.

O que há de interessante nisso é que essas sugestões não partiram de administradores que preferem listas pequenas de pessoas altamente competentes a listas grandes que são muito pouco satisfatórias relativamente ao seu limite mínimo, mas sim de um candidato que muito pensou sôbre o assunto, principalmente depois que soube ser um dentre vários milhares em um concurso recente.

Quando os requerimentos chegam às centenas e mesmo aos milhares, parece que o meio prático é elevar o nível dos requisitos para admissão ao máximo possível e depois organizar os testes em uma série por meio da qual aquêles mais fáceis de serem corrigidos rápida e econômica-mente sejam corrigidos em primeiro lugar. Os candidatos que não conseguirem o grau mínimo no primeiro teste ficam, assim, inteiramente eliminados. O mesmo processo é usado no segundo teste e assim por diante. O teste de maior dificuldade será o último e só serão admitidos a êle os candidatos que passaram em todos os testes primitivos. Os testes podem ser dados em tempos diferentes — um teste-seleção em uma forma facilmente avaliável e mais tarde o teste final para aquêles que responderam muito bem a tôda a série.

Alguns políticos e grupos de cidadãos têm sido contra a exigência de altos requisitos para a admissão a testes competitivos, especialmente altos requisitos educacionais, e, por isso, às vêzes, a comissão de serviço civil tem colocado os requisitos em um nível baixo, admitindo, por exemplo, pessoas detentoras de certificados de cursos secundários, com alguma experiência, a testes para preenchimento de cargos para os quais o curso superior, com especialização em determinado assunto, é extremamente de-

sejável, senão absolutamente necessário. Fizeram isso apesar do mercado de trabalho ser tal que os candidatos portadores da desejável educação universitária e de grande experiência prática bem sucedida, sejam tão numerosos que cheguem a causar embaraços. A menos que, num concurso para determinar habilitações para o trabalho, não seja atribuído pêso algum à educação acima de um mínimo baixo, os candidatos sem instrução acima do mínimo ficam nos últimos lugares na avaliação de educação. A maioria dêles está em grande desvantagem nos testes escritos de conhecimento e aptidões mentais para o trabalho. Podem ter tido uma experiência mais longa em trabalho prático do que os seus competidores treinados em universidades, mas é muito comum que esta experiência tenha sido feita em cargos iniciais de rotina que não podem ter muito valor. Ocasionalmente, uma pessoa excepcional, sem educação universitária, pode-se sair tão bem que consiga um lugar bastante alto na classificação, a ponto de ser alcançada pela nomeação, mas o grosso de tais candidatos coloca-se na lista e não tem probabilidade de nomeação, a menos que fatores como preferência a veteranos, requisitos residenciais ou influência política venham em seu auxílio. Os administradores interessados em constituir quadros de pessoal de grande competência opõem-se naturalmente a êstes fatores, que vão de encontro a um bom sistema de emprêgo. O resultado do uso dessa prática é que centenas de candidatos perdem tempo e esforço em concursos e que as comissões de serviço civil têm tanto trabalho que o fazem muitas vêzes superficialmente, apenas para colocar nas listas dos aprovados centenas de candidatos que nunca conseguirão emprêgo apesar do seu esforço.

Do ponto de vista dos administradores, a função da comissão de serviço civil é conseguir para êles empregados de classe, os melhores que o mercado possa oferecer. O teste competitivo é um meio para conseguir êste fim;

não é um objetivo em si. Do seu ponto de vista, um teste profundo, perfeito, aplicado a um número limitado de candidatos mais bem qualificados, produz resultados muito melhores do que um teste superficial e apressado a centenas de candidatos, a muitos dos quais não dispensariam a menor atenção. Quando os administradores fazem seu próprio recrutamento, são muito prontos em rejeitar todos os medíocres e aceitar apenas os poucos que pareçam ser os melhores e dedicar então muito tempo à investigação cuidadosa dêsses. Na realidade, tal processo, quando executado honesta e eficientemente, é um sistema de mérito competitivo. Se todos os possuidores das qualificações exigidas podem concorrer, ter-se-á uma prova competitiva, ainda que só os melhores daqueles que concorrem chegam aos testes finais.

Esta exposição do custo e dificuldades da realização de concursos competitivos no serviço civil para cargos extremamente especializados, técnicos, profissionais e científicos, principalmente quando requerem avaliação de instrução e experiência, defende o ponto de vista previamente exposto de que, sempre que fôr possível, se devem preencher os cargos superiores por promoção interna e que devem vir elementos de fora para o provimento dos cargos de grau inferior. Nos testes competitivos para o grau mais baixo, deve-se atribuir o pêso máximo às provas escritas gerais que apuram o conhecimento do candidato nos fundamentos da sua profissão. Ele conseguirá geralmente a especialização necessária, dentro do próprio serviço. O recrutamento externo para os cargos superiores não é uma questão simples e só se deve recorrer a êle em último caso.

CAPÍTULO III

EXAMES NO SERVIÇO CIVIL

Os administradores nos serviços que funcionam à base do sistema do mérito, não costumam organizar e aplicar, êles mesmos, as provas para ingresso no serviço civil, nem o fazem os seus funcionários especialistas em pessoal. O preparo e a aplicação dos testes são comumente funções de uma repartição central de contróle de pessoal. O administrador, porém, para cooperar inteligentemente com a repartição central de contróle deve ter certa familiaridade com os tipos de testes e métodos usados por aquela repartição. Tentaremos, portanto, descrever em rápidas linhas os aspectos gerais da elaboração e da aplicação de testes.

Testes de execução — O administrador deseja uma pessoa capaz de fazer certa peça de trabalho que requer determinada habilidade ou combinação de habilidades. Deseja, por exemplo, uma taquígrafa — que possa tomar um ditado de certa dificuldade, a uma média de 80 palavras pör minuto e traduzi-lo à máquina perfeita e rapidamente. Deseja um marceneiro que possa fazer estantes, escrivaninhas e mesas, e conservar em boas condições os móveis e o equipamento especial da repartição. Ficará inteiramente satisfeito se a pessoa que lhe fôr mandada tiver bom caráter, se fôr isenta de graves defeitos pessoais e se possuir em alto grau as habilitações necessárias para o trabalho. Em certos casos, a repartição central de

peçoal pode perfeitamente, no decurso de seus exames, verificar a grande habilidade do candidato para fazer, na prática, justamente as coisas que terá de executar no serviço. Pode ser dado um ditado de certa dificuldade à candidata ao cargo de taquígrafa, à média de 80 palavras por minuto, exigindo-se-lhe que traduza as notas; seu trabalho pode ser medido e avaliado perfeitamente, com alto grau de objetividade. Sob certas circunstâncias, um marceneiro pode ser colocado numa oficina provida dos instrumentos necessários para fazer, sob severos modelos e especificações, uma peça qualquer que exija prática e demonstre tôdas as principais habilidades requeridas. Os vários candidatos serão julgados à base de produção e do tempo gasto na execução. Temos aqui um dos testes mais convincentes — “o verdadeiro teste de execução”.

E' óbvio que nem sempre é prático trazer as máquinas e os equipamentos necessários ao teste para uma sala de exame ou laboratório, para os candidatos demonstrarem suas habilidades. Por isso devem ser empregados outros meios, como substitutos para um verdadeiro teste de execução ou para reduzir materialmente o número dos que, afinal, serão mandados aos testes de laboratório e oficina. Os testes de laboratório e oficina podem, na realidade, ser adiados para o estágio probatório, dando-se ao candidato, por exemplo, seis meses para demonstrar que possui realmente as habilidades requeridas. O estágio probatório é, na verdade, uma parte do exame e assim deveria ser considerado e aplicado. (1)

O reconhecimento de que o candidato se submeteu, com sucesso, a uma experiência prática, é um dos mais antigos meios para determinar a posse das qualificações requeridas. O fato de ter um homem trabalhado durante

(1) Para que o estágio probatório se torne uma parte definida dos testes, as leis e os regulamentos devem exigir que nenhuma nomeação probatória se torne permanente a menos que a autoridade que nomeia ateste positivamente que o estagiário demonstrou possuir, no trabalho, as qualificações requeridas para a execução eficiente dos deveres do cargo.

vários anos numa oficina de bombeiro, por exemplo, de ter recebido os salários determinados pela associação de classe respectiva e de ser portador de uma ficha dessa associação, é prova muito boa de que tem as habilitações requeridas. Os pedidos de informações e seus primitivos empregadores podem vir a indicar se é ou não um bom oficial. Essas provas, em combinação com outros fatores, podem garantir a aprovação. O melhor candidato deve, então, entrar em exercício, para demonstrar suas habilitações durante o período probatório.

Descobriu-se, durante a Grande Guerra, que nem todos aquêles que se intitulavam mecânicos de automóvel e que diziam haver trabalhado em fábricas ou garagens eram de fato bons mecânicos. A função dos mesmos na fábrica de automóveis poderia ter sido simplesmente apertar determinado tipo de parafusos, à medida que o carro ia passando diante dêles na correia trasmisora, como fazia Charles Chaplin no filme "Luzes da Cidade". A fim de vencer as dificuldades decorrentes e separar os verdadeiros mecânicos dos falsos, o Exército e o "Federal Board for Vocational Education" organizaram testes de ofício que consistiam, muitas vêzes, em quadros de ferramentas e descrição de processos dos vários ofícios, que os candidatos deviam reconhecer ou descrever explicando os objetivos. Eram incluídas questões específicas relativas ao trabalho e havia muito cuidado em avaliar os conhecimentos do candidato e não sua habilidade literária. Êsses testes forneceram uma base para seleção e graças a êles os melhores foram escolhidos para experiência nas funções.

Testes de aptidão — Às vêzes o Govêrno necessita de pessoas para um trabalho que não existe fora de seu próprio serviço ou para o qual os hábeis trabalhadores experimentados que existem são inteiramente inadequados. Tem, pois, de chamar trabalhadores e treiná-los no trabalho. Precisa, por exemplo, de pessoas detentoras de qualidades que as transformarão ràpidamente em exe-

cutantes eficientes. Ai os examinadores peritos utilizarão ou elaborarão testes a serem aplicados na sala de exame, cujo fim será avaliar a aptidão do empregado para adquirir essa habilidade. A tarefa requer, digamos, grande coordenação entre mãos e olhos. Os aplicadores de testes terão vários meios seguros para medir essa coordenação. Talvez haja necessidade de boa e pronta memória e os examinadores podem exigir que os candidatos façam coisas que permitam avaliar o grau em que possuem essa habilidade. Se os examinadores são hábeis, organizarão ou adaptarão êsses testes de aptidão de modo que se li-guem diretamente ao trabalho em questão e não pareçam brinquedinhos de criança ou quebra-cabeças. Mas mesmo brinquedos infantis ou quebra-cabeças podem refletir perfeitamente o grau em que o candidato possui a habilidade requerida. A muitos candidatos parece um brinquedo de jardim de infância despejar diante dêles uma caixa cheia de pedaços de lã de várias e diferentes côres e pedir-lhes que os separem. Mas isto não é um brinquedo em seu objetivo, pois elimina os daltônicos e deve ser usado quando é essencial à função a distinção rápida entre diferentes côres.

Testes de inteligência — Durante a Grande Guerra, certos laboratórios psicológicos e algumas poucas repartições progressistas aplicaram testes para distinguir entre inteligência geral ou habilidade nata e conhecimento ou habilidade adquirida, os quais foram usados, em grande escala, nos grupos treinados para o Exército. Tais testes têm real aplicação nos exames civis, particularmente como eliminadores e indicadores de bom material para treinamento. Novamente, aqui há lugar para que os examinadores façam hábeis adaptações. Um bom teste de inteligência geral pode parecer aos candidatos, aos legisladores e à imprensa uma ninharia pueril, embora a estatística demonstre que essa ninharia cumpre a função de conseguir pessoas que se saiam bem no trabalho. O bom

examinador sabe que o princípio a que obedece o teste é acertado e que as críticas resultam dos meios usados na sua aplicação. Conserva, então, o princípio e desenvolve os meios para que atuem diretamente no trabalho em questão.

Testes de aproveitamento — Uma velha forma de exames é a que mede o aproveitamento do candidato. Assim, na Inglaterra, os candidatos à classe administrativa eram examinados sobre as matérias que haviam estudado nas universidades. Eram avaliados à base do que tinham aproveitado com sua habilidade natural mais a instrução recebida. Alguns de nossos primitivos testes de serviço civil eram desse tipo geral. Chamavam-nos, às vezes, testes acadêmicos ou escolásticos, mas mediam a formação cultural do candidato. E' indubitável que esses testes eliminavam sempre os inferiores e indicavam os superiores. E' verdade, entretanto, que alguns dos testes acadêmicos de aproveitamento pareciam aos candidatos, aos legisladores e à imprensa extremamente remotos da função para a qual o empregado estava sendo examinado. (2) Profundos conhecimentos do grego antigo, por exemplo, não há dúvida que refletem, de certo modo, uma inteligência superior. Se o candidato se dedicou ao grego antigo, na universidade, é aceitável a opinião de que se deve deixá-lo demonstrar o fato de ser senhor de uma inteligência superior, mostrando do que é capaz nesse setor. O candidato só pode demonstrar seu aproveitamento nos setores a que dedicou sua inteligência. (2)

(2) Um velho teste escolástico do serviço civil perguntava aos competidores a distância entre a terra e o sol. Um candidato respondeu: "Não é tão grande que eu não possa ver o trabalho, se conseguir o emprêgo".

(3) Um repórter notou, certa vez, que muitos homens eram cacetes quando falavam sobre o setor a que se haviam dedicado. Repetiam simplesmente o que haviam aprendido em livros e experiência própria. "Se quisermos conhecer as verdadeiras qualidades intelectuais de um homem", disse ele, "entrevistemo-lo sobre um assunto que conheça pouco ou nada. Assim aprenderemos a verdadeira qualidade de sua mente". Talvez, de um modo grosseiro, estivesse o reporter distinguindo entre a inteligência nata e aplicação.

Se, entretanto, os deveres dos cargos requerem bom aproveitamento de um determinado campo de ensino, podem-se “matar dois coelhos de uma só cajadada”: 1) conseguir inteligências superiores que hajam demonstrado sua habilidade no campo em questão e 2) assegurar empregados que já possuam uma base geral nesse setor. Por isso, nos Estados Unidos, em que existe uma enorme variedade na educação secundária, os testes de aproveitamento são aplicados nos setores delimitados, requeridos para o trabalho, o que tem quatro vantagens: 1) os candidatos, os legisladores, a imprensa e o público acham êsses testes práticos, porque a relação entre os testes e os deveres do cargo é clara; 2) a competição é limitada aos que já se dedicaram ao assunto; 3) o problema de examinar assuntos desconhecidos e pesá-los é eliminado; e 4) os candidatos aprovados já têm a base requerida para o trabalho em questão. A experiência mostra que as inteligências podem ser superiores em campos diferentes. Um gênio literário pode ser fraco em aritmética; já um engenheiro, ou químico brilhante pode ser fraco em realizações literárias e a um advogado eminente faltarão aptidões para as ciências naturais. A prática norte-americana procura conseguir a mente que demonstrou superioridade real ou em potência no campo em que se vai exercitar no serviço público.

O aproveitamento pode ser verificado por meio de exames escritos duma espécie ou de outra, através de uma avaliação de instrução, experiência e conhecimentos atuais, ou por meio de uma combinação de ambos os processos.

Distinção entre preparo e habilidade — E' chegado o momento de fazer uma distinção entre preparo e habilidade. Os bons trabalhadores científicos, técnicos e profissionais têm, em geral, preparo e habilidade, mas é possível existir quem possua conhecimento do seu ramo, faltando-lhe, entretanto, a necessária habilidade para aplicar aquêles conhecimentos. Há outros casos em que uma

pessoa pode ter considerável habilidade e poucos conhecimentos. Por exemplo, a arte de influenciar através da palavra falada é habilidade que tem o seu lugar no serviço público, mesmo nos ramos administrativos, mas ocasionalmente podem-se encontrar pessoas de habilidade, como oradores, mas às quais falte a base de sólidos conhecimentos. No campo do serviço social, o profissional deve não somente ter o preparo que lhe permitirá determinar os fatos relevantes do caso e elaborar um bom programa, mas também ter habilidade em relações humanas capaz de fazê-lo conseguir os fatos necessários e atrair a cooperação das pessoas empenhadas em levar a cabo o programa baseado no estudo desses fatos. Vez por outra, podem-se encontrar pessoas possuidoras dos conhecimentos necessários ao trabalho social, às quais faltem as habilidades essenciais, e, por outro lado, pessoas que possuem, em alto grau, as habilidades requeridas, mas inteiramente destituídas do conhecimento necessário, de modo que sua capacidade para tratar as pessoas e influenciá-las seja inteiramente mal-orientada.

O grau de preparo requerido, pode, de modo geral, ser determinado por meio de testes aplicados na sala de exame. Em alguns casos, a posse de habilidade também pode ser demonstrada, principalmente quando se trata de habilidade na organização e apresentação de material escrito. Certas habilidades podem ser demonstradas em aparelhos trazidos à sala de exames, ou os candidatos podem demonstrá-las num laboratório. E' impossível determinar com perfeição algumas delas, como, por exemplo, as requeridas nas relações humanas, por meio de testes escritos ou em qualquer laboratório comum. Um candidato pode responder corretamente a qualquer questão sobre o que faria em determinada situação e ainda assim, colocado nessa situação, mostrar-se incapaz de fazer qualquer coisa, talvez devido a uma inabilidade em analisar a situação e reconhecer seus elementos, os quais já estão

delineados nos testes escritos; ou quiçá, devido a alguma coisa no seu todo, que o impede de conseguir dos outros a confiança que uma pessoa realmente habilidosa conseguiria. Os examinadores devem, pois, estar constantemente de sobreaviso quando se trata de pesquisar habilidade.

Conjunto de testes — Os examinadores não são obrigados a nenhuma forma especial de exame. As várias formas podem ser combinadas num conjunto de testes. Como numa olimpíada intelectual, pode-se exigir que os competidores se defrontem em um certo número de casos diferentes e o resultado final será o número total de pontos alcançados em todos êles. Para se chegar ao resultado final, podem-se atribuir diferentes pesos aos diferentes casos. Em certos exemplos um insucesso é bastante para desclassificar o competidor, impedindo-o de ulterior participação.

Elaboração científica de testes — Antes da Grande Guerra, o preparo de testes ou de conjunto de testes era, em grande parte, uma questão de discernimento e prática. Ultimamente, tem-se introduzido um processo muito mais científico. As organizações de pesquisas empenhadas no desenvolvimento de testes, depois de estudar o trabalho dos cargos para os quais os mesmos devem ser aplicados, organizam uma série experimental de testes à luz de seus conhecimentos e experiências passadas. Depois aplicam êsses testes a um grupo de empregados que já se encontra no serviço, cuja eficiência na execução dos deveres requeridos é bem conhecida e medida. Um teste é bom quando seu resultado tende a colocar os empregados de eficiência conhecida na própria ordem dessa eficiência ou, em outras palavras, quando existe um alto grau de correlação entre os pontos do teste e as avaliações de eficiência do empregado. Um teste fácil a ponto de todos os empregados o fazerem com perfeição, não tem indubitavelmente grande valor, porque não discrimina entre excelentes e médio-

eres. Um teste difícil demais, que nem mesmo os empregados excelentes consigam acertar, é, obviamente, um desperdício de tempo e de esforço, no caso em que esses atuais empregados excelentes tenham todos os requisitos exigidos para o serviço. Sua introdução só é justificada quando os administradores são de opinião que mesmo os seus melhores empregados não possuem certas qualidades, e desejam trazer novos empregados com as habilitações requeridas. Pelo uso desses novos métodos científicos, os pesquisadores competentes elaboram não somente testes melhores, mas também mais curtos.

Com os dados em mãos, os pesquisadores também podem fazer experiências para preparação de melhores combinações de testes para organizar um conjunto. As pessoas que usam óculos receitados por um oculista lembram-se de que o examinador da visão põe certas lentes nas armações de experiência que dão muito bom resultado e que vai experimentando sucessivamente outras lentes diante das básicas, inquirindo em cada caso: “esta é melhor ou pior?” Fazendo girar as lentes vai perguntando a mesma coisa, até que consegue a combinação que dá os melhores resultados. Na elaboração dos testes, os pesquisadores seguem um processo mais ou menos semelhante. Em alguns casos, a adição de um determinado teste aos melhores testes básicos, não faz praticamente a menor diferença: os resultados com êle não são melhores do que os resultados sem êle. Isso não prova, necessariamente, que o teste adicional, em si mesmo, não tenha valor, mas simplesmente que talvez esteja medindo a mesma qualidade já medida por outro. Seria um desperdício de tempo e de esforço, acrescentar aquêle teste ao conjunto. Outros testes podem significar grande progresso na consecução de uma correlação mais alta entre os resultados do teste e a real eficiência dos empregados. Assim, os pesquisadores podem dizer se a introdução de um teste de inteligência ou de algum dos testes de aptidão especial au-

menta ou não a seletividade dos testes. Talvez o teste de inteligência ou o de aptidão especial se revele como o melhor teste básico. Não há dúvida de que tais processos custam caro, mas assentam os fundamentos para o progresso.

Felizmente, depois do estabelecimento dos princípios básicos para um teste, podem-se introduzir variantes quanto à forma. Por exemplo, as taquígrafas devem escrever corretamente. Os pesquisadores poderão organizar uma lista de, digamos, cinqüenta palavras que alinharão efetivamente as candidatas na ordem aproximada de sua habilidade ortográfica. Se uma comissão de serviço civil usar regular e habitualmente esta lista de cinqüenta palavras, dentro em pouco tôdas as escolas, que preparam candidatas para concurso, terão aquela lista e treinarão as estudantes até que estejam perfeitas. O exame aí será sem valor. O órgão encarregado da pesquisa, portanto, organiza uma série progressiva de grupos de palavras de modo que as componentes de cada grupo sejam de igual dificuldade. Quando se deve avaliar a habilidade de ortografia, aquêle escolhe as palavras a serem usadas, tirando-as de diferentes grupos. Se uma candidata consegue escrever tôdas as palavras de cada grupo, demonstra assim ser competente.

Na organização de um conjunto de testes, além disso, é possível entremear o teste de ortografia com outros testes, de maneira tal que o resultante não seja mais um teste clássico de ortografia, assim como não é um mero teste de inteligência. O teste se torna um composto que preenche perfeitamente o fim a que se destina. (4)

O teste objetivo ou de resposta curta — Nos testes modernos, tem sido feito um grande uso dos testes chamados

(4) A Divisão de Pesquisas da Comissão de Serviço Civil dos Estados Unidos, sob a direção do Dr. L. J. O'Rourke, tem feito trabalho de valor nesse sentido.

objetivos. Numa fórmula, faz-se uma série de afirmativas e depois de cada afirmativa o candidato tem que indicar, colocando um sinal na coluna apropriada, se a afirmativa é verdadeira ou falsa; daí, o nome de “falso-verdadeiro”. Noutra fórmula, depois da questão há um número de respostas possíveis, uma correta e as outras tôdas erradas. O candidato deve grifar ou assinalar a resposta que considera certa. Noutras palavras, o candidato tem “múltipla escolha”, que é o nome dêsse tipo de teste. “Testes de lacuna ou de complemento” são uma terceira forma comum. São formados de certas sentenças com espaço em branco, em lugar das palavras principais. O candidato deve inserir a palavra conveniente em cada espaço em branco. A ortografia pode ser avaliada dando-se aos candidatos um trecho impresso, no qual certas palavras estão mal-escritas, para que grifem ou façam uma lista das palavras erradas. A habilidade aritmética pode ser avaliada por séries de pequenos problemas, colocados por ordem de dificuldade, com o mais fácil no principio e o mais difícil no fim. O candidato escreve a resposta a cada questão na coluna da direita. Para que a competição seja justa, o tempo dado para o teste é estritamente limitado. A habilidade para completar o teste dentro do tempo concedido é uma das qualidades que são avaliadas. Em alguns exemplos, o total feito corretamente dentro do tempo permitido é um fator importante.

Esses testes objetivos têm algumas grandes vantagens.

Como o candidato pode indicar a resposta com um sinal, uma linha, uma palavra ou poucos algarismos, é possível, dentro de um período razoável de tempo, responder a tôdas as questões. Há pouca probabilidade de que o candidato tenha a sorte de que o examinador faça justamente apenas as perguntas cujas respostas êle conhece, ou tenha a infelicidade do contrário. A forma curta permite que o teste seja amplo.

Como a resposta correta é simples e definida, pode-se organizar uma escala de respostas certas que será aplicada por qualquer um. A resposta estará ou certa ou errada. Assim, o julgamento de quem corrige não entra em jôgo. A correção é inteiramente objetiva.

O processo de correção é tão simples que pode ser feito relativamente depressa, mesmo por uma só pessoa. Como a correção é uniforme e padronizada, o trabalho pode ser distribuído entre vários empregados, sem consideração de seus conhecimentos do assunto em questão. Tudo que têm de fazer é aplicar as escalas de respostas corretas que lhes forem dadas.

Para as classes de cargos que exigem pouca habilidade literária, além da capacidade de ler e escrever, esta forma elimina o fator capacidade para traduzir pensamentos em palavras, que está envolvido na formulação das respostas a questões comuns. Pode, também, ser feito um grande uso de gravuras e desenhos, a fim de eliminar o fator *habilidade literária* em testes em que esta qualidade não é requerida. Por causa da inteira objetividade dos testes e de sua simplicidade, êstes admitem facilmente métodos estatísticos nas pesquisas que visam a seu aperfeiçoamento.

Os testes objetivos não deixam de ter seus defeitos e limitações.

Naturalmente, alguns candidatos, em tais testes, adivinharão as respostas quando não as souberem. Em alguns exemplos pode ser uma simples adivinhação; e no caso de uma simples questão falsa-verdadeira o candidato tem cinqüenta por cento de probabilidade de acertar na adivinhação. Vence-se essa dificuldade atribuindo-se um pêso extra às respostas erradas, de modo que o candidato não tenha praticamente a probabilidade de tirar uma boa nota adivinhando grande número de questões, além do que o teste de resposta curta tem grande número de itens.

Existe, entretanto, a adivinhação informada ou inteligente, que se aproxima do verdadeiro conhecimento. (5)

Uma pessoa que estudou durante algum tempo determinado assunto ou leu alguma coisa sôbre êle, pode ter dificuldade em lembrar-se da resposta correta a uma questão comum, mas frente a testes falso-verdadeiro ou de múltipla escolha, sua memória se aviva a ponto de poder dar a resposta certa. Num grau menor, talvez, as questões de lacuna dão uma sacudidela na memória falha e habilitam o adivinhador verdadeiramente inteligente a se sair mais ou menos bem. Os testes podem, portanto, não discriminar suficientemente entre as pessoas extremamente bem informadas e as capazes e inteligentes, cuja memória é reavivada pelas questões.

Há necessidade de real habilidade para se organizar uma lista de questões objetivas. Uma resposta, e sômente uma, deve ser correta. Nas questões de múltipla escolha é preciso cuidado para evitarem-se questões dúbias, em que uma segunda resposta, sob certas circunstâncias, possa ser correta (6) e, do mesmo modo, evitar a escolha de perguntas tão absurdas, que o adivinhador inteligente

(5) Um dos colegas do autor não concordou com a expressão "adivinhação inteligente ou bem informada". Isso lembrou o caso de W. J. Spillman, do Ministério da Agricultura. Em sua mocidade, êle tivera pouca experiência com gado vacum. Em certa ocasião, acompanhado de dois especialistas em gado vacum, estava examinando um novillo particularmente gordo, quando alguém sugeriu que adivinhassem o seu peso. O Dr. Spillman, que era o novato, devia adivinhar em primeiro lugar. Não tinha a menor idéia do peso do novillo, mas ganhou tempo andando ao redor do novillo, aparentemente examinando-o minuciosamente, mas na realidade usando sua notável habilidade em aritmética mental, calculando o conteúdo cúbico do animal. Chegando a um cálculo dêsse conteúdo cúbico, multiplicou o número pelo peso da água e deu o peso que calculava para o novillo. Os dois perito anunciaram prontamente as suas adivinhações, que eram tão aproximadas da do Dr. Spillman que êste perdeu todo o receio de mostrar sua ignorância.

Quando a questão foi finalmente resolvida, pesando-se o novillo, o Dr. Spillman foi o vencedor. Parece que tal feito mereceu a expressão "adivinhação inteligente ou bem informada". É possível que um homem capaz de fazer tal adivinhação, seja, na realidade, preferível a um homem que tenha os dados em mente.

(6) Em alguns exemplos, certas questões apresentadas em testes objetivos devem ser eliminadas do resultado final, porque na correção se descobre que a resposta preferida não é a única certa e que uma das outras também o é. Em tais circunstâncias, a questão ou deve ser eliminada ou então uma das outras duas possíveis deve ser considerada correta.

não encontre dificuldade em chegar à resposta correta, por uma rápida eliminação. Estudantes adiantados ficam, às vezes, atrapalhados por questões do tipo falso-verdadeiro, porque conhecem exceções à regra elementar a que se referem as questões. Um estudante desse tipo pode saber que, geralmente falando, a asserção é certa, mas em determinadas circunstâncias não o é, ou vice-versa. Irrita-se por ter que assinalar a resposta na base daquilo que sabe que o examinador tem em mente, e sente que o teste não está tocando no ponto principal, do real conhecimento do assunto. Não é preciso dizer que as questões sobre as quais os entendidos divergem devem ser rejeitadas, por que é impossível afirmar qual o grupo certo. Para as pessoas competentes, essas questões contraditórias ou controvertidas podem ser as mais interessantes e capazes de distinguir os mais competentes dos de conhecimento médio.

Em alguns exemplos, as questões de respostas curtas avaliam o conhecimento de um vasto ramo, mas não avaliam a habilidade, mesmo as espécies de habilidades que podem ser demonstradas no papel, na sala de exame. Assim, a habilidade para demonstrar aquilo que se sabe e de organizar o próprio pensamento e apresentá-lo clara e sinteticamente, não é comprovada através de perguntas curtas, e, ainda assim, essa habilidade pode ser a habilidade realmente requerida para o trabalho. Em certos cargos, o empregado em serviço efetivo tem acesso imediato aos principais textos-padrões e livros de referência de sua especialidade e não precisa depender da memória; pode até ser criticado seriamente se se fiar em sua memória e não verificar os fatos, os números ou a lei, em suas fontes. Seu verdadeiro valor para a repartição não depende da habilidade de decorar, mas, em primeiro lugar, do conhecimento que tenha das fontes primárias e depois, então, da habilidade em organizar e apresentar o material. Deve-se ter cuidado para que os testes não se preocupem apenas com o conhecimento, especialmente com o

conhecimento efêmero (7) e para que as habilitações necessárias sejam verificadas. Esta dificuldade não afasta o teste de resposta curta que pode ter o seu lugar no conjunto de provas, mas indica a necessidade de outras formas de teste.

Na realidade, outras formas de testes, tais como o ensaio ou o estudo de problema, podem não ser tão objetivos e requer julgamento e habilidade por parte dos examinadores. Infelizmente, os ocupantes de vários cargos não podem ser avaliados de um modo inteiramente objetivo. Saber se um candidato tem ou não as qualificações para determinado trabalho, é coisa que não pode ser decidida sem o uso de apreciação individual — uma apreciação tão objetiva quanto possível mas ainda assim uma apreciação.

Concurso de provas e concurso de títulos — Os testes podem ser inteiramente escritos, ou para empregar um

(7) Um estudante de Direito num Estado dotado de código, julgou ser desperdício de tempo estudar direito usual. O conhecimento do código era o único conhecimento prático. Por ocasião do exame, não foi aprovado porque inúmeras questões não podiam ser resolvidas por meio do código. Protestou junto ao presidente da banca, que lhe respondeu: "Jovem, a próxima sessão da câmara legislativa pode revogar tôdas as leis que você conhece". Os exames do serviço civil, que cansam a memória com minúcias corriqueiras, como os cursos dos colégios que exigem a memorização de muitos fatos pormenorizados, podem dar à simples memória uma importância que ela não merece.

Outro tipo de questão exige que os candidatos estabeleçam relação entre opiniões e os autores que as expressaram ou entre títulos de livros e autores respectivos. Uma certa classe de estudantes tem boa memória para esta espécie de trabalho, mas, em compensação pouca habilidade para aplicar o que aprendeu dos autores, em um problema concreto. Outro tipo de estudante tem grande habilidade em trazer à luz tudo que aprendeu e pensou, mas tem dificuldade em lembrar-se de onde provêm as idéias, por que elas são produto de tudo que êle leu e que refletiu. Num exame de direito, pode ser exigido do estudante que diga os fatos, e a decisão de um determinado caso controvertido que envolva o mesmo ponto de lei daquele outro, para que dê a sua decisão. O autor foi sempre de opinião que os testes para os cargos públicos, organizados para mostrar a habilidade para pensar, organizar e aplicar esses conhecimentos, são mais úteis do que as questões que só demonstram habilidade para decorar. Na verdade, alguns casos legais e algumas obras são tão importantes que é natural presumir que toda pessoa conhecedora do assunto os tenha lido e certos livros ou relativos são fontes de importância. Por outro lado, há muitos casos e livros que não são de maior importância, embora possam ser os favoritos de certos examinadores e professores. A exigência de que os candidatos ao serviço civil conheçam esses livros ou casos, parece ao autor prejudicar a verdadeira seletividade do concurso e, talvez, favorecer os estudantes em colégios em que esse tipo de ensaio prevalece. Os exames não devem encorajar as pessoas que tentam apresentar argumentos de autoridade, negligenciando fatos e raciocínios. Em muitos cargos públicos, a habilidade para discriminar, organizar e aplicar, é mais importante do que a habilidade para citar.

têrmo mais lato, organizados em concurso de provas; podem ser inteiramente baseados em títulos relativos ao preparo e à prática do candidato, ou seja, o concurso de títulos; ou ainda, podem ser uma combinação de ambos.

Entrevistas ou exame oral — Uma parte do exame pode consistir numa entrevista ou num exame oral. Em alguns exemplos, a entrevista é feita principalmente para determinar se o candidato tem a personalidade que o caso requer, e é realizado na simples base de aprovado ou reprovado. O resultado não tem nota. Em outros exemplos, o exame oral entra diretamente no esquema de avaliação. O exame oral tem nota e essa nota tem um pêso definido e influi decisivamente no total. O insucesso no exame oral pode desclassificar, não importando as notas das outras partes do concurso.

Quando o tato nas relações humanas e a personalidade desempenham papel importante no bom exercício dos cargos a serem preenchidos, o exame oral, apesar de suas dificuldades, parece ser essencial. Desde que, como é comum, essas qualidades e habilidades não podem ser demonstradas nas provas escritas, os examinadores são obrigados a recorrer aos fatores instrução, experiência ou a provas orais. A compilação de dados seguros relativamente à instrução, e, mais especialmente, a prática e a avaliação desses dados apresentam grandes dificuldades. ⁽⁸⁾ Algumas dessas dificuldades são vencidas, em parte, se os candidatos, pelo menos os mais competentes, se apresentam diante de uma banca examinadora composta também de pessoas competentes. As questões relativas ao treinamento e à prática do candidato fornecem dados adicionais e aclaram certos pontos, dando, ao mesmo tempo, aos examinadores, a oportunidade de ver como o candidato reage diante da situação apresentada pelo concurso. Além disso, pode-se pedir ao candidato que apresente num relatório o traba-

(8) Algumas dessas dificuldades já foram estudadas mais demoradamente no capítulo precedente.

lho já feito e casos já resolvidos por êle e que tenham correlação com os assuntos ligados ao cargo que procura. Assim, os examinadores têm uma oportunidade, limitada, é verdade, de ver os candidatos em ação.

Não há dúvida de que o exame oral não pode ser tão objetivo quanto o teste falso-verdadeiro, mas se o exame é feito por uma banca composta de pessoas bem escolhidas pode ser um instrumento de valor no trabalho de seleção. Em alguns exemplos, as várias características requeridas para o trabalho são diferenciadas, e prepara-se uma escala, na qual cada examinador indica o grau em que julga que o candidato possui cada uma das características particulares. Cada examinador, ou durante, ou no fim do concurso, independente e secretamente, marca a escala. Depois, as várias escalas são comparadas, e discutem-se os pontos de divergência. Pode-se então conseguir resultados provisórios, possivelmente por maioria de votos se fôr necessário. O resultado final é adiado até que os vários candidatos possam ser comparados. O perigo de julgamento subjetivo está, na verdade, presente, mas êste perigo pode ser menor do que o perigo de deixar de considerar a personalidade, a habilidade no manejo de relações pessoais e os dados sôbre a experiência individual dos candidatos.

As provas orais dêsse tipo tomam o tempo não somente de um único examinador, mas de um grupo de examinadores competentes, e custam caro. Para certas classes de cargos, entretanto, são melhores do que qualquer outra forma de teste. Conseguem resultados que, em geral, os testes do serviço civil não podem apreender. Quando bem organizados e bem dirigidos valem o que custam.

Exame de caráter — O caráter é outra coisa que, segundo os autores, não pode ser avaliado por meio dos testes do serviço civil. Se com isso querem dizer que o caráter não pode ser demonstrado numa sala de exame,

por meio de testes escritos, de respostas curtas ou outros quaisquer, a alegação é, sem dúvida, inteiramente verdadeira. Mas não é verdade que as comissões do serviço civil não conheçam técnicas para descobrir o caráter. As informações e as provas que revelam o caráter do candidato, são tão acessíveis a uma comissão do serviço civil, como a qualquer pessoa ou a outro empregador individual, desde que o Govêrno esteja disposto a despendar tempo e dinheiro para consegui-la. Para sermos mais exatos, deveríamos talvez dizer que os investigadores não descobrem o caráter dos candidatos mas a sua reputação de caráter e seus atos e atividades, que talvez reflitam o caráter. (9) Esta espécie de informação está ao alcance do investigador experimentado, que visita o lugar onde mora o candidato, os lugares onde êle viveu, e que reúne as informações e opiniões das pessoas que o conheceram e às suas atividades. Não há dúvida de que tal investigação é dispendiosa. Tomando as impressões digitais do candidato e comparando-as com os arquivos de identificação da polícia e dos serviços de identificação locais, estaduais ou nacionais, descobrir-se-ão as pessoas que já foram prêsas por acusações de ofensas das quais resultou a identificação policial. Essa medida não é muito cara, mas custa dinheiro conseguir informações de caráter mais geral. Tal informação é, entretanto, muito importante na seleção de pessoal para cargos policiais e de funcionários que, por dever de officio, possam estar sujeitos a muitas tentações no exercício de seus cargos.

Exame de saúde — Há muito que se usam os exames médicos e físicos, de caráter eliminatório, nos serviços chamados uniformizados ou atléticos. Com a introdução

(9) No ano de 1900 estiveram em moda provérbios curtos e expressivos, impressos em tipos luminosos e bem emoldurados. Vem a propósito um dêles: "Meu caráter me pertence. Minha reputação pertence à língua do povo". No serviço público, entretanto, a reputação pode ser quase tão importante quanto o verdadeiro caráter. O investigador treinado, ao julgar atos e atividades, pode muito bem afastar os puros merexicos e julgar o caráter pelas ações e atividades que o refletem.

dos seguros de incapacidade no sistema de aposentadoria, tornaram-se comuns também, nos serviços sedentários. Relativamente a seu uso nos serviços burocráticos e profissionais, nós nos estenderemos mais nas páginas que tratam dos sistemas de aposentadoria. Se incluem teste de fôrça, os exames médico e fisico podem ser um fator importante na seleção de pessoas para cargos que requeiram principalmente fôrça fisica e prontidão para usá-la.

Considerando os testes em seu conjunto, pode-se dizer que a técnica já se adiantou tanto que qualquer govêrno é capaz de fazer um trabalho bastante respeitável, praticamente em qualquer campo, se se dispuser a pagar o preço; e, expresso em têrmos de percentagem da fôlha de pagamento total, o preço não é de todo excessivo. Isso não quer dizer que as técnicas de exames sejam perfeitas. Em alguns casos, estão muito longe disso, mas já são aperfeiçoadas a tal ponto que se pode trabalhar melhor com elas do que sem elas. A verdade é que a comissão de serviço civil, bem aparelhada, pode usar os antigos métodos e mais os novos, e combiná-los em conjuntos eficazes. "O serviço civil não pode aplicar testes", não é uma razão, é uma desculpa.

CAPÍTULO IV

FIXAÇÃO DE PADRÕES DE VENCIMENTOS

Nenhuma lei natural ou econômica fixa realmente, ou determina, os salários ou vencimentos do serviço público. Os níveis dos salários e vencimentos têm que ser fixados por alguém. A pessoa ou entidade que os fixa, deve, entretanto, guiar-se por certos fatores econômicos, para que se obtenham resultados satisfatórios, pois embora leis naturais ou econômicas, por si mesmas, não fixem ou determinem, influem, se é que não decidem, sobre a qualidade dos empregados que serão conseguidos com os ordenados pagos, e, muitas vezes, sobre a qualidade do serviço que o Governo conseguirá em troca de seu dinheiro. Se os ordenados forem relativamente altos para uma certa classe de trabalho, as pessoas habilitadas para esse trabalho procurarão emprêgo na repartição, e tentarão nela permanecer, desenvolvendo tôdas as suas habilitações porque naturalmente terão prejuízo se se afastarem. Se, por outro lado, os ordenados forem relativamente baixos, os trabalhadores mais bem qualificados não se sentirão presos, sempre que surgirem boas oportunidades alhures, e os melhores elementos do serviço estarão constantemente procurando tais oportunidades em outros lugares. Assim, embora as leis naturais e econômicas não determinem, para o órgão legislativo ou para o administrador, o salário exato que este deve pagar, tanto as câmaras como o administrador devem ter em vista os fatores econômicos, ao tomarem uma decisão quanto ao vencimento que de-

verá ser oferecido ou pago. A decisão final terá de ser baseada num julgamento atingido depois de se considerarem todos os fatores que a questão envolve.

Quais são os fatores que devem ser considerados?

A primeira resposta ortodoxa é: oferta e procura, mas essa expressão é demasiado ampla para ser aplicada praticamente na administração, na fixação dos níveis de salário do serviço público. É necessário ser muito mais específico e concreto, descobrir os fatores do problema que possam ser, pelo menos, especificamente determinados, senão estatisticamente medidos.

Qualificações requeridas

No aluguel de serviços, assim como na compra de comodidades, é essencial ter especificações de qualidade. Assim como há diferentes qualidades de algodão, de trigo ou de madeira, há diferentes espécies de dactilógrafos e taquígrafos. Assim como o suprimento de algodão de qualidade inferior é muito maior do que o suprimento de qualidade superior, o número de dactilógrafos medíocres é muito maior do que o de bons dactilógrafos. Se o trabalho de dactilografia de uma determinada repartição é rotineiro, tal como fazer envelopes, ou preencher fórmulas de rascunho simples, o dactilógrafo medíocre serve, contanto que tenha os requisitos velocidade e exatidão; mas se o trabalho envolve a preparação de quadros intrincados com grandes fôlhas e muitas cópias, a dactilógrafa precisa ser perita, senhora de seu ofício. Nessa espécie de trabalho, a dactilógrafa perita, bem paga, dá um custo de produção mais baixo do que a dactilógrafa rotineira, que gasta tempo, dinheiro e material e muitas vezes no fim não apresenta uma produção satisfatória. Assim, tentando praticamente aplicar a lei da oferta e da procura, é necessário definir com exatidão e pormenor aquilo que se deseja. Na administração de pessoal, isso

significa ter especificações que definam com exatidão os deveres dos cargos para os quais a compensação está sendo fixada, e as habilitações mínimas necessárias para a admissão a êsses cargos.

Uma vez que essas especificações tenham sido preparadas, torna-se possível reunir dados concretos para ajudar os fixadores de salários a chegarem a uma conclusão. Duas séries estatísticas podem ser colecionadas para esclarecer a lei da oferta e da procura, a primeira mostrando quanto o Govêrno paga no momento aos cargos dessa classe, e a segunda, o que os outros empregadores estão pagando por idêntico trabalho. Cada uma dessas séries estatísticas será considerada por sua vez.

Quanto paga o govêrno atualmente

Quando os cargos de um serviço público são bem classificados, de acôrdo com os deveres, responsabilidades e habilitações mínimas, é extremamente fácil preparar as estatísticas desejadas, do mesmo modo que num Govêrno em que o número de empregados de uma dada classe é pequeno demais para haver necessidade de estatísticas, é fácil preparar uma lista descritiva adequada. Os dados apresentados mostram não sòmente o número de empregados nas várias escalas de salário, mas as diferentes repartições nas quais estão empregados, de modo que possam ser percebidas diferenças entre as várias repartições. Se houver homens e mulheres na classe, números separados para os dois sexos mostrarão quaisquer diferenças devidas ao fator sexo. Se se trata de uma classe numerosa, os empregados também podem ser classificados por idade e tempo de serviço na classe ou na repartição, de modo que êsses fatôres possam ser igualmente considerados. Tratando-se de um grande serviço, podem ser usados métodos mecânicos de tabulação e apresentadas estatísticas amplas a um custo relativamente baixo. Numa

administração pequena, pode-se fazer simplesmente uma lista dos empregados, com os fatos essenciais relativos à repartição, dados sôbre sexo, idade, tempo de serviço, etc.

As estatísticas atuais de salários do Govêrno não provam que o que êle paga é justo. Dão o ponto de partida para estudos ulteriores e podem servir mais tarde, como base para calcular quanto qualquer proposta de modificações nos níveis de salários custará, se o reajustamento fôr para mais, ou quanto economizará, se o reajustamento fôr para menos. Quando o movimento do ciclô dos negócios é ascensional, os reajustamentos podem ser para cima; quando descensional, pode traduzir-se em corte de salário.

Dados sôbre atuais funcionários e sôbre candidatos a funções públicas

Podem-se conseguir dados estatísticos específicos para avaliar a justiça dos níveis de pagamento vigentes para certas classes numerosas de empregados do Govêrno, reunindo informes sôbre o número dos funcionários que deixam o serviço e o de candidatos inscritos e aprovados nos recentes concursos para cargos dessa classe ou séries de classes. Se as estatísticas sôbre os funcionários em serviço mostram que morrem poucos ou nenhum se demite, e se os registros do serviço civil indicam um grande número de candidatos aprovados para os cargos iniciais, a conclusão é de que os salários que prevalecem não são baixos demais. Por outro lado, se a relação dos funcionários existentes mostra que o Govêrno está perdendo seus empregados experimentados e que pessoas realmente habilitadas não se estão candidatando em número razoável, conclui-se fâcilmente que há necessidade de certo reajustamento para mais.

Ocasionalmente, os números provarão que as indústrias privadas estão tirando os bons empregados do ser-

viço, mas que mesmo assim o numero de candidatos habilitados é abundante. Tal situação significará que, para essa classe determinada ou nas séries de classes em questão o serviço governamental é uma excelente escola de treinamento para emprêsas particulares. Os candidatos sabem que se conseguirem entrar no serviço público e nêle permanecerem durante alguns anos, poderão conseguir bons empregos nas emprêsas particulares. O "United States Patent Office" e o "Bureau of Internal Revenue" são exemplos clássicos de repartições que têm de enfrentar essa espécie de competição nos períodos de prosperidade. As autoridades fixadoras de salário têm, então, de resolver a seguinte questão: permitir que a saída continue ou tentar vencê-la aumentando os níveis de salários das classes superiores desses serviços. Custa ao Govêrno considerável soma de dinheiro treinar pessoas para o trabalho de patentes e impôsto sôbre a renda, e, algumas vêzes, há considerável perda, quando um fiscal de impôsto sôbre a renda se demite antes de resolver um caso intrincado, tendo um novo funcionário que recommear tudo outra vez. Mas não se segue, necessariamente, que salários mais altos impedirão êsse fato. O aumento do lance do Govêrno pode servir apenas para forçar as emprêsas privadas a elevarem os seus e aumentar, assim, a atração daquela determinada repartição, como uma escola de treinamento.

A análise das estatísticas dos ordenados atuais, do movimento de funcionários e do número de candidatos bem sucedidos mostra, assim, um caminho para certos estudos qualitativos, dos quais os que acabamos de citar são exemplos. Com o auxílio que as estatísticas dão, é possível conseguir provas, quer através de investigadores, quer através de testemunhas, que lançarão uma nova luz sôbre o assunto e auxiliarão os fixadores de salários a chegar a uma resolução sábia.

Níveis de salário de outros empregadores por idêntico trabalho

Conseguir dados realmente significativos sôbre quanto pagam outros empregadores por idêntico trabalho não é brinquedo de criança. Os dados podem ser quase sem valor, ou mesmo pior do que isso, a menos que os cargos sejam realmente comparáveis, não sômente em relação a deveres, responsabilidades e habilitações, mas também em relação às condições do emprêgo, tais como horas de trabalho, regularidade do emprêgo, concessões, como alojamento, alimento, despesas de viagem; privilégios de licença, aposentadoria, prêmios e bônus. Encontrar-se-á, ocasionalmente, em emprêsa particular, uma situação na qual o salário contratual é relativamente modesto, mas que se torna bastante alto quando são incluídos prêmios, bônus e outros privilégios. A menos que as comparações sejam feitas na base de inteira compensação, os resultados podem ser errôneos.

A experiência tem demonstrado que os esforços para conseguir dados comparáveis no que toca ao que outros empregados pagam, dão melhor resultado quando limitados ao número relativamente pequeno de classes principais, classes que são comumente encontradas nas unidades governamentais e nas emprêsas particulares. Mesmo nesse caso é essencial que se tenha certeza de que os fatores e as responsabilidades dos cargos são, de fato, comparáveis. O único meio realmente satisfatório parece ser averiguar e registrar deveres, responsabilidades, habilitações, horário, pagamento e outras condições de trabalho dos cargos na indústria privada, julgados comparáveis, e depois examinar e classificar êsses formulários ou questionários, trabalho êsse que deve ser feito pelos mesmos classificadores que analisaram os cargos do Govêrno. Se uma parte considerável do pagamento do empregado de indústria particular consiste em coisas incertas, como prê-

mios, gratificações, comissões ou percentagens nos lucros, ou se o empregado tem privilégios cujo valor não pode ser determinado com relativa exatidão, deve-se omitir esse item na comparação. Se somente o ordenado contratual em dinheiro é incluído, o salário apresentado é baixo demais, enquanto que, se os prêmios e valores de outros privilégios são calculados, os resultados podem ser grandemente afetados pela exatidão das estimativas.

O problema de níveis de vencimento para cargos superiores

Alguns investigadores tentaram a difícil tarefa de comparar os salários dos chefes de empresas particulares com os dos chefes do serviço público, ou a tarefa um pouco menos difícil de comparar os salários dos trabalhadores científicos e técnicos, de grau superior, dos dois ramos. Tais estudos costumam confirmar o que é do conhecimento geral: que os chefes e os principais trabalhadores científicos ou técnicos das empresas particulares são muito mais bem pagos do que os servidores públicos. Qualquer investigador pode demonstrar esse fato usando os números que a "Securities and Exchange Commission" agora publica periodicamente, e que antigamente eram publicados pela "Federal Trade Commission". Os dados existentes do imposto sobre a renda demonstraram a mesma coisa e se a realidade desse fato não pôde ser negada, é muito difícil mensurá-lo exatamente, porque as condições de emprego são radicalmente diferentes. A validade da comparação está sempre sujeita a ataques por esse lado.

No serviço público, os níveis do salário ou são fixados pelo legislativo, ou pelo órgão que concede as dotações, ou pelas autoridades administrativas que são, em última análise, responsáveis perante esse último. As experiências feitas com comissões do Congresso indicam que elas não se deixam impressionar por estatísticas que mostram

o quanto são pequenos os salários dos chefes executivos e técnicos do Governo, quando confrontados com os postos comparáveis das empresas particulares. Às vezes, até mostram impaciência com a comparação porque, em sua opinião, as condições de emprego não são comparáveis. Vêm a comparabilidade dos dados quanto às classes iniciais, tais como trabalho não qualificado, dactilógrafos principiantes, taquígrafos principiantes, guarda-livros principiantes e assim por diante. Mas, à medida que a comparação se dá nos níveis mais altos, vão duvidando da comparabilidade. Sentem que nas empresas particulares os salários elevados são afetados pela capacidade de obter lucros, de arriscar-se a suportar riscos, e mesmo, em alguns exemplos pelo fato de que alguns administradores de uma corporação particular podem fixar seus próprios salários fora do controle de qualquer órgão legislativo ou orçamentário. Esses salários elevados saem da renda bruta do negócio e não de tributos e os legisladores sentem, provavelmente, não sem motivo, que o público contribuinte, particularmente nas comunidades rurais, se revoltaria se o Governo pagasse os salários pagos por várias empresas particulares.

Os congressistas vêm, por outro lado, as vantagens intangíveis de que gozam os servidores públicos nos cargos técnicos, científicos e administradores, de grau superior. Estão inteiramente livres da luta dura da concorrência; não têm de apresentar lucros; gozam de uma situação segura; colaboram no serviço público; têm a oportunidade de aperfeiçoar o serviço público, no setor por eles escolhido, e de conseguir nome e reputação. Os membros do Congresso sabem que muitos dos principais servidores públicos consideram o dinheiro que ganham como uma espécie de paga honorária. Esses servidores públicos são bastante humanos para desejarem que os honorários sejam tão grandes quanto possíveis, mas o valor dos ho-

norários é para êles raramente um fator determinante de sua conduta.

Se os sêres humanos fôsem classificados segundo o grau de seu poder aquisitivo, achar-se-ia, provavelmente, que muitos chefes das emprêsas particulares possuem essa qualidade em alto grau, ao passo que os chefes do serviço público a possuem num grau relativamente menor. A posse das qualidades de agressividade e combatividade, na promoção dos próprios interêsses financeiros, mostraria diferença semelhante. Os servidores públicos, relativamente pouco agressivos e combativos, estão empenhados, não em aumentar seus próprios recursos financeiros, mas em lutar pela causa à qual consagram seu entusiasmo. Muitos membros do Congresso têm motivos e interêsses algo semelhantes. Consideram seu salário como um honorário e não são afastados do serviço público por ofertas de salários maiores em emprêsas particulares. O resultado de tôdas essas fôrças é que os salários superiores do serviço federal tendam a ser iguais ou inferiores aos honorários dos membros do Congresso. Raros cargos podem ir além, mas a maioria é inferior. Na gíria de Washington, o salário fixado para os membros do Congresso recebe, muitas vêzes, o nome de — “o teto”.

O administrador público que tem o poder de fixar os salários de sua organização, mas precisa defender sua ação junto aos órgãos orçamentários; o administrador que trabalha sob uma lei de contrôle de salário, fixadora do nível respectivo, e que assim pode apenas fazer certas recomendações ao corpo legislativo, quanto às variações dêsse nível e os diversos pesquisadores, do serviço ou estranhos a êle, que ocasionalmente aconselham os corpos legislativos quanto a níveis de salários, acharão, em geral, que os estudos trabalhosos e muito dispendiosos de salários comparativos para os cargos profissionais, técnicos e administrativos, não produzem resultados proporcionais a

seu custo. Há vários exemplos de administradores que, podendo êles próprios determinar os níveis de salários, os fixaram relativamente altos e se acharam, de um modo ou doutro, privados dessa competência, quer pela necessidade de sujeição às resoluções legislativas, controladoras gerais de salários, quer pela prescrição de limites, por parte dos corpos legislativos, limites que não puderam exceder tanto no montante dos vencimentos quanto no número de cargos.

No trabalho feito em conexão com o desenvolvimento e estudo dos níveis de salário para o "Classification Act", de 1923, houve, entretanto, membros do Congresso que consideravam muito justas e claras as comparações entre os salários pagos aos trabalhadores técnicos, profissionais e científicos do serviço federal e os pagos aos professores e administradores de universidades. Na realidade êsses trabalhadores profissionais, científicos e técnicos, sob vários aspectos muito se assemelham aos professores e pesquisadores das universidades norte-americanas. Não se sabe desde quando existe esta prática, mas há muitos anos que se nota grande intercâmbio dêsse tipo de trabalhadores entre o serviço público e as universidades. O influxo dos professores universitários no serviço federal durante a Grande Guerra e durante a grande crise foi espantoso.

Em 1931 realizou-se na Universidade de Minnesota uma conferência sôbre treinamento universitário para os serviços científicos, técnicos e profissionais do Govêrno, para a qual foram convidados representantes das universidades vizinhas dos vários ramos profissionais do serviço federal. ⁽¹⁾ Que o observador não fôsse capaz de distin-

(1) O relatório dessa conferência, "University Training for the National Service (University of Minnesota Press, 1932)", merece um estudo minucioso pela excelência do material que contém e pela habilidade excepcional com a qual a conferência foi planejada, organizada e conduzida. Em virtude de suas atividades o autor tem sido obrigado a fazer parte de inúmeras conferências e congressos. Nunca assistiu a uma conferência mais bem planejada e executada, e sente-se profundamente grato aos professores William Anderson e Morris Lamble por

guir entre o funcionário do Governo e um membro de universidade, não foi surpreendente, pois muitos dos homens do Governo já tinham pertencido em uma ocasião ou outra a alguma faculdade universitária e muitos dos professôres de universidade já haviam trabalhado no serviço federal. Os diplomas de doutor e de bacharel são mais ou menos tão comuns entre o pessoal científico e profissional do serviço, como o são nas faculdades universitárias. Muitos membros do Congresso reconhecerão o valor de uma comparação feita entre os dois grupos, e mesmo que os salários oficiais deviam ser comparados, senão com os mais elevados das universidades, pelo menos com o quartil superior. Felizmente, o "United States Office of Education" colige periòdicamente dados relativos aos salários universitários, e, assim, tal comparação pode ser feita sem muito custo.

Esta comparação tem, entretanto, um defeito que deve ser assinalado. Um diagrama da distribuição de salário em um serviço público, como a hierarquia comum, tende, positivamente para uma pirâmide, com as várias e numerosas ordens e séries de salário inferior em baixo e um pequeno corpo de chefes executivos no ápice. O diagrama universitário parece-se mais com uma ampulheta, com a exceção de ter no tôpo um pequeno ornamento. O ornamento consiste no presidente, nos deões, nos chefes dos departamentos, e nos detentores de algumas poucas cátedras especialmente favorecidas. A parte inferior da ampulheta é composta dos estudantes-assistentes, dos assistentes de pesquisas, dos monitores que ainda continuam seus estudos e são empregados apenas temporariamente. Vêm depois, em ordem ascendente, os instrutores de tempo integral, os professôres-assistentes, os livres-docentes, os catedráticos. Nas universidades um professor pode subir

He terem demonstrado o que se pode fazer de uma "conferência de mesa-redonda", por meio de planejamento hábil e reunindo, de antemão, o material essencial quanto aos fatos básicos, para deliberação justa e objetiva.

de acôrdo com as suas realizações, sem ter de esperar, necessariamente, por uma vaga em grau acima do seu. O número de catedráticos pode ser bem diferente do número de livres-docentes ou dos professôres assistentes. As possibilidades para chegar a professor catedrático, nos colégios ou universidades, são muito grandes, principalmente porque um professor pode facilmente passar duma universidade para outra. No serviço público a proporção de cargos superiores em relação aos inferiores é muito menor e quase sempre para que se dê uma promoção, é necessário que exista uma vaga no grau seguinte. Além disso, a natureza do trabalho público costuma ser tal que o Govêrno é um empregador monopolista, e assim o empregado não pode conseguir melhorar passando para outra instituição que faça trabalho semelhante. Vemos pois que, embora ambas as escalas de salário sejam muito semelhantes, o homem do Govêrno tem menos probabilidade de subir aos níveis superiores.

A "Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries" e o próprio Congresso reconheceram em parte êste fato e estabeleceram melhor tratamento para os trabalhadores científicos, profissionais e técnicos que não ocupavam cargos de grande alcance de supervisão ou de direção e que tinham poucos subordinados, quando os tinham. Na administração pública, é geralmente aceito o principio de que a direção de uma unidade ou de um determinado trabalho deve ser entregue a uma pessoa e que os outros servidores devem ser subordinados, embora alguns dêstes possam ser quase tão competentes quanto o chefe, nos assuntos administrativos, e realmente superiores em certos ramos do trabalho científico e profissional. O salário diferencial, a favor do supervisor relativamente ao dirigido tem sido, muitas vêzes, em tais casos, grande demais. Embora o supervisor receba geralmente pelo menos tanto quanto qualquer um dos seus dirigidos, não se segue daí, necessariamente, que a diferença tenha

que ser pelo menos de um grau na escala de salários. Se o extremo superior do grau geral deve ser inferior ao salário-teto do Congresso, e se os mais graduados dentre os dirigidos devem sempre estar um grau abaixo do supervisor, o sistema implica num salário por demais reduzido para aquêles que não alcançaram um cargo de supervisor. Numa estrutura altamente organizada como deve ser o serviço público, os cargos de supervisão são necessariamente poucos e por isso muitos empregados hábeis são obrigados a passar a melhor parte de sua vida como funcionários de mesa e é comum que o sucesso do trabalho do Governo dependa, em grande parte, desses mesmos servidores que exercem funções comuns. Os trabalhadores que compõem a massa do serviço público são, justamente, os que estão em piores condições hoje em dia.

Este sistema teve um efeito desastroso no serviço federal. Dá-se uma vaga em um cargo de supervisor de uma repartição técnica — e muitas repartições federais são técnicas. A autoridade encarregada da nomeação tem de escolher entre dois homens: A, que é notável por sua habilidade técnica e científica, mas que não é do tipo executivo, e B, que é indiscutivelmente inferior em capacidade técnica e científica, mas que é um bom executivo. Se escolhe o executivo B, nega a recompensa pecuniária ao cientista A, que muito contribuiu para a fama profissional da repartição. Se escolhe o cientista A, segue o velho ditado conhecido em Washington: “Estragando um bom cientista para dêle fazer um mau administrador”. Sob o sistema atual, A pode realmente desejar o lugar porque é o único meio pelo qual seu ordenado será aumentado, mas é possível que não queira desempenhar os deveres administrativos do cargo. Em Washington vemos exemplos das duas soluções: excelentes técnicos transformados em maus administradores e profissionais de reputação internacional, recebendo salários consideravelmente inferiores aos salários pagos a seus superiores, que são bons

administradores mas insignificantes tènicamente. Feliz é a autoridade incumbida da nomeação que não é obrigada a fazer tal escolha, por ter entre o seu pessoal um homem, ao mesmo tempo, cientista de primeira linha e ótimo administrador — e existem muitos dêsses tipo. Muito se tem escrito relativamente à instituição de serviço de carreira no ramo administrativo do Governo. Infelizmente, alguns dos autores consideram os cargos executivos e administrativos, como os que constituem carreira, ignorando três fatores: 1) que, numa hierarquia administrativa, o número de cargos executivos e administrativos é extremamente pequeno; 2) que a administração de um serviço técnico requer competência técnica e 3) que o grosso do trabalho é feito pelos funcionários que não exercem chefia. O desenvolvimento de um sistema de carreira no Governo nacional — pois êste tem seu serviço de carreira há muitos anos, muitos dêles anteriores à aprovação do "Civil Service Act", em 1883 — parece basear-se em uma de duas alternativas: 1) elevação dos níveis de salários superiores para libertar a massa de servidores da pressão que sofre atualmente ou 2) possibilidade para os servidores de maior valor receberem um salário pelo menos igual ao de seu superior administrativo imediato; em outras palavras, diminuir a importância dada ao trabalho administrativo de supervisão e aumentar a importância do desempenho individual de real valor. Tal mudança aumentaria a semelhança dos serviços científico, técnico e profissional com as universidades, pois o homem competente poderia visar o salário do professor catedrático, quer fôsse ou não selecionado para um cargo de supervisão administrativa. Se não tivesse especial competência administrativa ou interêsse por administração, poderia dedicar-se a seu trabalho profissional sem grande perda pecuniária. Supervisores de pequena capacidade científica se tornariam cada vez mais diretores administrativos de

seu grupo e cada vez menos chefes de trabalho profissional. O verdadeiro serviço de carreira aparecerá quando os homens competentes tiverem uma certa probabilidade de chegar ao nível do professor catedrático, independentemente de sorte, e quando jovens competentes não se sentirem obrigados, sob pressão pecuniária, a abandonar o serviço público por outro emprêgo, visto que suas probabilidades de acesso estão bloqueadas por pessoas acima dêle, na hierarquia, que provavelmente lá permanecerão durante anos. Muitos seriam capazes de ficar no serviço se o acesso a um salário equivalente ao do professor catedrático dependesse quase exclusivamente de competência e se o elemento sorte não se intromettesse tão cedo no serviço. (2)

Custo de vida

As autoridades responsáveis pela fixação de salários sabem que o custo de vida influi, em geral, de duas maneiras: uma estática e outra dinâmica. A forma estática envolve a questão de saber se o Govêrno pode pagar a um empregado que não tem outro trabalho, isto é, a um servidor de tempo integral menos do que o necessário para que êste possa viver de acôrdo com o padrão mínimo de saúde e decência. Esta questão atinge, naturalmente, os empregados dos ramos de baixo salário.

A forma dinâmica gira em tórno de saber-se até que ponto tôda a escala de salário, de cima até em baixo, deverá ser ajustada, de tempos em tempos, para se adaptar às alterações do custo de vida geral. Cada uma dessas questões será considerada por sua vez.

(2) O afastamento dos jovens de mais futuro em virtude das possibilidades de acesso estarem cortadas é responsável, em grande parte, pela decadência de alguns dos serviços mais antigos. Este assunto foi discutido no Capítulo III.

O custo de vida como fator determinante do salário mínimo

Os economistas especializados em assuntos trabalhistas e os investigadores sociais podem determinar, com grande exatidão, o montante de dinheiro que uma pessoa precisa ter, numa certa comunidade, a um dado tempo, para viver nessa comunidade de acordo com um padrão mínimo de saúde e decência. Pode-se sofismar um pouco sobre os elementos precisos que deveriam entrar no padrão, se os itens relativos a vestuário são justos, e se este deve ser substituído mais ou menos freqüentemente do que o padrão permite, mas os cálculos dão uma média bastante certa para uso prático. Geralmente, os estudos dos orçamentos reais dos trabalhadores mostrarão que os trabalhadores abaixo desse padrão não têm o necessário, são obrigados a se endividar ou a recorrer a rendas de outras fontes.

No caso de trabalhadores jovens, e, em pequena escala, no de trabalhadores de menor idade, esse item *renda de outras fontes* é o que causa as controvérsias. Os conservadores, partidários dos salários baixos “à base do mercado” assinalarão o fato de que muitos dos jovens trabalhadores vivem em casa de seus pais e têm realmente um padrão decente de vida, porque não pagam casa e comida. Tudo o que ganham gastam em roupa e divertimento e levam boa vida. Se o Governo lhes pagar o padrão mínimo, gastá-lo-ão todo em roupas e distrações e o poder público entrará em concorrência injusta com os empregadores particulares, que não podem pagar tais salários e ainda conseguir lucros. Os liberais, adeptos do salário mínimo, embora admitam a existência de um grupo que tem casa e leva boa vida, asseveram que muitos não vivem em casa, e que, muitos que o fazem, auxiliam no sustento das famílias e pagam casa e comida. Em alguns poucos exemplos, podem ser os principais arrimos de suas

famílias. A necessidade financeira sofrida por êsses jovens, de salários mais elevados, pode induzi-los a delinqüências de uma espécie ou outra, tais como furto, peculato e prostituição. Êste grupo assegura que os empregadores particulares, que pagam menos do que o mínimo, estão se apossando, indiretamente, de um subsídio da comunidade ou das famílias de seus empregados. Assim, todos os argumentos pró e contra o salário mínimo são apresentados aos fixadores de salário.

O que foi dito se refere ao trabalhador solteiro. O problema torna-se muito mais complicado quando se fixam salários para os cargos preenchidos, em parte, por chefes de família com filhos. Competentes economistas podem apresentar dados bastante exatos, relativamente ao custo de manutenção de uma família típica, composta de marido, mulher e três filhos menores, de acôrdo com um padrão mínimo de saúde e decência, e pode-se decidir que para tais classes de cargos, êsse salário familiar deve ser o mínimo.

Em vários exemplos, os conservadores têm nos fatos um forte argumento contra êsse padrão, porque é baseado em uma família típica, teórica. Para muitas classes de cargos, a análise de fatos reais mostrará que embora alguns dos empregados sejam os únicos arrimos de espôsa e três filhos menores, outros são homens solteiros ou mulheres solteiras; alguns são casados e sustentam a mulher, mas têm menos de três filhos, ou não têm filhos, e ainda, em outros casos, tanto marido como mulher, trabalham, não tendo filhos. Quando marido e mulher trabalham, seus ordenados combinados podem situá-los tão acima do padrão mínimo de saúde e decência, que têm não somente um pequeno apartamento bonito, mas também um automóvel. O avaliador de salário conservador não vê motivo algum para pagar um salário familiar quando não existe família ou quando marido e mulher trabalham, sem ter filhos. Os

liberais podem retrucar que se há tantos solteiros, tantos casais sem filhos, tantos casais em que ambos trabalham, é porque o Govêrno não paga um salário que permita a manutenção de mulher e filhos sòmente com o ordenado do marido. As mulheres solteiras assegurarão que muitas têm pessoas que delas dependem, talvez mais do que alguns dos empregados casados.

Na experiência norte-americana, o custo de vida familiar tornou-se, assim, um dos argumentos de dois gumes, que os fixadores de salários devem tomar em consideração. Em alguns países estrangeiros, as autoridades não vêem motivo algum para que o Govêrno, como empregador, não deva fixar salários e vencimentos de acôrdo com princípios que julga adequados, sem se preocupar muito com os princípios e métodos dos empregados particulares. O serviço do Govêrno é considerado coisa tão distinta e separada, que pode ser usado nêle um sistema de fixação de ordenado ou salário que não possa ser adotado por uma indústria particular sem cooperação do Govêrno (3). Assim, alguns países estipulam um salário-base para os cargos inferiores, que se aproxima do padrão mínimo de saúde e decência para uma só pessoa e depois dão abonos específicos adicionais, de acôrdo com os casos individuais, para mulher e cada filho. Assim, o pagamento efetivo, recebido pelos empregados de um mesmo trabalho, que executam precisamente os mesmos deveres, não variará baseado na eficiência ou no tempo de serviço,

(3) No caso do Exêrcito e da Marinha e dos chamados "Serviços Comissionados", os Estados Unidos adotaram sistemas de pagamentos muito especializados que mais se parecem com os sistemas estrangeiros, do que com as práticas comerciais comuns norte-americanas. No sistema do Exêrcito e da Marinha, as vantagens que se incorporam ao salário-base desempenham um papel importante; e, em certos exemplos, o total dessas vantagens é determinado pelo número de pessoas que vivem às expensas do militar. É aceito o fato de que o oficial tem normalmente uma família, que precisa ser mantida no lugar em que serve, se êle está em um pôsto militar ou em uma base naval. Se não existem alojamentos convenientes no lugar em que trabalha, recebe um auxílio que é bastante, em parte, no número de pessoas que dêle dependem. Certos privilégios, tais como assistência médica e hospitalar e direito de compras nos armazéns oficiais, são acessíveis, não sòmente ao oficial, mas também a todos os membros de sua família.

mas no número e tipo de seus dependentes. O homem solteiro pode aumentar o seu salário casando-se, e o casado pode também fazê-lo, tendo um filho. Assim, as tabelas de pagamento não são baseadas em fatores econômicos puramente competitivos, mas em ampla política social. (4)

O custo de vida como um dos fatores do nível de salário

Desde cêrca de 1885 até a Grande Guerra, o Governo dos Estados Unidos nenhum esforço sistemático fêz para ajustar seus salários e ordenados às oscilações do custo de vida e dos níveis de preço. Assim, a tendência final dos ordenados dos empregados federais era para baixo. Como o serviço do Governo era relativamente estável, apresentava êste paradoxo: os servidores públicos estavam relativamente bem em tempo de depressão; e muito mal em tempo de prosperidade. Naquele período, o Congresso não adotava um sistema uniforme de fixação de salário. Quando se organizava uma nova repartição, ou o Congresso fixava os salários ou dava ao administrador poder para fixá-los. Além disso os salários das novas repartições eram geralmente fixados de acôrdo com as condições prevaletcentes no tempo em que a repartição era organizada. Assim, os salários das novas repartições costumavam ser superiores aos das antigas, porque eram fixados com alguma consideração dos níveis de preços do momento, en-

(4) Deu-se um caso interessante no "Board of Charities" no Distrito de Colúmbia, durante a vigência do "Classification Act", de 1923 e da lei de assistência ou pensão às mães. O salário para os motoristas de ambulância foi fixado, sob o "Classification Act" pela repartição central de fixação de salário, no máximo de cem dólares por mês. Morreu um motorista deixando viúva e vários filhos menores. A viúva pediu auxílio da lei de pensão às mães, executada pela mesma Junta, onde trabalhara seu falecido marido. Os trabalhadores sociais da Junta fizeram uma investigação cuidadosa e concluíram que cento e vinte e cinco dólares eram o mínimo absoluto requerido por aquela família. George S. Wilson, então chefe executivo da Junta, alarmado com o relatório que investigou pessoalmente o caso e chegou à conclusão de que, de fato, os cento e vinte cinco dólares eram o mínimo correto. Quando todos os fatos foram apresentados à Junta, esta votou uma concessão, à viúva, de vinte e cinco dólares além do salário máximo que havia sido pago ao chefe da família. A Junta fixava auxílio-assistência; não fixava, porém, os salários de seus próprios empregados.

quanto que os antigos salários não eram ajustados a êsses níveis.

Quando a Grande Guerra aumentou consideravelmente o custo de vida, principalmente em Washington, o Congresso foi obrigado a fazer alguma coisa, relativamente aos salários dos antigos serviços. Durante vários anos, usou o sistema de bônus do custo de vida, sistema em que um certo total (a princípio, uma percentagem) era adicionado aos salários dos cargos inferiores, para contrabalançar a alteração do custo de vida. Em 1923 foi aprovado o "Classification Act" que padronizou os salários para muitos cargos no Distrito de Colúmbia.

Desde a aprovação do "Classification Act", o Congresso tem-se servido de um plano sistemático, relativamente simples, para ajustar os salários dos cargos públicos, no Distrito de Colúmbia. Por duas vezes aumentou-os, reformando os níveis de salários fixados pelo "Classification Act". Na crise, reduziu-os, autorizando o Presidente a cortá-los em um total não excedente de 15% e posteriormente autorizou o Presidente a restabelecer aquêlê "quantum", se isso fôsse indicado pelo custo de vida. A redução de 15% foi realmente feita, e mais tarde, 10% foram restabelecidos pelo Presidente, baseado em estudos sôbre o custo de vida feitos pelo "Bureau of Labor Statistics". Subseqüentemente, o Congresso por si mesmo restaurou os restantes 5%, trazendo os salários e vencimentos ao nível de 1929.

A cidade de Saint Paul em Minesota tem uma lei permanente de salários, estipulando que cada ano os padrões de vencimento sejam ajustados automaticamente, de acôrdo com o índice do custo de vida, quer para cima, quer para baixo.

Em alguns países o salário consiste em duas partes: um ordenado-base padronizado, que permanece fixo, e um abono pelo custo de vida, ajustado anualmente segundo o índice dêsse custo.

Logo após a aprovação dos "Economy Act", de 1923 a 1938, o jornal "Washington Daily News" ofereceu um prêmio ao empregado público ou, ao membro de sua família, que escrevesse a melhor carta sobre o efeito dos cortes de vencimentos. Como membro da Junta de Juizes, o autor leu tôdas as cartas enviadas. Do ponto de vista econômico, o fato mais importante foi o de que muitos empregados do Govêrno, bem remunerados, estavam em sérias dificuldades, porque antes da crise se tinham comprometido em contratos de longo prazo que os forçavam a pagamentos anuais de um total certo em dinheiro. Em alguns casos, eram contratos de arrendamento a longo prazo, mas, em geral, eram acôrdos de compra de casa ou contratos de seguros de vida. Em Washington, um empregado do Govêrno podia comprar uma casa com uma entrada pequena e pesadas mensalidades, durante longo prazo. Muitas vêzes êsses pagamentos mensais correspondiam a verdadeiros aluguéis de casa. Havia exemplos em que eram usadas sublocações a prazos curtos, com elevados pagamentos mensais. Naturalmente, era o comprador quem tinha que pagar os impostos. Quando surgiram os cortes, muitos proprietários não puderam cumprir suas obrigações contratuais e venderam seus imóveis num mercado que caía rápidamente. Consideravam-se felizes se a venda antes do vencimento do contrato lhes trouxesse o total da hipoteca e os libertasse de qualquer responsabilidade. Em alguns exemplos, perderam todos os direitos às casas e ainda ficaram responsáveis por algumas obrigações do contrato que não foram satisfeitas pelas vendas. (5)

(5) Um fator original foi a cláusula chamada "mulheres casadas", do "Economy Act", que estipulava, no caso de redução de efetivos em uma repartição pública, deverem ser demitidas, em primeiro lugar, as pessoas que já tinham um cônjuge pago pelo Govêrno. Geralmente, a esposa era escolhida para ser afastada, permanecendo o marido na folha de pagamento. Depois da Grande Guerra, tornou-se praticamente comum, quando dois jovens funcionários públicos se casavam, continuar a mulher a trabalhar "pelo menos até que paguemos a casa e os móveis". Muitas vêzes a mulher ganhava tanto quanto o marido. Seus ordenados combinados os levavam pelo menos ao mínimo necessário, senão folgadoamente acima desse mínimo. Muitos desses casais passaram mais ou menos de \$ 3,000 a \$ 1,500. Nenhuma economia, tal como despedir a

Esses empregados confiaram demais nas asserções comuns relativas à estabilidade dos empregos públicos, e comprometeram uma percentagem muito alta de seus salários. Talvez um sistema de pagamento de salário-base mais um abono-custo de vida levasse a resultados melhores. O empregado hesitaria em comprometer-se em contratos a longo prazo, que não pudesse satisfazer com o salário básico. Os gastos com roupa e comida sofrem imediatamente as alterações de preços, ao contrário do que acontece com as despesas de habitação, aquecimento, luz e impostos. Parece, pois, que salário-base mais um abono-custo de vida, muito tem a seu favor.

Alguns economistas se opuseram à idéa duma íntima conexão entre os salários do Governo e o custo de vida, alegando que isso tende a cristalizar os verdadeiros vencimentos do empregado e seu padrão de vida. Defendem a idéa de que, com o aumento geral da produtividade econômica, o padrão de vida dos servidores do Estado melhoraria. Ao recomendar o sistema de salário-base mais um abono-custo de vida, não se pretende subentender que essa base fixa nunca deva ser ajustada a padrões crescentes de vida, do público como um todo. Tudo o que se sugere é que os abonos-custo de vida dariam um meio para, anualmente, ajustar uma compensação às flutuações correntes nos níveis de preço, de acôrdo com os índices. Esse método funcionaria mais ou menos automaticamente, e não tomaria muito tempo do órgão legislativo. Já os reajustamentos do salário-base requereriam uma grande ação legislativa.

O público raramente se importa quando o órgão legislativo não eleva os salários em caso de aumento de custo de vida, mas protesta se, em um período de depressão, os

empregada de côr que vinha uma ou duas vêzes por semana, pôde dominar a situação, embora na realidade essas empregadas, privadas do serviço doméstico, tenham passado a viver à custa dos bônus pagos pelo seguro contra desemprego. A casa e os móveis, em geral, acabavam sendo vendidos num mercado sem fundo.

salários do Governo não são diminuídos. Nos governos municipal e estadual, durante a crise, foi difícil conseguir dinheiro para pagamento do funcionalismo. A introdução de uma forma de ajustamento do custo de vida, mais ou menos automática, nos salários oficiais, melhoraria a situação, no tocante às relações com o público.

Variações geográficas no custo de vida

Legisladores e administradores, particularmente nos governos federal e estadual, chamam freqüentemente a atenção para as variações existentes entre as comunidades, relativamente ao custo de vida, e são de opinião que os salários e vencimentos deveriam ser mais baixos nos lugares em que o custo de vida é baixo. Como diria um economista: os padrões de salário e vencimento deveriam ser baseados em salários reais ou no poder aquisitivo dos salários, e não nos salários em dinheiro; e, assim, empregados que vissem em uma comunidade de baixo custo de vida, receberiam um salário em dinheiro inferior ao dos empregados que executam os mesmos deveres, numa comunidade de custo elevado.

Do ponto de vista teórico, muito há a dizer em defesa desse tópico controvertido, mas sua aplicação apresenta grandes dificuldades práticas, especialmente no serviço federal, tanto administrativo como político. Essas dificuldades merecem consideração.

Um elemento de importância no custo de vida é a habitação. O custo da habitação em uma comunidade depende menos da localização geográfica da comunidade, do que da oferta e da procura de casas no local, em dado momento. Washington mesmo fornece um excelente exemplo da rapidez com a qual os aluguéis se elevam, a uma súbita expansão da população. Pode-se dizer, como uma lei geral, que os aluguéis são mais altos em uma comunidade que cresce rapidamente, do que em uma, cuja po-

pulação esteja estacionária ou declinando. Segue-se, portanto, que para aplicar um padrão real de custo de vida aos salários o Governo Federal deveria conhecer os mercados de imóveis de tôdas as comunidades em que estão situados os seus empregados, e deveria estar preparado para fazer os ajustamentos exigidos pela mudança de condições.

Além disso, o item do aluguel, em um estudo de custo de vida é uma *média*, na natureza de uma abstração estatística. Nem as casas, nem os apartamentos podem representar unidades-padrões. O empregado do Governo, recentemente designado para a comunidade deve escolher no que há disponível. Pode encontrar uma casa adequada, conforme a média, ou talvez seja forçado a tomar uma muito melhor ou mais cara, ou, pelo contrário, uma muito pior e mais barata. E de novo, o caso de uma pessoa solteira pode ser materialmente diferente do de um empregado casado, com grande família. Um empregado que já vive há muito tempo na comunidade, pode viver em casa própria, comprada há muitos anos, em um mercado favorável, ao passo que o seu novo colega talvez não consiga acomodação igual à sua, nas mesmas condições. Assim, é muito mais difícil usar o pesado item da habitação na determinação real de salários e vencimentos, do que ao fazer um estudo estatístico de custo de vida.

Alimentação e vestuário constituem os outros dois itens importantes do custo de vida. Os preços para artigos idênticos de alimentação e vestuário provavelmente não variam de comunidade tanto quanto o de aluguéis. As grandes oscilações nos vários setores do país, nas despesas familiares com êsses itens, podem ser devidas em maior parte à diferença de padrões de vida, do que a diferenças de preços de artigos idênticos. Administrativamente, seria muito complexo, tanto ter padrões de vida diferentes para os empregados, nas várias zonas do país,

como usar padrão uniforme para uma família média presumida, ao determinar de quais devem ser os números diferenciais. A praticabilidade da padronização de salários, à base do poder aquisitivo, está sujeita, portanto, a sérias questões.

No serviço federal, as dificuldades políticas para administrar o sistema diferencial de vencimentos seriam muito grandes; a menos que esse sistema pudesse basear-se em dados claros, positivos e padronizados. Empregados e administradores de uma determinada área, classificada como sendo de custo muito baixo, procurariam naturalmente fazer com que essa classificação fôsse mudada. Normalmente, dirigir-se-iam aos seus representantes no Congresso, pedindo-lhes auxílio, e os congressistas se sentiriam sob certa obrigação de inquirir por que os empregados de seu distrito estavam recebendo menos, pelo mesmo trabalho, do que os empregados de outros distritos em que as condições eram muito semelhantes. Em tôdas as classificações dêsse tipo, a parte superior de uma classe se assemelha muito à parte inferior acima dela e a linha divisória é mais ou menos arbitrária. Tanto os administradores de Washington como os membros do Congresso, teriam dificuldade em aplicar uma lei de padronização dos salários, baseada em igual poder aquisitivo. Talvez esta dificuldade explique por que, num serviço postal, de grandes proporções, os padrões de salários são baseados nos vencimentos, em dinheiro, e não nos vencimentos reais.

Se, em circunstâncias especiais, o custo de vida é tão alto, em uma determinada comunidade ou área, que alguns ajustamentos parecem essenciais, a medida seria dar certas compensações aos empregados sediados naquela área. O padrão-base de vencimento ou salário seria igual, então, para todos, em uma base monetária, mas para as funções de área especificamente designada, haveria um abono-custo

de vida — de um dado total ou igual a uma certa percentagem do vencimento-base. Tal sistema não deixaria de ter suas dificuldades políticas mas, administrativamente, seria mais praticável do que qualquer tentativa de se conseguir um padrão de custo de vida que envolvesse centenas de variações de vencimentos, em dinheiro.

Vantagens

Muitos governos administram serviços nos quais os empregados devem morar em habitações oficiais, ou, pelo menos, tomar algumas refeições na instituição. Assim, na padronização dos salários, deve-se levar em conta a questão do valor das habitações e das refeições. Aquecimento, luz, combustível, roupa lavada, assistência médica, leite e legume das fazendas do Governo, privilégio de compra na cooperativa oficial, uniforme e o uso dos automóveis oficiais, estão entre os outros vários itens incluídos no vasto termo “vantagens”. Quando se estudam pormenorizadamente os cargos num governo que administra instituições ou postos remotos, ou, ainda, serviços uniformizados, fica-se admirado ante a quase infinita variedade de combinações dos vários itens dessas “vantagens”.

Em alguns casos, todos os empregados de uma determinada carreira trabalham sob condições praticamente idênticas e recebem quase que precisamente as mesmas vantagens, e daí ser possível, depois de se estudarem as condições do trabalho e as citadas vantagens, chegar-se à fixação de um padrão de salário, para a classe, que seja tanto justo como imparcial. As enfermeiras dos hospitais, que têm alojamento e recebem precisamente as mesmas vantagens, seriam um exemplo de tal carreira.

Muitas vezes, entretanto, a situação é muito mais complicada por causa de variações, não somente nos itens de “vantagens”, mas também nas condições de trabalho. E'

possível que alguns exemplos concretos do "United States Indian Service" sejam úteis. (6)

Em vários territórios reservados para os índios, os empregados vivem em habitações governamentais. Os solteiros tomam suas refeições nos ranchos dos empregados, pagando mensalmente. Uma taquígrafa pode ter seu quarto no clube dos empregados, onde as refeições são servidas. Depois das horas regulamentares de trabalho, está livre, e o quarto é seu refúgio privativo. Já uma zeladora-chefe de um dormitório, tem o quarto pegado ao das meninas, e êsse talvez não seja um refúgio. A qualquer hora da noite, pode ser chamada se alguma criança adocece, se tem um pesadelo ou se é sonâmbula, ou se acontecer alguma coisa que perturbe a paz ou o silêncio do dormitório. Nos hospitais pequenos, as enfermeiras, e mesmo o médico, podem ser alojados no próprio edifício, de modo a estarem imediatamente à mão em caso de necessidade, e é natural que um hospital pequeno não tenha pessoal tão adequado quanto um grande.

De modo geral, os empregados casados têm habitações para a família, muitas vêzes casas separadas, a maior, naturalmente, reservada para o superintendente. Também êle pode ser chamado a qualquer hora e se acontece que o quarto dos hóspedes, no clube, já está ocupado, é a êle que cabe hospedar as visitas oficiais. A extensão dessa hospitalidade pode envolver a obrigação de fornecer as refeições aos hóspedes. Às vêzes, a casa do superintendente é muito maior do que sua família necessita e a espôsa é obrigada a dirigir uma grande casa, em lugar de uma pequena. A solução do problema da habitação dos empregados casados, que envolve a consideração do tamanho da família, da importância da hierarquia oficial,

(6) Lewis Meriam, Ray A. Brown, Henry Roe Cloud, Edward Everett Dale, Emma Duke, Herbert R. Edwards, Fayette Avery McKenzie, Mary Luise Mark, W. Carson Pyan Jr., William J. Spillman, "O Problema da Administração nos Territórios Índios": Relatório de um inquérito feito, a pedido do Excelentíssimo Senhor Secretário do Interior, Hubert Work, e ao mesmo apresentado em 21 de fevereiro de 1923.

da antiguidade e outros fatôres, representa um dos sofrimentos e atribulações da administração de pessoal nos serviços dos índios. (7)

Essas situações foram descritas sucintamente para mostrar o quanto é enganadora a tentativa de elaboração de uma simples lista de deduções uniformes, tiradas de escalas de salário, padronizadas para calcular o valor de cada item das vantagens concedidas. As denominações dos vários itens podem ser idênticas, tais como *um quarto com direito a banheiro*, mas a qualidade desse quarto e, principalmente do banheiro, pode ser muito diferente. E o que ainda é mais importante é que os deveres decorrentes do uso do quarto podem ser radicalmente diferentes. Em alguns exemplos, o fato de que o empregado deve viver em um quarto fornecido pelo Govêrno, não deve significar uma dedução do padrão de vencimento em dinheiro, mas uma parcela a adicionar ao mesmo. Os faroleiros são, muitas vêzes, obrigados a viver no farol. Se o farol ou navio-farol está localizado em alto mar, de modo que uma visita ao continente fique dependendo do bom tempo, o empregado assim localizado faz jus a um abono por isolamento e não pode sofrer dedução pela habitação que recebe.

As repartições centrais de contrôle, quer no campo da administração de pessoal, quer no da administração orçamentária, tendem a adotar leis e regulamentos que dão os melhores resultados quando aplicados à média. Mas,

(7) Num território dos índios, havia uma casa oficialmente considerada como a casa do fazendeiro. O fazendeiro desse território era um rapaz solteiro, holandês, técnico em laticínios e fabricante de queijos e manteiga. A cozinha limpa e várias outras salas serviam como fábrica de manteiga e queijo; ele reservava apenas um quarto e banheiro para seu uso pessoal. Nesse território, o colégio estava sempre fartamente provido de leite, manteiga e queijo, graças à dedicação desse homem à sua profissão e ao seu amor às crianças índias. Ele e alguns outros empregados também se interessavam por abelhas e as crianças recebiam igualmente todo o mel que podiam comer. Muitas das colmeias estavam localizadas ao redor da casa do fazendeiro. Dizem que mais tarde a necessidade de alojamento para empregados casados, com filhos, reduziu o fazendeiro a um dormitório, onde ele não pôde mais fabricar manteiga e queijo.

nos casos de grandes desvios da média, podem estar inteiramente errados. Tais desvios são particularmente comuns nessa questão de vantagens. As deduções para vantagens deveriam ser feitas, se o devessem, depois de profunda investigação de todos os fatos de cada caso individual. Os corpos legislativos e as repartições de contróle talvez possam, depois de uma investigação completa, ser capazes de organizar classificações descritivas pormenorizadas das vantagens, acompanhadas das obrigações, e estabelecer princípios dominantes, mas até que isso tenha sido feito, deveriam estipular um grau de flexibilidade razoável e aprovar os desvios da média sempre que os funcionários administrativos lhes oferecessem para isso uma boa oportunidade. (8)

Níveis de salário para determinada carreira e aumento de salários

Uma prática comum nos órgãos legislativos norte-americanos têm sido fixar, para cada cargo criado, um salário único, categórico, como por exemplo, “um taquígrafo de 1.500 dólares”. Muitas vezes, especialmente nos governos que não adotam o sistema do mérito, toda a atenção é dirigida para o cargo como um emprêgo, e pouca ou nenhuma atenção é dada às habilitações e ao valor do empregado, que deve preencher o lugar. O salário fixado pode ser alto para um empregado cuja principal habilitação é a de empenhar-se para conseguir a nomeação e

(8) No tempo das investigações sobre os serviços de índios, uma determinação da repartição central de contróle previa uma dedução de quinze dólares por mês, conforme lembrança do autor, por um simples quarto com banheiro. Em certo hospital, o médico e a enfermeira-chefe eram casados. Ocupavam no hospital um quarto tão pequeno que a cama tomava quase todo o espaço. O quarto não dispunha de cadeira cômoda, de lugar bom para ler ou escrever. O banheiro era usado também pelos doentes do ambulatório do hospital. O fato de que a dedução pelo uso do quarto e banheiro era feita nos salários de ambos pareceu-lhes fundamento para reclamação. Achavam muito injusto que ambos pagassem, por um único quarto do hospital, mais do que o superintendente pagava por uma casa desnecessariamente grande demais. O superintendente concordou cordialmente, mas nada mais pôde fazer, pois os regulamentos eram elaborados pela repartição central de contróle, do outro lado do continente.

pode ser muito baixo para o empregado profundamente competente, que domine completamente tôdas as suas obrigações. As autoridades administrativas, sob um sistema de mérito bem aplicado, que os protege contra os incompetentes e os mediocres, geralmente não gostam dêsse salário positivo, fixo, por três razões principais: 1) não distingue entre o inexperiente novato e o empregado que já dominou as funções do cargo em todos os seus ramos; 2) se vários cargos iguais existem na repartição, não permite reconhecer as distinções entre a capacidade dos empregados; 3) não cuida de nenhuma recompensa palpável para aumento de eficiência na execução dos deveres do cargo. Cada uma dessas objeções merece consideração ulterior.

Muitos cargos têm um período de aprendizagem. Mesmo uma taquígrafa que bem demonstrou sua capacidade no concurso de admissão, requer algum tempo para se tornar familiar com o trabalho da repartição e chegar ao ponto em que seja capaz de fazer muitas coisas por sua própria iniciativa e responsabilidade, sem qualquer direção ou fiscalização direta. Em vários cargos, o trabalho verdadeiro precisa ser quase todo aprendido no emprego, pois não se podem conseguir fora do serviço pessoas experimentadas naquele tipo de trabalho. As comissões de serviço civil podem recrutar pessoas dotadas de educação básica e da aptidão requerida, mas os verdadeiros deveres têm que ser aprendidos no trabalho. Dois exemplos muito diferentes podem ser dados: os arquivistas, que trabalham num arquivo de classificação por assunto, peculiar a determinada repartição, e os examinadores do "United States Patent Office". Quanto aos arquivistas, não há necessidade de maiores explicações. Como examinadores de marcas, a Comissão do Serviço Civil tem por muito tempo recrutado pessoas diplomadas pelas principais escolas de engenharia e de técnica, qualificadas em

física, química, matemática, engenharia mecânica, desenhos de mecânica, francês e alemão. Não pode, entretanto, recrutar homens que já conheçam a lei e o processo de patentes e a classificação inevitavelmente difícil e penosa em tôdas as artes, nas quais as invenções podem ser poucas, e que já conheçam bem a categoria particular de arte na qual se incluirá sua primeira incumbência. O máximo que a Comissão do Serviço Civil pode fazer é selecionar candidatos extraordinariamente bem qualificados, para aprenderem no emprêgo. Foram levadas ao "United States Census Bureau", classes inteiras de recém-nomeados, para trabalhar no recenseamento decenal. O autor acompanhou estatisticamente o trabalho de uma dessas classes, incumbida de um trabalho de rotina muito simples. Durante os seis primeiros meses, os relatórios sucessivos foram mostrando acentuada melhoria na média de produção, até que, no fim dêsse prazo, o rendimento dobrou praticamente o que fôra no início, sendo o trabalho de qualidade material superior. Depois dos primeiros seis meses houve pouca melhora. Tôda a classe já tinha aprendido as suas obrigações e se tinha tornado realmente perita nelas; mas mesmo nesse trabalho, francamente de rotina, os funcionários tinham precisado de seis meses, sob chefes de seção experimentados, para dominar as classificações e os métodos e para adquirir velocidade e exatidão na sua aplicação. Nos cursos científicos e profissionais, êsse período de aprendizagem é, muitas vêzes, pelo menos de um ano e pode ser de dois ou de três. Termina quando o trabalho do recém-nomeado não precisa ser revisto cuidadosamente e conferido pelo empregado mais antigo e mais experimentado, ou quando um novo empregado não precisa mais vir pedir ao supervisor sugestões, conselhos ou orientação quando certas situações, não muito complexas, mas um pouco diferentes das costumeiras, têm que ser resolvidas.

Os administradores experimentados conhecem bem as grandes variações entre o empregado experiente, que apenas merece ser conservado, e o executante perfeito. Estudos feitos segundo o sistema Taylor revelaram e até mediram essa variação na indústria e o mesmo se dá nas atividades governamentais de rotina, suscetíveis de medida. Numa das unidades do recenseamento, a melhor empregada era mais ou menos cinqüenta por cento mais produtiva do que a média do grupo, e cêrca de setenta e cinco por cento mais produtiva do que as menos eficientes, que apenas mereciam ser conservadas. Essas comparações foram baseadas em empregadas honestas, conscienciosas e leais. As melhores empregadas eram dotadas pela natureza para êsse trabalho particular. No caso da executante perfeita acima mencionada, olhos, mãos e inteligência pareciam perfeitamente coordenados, de modo que o trabalho passava pela sua mesa com velocidade e exatidão, que nenhuma outra funcionária podia alcançar. Noutra unidade, as duas melhores empregadas aproximavam-se muito bem em qualidade e produtividade e quando, como era comum naquele serviço, havia pressa de um duplo cálculo independente, verificava-se uma verdadeira corrida, estabelecendo-se recordes de velocidade que as outras empregadas não podiam igualar. Ambas tinham uma precisão quase infalível e faziam centenas de cálculos sem um único êrro. Ainda assim, nos dias anteriores à aprovação do "Classification Act", essas duas verdadeiras artistas da velocidade recebiam pagamento igual ao de centenas de outras do "Census Bureau", que não se podiam comparar a elas em quantidade e qualidade de trabalho e às quais nunca seriam dados os cálculos mais intrincados. Sua recompensa era intangível: a reputação de serem as melhores funcionárias estatísticas, entre cêrca de oitocentas funcionárias.

Mesmo nos cargos mais elevados, técnicos e profissionais, encontra-se essa grande variação. O autor estêve,

certa vez, em contato com um homem de velocidade fora do comum para ler e que a isso acrescia excelente memória retentiva e mente bem ordenada. Observando-o passar rapidamente as páginas de um manuscrito, jurar-se-ia que as estava saltando, se não se visse o lápis lançar as necessárias correções — correções de ortografia, pontuação, escolha de palavras, e até de estrutura de sentença. Mais tarde, revendo cuidadosamente o manuscrito, a uma velocidade que, por comparação, parecia passo de caracol, o autor não conseguiu achar uma só coisa que necessitasse de correção. Tornou-se-lhe, assim, possível compreender como esse homem tinha conseguido ler tudo que havia em sua especialidade, muito nos setores adjacentes, dispondo de tempo ainda para o que havia de melhor em fixação e biografia.

Diferenças como as que acabam de ser mencionadas significam que os empregados que executam os mesmos deveres não têm o mesmo valor para a organização a que pertencem. Governos progressistas estão, por isso, estabelecendo séries de salários para a maioria das carreiras, com um mínimo, um máximo e geralmente vários graus intermediários. Em nenhum caso, tanto quanto o autor tem conhecimento, o mínimo e o máximo foram determinados matematicamente à base de dados reais de produtividade, exceto nos exemplos em que é empregado um sistema de trabalho por tarefa. Geralmente, as avaliações foram feitas com base em apreciações subjetivas. Nas empresas manufatureiras e mecânicas, em que os princípios de administração científica foram aplicados, é geralmente verdadeiro que os empregados que recebem os mais altos salários por sua eficiência dão ao empregador o mais baixo custo de produção por unidade, e que os empregados que recebem os salários mais baixos, são, via de regra, responsáveis pelo mais alto custo de produção por unidade. A observação mostra que a mesma coisa ocorre no serviço público, e que o Governo poderia conseguir o

custo mais baixo por unidade de produção, se todos os seus empregados fôsem tão bons quanto os melhores e assim fizessem jus ao máximo de recompensa. Mas nem o Govêrno, nem a indústria particular podem agir praticamente nessa base, porque os sêres humanos não são feitos assim. As variações são inevitáveis. Praticamente, tôdas as unidades têm os seus homens mediocres, que apenas merecem ser conservados no serviço.

Contrôle dos aumentos de salários dentro da série

A introdução de séries de pagamento para as carreiras faz surgir a questão de como será administrado ou controlado o aumento, dentro da série. Costumam ser adotados dois critérios: 1) que os aumentos sejam automáticos, de acôrdo com o tempo de serviço e 2) que os aumentos dependam exclusivamente da eficiência. Sob o sistema inglês, os aumentos são automáticos, sempre que não existir uma informação má sôbre a eficiência do empregado. O empregado recebe o aumento no fim do ano, a menos que seu superior tenha recomendado que o mesmo não seja concedido. Outros sistemas estipulam que o ordenado deve ser aumentado uma vez por ano mas sômente ao nível imediatamente superior, dentro da série, contanto que o funcionário tenha alcançado o grau prescrito de eficiência.

Como vimos, tratamos aqui de duas coisas diferentes, embora muitas vêzes relacionadas. Uma surge do fato de que um período de aprendizagem mais ou menos definido importa na execução de muitas tarefas diferentes, o que significa que os empregados mais antigos, que já completaram êsse período, são em média mais eficientes do que os novos que ainda não o completaram. A outra, é que certos empregados têm aptidão inerente maior para um determinado tipo de trabalho do que outros. Depois de um certo período no serviço, superarão outros de igual tempo

de serviço, e mesmo alguns de tempo mais longo. Chamam-nos, às vezes, “bem dotados”, por muito se aproximarem da perfeição, que costuma ser quase inteiramente sem esforço; é possível que sejam pessoalmente alegres e, sempre que discutem, até loquazes; mesmo assim superarão, talvez, pessoas graves, conscienciosas e sérias. (9)

Podem ser o desespero do amante da disciplina, sempre que se discutem essas duas coisas diferentes, mas relacionadas, tempo de serviço e proficiência. As opiniões, em relação ao curso que deveria ser seguido, diferem comumente segundo a importância maior dada a um ou a outro desses fatores.

As autoridades também diferem quanto à praticabilidade de controlar aumentos mediante sistemas de avaliação de eficiência, conforme foi discutido. As pessoas muito céticas quanto à avaliação de eficiência e que temem favoritismo e parcialidade, são favoráveis ao aumento de salário à base do tempo de serviço, contanto que um razoável grau de eficiência seja mantido. Aquêles que têm fé na avaliação da eficiência tendem a fazer

(9) O Departamento da Criança (“The Children’s Bureau”) teve, certa vez, um estenógrafo temporário que não pôde obter nomeação efetiva, apesar de sua alta classificação no concurso, por morar no distrito de Colúmbia. Na Escola de Comércio, na qual tinha acabado de se graduar, fora jogador de futebol, de basquete e um perito saltador do “team” de ginastas. Tinha uma capacidade extraordinária para dizer tolices, o que fazia pensar que ele nunca tinha um momento de seriedade. Como era interino, fazia parte do grupo móvel que auxiliava nos trabalhos de emergência, entre os quais havia, às vezes, o de reunir muitas páginas de um trabalho mimeografado. Em tal função ele brincava, ensaiando o arranjo de várias pilhas durante algum tempo, depois que os outros já se tinham sentado para trabalhar com afinco. Tendo seguido o arranjo que desejava, inclinava a cadeira e punha em jogo sua ambidestra velocidade, e, embora conversando sem parar, ridicularizando amenamente os companheiros, fazia muito mais do que dois juntos. Como os empregados detestavam aquela espécie de trabalho de rotina, que hoje seria feito por meio de máquinas, estavam sempre contentes por terem a sua companhia nessa tarefa.

Mais tarde, foi nomeado para um lugar de taquígrafo numa empresa particular, onde o autor trabalhava, e novamente demonstrou velocidade e exatidão fora do comum, acrescidas de uma interessante habilidade para avaliar confidencialmente e por conta própria o valor literário e científico do material no qual estava trabalhando, numa apreciação que mais tarde era confirmada pelo diretor e pelo resto do pessoal.

Inteligentes empregados leigos, de espírito vivo, numa organização profissional, científica ou técnica, são muitas vezes críticos de valor do trabalho feito por seus superiores, particularmente se o trabalho é destinado ao uso popular. São quase sempre muito melhores juizes da clareza do que o superior, e podem dizer como uma certa apresentação, feita para ser convincente, impressionará o leitor comum.

da eficiência o fator predominante, como logicamente deve ser se a avaliação é digna da confiança.

O autor é de opinião que praticamente é impossível que o órgão legislativo adote um único sistema capaz de se adaptar a todos os vários fatos e condições que prevalecem num serviço público heterogêneo. Os melhores resultados seriam provavelmente conseguidos se as autoridades administrativas pudessem adotar, para cada carreira, regulamentos que dispusessem sobre o aumento de salários dentro daquela carreira, medida essa sujeita, talvez, à aprovação da repartição central de padronização de salário. Assim, para as carreiras nas quais o trabalho é mensurável, tanto em quantidade como em qualidade, a fixação de salário poderia basear-se na eficiência, abandonando o tempo de serviço, enquanto que para as classes em que o trabalho não é mensurável e nas quais o funcionário trabalha só, como no caso de um encarregado de informações, os salários poderiam ser aumentados à simples base de tempo de serviço. Os administradores poderiam adotar várias combinações de tempo de serviço e eficiência, conforme os fatos reais autorizassem.

Para satisfazer a exigência de supervisão legislativa sobre o aumento de salários dentro da carreira, é praticável seguir o método inglês, de apresentar os aumentos de salário, como um item separado para cada repartição, nas propostas de orçamento. Uma coluna extra para os aumentos pode facilmente ser inserida nos quadros anexos, dando os pormenores para os serviços do pessoal. Com tal informação diante de si, o órgão legislativo pode:

- 1) conceder tôda a dotação para aumento de salário, que passa a figurar no orçamento com a destinação que lhe cabe;
- 2) recusar qualquer dotação para aumento de salário e assim impedir que êsse aumento seja concedido;
- ou 3) conceder somente uma parte da soma requerida, forçando o administrador a ser mais seletivo na distribuição dos aumentos. Sob tal sistema, o administrador

justificaria os seus pedidos de aumento de salário, assim como justifica outros pedidos de aumento de verba. Exporia os métodos aplicados na administração do sistema de carreira e assim relataria, em cada proposta orçamentária, seus métodos pessoais para conseguir eficiência. É provável que tal política concorresse muito para estimular o real desenvolvimento de sistemas capazes de abranger conjunturas diversas entre si.

CAPÍTULO V

HORÁRIO DE TRABALHO, FÉRIAS E FERIADOS

Sob o “sistema do pistolão”, a tendência é para considerar a nomeação para cargo público como uma sinecura. Assim como é dada pouca consideração aos deveres do cargo e às qualificações necessárias para desempenhá-los, assim também pouca atenção é dedicada às questões de número de horas de trabalho, aos privilégios de licença e ao repouso nos feriados. As leis podem mesmo ignorar inteiramente estas importantes questões, relegando-as à discricção das autoridades administrativas, nomeadas por injunções políticas. Algumas vêzes existem as leis, mas não os métodos adequados para seu cumprimento, de modo que os administradores políticos estão livres de fazer o que bem entenderem. Em certo Estado, estudado pelo autor, o horário de trabalho, as licenças e os feriados dependiam, na verdade, exclusivamente do critério das autoridades administrativas. Três repartições, sob chefes competentes ⁽¹⁾, tinham estabelecido padrões comparáveis aos das emprêsas comerciais particulares da capital. Outra repartição começava a funcionar às 10 horas da manhã, parava durante uma hora ao meio-dia e terminava o expediente definitivamente às três. A qualquer indício de um feriado legal, histórico ou religioso a repartição fechava. A assiduidade, mesmo quando a repartição funcionava, parecia ser voluntária. Em outro Estado,

(1) Educação, Saúde e Estradas de Rodagem.

numa repartição que tinha um verdadeiro serviço público a realizar, a assiduidade dependia da consciência dos empregados e da extensão de sua influência política. Alguns dêles vinham cedo e trabalhavam de fato durante todo o dia, mas havia uma jovem que considerava obrigação distrair o homem que lhe dava prestígio político. Se chegava a tempo de almoçar com êle, era o máximo que se podia desejar. O autor nunca viu essa jovem, pois em nenhuma das visitas que fêz à repartição, estava ela à sua mesa. A chefe da seção, na qual se supunha que a mesma trabalhava, sentia-se sem fôrça para tomar qualquer attitude, porque a influência dessa funcionária era muito mais poderosa do que a sua. Na realidade, aquêlê chefe de seção tinha o pressentimento, que subseqüentemente foi justificado, de que sua própria influência não era bastante forte para permitir-lhe conservar o emprêgo, embora tivesse consciência de ser trabalhadora ativa e eficiente. No Estado mencionado em primeiro lugar, o órgão legislativo tinha aprovado, a pedido do governador, uma lei de padronização de salário. Nenhuma padronização de salário pode ser eficaz sem padronização do regime de horas de trabalho, licenças, férias e feriados, porque padronização de salário significa pagamento igual para trabalho igual, executado sob iguais condições. Taquígrafas principiantes, de uma repartição que trabalha vinte e nove horas por semana, não são absolutamente comparáveis às taquígrafas novatas que ficam vadiando numa repartição onde, na verdade, se trabalha menos de vinte horas por semana. Assim, para tornar eficaz a lei de padronização de salários nesse determinado Estado, seria necessário agir administrativamente quanto a horas, licenças, férias e feriados.

Quando se implanta o sistema do mérito e, pelo menos em teoria, as pessoas são nomeadas para os cargos públicos para desempenhar certo trabalho necessário e na base de suas qualificações para isso, os legisladores

logo aprendem a necessidade que há de se estabelecerem padrões quanto a horário de trabalho, regime de licença, férias e feriados. No Governo Federal, pelo menos, o efeito da introdução do sistema do mérito foi aumentar a duração do dia de trabalho, criando uma filosofia favorável ao estabelecimento de padrões mínimos, mantidos pelos métodos usuais de contróle financeiro.

Horário de trabalho

A experiência federal leva à conclusão de que a padronização de horas de trabalho não pode significar uma absoluta uniformidade para todo o serviço. Uniformidade absoluta pode talvez ser o ideal, mas existem muitas dificuldades práticas que impedem a sua realização. Sete horas de trabalho podem representar o dia de trabalho-padrão para os funcionários burocráticos incumbidos de funções de escritório, mas um dia de sete horas não é adaptável a outros servidores, tais como, por exemplo, os responsáveis pelo funcionamento dos aquecedores das repartições. No inverno, em vários lugares do país, êsses aquecedores precisam funcionar vinte e quatro horas por dia, durante sete dias na semana. Uma velha prática é ter duas turmas, cada uma trabalhando doze horas por dia. A prática mais moderna é ter três turmas, cada uma trabalhando oito horas por dia, com determinações rigorosas sôbre escalas para os dias livres. Os departamentos de polícia, corpos de bombeiros, hospitais, prisões e outras instituições, devem necessariamente ter regulamentos especiais quanto a horas de trabalho, licenças, férias e feriados e em muitos casos os regulamentos devem prever as mudanças de emergência, como se deu numa recente onda de crimes em Washington, quando policiais que tinham trabalhado todo o dia foram chamados para trabalho noturno especial.

No estudo dessas leis sôbre horas de trabalho, licenças, férias e feriados achar-se-ão disposições especiais para certos grupos, tais como professôres, policiais e bombeiros e, no serviço federal, empregados postais, oficiais do Exército e da Marinha, e funcionários pertencentes ao serviço diplomático e consular ou a repartições sediadas fora dos Estados Unidos. Essas variações podem irritar as pessoas apaixonadas por uniformidade e desejosas de que tudo seja muito certo; mas do ponto de vista dos administradores que são responsáveis pelo trabalho e dos empregados que estão ocupados em tipos determinados de trabalho, o ideal é organizar leis e regulamentos sôbre horários, licenças, férias e feriados que sejam adaptáveis às condições sob as quais os mesmos operam. De fato, a introdução de práticas progressivas na administração de pessoal tende freqüentemente não para a uniformidade, mas para variações — variações padronizadas — que fazem com que as leis num exemplo dado se adaptem àquela situação peculiar.

Trabalho em horas extraordinárias

Há repartições que têm uma tarefa assaz constante, de modo que, com um número certo de empregados trabalhando sete horas por dia, a máquina gira permanente e satisfatôriamente. Quando a campainha dá o sinal de partida, os empregados vão embora, como é natural que aconteça. Já outras repartições têm uma tarefa cíclica, com um ponto máximo que aparece uma vez por semana, duas vêzes por mês ou uma vez por ano. Quando êsse ponto nevrálgico chega, os funcionários têm uma grande massa de trabalho extraordinário, e passam longas noites e talvez as tardes dos sábados e os domingos na repartição, fazendo fôlhas de pagamento, extraindo talões de impostos, expedindo placas de licença para automóveis, mantendo os livros em dia, fazendo seja lá o que fôr. Mesmo lançando-se mão de funcionários temporários, ou de esquadões

móveis (2), os empregados regulares não se podem limitar a trabalhar sete horas por dia. Com a ajuda dos funcionários temporários ou do esquadrão móvel, podem, talvez, dedicar as sete horas de trabalho normal a cuidadosa supervisão imediata, trabalhando, depois, durante as noites e aos domingos, nas tarefas que requerem habilidade e experiência ou envolvem grandes responsabilidades. Quando o acúmulo passa, os empregados efetivos podem ter um período de calma, durante a qual pelo menos não estão sob grande pressão, não tendo às vezes nem mesmo trabalho suficiente para encher um dia. Se são subordinados a uma lei que prescreve sete horas de serviço diário, de segunda a sexta-feira, e quatro horas aos sábados, são obrigados à freqüência, mesmo que nada tenham de importância para fazer na repartição. Alguns empregados entenderão que deveriam receber por serviços extraordinários, porque o trabalho requer horas extraordinárias. Uma política muito mais racional consiste em anotar cuidadosamente o tempo extraordinário gasto no período de acúmulo de serviço e permitir certa compensação na fase de desfôgo, de modo que o empregado trabalhe o número de horas requerido dentro de um mês ou de um ano, mas não distribua aquêle trabalho igualmente pelos dias, como a lei atualmente obriga.

Certas repartições operam, em parte pelo menos, à base de tarefa ou de projeto. Quando um grande projeto está em curso, tôdas as mãos são necessárias. Se a lei ou a situação administrativa exigem que a tarefa fique pronta em data fixa, o tempo extraordinário se torna regra, e não exceção, particularmente para as autoridades superiores responsáveis e seus principais assistentes. Muitas vezes êsses funcionários são de opinião que um trabalho que re-

(2) Um grupo de funcionários, de preferência sob a orientação do respectivo chefe imediato, e que se desloca de seção para seção, à medida em que o exija o acúmulo de serviço.

quer concentração ininterrupta só pode ser bem feito depois das horas oficiais de expediente e, assim, em uma emergência, muitas das autoridades responsáveis e seus assistentes imediatos trabalharão à noite. Para as autoridades superiores, as horas extraordinárias podem ser inteiramente voluntárias, mas para alguns dos assistentes são praticamente compulsórias. Uma lei que permite dar folgas equivalentes às horas de serviço extraordinário poderá compensá-los dessa obrigatoriedade.

Algumas organizações, principalmente a "United States Civil Service Commission" executam tarefas que encontram reduzidíssimo apoio por parte dos políticos, quer estejam no órgão legislativo, quer nos cargos superiores administrativos. Tais organizações podem contar permanentemente com poucos funcionários e terem dotações inadequadas para um trabalho perfeito. No caso da "United States Civil Service Commission" tem havido durante anos, por parte de muitos membros do corpo de funcionários e dos próprios membros da comissão, uma lealdade quase patética aos objetivos da organização. Maltratados pelas repartições orçamentárias e atacados pelos peritos por não fabricarem tijolos sem palha, ou por usarem técnicas baratas de preferência a técnicas melhores muito dispendiosas, têm-se empenhado de corpo e alma, trabalhando permanentemente em horas extraordinárias. Nenhuma proposta visando compensar serviço extraordinário com dias de folga remediaria essa situação, do mesmo modo que não a remediaria o pagamento de trabalho extraordinário, enquanto este tiver que ser pago com as verbas da repartição. Os funcionários de um serviço dêsses têm que escolher entre a alternativa do trabalho extraordinário e a de permitir que os objetivos da repartição morram de inanição, processo êsse muito conhecido dos políticos e do qual lançam mão quando o sentimento popular repudiaria a revogação da lei para cuja execução a repartição foi criada.

Férias

As variações do volume de trabalho da repartição, que acabamos de discutir, influem não sòmente nas horas regulares de trabalho, mas também na concessão de férias ou de quaisquer outras licenças para fins puramente pessoais. A lei ou os regulamentos relativos a tais afastamentos podem ser redigidos de tal maneira: 1) que a concessão de licenças seja puramente discricionária, por parte da autoridade administrativa ou 2) que a licença seja devida ao empregado, como um direito. Mesmo quando as leis ou regulamentos são redigidos de tal maneira que os advogados as interpretem considerando as licenças como de direito, deve haver um dispositivo que dê ao administrador alguma autoridade sòbre a época em que êsse direito será exercido. Tal dispositivo é, na verdade, eminentemente justo, pois uma repartição estaria mal-arranjada se um funcionário, no meio de uma tarefa importante, pudesse anunciar que ia tirar suas férias e que não estaria de volta antes de duas semanas. Parece que a vantagem das férias, como um direito, é principalmente psicológica, criando no administrador uma obrigação moral de concedê-las em certo tempo e de não privar das mesmas o funcionário. Poucos empregados permanentes, subordinados a um administrador e assim dependentes dêle de vários modos, insistirão sòbre o direito a férias quando souberem, direta ou indiretamente, que o chefe se opõe a que êles as tirem em uma época determinada. Muitos dêles sabem perfeitamente quando o estado do serviço de sua repartição não lhes permite que se ausentem.

O direito às férias é muito reforçado por dispositivo assegurando que, se não forem gozadas durante o ano, serão acumuladas nos anos seguintes. Sob a lei atual, os empregados federais efetivos, na maioria das repartições, têm direito a uma licença anual de vinte e seis dias por ano "contanto que a parte não gozada em qualquer ano

seja acumulada nos anos seguintes até a um total não excedente a 60 dias”.

Uma dificuldade que surge na administração, para reconhecimento das férias como um direito, e principalmente contra o sistema de férias acumuladas, decorre da falta de verba especial para pagamento dos empregados em férias. O pagamento das férias é feito geralmente à conta da dotação disponível para pessoal em exercício. Assim, quando os empregados gozam férias, a verba de pessoal efetivo é diminuída da importância paga aos que estão assim afastados. O administrador, obrigado a manter o trabalho de sua repartição em dia, sabe que se seus empregados tiram poucas férias o total das verbas disponível para a execução do trabalho será maior. Sentir-se-á positivamente em dificuldades quanto à parte financeira, se em um ano vários funcionários usarem do privilégio de gozar as férias acumuladas nos anos anteriores. Enfim, vê-se obrigado a deixar acumular os pedidos de férias, sob um sistema que não permite a acumulação de qualquer reserva para pagá-las, e, naturalmente, ficará em dificuldade se os empregados aos quais as férias são devidas insistirem no atendimento dos pedidos.

Este sistema costuma onerar em cheio os melhores e mais leais colaboradores do administrador, principalmente aquêles aos quais foi delegada grande soma de responsabilidades. Em muitas repartições há empregados que, regular e permanentemente, requerem suas férias sem grande consideração das necessidades imediatas do serviço. Eles sabem como o administrador, que na verdade tôdas as épocas são más para se tirar férias e, portanto, as tiram quando querem. Por outro lado, há servidores que costumam dizer às suas famílias e até mesmo a seus médicos que a situação da repartição é tal que não há possibilidade de se ausentarem. O administrador os considera bons empregados, de responsabilidade, e tende a aumentar seus deveres. Numa repartição de carga constante vão ocupar os cargos

principais. Em serviço que funcione à base de projeto ou de tarefa, são postos nos trabalhos importantes e urgentes, porque o administrador sabe que, a não ser em caso de doença, acompanharão o serviço até o fim. Um dos fatores que podem influir na sua promoção, será talvez o fato de tirarem poucas férias e trabalharem muito em horas extraordinárias e, de um certo ponto de vista, tal devoção ao dever é justo motivo para promoção. Qualquer pessoa familiarizada com as repartições de Washington conhece os homens ocupados demais para se afastarem e que, por vários anos, não têm gozado férias verdadeiras. Aquêles que consideram as licenças como um direito absoluto e as férias necessárias para manutenção da saúde mental e física, muitas vêzes acham que essas pessoas que raramente tiram férias estão empenhadas numa competição injusta. (3)

Verbas para pagamento de férias

Muito há a dizer, portanto, a favor da instituição de reservas financeiras para férias. Sob tal sistema, a dotação para o serviço de pessoal deveria ser dividida em duas partes: uma grande, a ser usada para pagamento de salários e vencimentos dos empregados no exercício de suas funções, e uma muito menor, para pagamento dos empregados em férias. Os administradores ficariam impedidos de gastar a reserva para férias em qualquer coisa, a não ser em férias. Sob o sistema de férias acumuladas, qualquer saldo deixaria de reverter ao fundo geral do Governo, no fim do ano fiscal, e permaneceria reservado para pagamento de férias. O administrador poderia exercer con-

(3) Certo médico, com grande prática em Washington, assevera que o Governo, em seu próprio interesse, deveria tornar as férias compulsórias e que, pelo menos durante duas semanas por ano, cada empregado deveria ser obrigado a abandonar tôdas as suas obrigações oficiais, e transferi-las a um assistente ou colega. Esse médico pertence a um grupo que tenta seguir esta praxe. Outro médico, na sua prática, tem tido dificuldades com o tipo de homem que sempre coloca o trabalho acima da saúde, e que não tem tempo para tirar as férias.

trôle discricionário sôbre o pessoal, utilizando o fundo para pagamento dos empregados em exercício.

Sob tal sistema, quando um empregado requer as férias o administrador não precisa pensar na questão de como estará sua dotação, porque as férias não serão pagas à conta da dotação para o trabalho, mas com a reserva para férias em que êle não pode tocar, a não ser para conceder as ditas férias. Sob o sistema de reserva para férias, a concessão de férias de sessenta dias transfere o encargo do salário de empregado das verbas de trabalho para o fundo de reserva de férias, libertando dêsse ônus o fundo de trabalho. Em certas circunstâncias, êste pode fornecer o dinheiro necessário para um assistente temporário, que substitua o empregado que tem direito a férias remuneradas, acumuladas de anos anteriores.

Nas repartições públicas de Washington, além disso, a demissão do funcionário, ordinariamente, não se efetua no dia em que êle pára realmente de trabalhar, mas no fim das férias acumuladas a que tem direito. Assim, embora um funcionário possa realmente parar de trabalhar a primeiro de outubro, graças às férias acumuladas permanecerá na fôlha de pagamento até primeiro de dezembro, e o administrador não pode dispor de crédito necessário para dar-lhe um sucessor, até que saia da fôlha de pagamento. Sob o sistema especial de verbas de férias, o novo empregado se apresentaria em serviço logo que o antigo começasse a gozar das férias acumuladas, pois o pagamento dessas seria feito à conta do fundo para férias.

Em alguns casos, as férias acumuladas agem como uma espécie de barreira à transferência de um empregado de uma unidade para outra. Por exemplo, o administrador tem diante de si os papéis de dois candidatos à vaga. Um é servidor de outro órgão, que acumulou o direito aos sessenta dias de férias. O outro é, ou estranho ao serviço, sem férias acumuladas, ou um atual funcionário que já gozou tôdas as suas férias. Se o administrador

escolhe um empregado com a acumulação dos sessenta dias, precisa estar preparado para pagar essas férias de sua própria dotação, embora as mesmas não tenham sido ganhas no trabalho de sua repartição. Sabe, também, que o empregado que acumulou o máximo permitido por lei terá que gozar essas férias acumuladas, ou perdê-las, pois não pode, de acôrdo com a lei, acumular mais de sessenta dias. Um novo empregado de fora pode parecer uma responsabilidade financeira menor. Se o serviço opera sob o sistema de fundo de reserva para férias, uma soma suficiente para cobrir as férias acumuladas será transferida com o antigo empregado à nova unidade, de modo que esta não terá que pagar as férias ganhas em outra unidade.

E' verdade que o sistema de reserva para férias obrigaria, às vêzes, o administrador, ao contrário do que se passa hoje, a conceder férias em vez de negá-las. Se negasse férias durante a primeira parte do ano, usaria rapidamente demais o fundo de trabalho, mal tocando no fundo de férias. Mais tarde, êsse fundo de trabalho estaria perto de esgotar-se e o único recurso seria conceder férias, de modo que seus funcionários fôsem pagos pelo fundo de reserva. Sob o sistema de reserva acumulada, seria necessário, a princípio, que o Congresso votasse uma soma suficiente para pagar as férias já acumuladas de outros anos. Sem uma tal dotação, o fundo de reserva seria insuficiente para suportar a carga das férias de anos anteriores. O fundo de trabalho estaria então livre de ter que pagar todos os períodos de férias. No fim de alguns anos, o administrador teria que conceder, em cada ano, praticamente o total de férias ganhas naquele ano, embora o sistema cumulativo permitisse alguns desvios compensatórios rigorosos, certas repartições poderiam utilizar parte do fundo de reserva para pagamento do trabalho ativo, em um ano, sob a condição de indenizar o fundo

de reserva no ano seguinte com o fundo de trabalho. Essa cláusula permitiria que as repartições que funcionam à base de projeto, sob uma grande pressão de trabalho em certos anos, conservassem todo o pessoal em atividade durante êsses anos, e concedessem as férias nos anos subsequentes, quando o acúmulo de serviço tivesse passado.

Tal fundo de férias aumentaria na verdade o trabalho de contabilidade, mas não deixaria de ter as suas vantagens compensadoras. Tornaria todos os fatos relativos a férias imediatamente acessíveis, tanto aos administradores quanto às pessoas incumbidas de rever o trabalho pelos mesmos realizado.

Licenças especiais

A inclusão, nos orçamentos, de verbas para pagamento de licenças para fins especiais, às quais, sob certas circunstâncias, o órgão legislativo poderia atribuir dotações específicas, resolveria um problema de pessoal de importância crescente. Em muitos dos setores técnicos, profissionais e científicos do trabalho governamental, o ritmo do progresso é tal que os empregados em serviço não podem estar sempre atualizados em seus conhecimentos. No campo da educação, em que são de praxe férias de verão relativamente longas, esta dificuldade é vencida pela prática comum dos professores freqüentarem cursos de verão. Tornando compulsória, a freqüência às escolas de verão, como condição para a estabilidade no emprêgo, alguns diretores de escola conseguiram elevar aos poucos o padrão de seu pessoal, sem demissões em massa dos empregados que a princípio estavam abaixo do grau desejado. Os padrões considerados adequados eram exigidos aos recém-nomeados. Aos em exercício, era dado o tempo necessário para vencerem suas deficiências. Por meio desse sistema, os antigos empregados que já tinham grande experiência podiam, sem perda do cargo, valer-se do que

as universidades tinham para oferecer. O que os trabalhadores experimentados adquiriam era familiaridade com novos métodos, nova orientação, mais vasta cultura e, talvez, renascimento de interesse. A introdução de semelhante sistema de renovação e reorientação nas repartições que trabalham ininterruptamente apresenta reais dificuldades. Tanto o administrador como o funcionário podem julgar que seria do interesse de ambos a volta do empregado à universidade ou à escola profissional, para aperfeiçoamento, ou a visita a certas organizações do país ou do estrangeiro, a fim de familiarizá-lo com os métodos aí utilizados. O empregado freqüentemente acederia em fundir as férias com esse objetivo, porque tais férias lhe trariam o descanso e a renovação de que necessita. Em certos casos, isso o libertaria de um sentimento de inferioridade ou de insuficiência, pois é comum ao trabalhador superestimar o que não possui. O grande valor daquilo que recebe da universidade pode ser o afastamento desse complexo de inferioridade. O administrador pode concordar que tais férias fariam um bem incalculável ao empregado, mas como pode dispensar o trabalho do funcionário? Perderia sua colaboração durante esse tempo e não teria dinheiro para pagar um funcionário extra. Com a verba para as licenças especiais, poderia pagar o funcionário ausente, ao passo que o custeio do trabalho do substituto temporário poderia ser feito com dinheiro das verbas próprias de pessoal em atividade.

Nos casos em que o órgão legislativo incumbido das dotações entendesse como de interesse público certas licenças especiais, poderia prover recursos apropriados para pagá-las, libertando assim os administradores de algumas de suas dificuldades. Por exemplo, o legislativo admite que haveria necessidade de muitos engenheiros civis e outros trabalhadores técnicos nas forças armadas, em tempo de guerra. Votaria, então, licenças militares especiais, remuneradas, para permitir que os funcionários

convocados freqüentassem acampamentos militares, escolas de treinamento de oficiais, e assim por diante. As ordens vêm e os empregados partem, reduzindo o pessoal à disposição do administrador, sem que haja nenhuma verba para pagamento de pessoal temporário. Naturalmente, o administrador pode chegar à conclusão de que ter a seu serviço certo número de jovens engenheiros ativos na Guarda Nacional ou no Corpo de Oficiais de Reserva, é mais um ônus do que uma vantagem. O custo de tais licenças especiais, do ponto de vista de uma boa contabilidade, não seria levado à dotação regular da repartição à qual o empregado pertencesse.

O legislativo pode, em grau crescente, reconhecer o valor do treinamento dos empregados públicos, realizado fora do serviço. Certos corpos, como o Exército ou a Marinha, enviam seus homens à escola, como parte do método normal de treinamento, pois estão empenhados, acima de tudo, em preparar homens para as próximas guerras. As unidades civis, geralmente, não podem fazer a mesma coisa, na falta de autorização e dotação específicas, porque estão primariamente empenhadas no serviço cotidiano. O treinamento é hoje considerado apenas incidentemente. Se houvesse verbas para licença, o legislativo poderia providenciar licenças especiais apropriadas, quer fazendo dotações específicas para as mesmas, quer permitindo maiores acumulações para tais fins, ou as duas coisas. A licença de sessenta dias, que pode ser acumulada sob a atual lei federal, não é bastante para um semestre de universidade. Se êsse limite fôsse dilatado para objetivos de interêsse tanto do empregado como do serviço, facilitar-se-ia o intercâmbio entre o serviço e a universidade. Compreende-se que, se a concessão de licença a um empregado profissional, científico ou técnico, tornasse automaticamente disponíveis, durante o período de ausência do funcionário, certas verbas de pagamento de pessoal, seria possível obter o concurso de pro-

fissional bem qualificado, em férias de algumas das universidades ou escolas técnicas. Usado dessa maneira, o plano permitiria uma interestimulação de ambos os lados. A experiência demonstra que os homens de universidade muito têm a dar aos administradores do Govêrno, e, igualmente, que os homens do Govêrno muito têm a dar aos de universidade.

Contrôle administrativo sôbre férias

Nada do que temos afirmado deve significar que as autoridades administrativas não tenham uma grande dose de contrôle sôbre a época em que os funcionários podem tirar férias. Embora os empregados tenham por lei direito às férias, têm, como a maioria o reconhece, obrigação moral de tirá-las em época em que possam ser dispensados. Numa repartição de tarefa constante, na qual, no decorrer do ano todo, um mês é mais ou menos igual a outro, a prática é organizar uma escala de férias. No princípio do ano, pede-se aos empregados que declarem suas preferências para férias, em primeiro, segundo, terceiro lugar. De acôrdo com essas preferências, organiza-se uma tabela, seguindo-se tanto quanto possível os desejos dos empregados mas ao mesmo tempo conservando pessoal adequado em serviço. E' verdade que acontecem coisas que alteram a tabela, mas os próprios empregados fazem os necessários ajustes por meio de permutas. Nas repartições em que há ciclo de acúmulo de trabalho, nem o chefe nem os colegas olharão com simpatia o funcionário que julgar a época do acúmulo como sendo a ocasião ideal para férias. Sômente uma emergência real desculpa aquêle que não ajuda a conduzir a carga pesada. Quando o período tranqüilo chega a uma tal repartição, pode perfeitamente ocorrer um êxodo geral, que deixa apenas alguns funcionários no trabalho. A crescente popularidade das férias de inverno na Flórida, ou nos lu-

gares onde há gêlo, é uma bênção de Deus para os administradores, cujas repartições estão obrigatoriamente cheias de serviço no verão. A cuidadosa organização da tabela de férias é uma das maneiras pelas quais os administradores podem manter equilíbrio entre trabalho e pessoal.

Ao tratar de férias, ou de qualquer outro plano para promoção de recreativismo, os administradores sabem que o que agrada sobremodo a um homem pode ser detestável para outro, e por isso, até o máximo possível, permitem que os empregados gozem suas férias como quiserem. Algumas repartições têm os apreciadores de beisebol, que gostam de gastar grande parte de suas verbas de férias nas gerais dos campos de jogos quando o "team" favorito está na cidade. Algumas funcionárias têm verdadeira paixão por vesperais de concertos. Talvez um dos funcionários adore a jardinagem e deseje uma semana quando a terra está boa para ser trabalhada, na primavera, e o resto das férias um dia de cada vez, de preferência nos fins de semana. Os empregados que frequentam as escolas noturnas, desejam ficar livres para se preparar para os exames. Ocasionalmente, pode o administrador ter entre o seu pessoal um caçador ou um pescador, para quem as férias "na estação" são a única coisa que vale a pena. No serviço público americano, em que quase tôdas as ausências, exceto as motivadas por doenças, são descontadas das férias anuais, geralmente em fração de hora, os supervisores recebem tôda sorte de pedidos, uma vez que cada ausência deve ser justificada.

O servidor que deseja tirar férias intercaladas pode ser um verdadeiro achado para a organização em que trabalha. E' verdade que, durante a estação, pode "fugir" regularmente para assistir aos jogos, mas pelo menos de manhã estará presente, a fim de manter em dia os trabalhos mais importantes. Em certas repartições, convém mais aos administradores deixar que alguns empregados

se ausentem durante poucas horas de cada vez do que dispensá-los para longas ausências. Vez por outra encontra-se um novo chefe, saído de alguma emprêsa particular, que considera o empregado que se ausenta freqüentemente, durante umas poucas horas de cada vez, como um vadio, que não pode ser comparado ao empregado que trabalha durante o dia todo, e que depois, como um cavalheiro, tira as suas férias em bloco, para um fim que o chefe considera justo. Um exame mais apurado pode revelar que êsse vadio nunca permite que seu trabalho se atrase e se goza suas férias da maneira que o faz, não é sòmente por prazer, mas também porque o interêsse da repartição assim o exige. Os empregados podem ser, em grande parte, escravos do sistema. Ao máximo possível, as férias lhes devem pertencer e devem poder fazer o que quiserem com elas.

CAPÍTULO VI

LICENÇAS PARA TRATAMENTO DE SAÚDE

A extensão em que as doenças ou a possibilidade de doenças constituem sério problema para as autoridades administrativas, varia muito, naturalmente, segundo a natureza do trabalho a cargo das repartições.

Em certa serraria, a energia para mover os dinamos era fornecida por caldeiras a vapor. Os resíduos de madeira, levados às salas das caldeiras e introduzidos nas fornalhas por transportadores automáticos, serviam de combustível. Contrôles elétricos, ligados a instrumentos indicadores, mantinham mais ou menos constante cada fator essencial da operação. Um ligeiro desvio do ponto era suficiente para fazer funcionar os mecanismos que produziam as necessárias correções. Dois engenheiros que lembravam oficiais-maquinistas de um transatlântico de luxo, ficavam sentados em suas mesas lustrosas, na sala de controle, fresca, ensolarada e imaculada, vigiando os indicadores polidos. Era raro que aparecesse alguma coisa para fazerem. De modo geral, ficavam apenas sentados ou andavam pela sala de controle, sempre vigiando os indicadores. Evidentemente, tais empregados ganhavam dinheiro. A pergunta natural seria, pois, "Porque dois?" A resposta era simplesmente esta: "um deles pode adoecer". Era preciso manter sempre um homem, naquela função, alguém que conhecesse todas as minúcias do sistema automático, e o único meio de se conse-

guir isso era ter em serviço dois homens que possuíssem as necessárias qualificações.

No Serviço Postal dos Estados Unidos, a distribuição de correspondência é sujeita a horário rigoroso e, portanto, o serviço tem que repousar num sistema aperfeiçoado de substitutos, mediante o qual pessoas bem treinadas possam ser chamadas e apresentar-se imediatamente, de acôrdo com as necessidades. Os hospitais talvez julguem necessária a manutenção de um sistema similar, para o seu serviço de enfermagem. Assim, também, as grandes escolas públicas costumam dispor de sistema aperfeiçoado, que provê substituições imediatas. Para isso, as repartições orçamentárias deverão destinar verbas especiais ao pagamento de substitutos. As moléstias, portanto, custam a importância paga aos licenciados para tratamento de saúde, mais as despesas com os substitutos.

Grande número das repartições públicas não tem verbas disponíveis para admissão de substitutos e, assim, quando o funcionário adoece, o chefe tem de escolher entre dois extremos: ou deixar que o trabalho que êle estava fazendo espere até sua volta ou esforçar-se para que os demais empregados executem os deveres daquele, de tal maneira que o trabalho continue no ritmo desejado. Uma das fórmulas intermediárias mais comum é o sistema de substituição, por meio do qual, se o empregado que está doente ocupa qualquer cargo importante que exija conhecimento especial ou perícia, outro funcionário, já treinado pelo menos em parte, para essas funções, o substitui e, assim, a perda de tempo resultante é transferida para os deveres inferiores, ou para uma tarefa em que os adiamentos não tenham grande importância.

Esse sistema de substituição funciona razoavelmente bem, em departamentos de vulto que operam segundo práticas e processos padronizados. Em tais repartições, é possível treinar substitutos e ter mesmo um contingente bastante grande para o total normal de casos de ausência

por motivo de moléstia. Infelizmente, muitas vêzes êsse sistema não pode ser utilizado nas repartições que trabalham à base de projetos ou casos de duração considerável e que requerem que o servidor tenha na memória uma quantidade enorme de pormenores, dos quais deve tirar inúmeras conclusões. Os advogados que tratam de casos legais, os pesquisadores, os trabalhadores sociais, os funcionários do impôsto sôbre a renda, e muitos investigadores pertencem a êsse grupo. Se um empregado incumbido dêsse tipo de tarefa adoecer, o administrador, às vêzes, nada mais pode fazer senão que aceitar o transtôrno da espera. Se o trabalho é tão importante que torna indispensável um substituto, êste via de regra é obrigado a partir do princípio, às vêzes a doença significa perda real de uma grande soma de trabalho já feito, porque o projeto não pode ser terminado no tempo estipulado.

Uma importante repartição que opera segundo práticas e processos padronizados pode ter, como já foi dito, um quadro bastante numeroso para atender às lacunas decorrentes da norma ou média de doença, mas infelizmente há ocasiões de epidemias.

Durante a Grande Guerra, quando as repartições do Govêrno tinham excesso de serviço, surgiu uma epidemia de influenza acarretando a ausência de cêrca de 50% dos trabalhadores. O chefe com um trabalho urgente em mãos fica quase sem saber o que fazer, quando mesmo uma quarta parte dos funcionários falta por motivo de moléstia. Há sempre a tentação de lançar mão do recrutamento compulsório e obrigar os que estiverem em exercício a trabalhar até o limite máximo de sua capacidade, mas infelizmente os administradores não podem saber precisamente onde fica êsse limite. Os trabalhadores de construção, que trabalham com estrutura de aço, têm uma lei: se um homem morre em serviço, o restante do grupo suspende imediatamente o trabalho por aquêle dia. Se uma moça desmaia em sua mesa, numa repartição do govêrno,

o chefe dá-se por muito feliz se várias outras não lhe seguem o exemplo. São muito comuns os casos em que os empregados se estafam tentando carregar a carga resultante da doença de outros colegas. Um supervisor experimentado sabe que lhe compete vigiar os funcionários que estão trabalhando para ver que não se fatiguem demais, e talvez mandar que algum se recolha à sala de descanso, ou mesmo que seja dispensado do trabalho daquele dia.

Duração das licenças para tratamento de saúde

E' possível que alguém, que não conheça bem o serviço federal, pense que a principal função do supervisor seja impedir que os servidores abusem do privilégio da licença para tratamento de saúde. E' possível que vez por outra algum empregado não seja sincero. Mas talvez seja mais freqüente haver empregados que insistam em trabalhar, mesmo quando, em seu próprio benefício e no de seus colegas, deveriam estar na cama. Sempre que se organizam estatísticas sôbre as licenças para tratamento de saúde, nas repartições de Washington, elas refutaram a acusação de abuso geral de licenças. Por exemplo, um estudo feito pela "Congressional Joint Commission on Reclassification Salaries", para o período de 1914-1918, abrangendo os ramos representativos dos serviços de Washington, mostrou que, em média, 48,9% dos empregados não tinham tirado licença para tratamento de saúde; 32,9% tinham tirado dez dias ou menos; e sòmente 3,45% tinham tirado os trinta dias concedidos por lei.

Tanto nas organizações oficiais como nas particulares, muitos empregados trabalham anos após anos com raras licenças para tratamento de saúde, e essas mesmas, explicadas em grande parte por ligeiros resfriados e outras indisposições menores. Os afastamentos por periodos mais longos são geralmente motivados por moléstias muito sé-

rias ou acidentes, que só ocorrem raramente em todo o tempo de serviço dum empregado. A maioria dos administradores conhece de perto casos em que os empregados citam, com grande orgulho, o fato de que trabalharam durante anos sem perderem um só dia por motivo de moléstia. Algumas vezes, quando êsses empregados alcançam idade mais avançada, sua esplêndida ficha de serviço é quebrada por algumas das moléstias chamadas degenerativas, e que significam ausências longas, quando não aposentadorias.

Uma dose relativamente alta de segurança econômica é um dos maiores incentivos que os governos podem oferecer para persuadir os bons empregados a ingressarem e permanecerem no serviço. Nos países europeus, onde as carreiras do serviço público estão mais desenvolvidas do que nos Estados Unidos, e onde as condições de emprêgo nesse serviço costumam ser inteiramente diferentes das condições oferecidas pelas empresas particulares, há muitas cláusulas bem elaboradas para licença para tratamento de saúde, com vencimentos. Um período relativamente longo com vencimentos integrais será seguido de um período ainda mais longo com parte do vencimento. Acompanhadas de disposições sobre aposentadoria por invalidez, essas cláusulas sobre licenças para tratamento de saúde significam, numa escala modesta, proteção econômica completa.

Nos Estados Unidos, o público e os legisladores têm estado muito mais inclinados a considerar um cargo do serviço civil como sendo uma função temporária, que o empregado conservará somente durante algum tempo, talvez no máximo durante uma administração política. A detenção de um cargo público é um episódio na vida do empregado, e não a oportunidade para uma carreira. Assim, freqüentemente, nas cláusulas governamentais norte-americanas relativas à licença para tratamento de saúde, há uma limitação do número de dias de licença

com vencimento, a ser concedida em cada ano, principalmente desde que a lei estipula que, “podem ser adiantados aos funcionários trinta dias de licença para tratamento de saúde, assegurada nos casos de invalidez ou de doenças graves e quando requeridas pelas exigências da situação”.

Seguros contra gastos com doenças

E' sabido, na verdade, que a pessoa geralmente precisa de muito mais dinheiro quando está doente, do que quando está com saúde. Comumente os vencimentos do funcionário estão inteiramente comprometidos e êle não constituiu um fundo de reserva suficiente para pagar contas de médico e hospital. Quando doente, as despesas vão além das rendas, e êle é obrigado a endividar-se ou a empregar o seguro de vida, a casa, ou outra propriedade qualquer. A situação é mais ou menos a mesma se algum dos seus está doente e entre os que vivem de ordenado está ganhando vulto a idéia de que suas necessidades poderiam ser mais bem atendidas por um sistema sob o qual pagassem pequenos prêmios regulares, no dia do pagamento, para o caso de numa doença pessoal, ou de um dos seus, terem direito a um hospital adequado e à assistência médica, sem maiores gastos. Assim, poderiam orçar a assistência necessária e pagá-la no plano de prestações, como compram suas casas, como pagam os seguros de vida, e, possivelmente, os automóveis e os móveis. Hoje, muitos governos são de opinião de que o sistema de prestações para impostos sôbre a propriedade é vantajoso, porque se coaduna com a maneira de vida dos trabalhadores assalariados e funcionários remunerados. As entidades que prestam serviço de utilidade pública com muito acêrto adotaram, quase universalmente, a prática de apresentar contas mensais. Tal sistema permite que os empregados ajustem as despesas à renda. Assim, entre os empregados

públicos vem aumentando a simpatia pelo seguro para assistência médica.

Participação do govêrno na assistência médica

Questão importante é a seguinte: até que ponto deve o Govêrno, na qualidade de empregador, participar do seguro-saúde e providenciar assistência médica para seus empregados? Que o Govêrno tem real interêsse pela saúde de seus empregados, já foi demonstrado. Nas repartições federais de Washington, cêrca de 2% da verba de pessoal são gastos em licenças para tratamento de saúde, mas isso não é uma medida exata daquilo que o govêrno perde com as moléstias de seus funcionários. Os elementos variáveis dessa equação, sem dúvida, são numerosos demais para permitir qualquer coisa que se aproxime duma resposta estatística. E' certo que o govêrno tanto tem interêsse como responsabilidade na segurança de seus empregados, e na manutenção de condições de trabalho sanitárias e higiênicas. Tem enorme interêsse financeiro por qualquer trabalho médico preventivo, que diminua o tempo perdido com acidentes e moléstias. A introdução do sistema de indenização aos empregados por acidentes no trabalho e doenças profissionais levou o empregador a assegurar não pequena assistência médica direta e os governos não são exceção a essa regra. Hoje, tanto nos empregos públicos como nos particulares, severas leis requerem que qualquer empregado acidentado em serviço, mesmo superficialmente, seja levado de pronto à sala de emergência, onde um médico e uma enfermeira imediatamente cuidam do caso, defendendo pelo menos em parte o interêsse do empregador.

Em certos serviços, principalmente no Exêrcito e na Marinha e nos departamentos de policia e corpos de bombeiro de grandes municipalidades, os regulamentos dispendo sôbre maior ou menor assistência médica há muito têm

sido considerados como parte integrante do contrato de emprêgo. Os governos federal, estadual e municipal empenham-se, geralmente, em prestar assistência médica a certas classes da população, e muitas vêzes é regra que os empregados de tais organizações tenham direito à assistência médica gratuita, quer a doença ou acidente tenham ou não tido origem no serviço. Assim, na maior parte dos governos acharemos alguns funcionários recebendo assistência médica, ou em virtude da natureza da unidade governamental na qual trabalham, ou em consequência das leis de responsabilidade dos empregadores.

Em parte por causa da aprovação das leis de indenização aos empregados, e em parte devido aos altos padrões nas relações entre os empregadores e empregados, hoje as organizações públicas mantêm salas de emergência ou pronto socorro, muitas vêzes em ligação com as salas de repouso. Costuma haver uma enfermeira de plantão, e um médico, que pode ser chamado em caso de necessidade. O primeiro objetivo é prestar cuidados imediatos em caso de acidentes, mas naturalmente a sala de emergência pode ser usada para qualquer empregado que adoça. A enfermeira presta socorro imediato, chegando mesmo a chamar o médico, caso o julgue necessário. Hoje, a prestação de tal serviço profissional representa um mínimo essencial.

Suponhamos que um supervisor, ao iniciar o trabalho do dia, descubra que um empregado se apresentou ao serviço apesar de estar claramente com princípio de resfriado. A enfermeira está naturalmente preparada para fazer o tratamento necessário, a fim de impedir que o resfriado piore, aplicando medicações que tenham sido aconselhadas, por exemplo, pelos médicos do "United States Public Health Service". Como medida de rotina, antes de iniciar o tratamento, a enfermeira tomará o pulso e a temperatura do empregado, para assegurar-se de que não há probabilidade de qualquer coisa mais séria do que um sim-

ples resfriado. Essa enfermeira está, na realidade, prestando um serviço médico. Tal serviço deve ser prestado? O supervisor tem autoridade para fazer com que o empregado se dirija à enfermeira a fim de ser examinado? A enfermeira está autorizada a mandar o empregado para casa se este (o que é pouco provável), não aceitar de bom grado um tratamento de emergência?

A outra solução conhecida é deixar o empregado fungando e espirrando na repartição, a manhã inteira. É possível que ao meio-dia ele ou ela vá à farmácia “comprar alguma coisa para o resfriado”. No dia ou nos dias seguintes, o empregado faltará, talvez, à conta da licença para tratamento de saúde ou, então, vagará pela repartição “com o nariz entupido”. Os chefes podem hesitar em mandar o empregado para casa porque, ordinariamente, este não gosta de gastar a licença para tratamento de saúde, e o chefe sente-se ainda menos autorizado a mandar que os funcionários consultem um médico. Podem dizer: “Se eu fôsse você, procuraria um médico para ver esse resfriado”. Mas se o empregado responde: “Ah! estarei bom amanhã” ou “Vou tomar um remédio hoje à noite”, o supervisor nada mais pode fazer. É verdade que o chefe, como pessoa responsável pela execução do trabalho, pode ter interesse real que aquêle resfriado seja cortado e em prevenir um possível contágio, mas uma coisa é oferecer um serviço gratuito, tornado acessível pelo govêrno, e outra coisa é mandar que o funcionário pague por um serviço particular.

A existência de uma sala de emergência, com uma enfermeira de plantão e a possibilidade de dispor de um médico, oferece uma grande vantagem do ponto de vista do administrador. Mais cedo ou mais tarde, o chefe que trabalha com grande número de auxiliares terá casos em que suspeite de uma doença mental ou contagiosa. Alguns funcionários podem desconfiar de que um colega sofre de tuberculose ou de alguma moléstia venérea, e essas sus-

peitas podem ser levadas ao conhecimento do chefe, mesmo que êste não tenha base para suspeitar. Às vêzes o delator torna-se um pouco impertinente. Se a organização dispõe do próprio serviço médico, é coisa relativamente fácil para o supervisor conseguir conselho e assistência profissionais, e providenciar um exame médico, caso seja necessário. Desde que o médico de serviço é éticamente conselheiro profissional da organização, e tem por dever proteger a saúde dos empregados, êle pode apresentar aos administradores um relatório franco. Se êsse relatório afastar tôdas as suspeitas sôbre o empregado, os demais, provavelmente, o aceitarão.

O supervisor leigo, sem conselho nem assistência médica, que precisa mandar examinar um empregado suspeito de alguma moléstia séria, fica, pelo menos, embaraçado. Talvez seja naturalmente levado a adiar o assunto até conseguir prova que o convença de que uma ação de sua parte, é imperativa, ou até que os delatores impertinentes forcem essa medida. Aí, então, já que o empregado está pagando seu exame, é justo que escolha o seu próprio médico, o qual, éticamente, é obrigado a guardar o segredo. O administrador tem de aceitar a escolha do médico do empregado, mas não pode confiar muito no atestado dêsse médico. Quem quer que já tenha assistido a uma audiência de indenização de empregados, em algum caso particular, e tenha ouvido os testemunhos contraditórios do médico do requerente e do médico da companhia de seguros, compreenderá por que, às vêzes, um administrador não pode confiar inteiramente num atestado médico, apresentado pelo empregado e assinado pelo médico de sua própria escolha, e por que, sob os dispositivos do "United States Civil Service Act", de 1883, e do "United States Employee's Compensation Act", os exames médicos são agora feitos pelos médicos do Governo.

Do ponto de vista da eficiência, é de grande vantagem a manutenção dum serviço médico e de enfermagem,

em conexão com as unidades governamentais, e parece-nos que êsse serviço deveria ser usado para atividades preventivas, com o fim de reduzir o total das licenças para tratamento de saúde.

Ausência motivada por doença ou morte de pessoa da família

Doença ou morte de pessoa da família do funcionário pode resultar na ausência dêste último. Se a doença de pessoa da família exige isolamento, o empregado não tem escolha. E' obrigado a ficar ausente do trabalho, pelo menos até que possa organizar sua vida de modo a obedecer aos regulamentos da quarentena. Assim, a ausência motivada por quarentena corre, ordinariamente, à conta da licença para tratamento de saúde.

Se a doença ou morte de pessoa da família não exige quarentena, algumas organizações consideram a ausência inteiramente voluntária e, portanto, descontam-na das férias, ou da licença anual, como estas são chamadas no governo federal. A dificuldade dessa medida é que muitas vêzes a doença ou a morte são inteiramente inesperadas e surgem depois que o empregado gastou as férias dêsse ano. Legalmente falando, o administrador nada tem a fazer nesse caso. O máximo que pode fazer é permitir que o funcionário tire a licença sem vencimentos, embora saiba muito bem que justamente por causa da doença aquêle precisa dos vencimentos. Alguns dos empregadores mais progressistas providenciam para que haja licenças de emergência para tais casos, ou definem a licença para tratamento de saúde de tal maneira que possa ser concedida nessas eventualidades, mas neste ponto deve ser lembrado que poucos administradores públicos são investidos do poder de que são detentores muitos empregados particulares. Sabendo de moléstia grave ou de morte em pessoa da família do empregado, o empregador

particular humanitário pode pôr a mão no ombro do empregado aflito e permitir que se retire. No serviço do governo, os administradores podem não ser menos humanos, mas sim peados pela lei. Sòmente falsificando a fôlha de pagamento pode o administrador conceder uma licença fora da lei, e ainda mesmo o administrador mais humano não costuma fazer isso.

CAPÍTULO VII

SEGURANÇA NO TRABALHO

A segurança no trabalho não é um elemento isolado; está entrelaçada com quase tôdas as atividades. Encontram-se problemas de segurança, em grau acentuado, em cada um dos seguintes setores:

1. Edifícios e seus acessórios.
2. Maquinismos, equipamentos e materiais.
3. Processos e práticas de produção.
4. Seleção de pessoal qualificado.
5. Supervisão de funcionamento e conservação.
6. A habilidade, os hábitos de trabalho, o descuido e a capacidade de previsão de cada empregado, individualmente, no trabalho.

Repartições relacionadas com a segurança

Antes de abordar qualquer discussão sôbre êstes vários setores, deve-se frisar, como um corolário, que a responsabilidade pela segurança não fica centralizada numa única repartição, mas distribui-se necessariamente por tôda a estrutura do Govêrno, distribui-se, de fato, de tal maneira que a responsabilidade real por acidentes de que resulte morte ou incapacidade para trabalho pode recair não nas repartições diretamente envolvidas, mas num órgão administrativo mais remoto. As principais repartições relacionadas com os problemas de segurança são:

1. O órgão incumbido de conceder as dotações orçamentárias, o qual revê as propostas do

setor administrativo do Govêrno, fornece as verbas e estabelece as condições reguladoras de seu dispêndio.

2. O Chefe do Executivo, e, se houver, a repartição encarregada da execução orçamentária, quando o Executivo ou essa repartição revêm as estimativas dos chefes de serviços, especificando quais as propostas de despesa que devem ser submetidas ao órgão que vota o orçamento e, ainda, até que ponto se deve exercer pressão em apoio dessas propostas.

3. Os chefes de serviço dos departamentos que decidem sôbre os pedidos de verbas a serem submetidos ao Executivo, ou ao órgão que vota as dotações.

4. Os funcionários de linha, de alto a baixo da escala hierárquica, cujo dever é levar ao conhecimento dos superiores as condições de suas unidades de trabalho contrárias à segurança e à saúde, e que só podem ser corrigidas mediante a concessão de dotações adicionais ou a modificação das leis reguladoras das despesas governamentais.

5. As repartições do Govêrno relacionadas com a organização de projetos, construção e conservação de edifícios públicos e seus acessórios.

6. As unidades do Govêrno incumbidas de seleção e aquisição de maquinismos, equipamentos e materiais.

7. As unidades governamentais encarregadas de selecionar empregados qualificados para o desempenho de funções que possam comprometer a própria segurança e saúde, a dos companheiros, a do público em geral e tôdas estas combinadas.

8. As repartições públicas que executam a lei de indenização por acidentes no trabalho, na parte aplicável aos funcionários públicos, e as leis que regulam a aposentadoria dos mesmos, em virtude de incapacidade resultante de acidentes ocorridos no desempenho das funções ou de doença decorrente do exercício das mesmas.

9. As unidades do govêrno especialmente encarregadas de prover às necessidades sanitárias de um determinado serviço público ou de um grupo de empregados públicos.

10. Os funcionários de linha e seus subordinados, que desempenham ou fiscalizam funções que comprometem a própria saúde e segurança ou as de outrem.

Esta lista pode parecer longa ao leitor, mas a experiência indica que não pode ser reduzida no esforço de enumerar os campos de atividades e as repartições que desempenham papel vital na manutenção e promoção de segurança. Na discussão que se segue, e na qual daremos mais desenvolvidamente casos ilustrativos, não vamos tentar separar os campos de atividade das unidades responsáveis pelos mesmos, porquanto os casos reais não demonstram separação mas inter-relacionamento.

Seleção de pessoal e segurança

Num livro sôbre administração de pessoal parece conveniente discutir em primeiro lugar as relações entre segurança e seleção de empregados qualificados. Todo cidadão norte-americano bem informado sabe que o equipamento automático é perigoso e que seu manejo só deve ser confiado a empregados competentes, sóbrios e cautelosos. Recentemente, uma assistente social, ao visitar pela primeira vez um candidato a pensão de desempregado, foi

informada de que o mesmo tinha sido anteriormente motorista de caminhão, numa repartição do governo que não adotava o sistema do mérito. Naturalmente uma de suas primeiras providências foi visitar o ex-chefe do candidato para ver se o mesmo poderia ser readmitido. Soube, então, que no breve período em que trabalhara, o motorista se tinha envolvido em dois acidentes, nos quais, felizmente, os danos se limitaram ao caminhão, árvores e postes. Seu chefe, muito acertadamente, recusou-se a dar-lhe nova oportunidade como motorista de caminhão.

Há tempos, um político influente tinha um candidato ao cargo de ajudante de maquinista, no serviço de calefação de um grande edifício público que abrigava centenas de empregados. A Comissão do Serviço Civil recusou-se a admitir o candidato, porque o mesmo não tinha o necessário treinamento e experiência. A influência do político, porém, foi bastante forte para conseguir o cargo mediante decreto executivo, que não tomou em consideração as exigências do serviço civil — um ato que requeria a aprovação especial do Presidente. O Ministro julgava que qualquer pessoa podia fazer funcionar uma fornalha e que a Comissão do Serviço Civil estava sendo arbitrária ao exigir treinamento e experiência para uma função tão simples. A incompetência do homem, entretanto, resultou numa explosão da caldeira. Felizmente, esta se deu à noite e ninguém se machucou. Os danos materiais foram apenas de umas poucas centenas de dólares. Um membro da "Civil Service Commission" observou que, para o governo, o acidente valera bem aquêles poucos dólares: fez do Ministro um partidário convicto do sistema do mérito, pois êste pôde ver que se alguém tivesse morrido no acidente, tanto êle como o Presidente, que tinham assinado o decreto executivo, seriam naturalmente considerados responsáveis. Chegou, assim, à conclusão de que era conveniente dividir essa responsabilidade com

uma repartição central de pessoal, que adotasse seguros testes de seleção.

Num Estado em que ainda vigorava o “sistema do pistolão”, o chefe do departamento encarregado do serviço de segurança em emprêsas particulares, conquanto uma autoridade eletiva, implantou altos padrões, embora fizesse funcionar a organização numa base de mérito isenta de provas ou concursos. Fazia parte de seu “staff” um veterano inspetor, que numa importante indústria especializada adquirira reputação nacional, graças às suas contribuições para o problema da segurança. O boletim minucioso e simples que o mesmo elaborou sôbre o assunto pareceu ao autor um documento modêlo; não se surpreendeu, portanto, quando soube que as autoridades do Departamento do Trabalho dos Estados Unidos o recomendavam com interêsse e que o mesmo estava sendo amplamente adotado em outros Estados. Seu elaborador subira ao mais alto pôsto de inspeção no Estado. Um congressista, porém, precisando do lugar para um seu correligionário, pediu ao chefe do Departamento — cargo eletivo — que dispensasse aquêle inspetor brilhante e experimentado, de maneira a haver vaga para seu candidato. Em resposta à objeção do chefe, de que o candidato não tinha treinamento nem experiência em serviços de segurança e de que nenhuma de suas funções anteriores se relacionava nem mesmo de longe com o assunto, o congressista assegurou-lhe que seu protegido era inteligente podendo, portanto, aprender depressa. Quando o chefe se recusou a concordar, o legislador o preveniu de que tivesse cuidado com suas verbas: êle não poderia esperar favores, uma vez que não os concedia.

Algumas repartições centrais de pessoal têm tido discussões com os políticos, por causa de requisitos exigidos para certas classes de cargos envolvendo trabalho de inspeção, ou de fiscalização. Devem, por exemplo, os inspetores de obras ser diplomados em engenharia civil ou

esta exigência representa apenas um recurso para limitar a concorrência e dificultar aos correligionários políticos a obtenção de empregos? Quando o teto de um teatro repleto de gente desaba sob o pêso da neve acumulada, matando ou aleijando várias pessoas, e o inquérito subsequente revela defeitos de construção, o público pergunta com razão: “Mas que faziam os inspetores de obras?” Se o público deseja um código de obras rigoroso, aplicado rigidamente e sem favoritismo, deve haver inspetores qualificados, não obrigados a políticos ou a partido algum, pelo emprêgo que obtiveram.

Um ilustre adepto do serviço civil em bases científicas contou, certa vez, uma experiência que teve como membro de uma comissão do serviço civil. Num hospital público, vários pacientes morreram de uma doença que não teria sido fatal se os médicos do serviço civil tivessem ministrado prontamente o sôro apropriado. Em consequência, os mesmos foram acusados de negligência criminosa e submetidos a julgamento. Apresentaram provas de que, logo após a chegada dos pacientes, tinham remetido ao laboratório culturas do material colhido na garganta dos doentes. Quando, depois de uma longa demora, o laboratório acusou uma reação positiva, o sôro foi ministrado, mas já era tarde. Como o sôro não pudesse ser aplicado seguramente na ausência de um resultado positivo, os médicos foram absolvidos. Os técnicos do laboratório foram, então, submetidos a julgamento por negligência criminosa. Em sua defesa apresentaram como prova uma relação do número dos microscópios existentes no laboratório e seus reiterados pedidos de verba para a aquisição de mais microscópios. Estes pedidos se baseavam em provas de que o equipamento existente não era suficiente para desempenhar o serviço normal e muito menos para o de épocas de acúmulo de serviço, tendo mesmo sido previsto que a insuficiência do aparelhamento poderia, no caso de uma epidemia, resultar em mortes

desnecessárias. A comissão, à vista disto, absolveu os técnicos de laboratório. O fiscal do orçamento dessa jurisdição não era um funcionário do serviço civil — a Comissão não pôde submetê-lo a julgamento, nem pôde julgar, tampouco, a comissão de finanças do Congresso. A atitude do pessoal administrativo encarregado das finanças tinha aparentemente traduzido a opinião de que o pessoal científico está sempre pedindo uma grande quantidade de equipamentos científicos, novos e caros, e que à repartição de contróle financeiro cabia coibir os abusos.

Prédios e equipamentos e segurança

Os prédios e seus equipamentos desempenham papel importante na saúde e segurança dos empregados. O projeto e construção do prédio têm muito que ver com aquecimento, luz, ventilação e higiene, e determinam, em não poucos casos, o grau de riscos de incêndio. Ao escolher e instalar o sistema d'água para combater o fogo, os elevadores de carga e de passageiros, a rede elétrica, as escadas e o assoalhamento, pode-se dispensar uma consideração especial aos problemas de segurança; ou, então, cada um dêles poderá constituir um perigo. Se o Governo possui e administra um prédio, investiu nêle grande capital que freqüentemente é votado pelo próprio órgão legislativo. Em alguns casos, o prédio destina-se a uso comum de muitas repartições, de maneira que os chefes de serviço ali sediados pouco se envolvem com o projeto, a construção e a conservação do edificio. Apenas dispõem de um espaço que lhes foi reservado e do qual devem fazer o melhor uso possível, assim como das outras facilidades oferecidas. Em outros casos, os prédios são projetados e construídos para uma determinada repartição, para um uso especial. Algumas vêzes são construídos com verbas regulares concedidas à repartição. Nestas circunstâncias, a autoridade encarregada da repartição e seus

assistentes já opinam mais no projeto e construção do edifício, vindo a ser, em regra, os responsáveis diretos pela conservação. Quando as sedes são alugadas, os administradores têm que aproveitar da melhor maneira possível as condições existentes.

Se o Govêrno é proprietário de edificios, tem que enfrentar o fantasma da obsolescência. Um edificio, razoavelmente seguro quando construído, não pode permanecer seguro indefinidamente. Os progressos nos padrões de proteção contra incêndio, em instalações elétricas, aquecimento, instalações sanitárias e equipamentos de elevadores podem tornar um edificio quase obsoleto conquanto a estrutura esteja em boas condições e bem conservada. Muitos governos fizeram de seus edificios públicos verdadeiros monumentos, construídos para resistir ao tempo. Quando se faz uma tentativa para modernizar um desses velhos monumentos, descobre-se que a própria solidez da estrutura básica exige a adoção de práticas que, numa nova estrutura, seriam rejeitadas como inadequadas, do ponto de vista da segurança. Por exemplo: pode ser impossível, por causa da construção muito sólida, construir um poço para elevador inteiramente independente da caixa da escada, e, por isto, o elevador é instalado no vão da escada. Qualquer incêndio que isolasse as escadas isolaria também o elevador. Os eletricitistas não podem embutir fios condutores em alvenaria de pedra sólida, empregando fios aparentes onde os embutidos seriam os padrões indicados. Não podendo os governos, em geral, demolir esses prédios antigos, especialmente os monumentos, continuam os mesmos em uso, não obstante o correr do tempo os ter colocado abaixo do padrão usualmente aceito.

Um dos Estados americanos construiu em sua capital um edificio dotado de corredores majestosos. Tornando-se angustioso o problema do espaço, resolveram-no mediante a divisão do corredor em salas de trabalho, nos lados de

um grande saguão. As salas não tinham luz natural, nem ventilação. Os funcionários, cujo serviço consistia principalmente em escrituração contábil, trabalhavam durante todo o dia com luz artificial e recebiam ventilação através de uma porta que deixavam aberta para o corredor e por meio de ventiladores elétricos. Mesmo um visitante que ali tivesse que permanecer apenas cêrca de uma hora, acharia a atmosfera pesada. Um inspetor estadual, quando interpelado sôbre as condições do prédio declarou que conhecia muito bem a situação — se a mesma ocorresse em alguma fábrica sujeita às leis do Estado, ordenaria que os trabalhadores evacuassem a sala, pois o local só servia para depósito. O chefe da repartição sacudiu os ombros e disse que tinha feito o que estava ao seu alcance, observando, porem, que sofria menos que seus subordinados, porquanto seu serviço era principalmente externo, permitindo-lhe abandonar a mesa de trabalho. Estava certo de que seus empregados tiravam mais licenças para tratamento de saúde que os instalados em salas melhores, mas no Estado não havia estatísticas de licenças que pudessem comprovar o fato. Uma boa estenógrafa, que pretendia arranjar para sua repartição, aceitou outro emprego, em parte porque não podia trabalhar o dia todo naquelas salas. O governador e alguns membros do Congresso sabiam que muito em breve o Estado teria que construir um prédio novo. E já se iniciara mesmo uma discussão entre os que apreciavam uma estrutura monumental e os que julgavam que se devia dar maior importância à economia e à instalação de condições de trabalho mais adequadas para os funcionários. Muitas vêzes uma fachada cheia de ornatos, com colunas portentosas, torna o interior escuro e insatisfatório para os trabalhadores.

Nessa mesma cidade, os jornais traziam histórias sôbre um cofre existente no andar térreo de um edificio alugado pelo govêrno municipal. O cofre era excessivamente pesado para a estrutura e o piso estava cedendo.

Tal fato faz o autor lembrar-se de uma ocasião em que sua repartição funcionava num prédio condenado, de propriedade do Govêrno. Os soalhos não suportavam o pêso dos arquivos de documentação que, por isto, foram colocados no porão, exigindo uma turma de mensageiros, que ficava transportando continuamente o material para as salas de trabalho, no 4.º e 5.º andares e destas para o porão. Os relatórios das autoridades competentes informavam que o prédio era perfeitamente seguro para os empregados, mas não para os arquivos. O funcionário encarregado de edificios e o autor, algumas vêzes juntos, mas em geral, separadamente, faziam freqüentes visitas de inspeção para se certificarem de que não se deixavam acumular os documentos pesados nas salas de trabalho. A circunstância de que o prédio estava materialmente abaixo do padrão desejável era, é claro, do conhecimento dos empregados. Fendas nas paredes externas, o recalque desigual de diferentes partes da estrutura e o abatimento dos pisos eram evidentes demais para deixar de chamar a atenção e provocar comentários. Naturalmente todos viviam um pouco nervosos, sentindo-se aliviados quando afinal nos mudamos. A nenhum funcionário do Ministério ou do departamento foi permitido contestar a decisão da repartição competente, que havia declarado o edificio seguro e próprio para ser usado. (1)

(1) Esse prédio velho tinha um elevador antiquado, de capacidade limitada, que funcionava a passo de lêsma. As escadas eram largas, mas devido ao abatimento das paredes, havia uma fresta apreciável entre os degraus e a balaustrada. Uma tarde, desabou sôbre essa parte da cidade um violento temporal. Os funcionários ficaram nervosos e foram aos poucos abandonando suas mesas, descendo vagarosamente as escadas. Em pouco tempo a maioria dos 150 empregados que trabalhavam no edificio ou estava no andar térreo ou espalhada pelos quatro lances da escada. Alguns dêles, em grupos de dois e três, reuniram-se nas janelas da escada, que davam para os fundos dos edificios vizinhos. De repente caiu um enorme raio, ouviu-se um barulho forte de qualquer coisa quebrando e depois o ribombar de um trovão. Os empregados que estavam nas janelas da escada puderam ver o relâmpago reduzir a estilhaços o pau da bandeira do edificio ao lado. No começo da tempestade, o principal assistente do autor e dois chefes de seção levaram ao seu conhecimento a grande tensão nervosa existente. Os funcionários já haviam começado a descer as escadas pedindo instruções. As únicas instruções possíveis eram: deixar descer os que quisessem, uns poucos de cada vez

Um sindicato, que dispunha de algumas relações políticas, construiu um edifício próprio para repartição com o propósito definido de alugá-lo ao Governo. Posteriormente, fêz-se um acréscimo, que aumentou enormemente a área disponível. Não se aumentaram, porém, nem os elevadores, nem as instalações sanitárias, nem o reservatório d'água. Conquanto o equipamento dos toaletes estivesse em condições de ser aprovado pela inspeção, a falta d'água os tornava desagradáveis. A ausência de elevadores em número suficiente criava aglomerações diárias nas horas de maior movimento e muitos empregados preferiam subir a pé os vários lances da escada — o prédio tinha oito andares — a esperar uma possibilidade de conseguir lugar num elevador superlotado. (2) Evacuar o prédio em caso de incêndio teria sido empresa relativamente lenta.

Abastecimento d'água e segurança

Nos estabelecimentos do governo federal situados no interior e em algumas instituições subordinadas aos governos estaduais e municipais, não existe serviço regular de abastecimento d'água, a cargo da municipalidade. A

— naturalmente os que estavam mais nervosos saíam primeiro — e não permitir que um número considerável de pessoas se encontrassem em nenhum dos lances da escada. Se houvesse grande ajuntamento, que fôsse em frente aos grandes portões da saída, no saguão do primeiro pavimento. O único perigo evitável era aparentemente a superexcitação; o melhor meio de evitá-la era deixar sair aquêles que o desejassem. Os exercícios contra incêndio faziam, naturalmente, parte da rotina, mas parecia que uma ordem para tal exercício só poderia fazer aumentar a tensão e acumular peso sobre as escadas.

No dia seguinte os jornais noticiaram que se tinham quebrado várias janelas de um dos edifícios monumentais perto da nossa sede condenada. Felizmente nós não perdemos janela alguma e quando passou o temporal, os empregados voltaram ao trabalho, demonstrando, pelo menos aparentemente, ter apreciado o susto.

(2) Uma alta autoridade política, quando chefe da repartição sediada nesse edificio, costumava assumir pessoalmente as funções de controlador dos elevadores. Seu temperamento e suas maneiras nada tinham de fleugmáticos; muito pelo contrário. Ele escolhia as pessoas que deviam entrar de cada vez no elevador, mudando às vezes de opinião, e dava instruções aos ascensoristas que ficavam um pouco perturbados de trabalhar sob as ordens diretas e imediatas de um chefe de repartição nervoso. Os observadores divertiam-se com o espetáculo, mas eram de opinião que o serviço correria muito melhor se o distinto controlador chegasse depois de passado o período de maior movimento.

instituição ou agência tem que ter sua própria instalação de água e esgôto. O abastecimento de água potável é necessário para a saúde e também para a proteção contra incêndio. Mas a execução de um bom serviço de abastecimento de água potável pode muitas vêzes trazer um dispêndio muito grande. A necessidade de bom serviço de esgôto é óbvia.

Num internato de índios, a canalização para o abastecimento d'água ficava logo abaixo de uma saída de esgôto. Perguntaram ao superintendente se a água era examinada regularmente. A resposta foi "Nem sempre", e continuou, à guisa de explicação: "Nunca examinamos a água quando ela nos mostra poluição. Por que examiná-la mais a miúde?" E prosseguiu esclarecendo que todos os anos se incluía na proposta de orçamento um item para corrigir a situação mas que, até então, êste sempre tinha sido cortado pelas autoridades encarregadas do orçamento. Nessa mesma escola, um visitante leigo ficou impressionado com um ruído estranho na grande bomba elétrica, instalada nos terrenos da escola. Perguntou a um mecânico se eram normais aquelas pancadas. A resposta foi "Não". E o mecânico conduziu o visitante para um local de onde se via o eixo central da bomba. "Um dia destes" — observou com desânimo — "êste volante vai saltar e atravessar esta parede aí atrás. E ficarei satisfeito, se não atingir ninguém quando isto acontecer". Convidado a dar maiores esclarecimentos, informou que a bomba tinha sido originariamente projetada com uma espécie de junta universal entre a bomba e o volante, de maneira a permitir um certo jôgo. Como a peça se quebrasse, foi necessário fazer um consêrto provisório com o material existente, que não permitia jôgo algum. O superintendente disse mais: os pedidos reiteirados, quer quanto a novas peças, quer quanto a uma bomba nova, não tinham sido atendidos, possivelmente porque Washington os julgava inúteis.

Necessidade da cooperação dos empregados para se conseguir segurança

As pessoas familiarizadas com as repartições públicas verificarão que, freqüentemente, as autoridades de linha e seus subordinados têm pouca oportunidade de controlar realmente os fatores mais importantes, a saber: edifícios, material permanente e abastecimento d'água. Geralmente são forçados a aceitar os edifícios e principais equipamentos tais como existem e a tirar d'êles o maior proveito possível. Naturalmente, limpeza, higiene e segurança são mais difíceis de obter num prédio defeituoso, com más instalações, do que num prédio adequado. Isso pode explicar por que as instalações defeituosas muitas vêzes são mal conservadas. Parece também que o efeito psicológico de maus prédios e instalações é tornar indiferentes, quanto ao bom funcionamento e à conservação, a maioria daqueles que d'êles se utilizam. De qualquer maneira, o efeito é cumulativo, chegando-se mesmo a associar a idéia de instalações defeituosas à de má conservação.

Os empregados individualmente, e seus superiores imediatos devem, certamente, cooperar para garantir segurança e higiene, porque são êles que usam as sedes, os equipamentos e os maquinismos. Quase tôdas as pessoas observadoras já presenciaram casos em que os empregados deixam deliberadamente de usar os aparelhos de segurança postos à sua disposição ou de tomar as precauções exigidas pelos regulamentos. A familiaridade com o perigo parece gerar desprezo por êle. Talvez os exemplos mais freqüentes sejam os de dispositivos mecânicos ou equipamentos relativamente seguros, quando em boas condições e que passam a precisar de reparos. Os empregados, sob a urgência de terminar o trabalho, muitas vêzes continuam a fazer funcionar um equipamento, quando deviam interromper o trabalho para consertos. ⁽³⁾

(3) Uma enfermeira duma repartição de índios no interior comunicou ao superintendente que as correias de transmissão do Ford, mo-

Como grande número de empregados pouco sabe sôbre a prevenção de acidentes e a promoção de segurança, não vê perigos que não só são óbvios como fâcilmente corrigíveis. Vejamos uma ilustração simples: um empregado escorregou na curva de uma escada. Mais tonto do que machucado, prosseguiu sem se perguntar por que tinha escorregado. Um observador inspecionou as escadas e notou que a curva da escada, de ferro prêto, era situada justamente num sombra escura. O administrador do prédio disse que nunca notara aquela sombra, mas que um pouco de tinta branca resolveria a situação; não lhe ocorreu que fôsse necessária uma lâmpada. (4)

O mau serviço de limpeza é responsável pelos soalhos escorregadios e o descuido em obstruir as passagens com obstáculos baixos, que fâcilmente escapam à vista, é uma causa comum de quedas. (5)

ção T, de propriedade do Govêrno e de seu uso, não prendiam mais, pedindo um outro carro para uma viagem que não podia ser adiada. O superintendente, incapaz de arranjar outro carro sem inconveniente, disse-lhe que usasse o carro naquele dia, mandando-o para o consêrto no dia seguinte. Na subida de uma estrada cortada numa montanha rochosa e exposta ao vento, as correias saíram do lugar e o carro começou a descer pelo morro abaixo, com grande velocidade. Por sorte, ficou prêso em uma cêrca de arame farpado, justamente um pouco antes de enorme precipício. A estaca, contra a qual se chocou, chegou a quebrar, mas os arames contiveram o carro a algumas polegadas do precipício, e a enfermeira pôde virar o carro e descer a rampa, a uma velocidade um pouco superior à que seria razoável do ponto de vista da segurança.

(4) Uma família tinha a sorte de possuir uma empregada negra quase perfeita. Tendo tido esta alguma dificuldade em garantir-se um emprêgo, devido à idade avançada, esmerava-se em tôdas as artes domésticas para agradar. Sua única falha era não lavar louça perfeitamente. Sem se fazer menção a essa deficiência, colocou-se uma lâmpada forte na cozinha. Esta luz brilhante resolveu o problema. Frequentemente se verifica que a iluminação inadequada aumenta os riscos ou prejudica a perfeição do trabalho, resulta em erros nos trabalhos delicados ou aumenta a fadiga.

(5) No "Census Bureau" usavam-se umas cestas para papel feitas de arame barato, cujas malhas eram tão grandes que as tornavam quase invisíveis quando vazias. O "Bureau" tinha uma funcionária reputada excepcionalmente talentosa, mas sem dúvida geniosa ao extremo. Certa ocasião ela acompanhava um senhor de uma outra divisão numa passagem estreita entre as fileiras das mesas; enquanto isso e porque prosseguisse uma discussão animada, acalorada mesmo, sôbre um ponto técnico controvertido, quase caiu sôbre uma das tais cestas. Recuperando o equilíbrio e soltando uma exclamação, deu um pontapé na cesta, atirando-a à distância. Numa reverência cerimoniosa o visitante disse: "Por obsêquio senhorita Fulana, permita que eu faça isto para a senhora".

Repartições com problemas peculiares de segurança

Muitas repartições do Govêrno têm seus problemas peculiares de segurança, em virtude do equipamento mecânico especializado que utilizam ou de seus processos técnicos.

No serviço municipal, por exemplo, o corpo de bombeiros, o departamento de limpeza pública, o departamento de águas, o departamento de obras públicas e o departamento de saúde têm problemas distintos. Os departamentos de estradas e as repartições encarregadas das instituições correcionais e de caridade, nos governos estaduais também têm problemas especiais. No govêrno federal existem muitas repartições que envolvem riscos, notadamente o serviço de tráfego postal, os arsenais e fábricas de material bélico, os laboratórios químicos e de física, e os hospitais que tratam de moléstias infecciosas e perigosas. Estas instituições demandam um corpo de funcionários especialmente treinado, que faça a instalação do equipamento de segurança e instrua o pessoal quanto à sua aplicação. Neste caso, a engenharia de segurança constitui parte integrante da própria função que a repartição desempenha.

Principalmente no govêrno federal e em alguns dos estaduais, há repartições que cuidam apenas da promoção de saúde e segurança, não apenas no serviço público, mas também na indústria privada e no país em geral. O "Public Health Service" trata de prevenção de moléstias, de engenharia sanitária e do fornecimento de água potável. O "Bureau of Standards" dedica-se a trabalhos notáveis em muitos ramos, inclusive eletricidade, iluminação e ótica. O "Bureau of Mines" é autoridade em gases mineiros, pó e explosivos usados na mineração, e seu trabalho aplica-se a muitos outros setores, como aconteceu no caso dos gases de descarga de automóveis no "Tunel Holland". A "Interstate Commerce Commission" encarrega-se

da inspeção de locomotivas e da manutenção de segurança nas estradas de ferro e em alguns outros veículos coletivos. O Serviço de Navegação, o Serviço de Inspeção dos Navios a Vapor, o Serviço de Comércio Aéreo — todos têm como escopo principal a promoção de segurança. O trabalho de segurança do serviço de estradas públicas e dos departamentos estaduais de estradas de rodagem é bem conhecido. Quando um govêrno conta em sua estrutura autoridades notáveis nos diferentes ramos da segurança, parece que o problema administrativo não consiste em tentar centralizar as responsabilidades pela segurança, mas antes em conduzir as atividades para a promoção de segurança através de um programa coordenado.

A repartição do govêrno encarregada das indenizações a funcionários em virtude de acidentes e doenças do trabalho está, sem dúvida, numa posição particularmente vantajosa para promover campanhas pró-segurança, porque ela é naturalmente senhora dos fatos relativos a cada caso de que resulta reclamação, e promove as investigações. Dotada de um corpo competente de investigadores e de engenheiros de segurança habilitados, está forçosamente em situação de chamar a atenção de tôdas as outras repartições e funcionários, quanto às condições que, a seu ver, exigem corretivo. Mas a responsabilidade pela promoção de segurança é, naturalmente, diversificada e, ao que parece, não pode ser centralizada com êxito.

A fadiga como fator a considerar em matéria de segurança e eficiência

Neste ponto, o elemento fadiga merece uma breve menção, pois o cansaço indubitavelmente aumenta a possibilidade de riscos. Mesmo num serviço de escritório, não sujeito a prorrogações de expediente, o elemento fadiga pode estar presente. Por exemplo, é relativamente simples medir a quantidade e a qualidade do trabalho de perfuração de fichas num sistema mecânico de tabulação. Os

estudos dêsses fichários têm demonstrado que a produção de cartões perfurados corretamente aumenta com a intercalação de intervalos de repouso no meio da manhã e no meio da tarde, sendo que esta prática é geralmente recomendada pelos fabricantes dêsses equipamentos. (6) Durante a guerra mundial, verificou-se, numa seção de cálculo, que as réguas de cálculo Thatcher eram mais rápidas do que as máquinas comuns. Mas mesmo com boa luz os funcionários não podiam trabalhar com as mesmas o dia todo, por causa da vista cansada. Distribuiu-se, então, o trabalho das réguas, de tal maneira que ninguém tinha que trabalhar mais do que poucas horas por dia. Quando os empregados têm a seu cargo ocupações notoriamente arriscadas, como funcionamento de equipamento motorizado, os supervisores se expõem a grandes riscos quando dão ordens para um homem trabalhar sem descanso. Os supervisores não devem esquecer do elemento fadiga, como uma possível explicação para as falhas e mesmo para acidentes.

O supervisor também não se deve esquecer de que seu próprio cansaço e condições físicas e nervosas são elementos de grande importância no problema. Quando se sente estafado, cansado, preocupado quanto à entrega de uma incumbência no tempo devido, e um empregado leva ao seu conhecimento que uma peça de equipamento indispensável, conquanto ainda em funcionamento, não está em condições de funcionar sem perigo — tem a tendência natural para correr o risco e adiar o reparo para

(6) Certa ocasião, entrou irado no escritório do autor um membro de um dada Comissão. Ele havia recebido visitantes ilustres, que nunca tinham visto um equipamento mecânico de tabulação em funcionamento, e os levava para correr o serviço. Com grande desapontamento de sua parte, encontrou mais de cem empregados, na maioria moças (havia apenas uns poucos rapazes), “conversando, rindo e mascarando goma em plena hora de expediente!” — e continuou — “digo-lhe: olhei cuidadosamente e não encontrei um só empregado daquela multidão fazendo alguma coisa”. O autor pediu desculpas por ter-se esquecido, ao recomendar a introdução das máquinas, de chamar a atenção para o fato de que dois períodos de repouso faziam parte do processo-padrão, de maneira a assegurar a máxima produção diária.

uma ocasião mais oportuna. E' excepcionalmente sereno se não descarraga sua irritação sôbre o empregado que teve a temeridade de dar parte do defeito no equipamento, em meio a uma tarefa urgente. Conhecem-se, mesmo, casos em que os dispositivos automáticos de segurança foram desligados a fim de que o aparelho defeituoso continuasse temporariamente em uso.

Infelizmente, o supervisor imediato pode saber que seu superior hierárquico é um homem cuja divisa é "Não admito desculpas". Uma ocasião em que esta divisa foi proclamada, um subordinado intrépido perguntou: "Qual a diferença entre uma desculpa e uma razão?". O chefe, meio desapontado, disse: "Qual a diferença? conte-me você". O empregado corajoso respondeu: "Quando alego uma coisa, é desculpa. Quando o senhor alega é uma razão".

Ao longo de tôda a escala hierárquica, os superiores devem procurar compreender que os adiamentos devidos à insistência do empregado em dispor de equipamento em bom estado de funcionamento são razões e não desculpas. Isto não quer dizer que o chefe administrativo não deva fazer uma investigação rigorosa para apurar por que o equipamento necessário se tornou defeituoso, justamente naquele momento. Poder-se-á descobrir que o fato é devido à "corrupção total dos objetos inanimados", à culpa do operador que negligenciou a devida vistoria e conservação, ou à sua própria culpa em não atender aos relatórios e às recomendações de seus subordinados, com referência a consertos e substituições necessárias. As repartições orçamentárias e as autoridades administrativas mais graduadas têm grande responsabilidade quando, sem uma investigação rigorosa e competente, negam fundos julgados necessários para o funcionamento seguro e saudável das atividades públicas. Isto não significa que deva ser atendido todo pedido para equipamentos novos, pois os supervisores subordinados, naturalmente, apreciam um

equipamento novo e que seja “a última palavra”, e o argumento *segurança* é sempre um bom argumento. Mas presumir, sem investigar, que os relatórios dos supervisores sôbre riscos podem ser impunemente ignorados, porque representam um falso alarma, é administrar arriscadamente. A segurança no serviço público requer que todos os ramos do govêrno cooperem ativamente, com o firme propósito de consegui-la.

CAPITULO VIII

APOSENTADORIA

E' geralmente aceito, hoje, o ponto de vista de que uma razoável permanência no emprêgo, essencial para um serviço eficiente nestes tempos tecnológicos, torna o sistema de aposentadoria um item obrigatório de administração de pessoal, de qualquer organização estável. Além disso, como medida política numa civilização industrial moderna, a nação esposou o pensamento de que a fixação sistemática de meios para a manutenção de muitas classes de empregados, depois de passados os anos de trabalho efetivo, é uma necessidade econômico-social. Não se tentará, aqui, fazer a revisão dos fatos e argumentos que levam a essas conclusões. A presente discussão se limitará aos fatores essenciais, a que o sistema de aposentadoria deve atender para ser eficaz, bem como as principais questões que, a respeito, ainda hoje são suscetíveis de consideração. (1)

Objetivos do sistema de aposentadoria, do ponto de vista do administrador

As autoridades administrativas de uma organização permanente encontrarão, via de regra, mais cedo ou mais tarde, três tipos de casos, como problemas de pessoal, que

(1) Em 1918, o "Institute for Government Research" publicou "Principles Governing the Retirement of Public Employees", trabalho organizado pelo autor. O capítulo I trata dos objetivos visados ao estabelecer-se um sistema de aposentadoria. Foi escrito antes que o Governo adotasse tal sistema, e contém uma análise que conduz à conclusão de que um sistema adequado é essencial, no interesse do Governo, dos empregados e dos contribuintes.

só podem ser resolvidos satisfatòriamente por meio de adequado sistema de aposentadoria.

O empregado idoso — Em muitos casos, embora nem sempre, a idade avançada traz uma diminuição geral dos processos mental e fisico. Chegará o tempo em que o empregado de idade avançada não será mais capaz de continuar a trabalhar com um grau razoável de eficiência, ou que será de valor muito inferior ao dos outros empregados que fazem o mesmo serviço, ou mesmo inferior ao dos mais moços, abaixo dêle na hierarquia oficial. O sistema de aposentadoria visa permitir o afastamento de tal empregado, sem impor-lhe uma situação penosa.

O empregado inválido — Em certos casos, acidentes ou moléstia tornam o empregado incapaz de continuar no desempenho de seus deveres, quer permanentemente, quer por periodo tão longo que a situação não possa ser resolvida por meio de licença para tratamento de saúde ou de outra licença remunerada, de longa duração. O acidente ou a doença podem ser o resultado direto do próprio trabalho, isto é, ter uma causa “profissional”, ou podem não ter nenhuma relação direta com o seu trabalho. Para resolver bem tais casos, o sistema de aposentadoria deve dispor expressamente sôbre êles. A distinção entre invalidez em virtude do serviço e a não motivada pelo serviço é de grande importância na consideração total dos benefícios e na distribuição de seu custo.

O empregado que uma reorganização tornou supérfluo — Em casos pouco freqüentes, métodos novos, invenções ou situações surgirão tornando um antigo cargo não mais necessário ou compelindo a uma radical mudança nas funções dêsse cargo. Embora o ocupante do cargo continue apresentando rendimento satisfatório, não há mais lugar para êle na nova organização, ou porque suas qualificações e habilidades não sejam mais requeridas ou porque lhe falte a capacidade necessária para satisfazer

os novos requisitos dentro de um razoável lapso de tempo. Não é nem de idade avançada nem inválido, no sentido estrito, e mesmo assim a repartição não pode utilizá-lo satisfatoriamente, nem pode achar para êle um cargo conveniente em qualquer setor do serviço. A não ser que o sistema de aposentadoria tenha alguma cláusula adaptável a tal caso, acontecerá uma das três coisas seguintes: 1) a fim de conservar o homem no serviço, as mudanças necessárias à eficiência podem ser adiadas, causando perdas maiores do que o total de salário do empregado; 2) as mudanças podem ser efetivadas e o funcionário conservado com salário integral, numa tarefa que não valha aquilo que lhe é pago; ou 3) o homem será demitido sem nenhuma consideração pelo seu futuro, sem ter em vista as suas necessidades, nem a oportunidade de achar outro emprego em que consiga aplicar as suas qualificações e habilidades. Provavelmente terá dedicado grande parte de sua vida de trabalho e suas faculdades à aquisição de habilitações que, com o correr dos tempos, se hajam tornado obsoletas, e pode não ter nem o tempo, nem a elasticidade para fazer novas adaptações necessárias para continuar no emprego.

Objetivos do sistema de aposentadoria, do ponto de vista do empregador

A existência do empregado idoso, do inválido ou do supérfluo, tornam o sistema de aposentadoria uma parte essencial do programa de pessoal, do ponto de vista exclusivo da eficiência do trabalho da organização; ainda assim, tal sistema não pode funcionar com perfeição sem que se considerem devidamente os interesses dos empregados. A natureza do sistema de aposentadoria poderá ter como resultado atrair ou repelir os empregados. Os benefícios sob tal sistema, além disso, tendem a se tornar parte das vantagens oferecidas pelos serviços prestados. Os empregados, portanto, com muita razão, quase invariavelmente

entendem que seus interesses devem ser considerados quando se estabelece um sistema de aposentadoria. Interessam-se por certos tipos de benefícios que não são de particular cuidado do administrador, que somente considera a eficiência de sua própria organização e que pode mesmo olhar êsses benefícios como contrários ao interesse do serviço. Entre os pontos importantes, considerados os interesses dos empregados, estão:

Benefícios por invalidez e idade avançada, para empregados a tal ponto incapacitados que seriam obrigados a parar de trabalhar, quer houvesse ou não sistema de aposentadoria — Tais empregados deixam o serviço de qualquer maneira e não constituem um problema permanente para a autoridade administrativa. Naturalmente os empregados desejam que os riscos de tal incapacidade sejam levados em conta na elaboração do sistema. Muitos administradores são a favor da proteção ao empregado envelhecido no trabalho, porque as cláusulas relativas a êsses benefícios servem para solucionar certos casos complicados e representam uma forma humana de encarar o problema.

Benefícios em caso de morte em serviço — A morte no serviço ativo afasta o empregado da organização, e o administrador, unicamente do ponto de vista da administração eficiente, só tem que preencher a vaga resultante. Os empregados dizem que o sistema de aposentadoria faz parte de sua remuneração, quer tenham ou não contribuído diretamente para ela através de deduções do salário ou vencimento; que ela é considerada na fixação da remuneração e é um fator que consideram ao entrar e continuar no serviço. Assim são de opinião que quando morre um empregado, seus dependentes têm direito a alguns benefícios do sistema. O administrador humanitário naturalmente concorda, sobre êste ponto, com os empregados, principalmente quando há dependentes. Se a morte resulta de acidente no serviço, ou de moléstia pro-

fissional, a opinião pública atual geralmente reconhece a responsabilidade do Governo, relativamente aos dependentes do empregado.

Benefícios no caso de afastamento voluntário do serviço — Muitos administradores, tanto públicos como particulares, durante muito tempo julgaram que o sistema de aposentadoria deveria ser adotado, em parte, para aumentar a autoridade disciplinar da administração sobre o trabalhador. Dêsse ponto de vista, os benefícios no caso de afastamento voluntário eram diretamente contrários aos interesses da organização. Os empregados, por outro lado, achavam que o sistema de aposentadoria não devia ser usado para restringir sua liberdade e mobilidade, e, como parte de um sistema de compensação, não deveria acarretar prejuízos por afastamentos voluntários. O empregado adquiria o direito de aposentadoria em cada dia de trabalho e, ao se afastar voluntariamente, tinha direito ao valor do que já havia ganho.

Benefícios no caso de afastamento involuntário, motivado pela redução de pessoal — Alguns administradores públicos têm sido de opinião que o benefício pago em um afastamento involuntário, incentivado pela redução de pessoal, seria no interesse da eficiência da organização porque ajudaria a impedir que os empregados continuassem na fôlha de pagamento, quando não forem mais necessários. Muitas vezes, as autoridades administrativas têm grande discrição no caso da manutenção de um empregado, mas comumente a redução das dotações não deixa discrição ao administrador, e os cortes de empregados se tornam imperativos. Estes, naturalmente, defendem a opinião de que quando são involuntariamente afastados do serviço, sem que haja falta de sua parte, têm direito insuficiente aos benefícios do sistema de aposentadoria. Muitos julgam que deveriam receber não somente o valor das reservas acumuladas para outros benefícios, mas ainda uma taxa de indenização. Que os sistemas de aposenta-

doria devem incluir uma importância razoável de seguro para desempregados ou uma taxa de indenização, é inteiramente lógico, em um país que exige seguro de desemprego, para os trabalhadores das empresas particulares.

Benefícios em caso de demissão com causa justificada — Muitos administradores são de opinião que, quando um empregado é demitido, deve sacrificar todos os seus direitos e interesses em matéria de aposentadoria. O chefe que demite, acha naturalmente que a demissão foi motivada por causas razoáveis e suficientes. Já o empregado e alguns de seus colegas podem ter ponto de vista muito diferente. As causas podem variar enormemente, desde a conduta ineficiente ou insatisfatória, que não são coisas muito definidas e são difíceis de serem provadas, até sérias ofensas que envolvem desonestidade moral. Dentro da classe existem uniões e atividades de outras organizações, radicalismo, e assim por diante. Os empregados que se apegam fortemente ao ponto de vista de que os benefícios da aposentadoria são acumulados não aprovam tais prejuízos, mesmo quando a demissão é com motivo justo, e são particularmente contrários aos mesmos, quando as demissões não se subordinam a uma revisão judicial.

Benefícios para os dependentes — Do ponto de vista estrito da eficiência da organização, os dependentes do empregado não interessam ao administrador. Não há lugar para eles na organização, nem na fôlha de pagamento. Cabe unicamente ao empregado a inteira responsabilidade pelos dependentes. Relativamente aos funcionários de maior senso de responsabilidade, o economizar para seus dependentes é um de seus maiores cuidados, senão o maior deles. Por isso, desejam que os benefícios a que têm direito possam responder pelas suas responsabilidades, mesmo depois da morte. Assim, em conexão com prática-

mente todos os tipos de benefícios, há que considerar a questão dos interesses dos dependentes nos salários acumulados.

Objetivos do sistema de aposentadoria, do ponto de vista do público

A opinião pública norte-americana, expressa através da recente legislação de segurança social, favorece hoje, praticamente, todos os benefícios que são do interesse particular dos empregados. Pode-se dizer com justiça que o objetivo da segurança social foi colocado acima dos interesses de qualquer empregador, público ou particular. Os sistemas de aposentadoria do serviço público devem ser hoje reconhecidos francamente, como tendo um duplo fim: 1) manter a eficiência do Serviço Público e 2) prover à segurança social dos empregados. Quando os dois objetivos pareçam estar mais ou menos em conflito, a decisão hoje se deve basear, primariamente, nos princípios gerais da política do bem coletivo.

Deduções contrárias ao interesse público — Alguns sistemas de aposentadoria, do serviço público, são hoje deficientes do ponto de vista geral de segurança social, porque envolvem perda de direitos por abandono de emprego. Assim, no caso do Governo Federal, um funcionário que se demite voluntariamente antes de atingir a idade de quarenta e cinco anos e de prestar quinze anos de serviço, perde direito a tudo que o Governo contribuiu a seu favor para o fundo de aposentadoria. E' reembolsado de suas próprias contribuições para o fundo mais os juros respectivos, mas perde a parte do governo. Sob o "Social Security Act", (*) empregadores particulares contribuem para as pensões de aposentadoria para seus empregados; essas taxas tornam-se, no pagamento, fundos

(*) N. do T. — A Lei de Seguro Social.

públicos aos quais os empregados, a favor de quem foram pagos, têm um direito adquirido, que não perdem se abandonam o serviço daquele empregador. A mobilidade completa é assim estipulada por lei para o empregado particular, embora o próprio govêrno federal, em seu sistema de aposentadoria, institua a verdadeira multa que se traduz na perda do direito às contribuições que fêz para o empregado. Muitos outros sistemas públicos de aposentadoria são semelhantes. Todos os sistemas que estipulam a perda de contribuição do govêrno, ao demitir-se o funcionário, precisam ser reexaminados.

Sob o sistema de anuidade para idade avançada do "Social Security Act", além disso, ambas as contribuições do empregador e do empregado, são definitivamente destinadas à proteção da velhice e enquanto o empregado vive os recursos não podem ser usados para outros fins. Sob o sistema de aposentadoria do Govêrno Federal, quando um empregado se retira, dão-lhe, geralmente, em dinheiro, o total de suas próprias contribuições. O que êle faz com essa reserva, só diz respeito a êle mesmo. Não precisa ser guardada para a velhice e é provável que raramente o seja, principalmente se o funcionário tem um período de desemprego. Se o funcionário afastado aplica em outros fins o que já havia acumulado, é obrigado a recommear do principio, quando empregado de novo, a acumular reserva para a velhice.

O total de reserva assim conseguido, e possivelmente gasto, pode ser uma soma relativamente pequena, mas deve-se ter em mente que os pagamentos feitos para o seguro de velhice nos primeiros anos de serviço são justamente os que se multiplicam por juros compostos, durante um longo período. Num fundo de reserva para velhice, operando à base de 4%, um dólar pago no principio do ano no qual a aposentadoria ocorre soma \$1.04, quando a anuidade é paga no fim dêsse ano; enquanto que um dólar pago ao mesmo fundo no principio do ser-

viço, quarenta anos antes, chega a um total de mais de \$4,00 quando a anuidade é paga. Se as primitivas contribuições para êsse fundo são dissipadas, a acumulação de uma reserva adequada torna-se muito mais difícil. Para cumprir a política pública da segurança na velhice, estabelecida no "Social Security Act", parece que as contribuições do empregado para êsse fim devem ser, de fato, reservadas para a velhice, e que se os empregados são demitidos contra a própria vontade e precisam de fundos para sustentar-se, tais fundos deveriam ser fornecidos por uma cláusula distinta de salário de demissão ou seguro de desemprego, inteiramente independente do fundo que visa assegurar o amparo na idade avançada.

Numa discussão posterior da expressão "carreiras no serviço público" assinalaremos a distinção necessária entre: 1) carreiras, no serviço de um determinado governo e 2) carreiras de uma profissão determinada, nas quais o indivíduo pode servir a vários e diferentes governos e, possivelmente, a alguns empregadores particulares. Em muitos setores importantes da atividade pública, as boas carreiras só se podem desenvolver sob um sistema que permita, e mesmo estimule, a livre mobilidade do indivíduo, de um empregador público para outro, sempre que tal mudança signifique maior oportunidade para o funcionário e melhor serviço para o público. Graças à divisão do Governo dos Estados Unidos em local, estadual e federal, a mudança pode significar a passagem de um sistema de aposentadoria para outro, se realmente cada governo empregador tem um sistema de aposentadoria. Se, a cada uma dessas mudanças, o empregado perde certos direitos e talvez gasta suas próprias reservas de aposentadoria com despesas correntes, pode terminar com uma provisão pequena para a idade avançada; e, diga-se de passagem, uma razoável provisão para a idade avançada é um dos elementos que caracterizam os serviços públicos de carreira bem organizados.

Para preservar a mobilidade de trabalho e, ainda, garantir proteção adequada à velhice, são possíveis certos caminhos:

1) Reformar de tal maneira os sistemas públicos de aposentadoria que a um empregado que se afaste antes da idade de aposentadoria e que não esteja invalidado, seja dada uma apólice conveniente de anuidade acumulada, vencível na idade da aposentadoria; o total dessa apólice é a soma das acumulações de sua própria contribuição e da contribuição do governo a seu favor, com uma cláusula para pagamento de benefícios no caso de incapacidade ou morte, antes da idade da aposentadoria.

2) Providenciar para que todos os funcionários públicos sejam amparados pelas cláusulas de seguro de velhice do "Social Security Act", e modificar a atual legislação sobre aposentadoria, de modo que a mesma seja suplementar à legislação geral de proteção à velhice.

3) Aperfeiçoar, para as profissões em que a mobilidade do empregado seja desejável, sistemas comparáveis aos adotados pela Fundação Carnegie, pelos quais as apólices de anuidade são emitidas a favor do empregado individualmente e constituem propriedade sua. Cada empregador sucessivo paga a cota de prêmio do empregador, enquanto o empregado está a seu serviço. Se o indivíduo está desempregado ou trabalhando por conta própria, pode: 1) suspender os pagamentos e deixar sua apólice continuar como um contrato de anuidade acumulada vencido; 2) pagar sua própria cota do prêmio, continuando assim, em parte, a proteção para a velhice; e 3) pagar o prêmio total, sua cota e a do empregador, mantendo em pleno efeito a garantia total. Para tornar efetivo esse sistema no serviço público, num país sob forma de governo federal, seria necessária a cooperação interestadual. Isso poderia ser conseguido, quer por uma legislação uniforme, quer pela ação unificante do sistema federal de subvenção. Este meio é particularmente conve-

niente para as profissões nas quais são comuns as mudanças de unidades públicas para quase-públicas ou particulares, especialmente quando muitas unidades de serviço são pequenas e mais ou menos independentes.

Condições de aposentadoria por idade avançada — Na organização do sistema de aposentadoria, a primitiva tendência foi estabelecer uma idade fixa para a aposentadoria, por exemplo, sessenta e cinco ou setenta anos; exigir um longo período fixo de serviço antes que o empregado pudesse ser aposentado, ou pedir ambas as coisas. Da mesma maneira, o empregado tinha que servir durante um período considerável, talvez uns quinze a vinte anos; antes que pudesse receber benefícios por invalidez. A filosofia predominante, então, era a de que as vantagens da aposentadoria significavam pensões por longos e bons serviços e que os empregados não faziam jus a elas senão depois de terem servido durante um longo período. Os argumentos de que os sistemas de aposentadoria constituíam meios de melhorar o serviço, eram aceitos mais lentamente. A concepção dos sistemas de aposentadoria como meio de seguro social, de valor para o público, foi muitas vezes rejeitada.

A experiência tem demonstrado, a fartar, que os requisitos rígidos relativamente a idade e tempo de serviço, quer para benefícios de velhice, quer de invalidez, diminuem o valor do sistema de aposentadoria, como meio de aumentar a eficiência do serviço. Uma idade fixa para aposentadoria, por exemplo, setenta, ou um período fixo de serviço, por exemplo, quarenta anos, na melhor das hipóteses só se podem adaptar à média; e uma coisa que é certa, relativamente à média, pode ser profundamente errada em casos individuais. O falecido William Alanson White, distinto Diretor do Hospital de Alienados do Governo, em um dos seus últimos discursos, disse que o número de variáveis no ser humano era tão grande, que desde a origem do homem, provavelmente, nunca existi-

ram duas pessoas inteiramente iguais. Todos os administradores de pessoal e estudiosos de administração pública deveriam ter essa observação gravada em mente, a fim de evitar as armadilhas existentes na maneira de pensar em termos de médias, de preferência a termos de desvios individuais da média. Os economistas modernos abandonaram o conceito do homem médio, e usam, no lugar dêle, estatísticas daquilo que grupos de pessoas reais fazem *de fato*. É de se esperar que os estudiosos da administração pública não façam renascer para si, inconscientemente, o velho conceito do homem-média.

O administrador prático sabe que nem o tempo de serviço nem a idade da pessoa são medidas de valor ou eficiência. Podem-se citar exemplos em que a idade avançada e o longo serviço não diminuíram nem a imaginação, nem a visão, nem a eficiência, mas trouxeram uma grande riqueza de experiência, de conhecimento e de maturidade. Por outro lado, a elasticidade, a adaptabilidade e o vigor mental, podem desaparecer em grande parte, muito antes que a idade verdadeira ou o tempo de serviço o faça presumir. Quando se trata de cargos de direção, os quais comumente envolvem imaginação, visão, domínio do assunto e o poder de despertar respeito e admiração, nem a idade nem o tempo de serviço são fatores determinantes. Para que o sistema de aposentadoria seja, pois, de real valor, deve permitir variações e mesmo grandes variações.

A necessidade de variações não significa que o sistema não deva fixar uma idade de aposentadoria compulsória, bastante alta, para ser aplicada aos casos normais. Na verdade, tal cláusula compulsória é necessária para tornar o sistema efetivo; mas a lei deveria, com todos os cuidados necessários, levar em conta a exceção. Em certos exemplos — neste momento o autor tem três em mente — inestimáveis velhos estadistas já passaram, de muito, os setenta. Os homens mais moços ainda se

dirigem a êles pedindo conselhos e direção, com o sentimento de que, quando não estiverem mais ali, não haverá ninguém para tomar os seus lugares; que nenhum sucessor poderá igualar-se aos mesmos na combinação de sabedoria, experiência e caráter. Êsses homens, apesar da idade, mantiveram a sua capacidade de liderança e nenhum sistema de aposentadoria deveria arrancar à força do serviço os homens que são verdadeiros líderes.

Por outro lado, os benefícios da aposentadoria por idade avançada deveriam ser permissíveis sem a prova de incapacidade, anos antes da idade normal de aposentadoria compulsória, quer partindo das autoridades administrativas, quer a pedido dos empregados. Por exemplo, a aposentadoria voluntária poderia ser permissível em qualquer idade entre sessenta e setenta.

As autoridades administrativas desejaram, muitas vezes, que não houvesse idade mínima, nem tempo de serviço para aposentadoria. Assim, um empregado cuja utilidade estivesse seriamente prejudicada poderia ser aposentado, mesmo se lhe faltassem alguns anos para alcançar o mínimo, sem prova de incapacidade física ou mental. Os argumentos contra isso são dois: o primeiro é que nem sempre se pode confiar nos administradores, pela possibilidade de abuso do poder. O segundo é o elemento *custo*.

Idade de aposentadoria nos serviços atléticos — Alguns cargos exigem um alto grau de capacidade física. Constituem o que se costuma chamar os “serviços atléticos”. Como exemplos, temos os departamentos de polícia e corpos de bombeiros das municipalidades, o serviço postal-ferroviário e os departamentos militares do Governo Federal. Por dois motivos, as idades de aposentadoria compulsória são, em geral, relativamente baixas para tais serviços. A capacidade física costuma ser intimamente ligada à idade real e a maior parte dos homens, depois dos quarenta e cinco anos, tem que proteger a capacidade física própria da idade, abandonando as pesadas atividades atléticas. Já

não são muito aptos a desempenhar os pesados deveres de seus cargos e a não ser que os velhos sejam afastados, o serviço fica sobrecarregado de homens que não podem executar os deveres mais ativos. Assim, a aposentadoria é usada para conservar o serviço jovem. Em todos os serviços, os cargos superiores costumam ser ocupados pelos mais velhos, homens mais experimentados, que fizeram de sua vocação verdadeiros sucessos, e que, a menos que haja fora do serviço público a oferta de vantagens excepcionais para seu tipo de treinamento e experiência, tendem a ficar no serviço o máximo que puderem. Impedem os caminhos para a promoção dos mais moços, e como estão bastante em cima, na escala hierárquica, são eles mesmos que julgam sua própria capacidade e eficiência. Na falta de limite de idade compulsória de aposentadoria, as medidas para seu afastamento dependeriam, em grande parte, dêles mesmos. Para impedir que os cargos superiores de comando sejam preenchidos por pessoas às quais talvez falte a necessária aptidão física, o sistema de aposentadoria serve para abrir caminho às mais jovens e, incidentalmente, êste mesmo processo aumenta grandemente a atração da carreira, porque multiplica as oportunidades para os mais jovens alcançarem os mais altos cargos de comando e direção, que são também os de salários mais elevados. Se os benefícios da aposentadoria são proporcionais, direta ou indiretamente, ao salário ativo, como geralmente ocorre, serão relativamente grandes, quando a idade compulsória é alcançada.

Na discussão anterior sôbre salários, fêz-se uma tentativa para mostrar a importância do fator probabilidade de promoção, de grau para grau, na determinação daquilo que o serviço realmente oferece como carreira. O Dr. W. W. Stoochberger, chefe de pessoal do Departamento de Agricultura, referiu-se ao fator X ou fator *sorte*, na maioria dos serviços públicos. Comumente, esta sorte é a ocorrência de uma vacância ou a criação de um novo cargo,

para preenchimento do qual o felizardo é selecionado. Se acontece ser promovida a um cargo de projeção, a pessoa está feita. (2) Uma idade baixa de aposentadoria aumenta materialmente as probabilidades de promoção para tais cargos e, assim, os aspectos de carreira de um serviço.

E' verdade que o estabelecimento de idades baixas, compulsórias para aposentadoria nos serviços atléticos, aumenta, materialmente, o custo dos benefícios de aposentadoria para êsses serviços. O total dos benefícios deve, além disso, ser bastante atraente se se deseja um bom recrutamento, pois o limite baixo de idade para a compulsória, aliado a pequeno benefício é claramente desinteressante, de modo especial numa sociedade em que se está tornando dificuldade sempre crescente, para um homem que ultrapassou certa idade, conseguir um novo emprego. Se nossos serviços públicos pudessem ser mais intimamente integrados, seria possível reservarem-se certas classes de cargos para serem preenchidos exclusivamente por meio de transferência dos funcionários mais velhos dos serviços atléticos. No corpo de guardas e inspetores do governo federal, há muitos cargos que não exigem grande esforço físico e para os quais uma anterior experiência nos serviços atléticos seria vantajosa. Se tal in-

(2) O total de "projeção" é muitas vezes determinado mais pelo cargo que a pessoa ocupa do que pela sua verdadeira capacidade. É uma experiência comum, no serviço federal, conhecer um homem considerado, pelos colegas, de habilidade extrema, e ainda assim pouco conhecido pelo público, que mal ouviu falar a seu respeito. Quando êle faz uma preleção ou lê algum trabalho que constitui uma contribuição de valor, não há nenhum repórter presente. É um real prazer para um colega de tal homem a sua promoção a um cargo de destaque, no qual tudo que êle diz passa a ser notícia de interesse. Os presidentes de colégios e outros ocupantes d'esses tipos de cargos ficam embaraçados, porque não somente o que dizem a respeito de coisas pertencentes à sua esfera de competência é novidade, mas também tudo que são induzidos a dizer, a respeito de qualquer coisa, seja qual fôr a sua esfera de competência, é considerado novidade. Importantes cargos públicos ou quase públicos têm essa mesma característica, e é um sábio sapateiro aquêlle que se limita à sola. Algumas pessoas cedem infelizmente à tentação de dissipar suas energias, de se espalhar sobre um campo tão grande, que seus discursos e escritos perdem profundidade e não se baseiam em fatos de real autoridade. Os repórteres os tratam como oráculos e êles aceitam essa avaliação de si mesmos. Os cargos públicos ou quase públicos são particularmente perigosos para o indivíduo, sob êsse aspecto, e daí a procura, para o serviço público, de servidores apaixonados pelo anonimato, o que significa, geralmente, não ultrapassar o seu setor de competência e não procurar publicidade.

tegração pudesse ser efetuada, os custos de aposentadoria poderiam ser conservados baixos, e seria possível dar trabalho aos homens que não gostam de ociosidade prematura. A experiência indica que tais empregados poderiam ser superiores a muitos que se encontram atualmente nesses cargos. (3)

Fator custo nas condições para aposentadoria por velhice — Infelizmente, deve-se ter sempre em mente o elemento custo quando se trata dos sistemas de aposentadoria. A vida do empregado, sob um sistema de aposentadoria, se divide em duas partes: 1) o período em que se encontra na fôlha dos ativos e 2) o período em que se

(3) Em certa unidade, em que o autor trabalhou, o mensageiro da Divisão era um veterano da Guerra Civil. Seu salário como mensageiro completava-lhe a pensão e ele gostava imensamente do trabalho, principalmente porque era guia, filósofo, e amigo de muitos dos empregados da organização. Ambos os vigias, do dia e da noite, da entrada principal, eram igualmente veteranos de alta classe e conheciam todos os oitocentos empregados, ao menos de vista e geralmente pelo nome. Se um visitante perguntava onde se encontrava certo empregado, o vigia dizia: "A sala dêle fica em tal lugar". Poderia acrescentar: "Mas ele saiu para almoçar há uns dez minutos".

Tudo isso foi antes do tempo em que, em nome da eficiência, os vigias e guardas foram tirados do departamento de controle, transformados em empregados de uma unidade central de serviço e designados, mediante o sistema de rodízios, para o departamento. Agora o vigia precisa procurar, atentamente, o nome pedido no fichário; e, talvez, reflitamos que ele é um vigia e não um funcionário técnico em fichários. Naturalmente, quando se entra, ou quando se sai, depois de horas de trabalho ou de longas férias, ele deve pedir para ver o passe e os papéis de identificação; se realmente cumpre sua obrigação, deve ver o funcionário assinar o registro para comparar sua assinatura com a assinatura do passe. Não tem nenhum meio fácil de descobrir se este é falso ou não. Com o advento das monumentais construções departamentais, muito do contato humano teve inevitavelmente de desaparecer. É um verdadeiro prazer, para o autor, visitar o novo "Federal Reserve Building", em Washington, prédio que possui seu próprio pessoal de administração e descobrir que os vigias e ascensoristas ainda são capazes de chamar os empregados pelos nomes; de reconhecer imediatamente o visitante e de descobrir tudo o que seus deveres requerem que saibam a respeito dêles e de sua missão, através de perguntas que parecem ser sugeridas simplesmente pelo desejo de ser cortês e útil.

Os estudiosos de pessoal discutirão naturalmente a vantagem da centralização, que elimina os contatos humanos e o conhecimento pessoal. Muitos de nós fomos recentemente perturbados por dois casos de falsificação de fôlhas de pagamento, no serviço federal. Em cada caso, o empregado que fraudava o govêrno punha nomes fictícios na fôlha de pagamento e depois guardava os cheques feitos em nomes das pessoas fictícias, quando os mesmos chegavam da grande e distante repartição de pagamento. Não há dúvida de que éramos muito menos eficientes quando o pagamento era descentralizado e o pagador conhecia os empregados e o que faziam; mas havia segurança no sistema e muito bom humor. O pagador e seus funcionários eram figuras populares no dia do pagamento, pois alguma coisa em sua função tende a torná-los bons camaradas.

encontra na fôlha dos aposentados. Êsses dois períodos perfazem finalmente, no caso de qualquer empregado, um total fixo e assim se aumentarmos um, diminuimos o outro. Sob o moderno sistema de aposentadoria, operado à base de uma reserva atuarial, o período de serviço ativo é aquêle no qual são feitos pagamentos para o fundo de reserva pelo empregado, ou a seu favor. Quanto mais longo fôr aquêle período, maior será o número de pagamentos feitos e maior será a reserva acumulada, que rende juros. Por causa da “bola de neve” ou efeito cumulativo dos juros compostos, a diminuição do período de serviço ativo, ainda que de alguns poucos anos, faz uma grande diferença no total de acumulação, no momento de aposentadoria. Ôbviamente, quanto mais longo fôr o período de aposentadoria, maior será o número de pagamentos feitos para custeio do benefício. Aí, também, o quadro de mortalidade entra na equação, pelo menos em relação à anuidade. Em cada mil empregados que entram no serviço a uma certa idade, haverá um número maior que chegará a cinqüenta do que a sessenta e a setenta. Assim, abaixando a idade de aposentadoria, o número de pessoas a quem as anuidades devem ser pagas, será aumentado, desde que os empregados ou os administradores se aproveitem da diminuição do número de requisitos. A extensão em que êles aproveitarão tais requisitos é outro fator da equação, relativamente complicada.

Já que a aposentadoria precoce custa muito mais do que a mais tardia, tanto o govêrno, como o empregador, como os empregados, devem tomar em consideração o fator custo, principalmente se ambos contribuem para o sistema de aposentadoria. Cada lado terá que pagar prêmios maiores por aposentadoria precoce do que por aposentadoria tardia. Assim, em tal sistema, o empregado defronta a velha questão de saber que parte de seus ganhos será posta de lado para a velhice, e que parte será gasta com as necessidades correntes, pessoais e de sua fa-

milia; mas sob o maior número de sistemas de aposentadoria, a questão deixa de ser individual e se torna uma questão de grupo, pois as contribuições são quase que necessariamente compulsórias. (4) Desejam os empregados estipulações liberais que os obriguem a contribuir, por exemplo, com cinco a dez por cento de seus ganhos correntes ou prefeririam estipulações muito menos liberais que lhes custassem 2 ou 3%?

Os empregados permanentes do Govêrno não têm probabilidade de investir suas economias como capital, em negócios próprios. Terão que as aplicar em outras empresas ou colocá-las em instituições financeiras que, por sua vez, as aplicam em negócios. A natureza dos deveres de muitos empregados públicos, pode-se mesmo dizer da maior parte dêles, não lhes dá um conhecimento particular nem habilidade em investimento de capitais, e geralmente o total que têm para investir é pequeno demais para induzi-los a tornarem-se peritos nesse assunto. Experiências amargas têm ensinado a muitos dêles, vítimas crédulas dos vendedores gananciosos, alguns dos quais vendem bem má mercadoria. A observação mostra que à medida que os empregados se tornam mais familiares com os sistemas de aposentadoria à base de reserva atuarial, têm mais confiança nêles e desejam mais e mais adequados benefícios, mesmo se têm de pagar contribuições compulsórias mais altas. Naturalmente procuram tirar tanto quanto possível do Govêrno, mas se seus interêsses são reconhecidos no sistema e não há perdas de suas contribuições, estão prontos a contribuir. Os individualistas se estão tornando menos numerosos e de voz menos ativa, talvez em parte porque alguns dêles perderam muito durante a crise. O pedido que tem sido feito

(4) Alguns sistemas de aposentadoria permitem que os empregados escolham voluntariamente aumentar o total de suas próprias contribuições para os benefícios de velhice e para adquirir um especial seguro de vida. O empregador devidamente autorizado retira o total do prêmio do envelope de pagamento ou de cheque do empregado e assim a coleta é automática.

por muitos empregados, no sentido de uma idade de aposentadoria precoce facultativa, tem seu lado curioso. Às vêzes, alguns indivíduos jovens pensam no tempo em que poderão aposentar-se com uma anuidade e dizem que desejarão fazê-lo “enquanto estou bastante jovem para gozar a minha aposentadoria”. À medida que se aproximam da idade de aposentadoria seu ponto de vista muda e desejam permanecer no serviço ativo tanto quanto puderem.

Em parte, a explicação se acha na diferença entre o salário ativo e a pensão de aposentadoria que, ordinária e justamente, é bastante grande, para ser um estímulo a que se continue no serviço ativo, mas é mais profunda do que isso: o que há é que muito poucos gostam de renunciar. (5)

Requisito de tempo de serviço para aposentadoria por velhice

Os sistemas de aposentadoria exigem, geralmente, que o empregado para ter direito ao benefício de aposentadoria por velhice tenha prestado pelo menos um certo número de anos (por exemplo, quinze), de serviço público federal. Se o mínimo exigido para o benefício de aposen-

(5) O autor se lembra de uma conversa que manteve com um dos pioneiros da instituição do sistema federal de aposentadoria, poucas semanas antes que aquêle digno veterano atingisse a idade compulsória de aposentadoria, sob o sistema por cuja segurança e aperfeiçoamento tanto trabalhara. Era-lhe difícil abandonar o serviço ativo. O autor naturalmente sugeriu uma dilatação de tempo. A resposta foi: “Devo ser bastante corajoso para aplicar-me o meu próprio tratamento”. Então começamos a discutir o bem que o sistema de aposentadoria tinha feito ao Governo e ao outro companheiro, enquanto concordávamos que, quanto a nós, preferíamos continuar na ativa até morrer; mas isto implica em se ter bastante sorte para escapar às fraquezas físicas e mentais, que tornam uma pessoa consciente das próprias deficiências. Em poucos casos, de acôrdo com o que o autor sabe, alguns empregados em perfeito estado preferiram aposentadoria prematura e facultativa a um reajustamento a condições mudadas nas organizações de que faziam parte. Numa redução de pessoal, alguns dêles se retiraram, de modo que empregados mais moços, com dependentes, pudessem conservar os empregos. A opinião do autor é que relativamente poucos empregados se aproveitarão de um regime voluntário de aposentadoria prematura, embora possam parecer influenciado a se aproveitarem dêle sob pressão da Administração.

tadoria é de quinze anos de serviço e se a idade compulsória é setenta, segue-se que nenhum empregado que entre depois dos cinqüenta e cinco pode habilitar-se aos benefícios de aposentadoria. Assim, cinqüenta e cinco tende a tornar-se a idade máxima para admissão no serviço civil federal.

Idade de ingresso no serviço — Dois diferentes pontos de vista prevalecem, relativamente à idade máxima para admissão: 1) o dos administradores e especialistas de pessoal e 2) o dos humanitários.

Alguns defensores dos serviços de carreira prefeririam estabelecer idades de admissão muito baixas, para os vários caminhos normais de ingresso no serviço, fixando limites logo acima daqueles em que os estudantes completam os estudos requeridos para essa admissão. O plano é que devem entrar jovens e passar tôda a vida no serviço. E' óbvio que isso só é viável dentro de um sistema de carreiras, no serviço de um determinado govêrno. Tais praxes impedem a mobilidade de um nível de govêrno para outro e vão de encontro à idéia de carreira profissional, na qual o empregado, durante o curso de sua carreira, pode trabalhar para vários governos diferentes. Mesmo um limite de idade de admissão muito alto, como cinqüenta e cinco, pode ser uma barreira aos verdadeiros serviços de carreiras profissionais, se significa que homens de grande valor sejam impedidos de fazer qualquer mudança nos últimos dez ou quinze anos de serviço ativo. Assim, muitos administradores e especialistas de pessoal se opõem às leis rígidas relativas à idade de admissão e preferem um sistema flexível. Estabelecem profunda distinção entre: 1) aquêles que não tiveram uma experiência anterior, que seja de valor especial para o govêrno ao qual vão servir e 2) aquêles que trarão ao govêrno uma base de experiências, que aumentará seu valor. Para os inexperientes, estabelecem idades de admissão relativamente baixas; para os experientes removeriam as restri-

ções de idade e se esforçariam no sentido de uma evolução no sistema de aposentadoria, a fim de que o mesmo não ofereça impedimento à nomeação de pessoas de idade próxima à aposentadoria.

Os humanitários geralmente se opõem às restrições de idade: acham que, se cada empregador público ou particular, consulta seus próprios interesses individuais e em geral restringe os recrutamentos iniciais aos que são bastante jovens, as pessoas de meia idade ou de idade avançada, que perdem determinado emprêgo, ficam em dificuldades. Se a perda do cargo resultou de uma mudança tecnológica, significando que a prévia experiência da pessoa não representa mais um ativo e que ela tem de recommençar novamente, poderá encontrar maior número de caminhos fechados. Assevera-se que nenhum serviço público deve seguir uma política tão egoísta. Se os sistemas de aposentadoria contribuem para reforçar tal política, quando não a exigem, vão de encontro ao interesse público geral. Se a filosofia humanitária é aceita, então as restrições de idade devem ser eliminadas em grande parte e nossa legislação geral de seguro social de aposentadoria deve ser de tal maneira coordenada que o funcionário que ingressa tarde no serviço público, depois de já ter trabalhado para seu sustento em anos anteriores, traga tôdas as suas reservas de velhice acumuladas ainda intatas. Se essas reservas podem ser conservadas intatas, o fato de que êle tem de servir apenas alguns anos antes de alcançar a idade de aposentadoria compulsória, deixará de constituir uma questão de grande dificuldade administrativa.

Requisito de saúde para admissão no serviço — A inclusão dos benefícios de invalidez nos sistemas de aposentadoria criou um conflito entre os interesses imediatos do empregador individual e o interesse público geral. Um governo cujo sistema de aposentadoria provê seguro de invalidez, deseja naturalmente proteger o fundo dos gran-

des riscos de invalidez e por isso os candidatos ao serviço têm de se submeter a um rigoroso exame médico. Aquêles que, por um motivo ou outro, são considerados grandes riscos, são excluídos. Quanto mais geral se torna êste sistema, mais eficazmente são excluídos os riscos de prejuízo, os quais, nos sistemas de invalidez, se constituem riscos do ponto de vista da sanidade física, não o são, necessariamente, sob o aspecto intelectual. De fato, a lei das compensações pode estar em ação e a pessoa que é prejudicada em algum ponto de vista pode sobrepujar em outros. Citam-se numerosos casos, nos quais pessoas que teriam sido desclassificadas de um seguro de invalidez sobressairam em seus setores particulares. Como a civilização se torna cada vez mais organizada ou arregimentada, se se preferir esta palavra, a sorte dos fisicamente deficitários se torna mais dura. O humanitário é de opinião que, do ponto de vista social, o sistema de seguro de invalidez deve existir para auxiliar o inválido e que o seguro falha ao seu fim real se impede o invalidado de ter uma probabilidade de trabalho.

O humanitário não defende a idéia de que o candidato, que sofre de um mal que expõe a saúde e a segurança de seus colegas de trabalho, deva ser aceito; na verdade é de opinião que tal pessoa deva ter assistência, se necessário às expensas do público, para salvaguardar a sociedade. Se, por outro lado, o defeito não expõe a saúde e segurança do público e não impede o desempenho eficiente dos deveres do cargo, então, segundo o ponto de vista do humanitário, o govêrno não lhe deve negar emprego por causa da possível sobrecarga no fundo de aposentadoria.

A questão de saber-se se a aceitação de um risco de prejuízo a um fundo de aposentadoria é injusta, relativamente aos contribuintes sadios, é atuarialmente complicada. O risco de invalidez é inquestionavelmente maior, mas o trato que a "Brookings Institution" tem com a caixa

de seguros para o seu fundo de velhice estabelece que, se o empregado, ao alcançar a idade de aposentadoria, julga estar inapto, pode requerer exame médico à caixa. Se esta achar que há, de fato inaptidão, oferecer-lhe-á uma anuidade superior à estipulada pelo contrato, de acôrdo com o grau de dano encontrado. A anuidade de uma pessoa fisicamente deficitária, em outras palavras, custa menos do que a de uma pessoa não prejudicada. O seguro, na verdade, apresenta justamente a situação oposta. O seguro de um risco certo custa mais do que o seguro de um risco provável e, assim, as companhias de seguro que aceitam riscos aumentados, cobram prêmios maiores dos beneficiários ou exigem que se tomem formas de seguro que tenham o mesmo efeito. (6) Desde que o sistema de aposentadoria combina geralmente seguro de invalidez com anuidade, há necessidade de estudos atuariais profundos para determinar o efeito real ocasionável ao fundo pela administração de riscos de invalidez aumentados.

Tanto quanto o autor sabe, nada mais se fêz relativamente à admissão de riscos aumentados, a não ser taxar os beneficiários com um prêmio maior e mais tarde, caso alcancem a idade de aposentadoria, elevar a anuidade para que haja compensação.

Montante de benefícios para os empregados de salários mais elevados — Nas discussões iniciais sôbre sistemas de aposentadoria para os funcionários públicos dos Estados Unidos, alguns estudiosos foram de opinião que deveria haver um limite superior fixo para a anuidade máxima que qualquer empregado pudesse alcançar, por exemplo \$ 1,500 por ano. Aquêles que fôssem justos

(6) Algumas companhias venderão, em caso de riscos um tanto aumentados, apólices que estipulam pagamentos elevados durante um período relativamente curto. Em outros casos, os riscos aumentados determinam o prêmio, isto é, a companhia pode dizer a um homem de vinte e cinco anos: "O senhor não representa menos riscos do que um homem de trinta e cinco", e se ele deseja o seguro, é obrigado a pagar o prêmio relativo àquela idade.

teriam também limitado o total do salário dos ramos superiores de empregados, que seria sujeito a deduções de percentagem, por exemplo, \$ 3,000. O argumento era que êsses empregados estavam em condições de prover, como quisessem, à própria aposentadoria. A maior dificuldade com tal plano é que torna a diferença entre o pagamento ativo e o pagamento do aposentado tão grande, que nenhum ocupante dos cargos superiores se aposentará, a menos que seja forçado a fazê-lo e isso não torna o serviço atraente como carreira. Enquanto prevaleceu no serviço federal sistema injusto para os empregados dos cargos superiores, homens de valor chegaram a deixar o serviço por êsse motivo. Os competidores ofereciam, por seus conhecimentos e habilidade, condições de aposentadoria muito mais favoráveis. Reconhece-se hoje, de modo geral, que os benefícios de aposentadoria devem ser de tal maneira relacionados com o vencimento, quer direta, quer indiretamente (7), que o provento da aposentadoria para os ocupantes dos cargos superiores que tenham prestado longos anos de serviço seja justamente proporcional a seus salários ativos.

Montante de benefícios para os empregados de salários baixos — Ao determinar a relação dos benefícios de aposentadoria com o pagamento do período de atividade, deve-se dar consideração especial às numerosas classes de empregados cujos salários ou ordenados do período de atividade se avizinham do padrão mínimo de subsistência. Ninguém duvidará por um momento que empre-

(7) Consegue-se uma relação direta ao pagamento através da estipulação de que a vantagem da aposentadoria seja uma certa proporção do salário do empregado, de um último salário, da média dos salários dos cinco últimos anos, etc. Consegue-se uma relação indireta, exigindo-se que cada empregado pague, ou o Govêrno o faça a seu favor, em conta de reserva individual para tal empregado, uma percentagem fixa de seu salário total, entregue no dia do pagamento, enquanto ele permanecer em serviço ativo. Quando chega a época da aposentadoria, o total de sua anuidade é o total correspondente à reserva acumulada mais os juros. Quanto maior houver sido o salário, tanto maior será a anuidade, mas a relação exata entre o pagamento ativo e a anuidade pode variar enormemente, por causa da diferença de tempo e do total dos aumentos dos salários.

gados pertencentes à classe de, digamos, \$ 5,000, não possam subsistir em uma situação de independência econômica com os benefícios de velhice, iguais, por exemplo, a um quarto de seu ordenado, ou \$ 1,250, ou que, em geral, não se possam manter e a seus dependentes com os benefícios de velhice correspondentes à metade desse ordenado, \$ 2,500. O empregado que ganhou apenas \$ 1,200 por ano, entretanto, dificilmente poderia subsistir, economicamente independente, com uma anuidade de \$ 300 ou sustentar-se e aos seus dependentes com \$ 600 por ano. Tais vantagens podem ser completadas por outras fontes: economias próprias, contribuições de parentes, ou caridade particular ou pública. Inúmeras investigações têm provado que os empregados, cujos salários se acham nas vizinhanças do mínimo de subsistência, têm poucas economias ou nenhuma; são, talvez, muito felizes se não têm dívidas. Muitos deles estão permanentemente em dívida e outros são obrigados a endividar-se nos casos de doença ou desemprego de pessoas da família ou de outra infelicidade semelhante. Quando as vantagens de aposentadoria são pequenas, são obrigados a recorrer a parentes ou às agências de auxílio público ou privado, para completar o necessário à manutenção na velhice. Mesmo benefícios pequenos de \$ 300 por ano representam, sem dúvida, um grande auxílio e tornam os velhos uma carga menor para a geração mais nova e, assim, mais bem recebidos em seus lares; não obstante, os velhos pesam nos recursos dos parentes e alguns deles, às vezes, nem têm parentes.

A existência de uma grande classe de empregados que nunca alcança um salário muito acima do mínimo de subsistência individual, induziu certos sistemas de aposentadoria a inserirem a cláusula de que nenhum benefício de aposentadoria por velhice será inferior a um certo mínimo. Tal mínimo resolve essa situação econômica.

Não há dúvida de que a estipulação de um mínimo de benefícios aumenta o custo das anuidades. Por exem-

plo, se a contribuição de 6% dos ganhos de um empregado, feita pelo govêrno ou feita pelo empregado, produzir uma anuidade de sòmente \$ 450, haverá necessidade de uma contribuição de 12% para produzir a anuidade de \$ 900. Assim, uma contribuição percentual, feita quer pelo govêrno, quer pelo empregado, que resulta em benefício, razoavelmente satisfatório para os empregados da classe superior, será insuficiente para pagar os benefícios mínimos totais aos empregados de salários baixos, que são alcançados pelas cláusulas de benefícios mínimos. Haverá um *deficit* resultante da diferença entre as contribuições pagas por êle ou a seu favor, e o custo de suas anuidades. Como cobrir êste *deficit*?

Vários caminhos são possíveis.

Um dêles é impor ao empregado de salário baixo o desconto de uma percentagem de seus salários ou vencimentos maior do que a imposta ao empregado da classe superior, para forçá-lo a economizar uma percentagem maior de seus ganhos. Social e econômicamente, tal caminho é indesejável e, provàvelmente, impraticável.

Outro caminho é reunir tôdas as contribuições do govêrno e dos empregados em um fundo comum e pagar todos os benefícios com o produto dêsse fundo. Sob tal sistema, parte das contribuições realmente feitas pelos empregados de classe superior pode ser usada para pagar os benefícios concedidos a empregados de classe inferior.

O terceiro caminho é o govêrno cobrir os custos extras resultantes das cláusulas de benefícios mínimos, com suas próprias contribuições e preservar pràticamente completo individualismo, quanto às contribuições dos empregados. Assim, o sistema de aposentadoria é de fato dividido em duas partes distintas: 1) a parte custeada pela contribuição do govêrno, e 2) a parte custeada pela contribuição dos empregados. O govêrno pode, sem grandes críticas, fazer mais pelos seus empregados de salários baixos do que pelos de salários elevados. Pode com justiça levan-

tar os ordenados dos de salários elevados. E' o que faz virtualmente quando lhes assegura benefícios relativamente mais altos.

Sistemas de contribuição versus sistemas de pensão simples — No último século, foi muito debatida a questão de saber-se se os benefícios de aposentadoria deveriam ser pensões concedidas pelo govêrno, livres, inteiramente, de contribuições, ou se deviam ser em parte pagas por contribuições compulsórias de todos os beneficiários potenciais. Muitos administradores, tanto no campo público como no particular, preferiam as pensões simples, por causa das condições discricionárias possíveis nos sistemas gratuitos e do contrôle que o administrador poderia exercer sôbre os empregados. Se os benefícios fôsem inteiramente gratuitos, nenhum empregado poderia exigí-los como matéria de direito contratual e os administradores estariam em boa posição para resistir aos pedidos de benefícios que não fôsem de seu interêsse, tais como benefício por morte, ou benefícios considerados nocivos à sua conveniência, como os de demissão ou afastamento voluntário. Naqueles dias, muitos empregados que já se encontravam no emprêgo se opunham às contribuições compulsórias e eram favoráveis às pensões gratuitas porque, no que lhes dizia respeito, recebiam alguma coisa sem nada ter que dar em troca. Já haviam trabalhado durante alguns anos e sido pagos por êsse serviço e assim a pensão era para êles uma simples dádiva.

Os empregados que já entraram sob o sistema da pensão gratuita e os mais novos dentre aquêles que já se encontravam no serviço quando o sistema foi implantado, descobriram, gradualmente, que as fôrças econômicas tornavam mesmo as pensões gratuitas parte da compensação dos trabalhadores pelos serviços prestados. As pensões eram apenas um pagamento adiado e condicional. Descobriram que a perspectiva de uma pensão depois de serviço continuado lhes era oferecida para prendê-los ao

serviço e induzi-los a declinarem dos oferecimentos dos cargos que lhes garantissem maior salário imediato. Souberam que os empregadores estavam pagando salários mais baixos aos empregados permanentes, que gozavam o privilégio de pensão, do que aos empregados temporários, que não eram detentores de tais privilégios. Algumas autoridades administrativas, sob o sistema britânico de pensão gratuita, confessaram francamente que, ao fixar as escalas de pagamento, tomavam em consideração as pensões. Assim, os empregados preferiram o argumento economicamente justo de pagamento adiado e começaram a se movimentar para garantir os benefícios que eram de seu próprio interesse e no de seus dependentes, não considerando os interesses dos empregadores. Ao argumento de que a um cavalo dado não se olham os dentes, replicavam que este não era o caso, porque estavam pagando indiretamente e tinham direitos e, gradualmente foram alcançados tais direitos; à medida que novos sistemas eram estabelecidos, incluíam-se geralmente cláusulas estabelecendo contribuições dos empregados e reconhecendo, pelo menos em parte, os interesses desses empregados.

Se há forças econômicas que agem, no caso dos novos empregados, para tornar os benefícios de aposentadoria simplesmente um pagamento adiado, que diferença faz que tôdas as contribuições sejam pagas ou pelo empregador, ou pelo empregado ou por ambos? Esta questão tem que ser estudada de dois pontos de vista, o econômico e o psicológico.

Do ponto de vista econômico, deve-se fazer diferença entre: 1) a situação na época em que o sistema é instalado ou radicalmente reformado e 2) a situação depois que o sistema está realmente em execução. Quando se inicia o sistema, é óbvio que se trata de uma questão de ajustamento de vencimentos. Se o empregador paga tudo, os salários são acrescidos do valor presente dos benefícios, relativamente aos serviços correntes e aos serviços

passados. Se são os empregados que pagam tudo, por meio de contribuições compulsórias, a importância constante de seu envelope de pagamento é reduzida do montante da contribuição, enquanto que a folha de salários do empregador permanece invariável. Os dois lados entram, assim, naturalmente, numa controvérsia, que, ordinariamente, tende a um compromisso de cinquenta por cinquenta. O empregador paga parte embora isso aumente seu orçamento de despesa; o empregado paga o resto, aceitando a dedução de uma contribuição de seu ordenado corrente.

Num sistema em que o empregador paga ao fundo uma contribuição definida, os empregados, naturalmente e com justiça, consideram aquela contribuição feita a seu favor, pelo empregador, como parte do que recebem como compensação do trabalho prestado. Assim, se a base de seu pagamento é de \$ 100 por mês e se o empregador paga 3% de contribuição para os benefícios de velhice, o empregado avalia o seu salário em \$ 103 mensais, embora o envelope de pagamento contenha, depois que sua própria contribuição foi deduzida, somente \$ 97. Se alguém lhe oferece um novo emprêgo de vencimento idêntico, deseja sempre \$ 103 e não \$ 97, a menos que a contribuição de aposentadoria complete o pagamento atual de \$ 103. Em geral, os empregados fazem muito bem os cálculos desses itens, e se o sistema é executado a uma boa base atuarial, têm algarismos razoavelmente aproximados para tais cálculos. Assim, exceto na ocasião da instalação inicial do sistema, não faz muita diferença econômica a maneira pela qual os custos são divididos entre empregador e empregado. Alguns economistas, achando que a coisa toda é uma simples questão de escrituração mercantil, dizem que seria mais simples se o empregador pagasse tudo. Mas a maioria dos sistemas modernos de aposentadoria é organizada de tal maneira que há necessi-

dade de contas separadas para cada empregado, independentemente da distribuição das contribuições.

Psicológicamente, ficou provado ser muito vantajoso que os empregados contribuam. A contribuição torna patente o fato de que o empregado ganhou pelo menos parte dos benefícios por seus serviços e isso auxilia nas relações com o público em geral e com os membros dos órgãos legislativos. Para alguns deles, a despeito de argumentos econômicos contrários, uma pensão paga inteiramente pelo governo é uma pura gratuidade, e puras gratuidades nunca são populares e podem ser cortadas em épocas de crise. Se os empregados contribuem, é óbvio que têm direito real de pedir a inclusão de benefícios de seu exclusivo interesse. Podem mesmo concordar com contribuições um tanto aumentadas para a consecução desses benefícios. O fato de que os empregados terão que pagar parte do custo de maiores benefícios com dinheiro de seu ordenado corrente, tende, além disso, a fazê-los considerar o custeio do sistema. Se o custo total é pago pelo governo empregador, naturalmente quanto maiores benefícios e quanto mais liberais forem as condições, melhor. Se, por outro lado, as mudanças significam alteração substancial em suas contribuições e uma invasão material no envelope de pagamento, farão a coisa justa: pesarão as necessidades atuais contra as possibilidades futuras e procurarão um equilíbrio razoável. Do ponto de vista psicológico a vantagem das contribuições dos empregados parece decisivamente estabelecida.

Necessidade de operação a uma boa base atuarial — Do ponto de vista do governo, do empregado e dos contribuintes, parece imperativo que técnicos atuariais, baseados nos dados mais perfeitos possíveis, determinem as contribuições necessárias, tanto do empregador como do empregado, a fim de formar uma reserva suficiente para pagar cada benefício, quando se torna devido, expresso

em proporções dos salários correntes. Este cálculo mostra ao govêrno quanto custa realmente o trabalho de seus empregados, isto é, a soma do ordenado em dinheiro mais o custo dos beneficios de aposentadoria relativos àquele trabalho. Mostra aos empregados o que de fato recebem pelo seu serviço. Habilita o público a se informar do que está acontecendo. Tais cálculos são essenciais quando se estudam propostas de modificações do sistema, pois sem elles podem-se fazer mudanças que, no futuro, resultarão proibitivamente caras. Sem cálculos de custo atuariaes perfeitos, o govêrno pode contrair uma responsabilidade secreta que porá em dificuldade os contribuintes do futuro, sem que nem os legisladores nem os empregados saibam o que estão fazendo. E é axiomático que existem sempre os melhores cálculos de custo.

A questão de saber-se se as contribuições devem ser cobradas continuamente e recolhidas a um fundo especial de aposentadoria, que produz juros, tem aspectos peculiares. Os atuários, ao determinarem os custos reais, devem, necessariamente, partir de um determinado fundo de reserva e da taxa de juros que renderá, pois de outro modo não podem determinar os custos reais, nem ficam em posição de esclarecer o público sôbre aquilo que se está pondo em prática. E' perfeitamente claro que o fundo de reserva deve ser considerado e a escrituração feita nessa mesma base, mesmo se não é realmente instituído como um fundo real. Deve pelo menos ser lançado, de maneira que todo o programa possa ser sujeito a um contrôle formal e que os juros que seriam pagos ao fundo real sejam transcritos nos devidos livros. Assim, govêrno e povo reconhecerão as responsabilidades.

Se o govêrno toma simplesmente as contribuições dos empregados e as coloca em fundo geral, sem cálculo de reserva, e se nunca faz nenhuma contribuição própria, descobrirá mais tarde uma dolorosa verdade. Um sistema

de aposentadoria, capaz de operar a 6 ou 7% das fôlhas de pagamento correntes, a uma base real de reserva, pode subir a 25 ou 30% das fôlhas de pagamento ativo, se nenhuma reserva é acumulada. Se os contribuintes de hoje evitam êsses ônus, os de trinta anos mais tarde terão que pagar por êles com juros acumulados. Sob o sistema de reserva atuarial, os prêmios pelos serviços correntes permanecem iguallados ao cálculo aproximado feito pelos atuários, sujeitos, na verdade, a pequenos ajustamentos periódicos. Quando não se estabelecem reservas, mas se fazem dotações para os benefícios sòmente à medida que êstes se tornam devidos, o total parte de muito pouco e vai crescendo gradualmente, até que em trinta ou quarenta anos chega a uma percentagem relativamente alta da fôlha de pagamento ativa.

A formação de uma reserva atuarial envolve: 1) proteção das reservas contra a dissipação pela ação política, pois o govêrno não pode distinguir entre rendas com aplicação especial e rendas gerais e 2) a inversão segura das reservas. Essas questões são de extrema importância, mas vão além do escopo da presente obra.

Pequenos sistemas a uma base atuarial — Algumas unidades governamentais são tão pequenas que não podem por si mesmas organizar um sistema de aposentadoria, dirigi-lo à base de reserva atuarial e criar uma reserva. Uma organização para dirigir seu próprio sistema tem de ser bastante grande, para permitir que a lei de médias funcione. Num serviço muito pequeno, um simples acontecimento adverso, como a incapacidade prematura de alguns poucos empregados, pode transtornar o fundo. Pequenos serviços devem, portanto, procurar um órgão assegurador, que reúna muitos serviços idênticos e assim consiga um número suficiente de segurados, que permita operação eficiente e sem riscos. Hoje, várias companhias particulares de seguro estão preparadas para prestar êsse serviço, tanto a emprêsas públicas como particulares. A

Fundação Carnegie presta êste serviço às instituições educacionais superiores. Deveria ser aprovada uma emenda ao "Social Security Act" para tornar suas cláusulas de segurança de velhice aplicáveis às unidades públicas ou assemelhadas, que desejam oferecer a seus empregados as cláusulas de seguro de velhice que esta legislação estabeleceu. As companhias particulares empenhadas nessa espécie de serviço, necessária e justamente, cobram os seus serviços por meio de acréscimos incluídos nos prêmios das apólices. Quando o governo dirige o seu próprio sistema, costuma contribuir para o custo administrativo e assim não há acréscimos aos prêmios ou contribuições impostos aos empregados.

O ônus de responsabilidades acrescidas — Nenhuma unidade governamental, de certa estabilidade, deve adiar a organização de um sistema de aposentadoria por causa dessa coisa perturbadora que os atuários denominam "responsabilidades acrescidas por serviços passados". Quando uma unidade governamental é instalada e quase todos os seus empregados são ainda relativamente moços e estão na ativa, as medidas necessárias para a aposentadoria por velhice costumam ser adiadas ou inteiramente negligenciadas. Nenhuma contribuição é exigida do empregado, nem feita pelo empregador. Quando, mais tarde, um empregado tem que se aposentar, por invalidez ou velhice, descobre-se que sua anuidade custará muito cara. Quando o problema é realmente encarado e os atuários são chamados, descobre-se que cada empregado, pelos serviços passados, já conquistou o direito a certos benefícios que terão que ser pagos para que o sistema satisfaça o seu fim. Se a implantação do sistema de aposentadoria foi adiada por muito tempo, o custo total dêsse benefício, relativamente a serviços passados, pode ser profundamente pesado, mesmo se a escala de tais benefícios é mantida em um mínimo razoável. Ao contrário, se as autoridades responsáveis e os legisladores forem perspi-

cazes e organizarem seu sistema prontamente, esta responsabilidade acrescida será pouco importante ou mesmo negligenciável. De fato, se se age prontamente, é até possível estabelecer um sistema satisfatório que ignore completamente o serviço anterior.

Nenhuma tentativa será feita aqui para estudar os pormenores bastante intrincados que fazem parte do financiamento dessas responsabilidades acrescidas. Parte dêsse custo pode, na verdade, ser taxado aos empregados, através de maiores contribuições, ajustadas segundo seu tempo de serviço, mas há um limite a êsse método. Não é possível taxar uma parte considerável da vantagem de aposentadoria de um empregado que já está perto da idade limite, e nem seria justo impor pesadas contribuições aos empregados jovens, para pagar a aposentadoria dos mais velhos. O govêrno tem, portanto, que pagar a maior parte dos benefícios relativos a serviços passados. E não havendo reservas acumuladas nem os respectivos juros, êsse custeio aumenta, para as repartições que negligenciaram o problema durante muito tempo. Antigamente, os adiamentos resultavam, muitas vêzes, da divergência de opiniões quanto à política. Hoje, esta questão está definitivamente estabelecida e as repartições públicas ou quase públicas que adiaram essa resolução não são apenas negligentes; estão deixando que verdadeiras dificuldades se multipliquem.

CAPÍTULO IX

MORAL E DISCIPLINA

A eficiência de uma unidade governamental depende, em grande parte, do estado de espírito de seus empregados. A menos que se tenha observado realmente o fenómeno, seria difícil acreditar na mudança que se pode dar numa unidade, quando se opera uma mudança no estado de espírito que na mesma predominava. Tal espírito depende muito do chefe da organização e dos supervisores encarregados das várias subdivisões. Como tratam êles seus subordinados? Têm os empregados confiança na habilidade, integridade e justiça de seus chefes, ou julgam faltar-lhes uma ou mais dessas três características essenciais?

Deve-se notar que habilidade não é sinônimo de conhecimento. Os funcionários costumam respeitar mais o chefe que ignora, mas que ciente daquilo que ignora se dirige aos seus subordinados pedindo-lhes conselho e assistência, do que o superior que pensa já ter dominado todo o assunto e ser uma autoridade de valor. O primeiro cria um ambiente de democracia intelectual, no qual os empregados são levados a contribuir da melhor maneira possível, ao passo que o segundo é inclinado a se tornar um autocrata intelectual, fazendo com que os empregados sintam que qualquer sugestão, por mais bem intencionada que seja, implica numa crítica hostil.

A falta de integridade no chefe da repartição é talvez o pecado mais imperdoável contra o moral do grupo. Se

os empregados sabem que o trabalho de sua repartição está sendo pervertido para fins pessoais ou políticos, perdem todo o entusiasmo, a menos que também eles façam parte da perversão. (1) Por outro lado, perdoarão muitas idiossincrasias pessoais, e até tirarão um certo prazer delas, se estiverem convencidos da completa sinceridade de seus propósitos.

O terceiro requisito, a justiça, tanto significa justiça relativamente a um empregado, individualmente, como a vários empregados. Pode-se alegar que a justiça para um é o mesmo que justiça para todos e que realmente não

(1) Talvez convenha citar alguns casos específicos, disfarçados, para indicar o que se entende por falta de integridade. Uma autoridade policial teve seguras provas para a acusação de certa pessoa que violara os regulamentos do tráfego de tal maneira que pusera em perigo a segurança pública. O transgressor tinha tanta influência política que a autoridade foi aconselhada a não cumprir a lei, quando os transgressores fôsem de uma classe especialmente privilegiada. Sob tais circunstâncias, um policial pode, talvez, chegar à conclusão de que lhe é dado incluir os amigos, e os amigos dos amigos, na classe especialmente privilegiada. Uma jovem diplomada, recomendada por distinto professor de trabalhos econômicos, foi nomeada para uma repartição executora de lei estadual de trabalho de menores. Seu chefe lhe entregou um pedido de certificado de emprego, com a recomendação de que não precisava gastar muito tempo no estudo do caso, pois fôra trazido por um amigo seu e êle sabia estar tudo em ordem. Não achando provas, nos papéis, da idade alegada, ela os impugnou. Não só achou requê a criança estava abaixo da idade mínima permitida e que portanto sua admissão era proibida. Seu chefe não tinha poder legal para dar um certificado. Por fim, o chefe conseguiu livrar-se dela e disse ao professor que a recomendava ser a mesma pessoa desagradável, com a qual não se podia trabalhar. Sem maiores investigações do fato, êsse professor mencionou mais tarde a crítica em resposta a uma carta que lhe fôra escrita a respeito dessa moça, quando candidata a um concurso para o serviço civil.

Uma autoridade responsável desejou distribuir algumas despesas por certas unidades dentro de um critério geográfico. Nunca fôra feito tal quadro de distribuição. Para consegui-lo, seria necessário recorrer aos documentos originários de gastos e distribuí-los pelas unidades geográficas, o que representava um trabalho moroso e caro. O chefe, impaciente, pediu que um estatístico calculasse a distribuição geográfica do total conhecido, e quando o trabalho lhe foi submetido, riscou ou mandou riscar, tôdas as palavras que o estatístico tinha cuidadosamente usado para mostrar que era uma estimativa de distribuição real. Assim o trabalho ficou parecendo aquilo que não era e constituiu uma verdadeira violação do código de ética estatística.

Certo departamento tinha duas séries de algarismos referentes ao mesmo fenômeno econômico, uma delas merecedora de inteira confiança, a outra já cientificamente desacreditada. Alguns jornalistas visitaram o chefe político do departamento para uma exposição do fenômeno e êle a baseou nos algarismos desacreditados, porque êstes sustentavam a opinião que defendia. Os repórteres sem nada dizer da exposição que acabavam de ouvir do chefe político, entrevistaram um servidor civil especialista no assunto e êste baseou sua exposição nas séries corretas; quando acabou, os jornalistas lhe apresentaram as discrepâncias entre a sua exposição e a que lhes tinha sido dada por seu chefe político.

existe distinção entre justiça individual e justiça coletiva. Na prática, entretanto, há uma distinção acentuada, porque alguns supervisores costumam pensar somente no indivíduo e não no grupo como um todo. Nem sempre se detêm para considerar se aquilo que se propõem a fazer, em certo caso, é justo não somente para o indivíduo, mas para outros igualmente colocados. Vamos a um exemplo concreto: o chefe é de opinião que certo empregado merece, sem a menor dúvida, um aumento de salário e que, por conseguinte, é inteiramente justo aumentar-lhe o ordenado. Há, entretanto, dentro da organização três outros empregados que também merecem o mesmo tratamento. A justiça em relação ao grupo exige que todos sejam contemplados. E' esta justiça coletiva que influencia particularmente o moral. (2)

O moral é francamente produto da atitude das autoridades supervisoras. Existem dos tipos extremos de autoridades administrativas, que podem ser distinguidos pela sua atitude diante de disciplina e moral, com inúmeras graduações entre dois extremos. Ao primeiro grupo pertencem os aferrados à disciplina, que procuram conseguir resultados por meio do mando; ao segundo grupo pertencem aquêles que dão pouca importância à disciplina como tal, mas que procuram conseguir eficiência através

(2) Em certo caso, o membro de uma junta tinha alta opinião dos méritos de certa empregada e era um grande defensor de sua promoção por meio de reclassificação do respectivo cargo. Outro membro da junta, de temperamento mais objetivo, lembrou que várias outras empregadas, por ele citadas, estavam executando trabalho comparável, com grande eficiência e era mister que o grupo fôsse considerado em conjunto. De certo modo esta recomendação importava um voto negativo, porque era duvidoso que fundos disponíveis permitissem promoções que envolviam aumentos de pagamento para todo o grupo. O terceiro membro acompanhou o primeiro e subscreveu os papéis. Não há dúvida de que esta autoridade julgava estar sendo eminentemente justa para a empregada altamente apoiada, mas não percebia a injustiça feita às outras, cujos deveres não as traziam a um contato tão íntimo com os membros da junta. Como os membros dos grupos costumam conhecer bem os deveres, as responsabilidades e eficiência de seus companheiros, tal ação pode ser considerada um favoritismo e é destrutiva do moral. Deve-se notar, neste exemplo, que a junta não tinha sido chamada para selecionar um indivíduo para promoção a um único cargo vago de supervisão, o que implica sempre em selecionar um do grupo; estava reclassificando um único cargo, sem considerar os outros cargos semelhantes.

de direção e da manutenção de um ambiente geral de moral elevado.

O aferrado à disciplina

Numa repartição dirigida por um chefe aferrado à disciplina, os regulamentos e rēgimentos são legião. Cada vez que um empregado mostra uma falha em um regulamento, êste é imediatamente substituído por um novo regulamento, ou por uma subseção de um antigo regulamento. O fator determinante torna-se, assim, o empregado mais insubordinado ou rebelde da unidade. Deve-se notar que a frase usada foi “o empregado mais insubordinado e rebelde” e não “o pior empregado” ou “empregado mais ineficiente”. Empregados de alta eficiência pessoal irritam-se, freqüentemente, contra regulamentos e rēgimentos minuciosos e exibem atitudes de revolta.

Vale apresentar um fato concreto. Em certa unidade governamental, as dotações estavam sendo concedidas vagarosamente e era de se desejar que o trabalho fôsse acelerado. O plano do chefe responsável era encompridar o dia de trabalho e cortar todos os privilégios de licença. Para êle, o caso era um simples problema de aritmética. Se aumentasse o dia de trabalho de um quarto, aumentaria a produção, também, de um quarto... Os chefes de divisão, experimentados, e que conheciam os funcionários, foram contra tal medida e pediram mesmo que o assunto foi deixado em suas mãos para que o pudessem resolver por meio de trabalho espontâneo. Chegaram até a discutir veementemente a validade de um cálculo aritmético tão óbvio. O chefe era obstinado e as novas determinações foram observadas com tal rigidez que um empregado não conseguiu licença remunerada, embora devida, para assistir, num Estado distante, ao encontro do pai.

Foi particularmente interessante observar certo empregado no caso que estamos descrevendo. Era solteiro, grande mestre em sua profissão, inteiramente integrado

no trabalho. Preferia jantar tarde e costumava trabalhar pelo menos uma hora e meia depois da hora regulamentar. Não era raro que voltasse à repartição à noite para continuar o trabalho no qual tinha a mente absorvida. Em emergências passadas, fôra uma tórre de fôrça, porque parecia não ter reações nervosas à pressa e ao acúmulo de serviço. Quando, sob a nova ordem, a campainha de encerramento tocou às cinco e não às quatro e meia, êsse empregado perfeito arrumou os papéis com o cuidado costumeiro, prendendo-os cuidadosamente com os pesos de vidro e deixou a repartição. Pela manhã, em vez de ir diretamente à sua mesa, como era costume seu, juntou-se ao grupo desusadamente grande que estava fora, ao sol, e sòmente entrou quando ouviu a campainha. Que pode fazer um chefe de divisão quando o mais capaz dos funcionários de sua unidade observa rigorosamente tôdas as regras e regulamentos da repartição, mas ao mesmo tempo reduz as suas horas habituais de trabalho de pelo menos quinze por cento?

Este homem representava mais ou menos o estado de espírito que passou a predominar na organização. Os chefes de divisão não se podiam queixar contra a ordem e disciplina formais, que prevaleciam; reinava uma calma desusada, mas todos concordavam em que nenhum trabalho adicional estava sendo produzido. Vários dêles acusaram um verdadeiro decréscimo, coisa que ocorria em uma organização cujas unidades, sob outro chefe, tinham freqüente e voluntariamente trabalhado à noite e em domingos, com verdadeiro espírito esportivo. (3) Por fim, o

(3) O aspecto esportivo foi produzido, em parte, pelo fato de que ordinariamente os membros do grupo que trabalhavam à noite não iam jantar em casa, mas comiam juntos num restaurante vizinho, à sua própria custa — pois o govêrno não concedia auxílio para jantar, nem pagamento de horas extraordinárias. No fim da sessão noturna, um dos chefes freqüentemente convidava os jovens auxiliares masculinos para uma reunião em um dos dois melhores restaurantes que ficavam no caminho de casa. Af os rapazes descobriam que seu chefe tinha um lado deliciosamente sociável, que raramente aparecia durante as horas de trabalho. Constituía uma regra não escrita do grupo que o espírito dessas reuniões pertencia apenas aos intervalos sociais e não devia ser levado às relações da repartição, embora a resultante amizade pessoal ao chefe desempenhasse grande papel no moral elevado do grupo.

administrador-chefe cedeu e a organização voltou às horas regulares, com os privilégios normais de licença, mas era tarde demais para refazer o espírito de voluntariado para executar a carga extra.

As pessoas que conseguiram reputação como administradores de empresas particulares através do uso de técnicas autocráticas, vêem-se muitas vezes embaraçadas quando tentam aplicá-las ao serviço público. A eficiência da técnica autoritária reside no medo do patrão, no medo da demissão. No serviço público, poucos administradores ocupam cargo de autoridade autocrática. Os poderes são divididos entre o legislativo, os órgãos orçamentários e o executivo.

Dentro do ramo executivo, desenvolve-se a hierarquia, tendo geralmente à frente uma pessoa escolhida pela política. O chefe autocrata do mundo de negócios é, usualmente, subordinado pelo menos ao chefe executivo, quando não há outros, da hierarquia administrativa. Os empregados, como cidadãos, têm o direito de apelar para seus representantes no órgão legislativo, o que podem fazer indiretamente por intermédio de amigos. Alguns dêles têm, naturalmente, bastante prática da vida, e apelam para amigos politicamente poderosos. Assim, o chefe que deseja meter medo a seus subordinados com algumas poucas dispensas bem escolhidas, acha suas recomendações rejeitadas pelos superiores administrativos, politicamente nomeados. Temem os legisladores. Sabem que os negócios públicos são conduzidos às claras e que a remoção de empregados públicos é sujeita à investigação do órgão legislativo e a comentários da imprensa. O administrador autocrata pode levar a uma grande publicidade prejudicial seus superiores políticos, que têm mais senso político do que o autocrata e não o apoiarão.

Se tal chefe está trabalhando sob o sistema do mérito as probabilidades são de que atirárá imediatamente tôdas as suas dificuldades sôbre o serviço civil. "Não se pode

despedir um empregado do Govêrno!”, responderá êle, juntando ao velho côro familiar. No Govêrno federal, a verdade é que é mais fácil demitir um empregado admittido no sistema do mériro do que um detentor de cargo em virtude de proteção política. Mais adiante falaremos, com maiores minúcias, a respeito dêste assunto. O ponto principal aqui é que, quer sob o serviço civil, quer fora dêle, as condições das repartições públicas são tais que a simples técnica do mando oferece poucas probabilidades de sucesso, por causa da existência de um corpo legislativo, dos órgãos orçamentários e da longa hierarquia administrativa, encabeçada por autoridades selecionadas pela politica.

O chefe

O sucesso na administração das repartições públicas é mais enconração entre os administradores que confiam em chefia e na manutenção de um elevado moral. Em suas repartições, o número de regras e regulamentos puramente disciplinares é o menor possível, embora as regras relativas à prática e ao processo do serviço possam ser muito minuciosas para que os empregados conheçam precisamente o que dêles se espera, sob quaisquer circunstâncias normais. Transgridem, quando o fazem, não relativamente a uma regra disciplinar, mas porque fizeram alguma coisa, que prejudica o trabalho. As regras são baseadas em razões; os empregados experimentados conhecem as razões dessas regras e procuram obedecê-las, assim como geralmente tentam fazer um trabalho conveniente.

Temos um bom exemplo nas normas relativas a atraso. Em certas funções, o atraso implica num retardamento do início do trabalho de outros empregados, e o funcionário ocupante de um dêsses cargos sabe perfeitamente que o atraso é um mal. Há outros cargos, entretanto, em que o atraso constitui assunto de pequena ou nenhuma con-

seqüência real. Certos empregados têm deveres que não podem executar antes que a unidade esteja realmente em ação. Muitas vezes êsses mesmos empregados quase nem podem parar quando se encerra o expediente. Têm que permanecer para certos serviços: mandar a correspondência assinada pelo último correio; arquivar os últimos papéis; arrumar os memorandos à mesa ou nos armários, para que o chefe os encontre em boa ordem na manhã seguinte, ou mesmo permanecer até que o próprio chefe se retire. Seu dia de trabalho começa mais tarde e termina mais tarde do que o da maioria dos colegas. Coisas como estas são bem compreendidas na maioria das repartições. O que interessa ao administrador-líder não é a questão: "O senhor começou a trabalhar às nove horas, não?", mas "Fêz o seu serviço?" "Fêz alguma coisa que prejudique a eficiência da repartição?" Aos olhos do empregado consciencioso, estas últimas perguntas estão baseadas na razão. Admitem regras rígidas quanto a atrasos, se há uma verdadeira razão para isso. (4)

(4) Para algumas pessoas o atraso é em si uma grande infração. O autor recorda-se de um engenheiro de voz profunda, quase pomposa, o qual nas conferências de grupo, por ocasião da guerra, queixava-se das funcionárias das unidades em que trabalhava o autor, porque elas não estavam sempre no serviço às oito horas e meia em ponto, mas "chegavam sorridentes cinco ou dez minutos atrasadas". O chefe com um piscar de olhos conivente, perguntou ao autor qual era a sua opinião a respeito dessa queixa. A resposta foi que as moças ficariam bem contentes se tivessem a sorte de se retirar apenas cinco ou dez minutos depois da hora regulamentar, de encerramento; que, por assim dizer, diariamente, estávamos violando as leis relativas à duração do trabalho para mulheres, e que se as moças continuassem a fazer espontaneamente o trabalho extraordinário como vinham fazendo, o Governo podia perfeitamente dar-lhes cinco ou dez minutos pela manhã em troca da hora ou das horas noturnas necessárias para limpar as mesas. O chefe anunciou que o caso não merecia nenhuma providência. O de voz grossa e pomposa disse então que colocaria a sua mesa em tal lugar que cada moça, ao chegar atrasada, seria obrigada a passar por êle, e que êle "lhe lançaria um olhar demonstrador de que o atraso fôra notado e desaprovado". Êle assim fêz, mas logo depois foi transferido para outro cargo.

Nessa organização, havia uma senhora que tinha responsabilidades de família que a obrigavam a retirar-se na hora exata do encerramento. Quando começou a utilizar-se do privilégio de chegar cinco ou dez minutos atrasada tôdas as manhãs, foi-lhe lembrado que já tinha o privilégio de sair à hora regulamentar e que êsses dois privilégios eram incompatíveis. Só tinha direito a um mas podia escolher. Ela preferiu continuar a sair na hora certa e daí por diante chegou sempre na hora. Quando uma repartição é dirigida com um mínimo de regras e regulamentos disciplinares, há necessidade de se falar, às vezes, a um indivíduo que abuse da liberdade. A ausência de regras e regulamentos d's-

Desenvolvimento do senso de responsabilidade — Se se deseja desenvolver o moral no serviço público, cumprir tratar os empregados como adultos responsáveis, sócios ou cooperadores da empresa. São, geralmente, aceitos dois métodos práticos para elevar o moral. O primeiro é fazer com que os empregados compreendam o porquê e o pelo que de seus deveres. Aqui, o administrador público tem uma grande vantagem sobre o administrador particular: sua unidade não está empenhada em conseguir lucros para determinados indivíduos, mas em prestar um serviço público, geralmente com a finalidade de promover o bem-estar geral. Não é difícil engendrar, praticamente, entre todos os empregados de uma unidade sob o sistema do mérito, o sentimento de que eles são sócios de uma importante empresa pública. (5)

disciplinares mesquinhas é apreciada e toda repartição é contra o indivíduo que abusa da liberdade e cria assim uma situação que talvez traga mais prejuízos do que vantagens.

Em outra organização, onde o autor nada tinha a ver com a elaboração de regulamentos e apenas com o cumprimento dos já existentes, havia uma regra muito rígida relativa a atraso. Todos os empregados que chegassem depois da campainha de início eram obrigados a assinar à porta de entrada e o seu total de férias era diminuído de meia hora, como penalidade. Naturalmente, um empregado que não conseguisse deixar de chegar um pouco atrasado, telefonaria à repartição e se aproveitaria da ausência para compra, aparecendo às nove e meia, ou talvez mais tarde. Favoritos especiais dos chefes eram excluídos dessa regra, que também não era aplicada aos funcionários superiores. O favoritismo causava uma grande dose de mal-estar e o autor chegou à conclusão de que, se vigorava tal regra, ela devia ser uniformemente cumprida. Mais tarde, quando em outra organização, teve voz ativa no capítulo regulamento, defendeu o ponto de vista de se depender, de um modo geral, inteiramente do senso de responsabilidade e retidão, que a maioria dos funcionários públicos possui, embora tal praxe envolva uma certa vantagem para os poucos indivíduos que não agem bem.

(5) Na nota precedente, foi citado o exemplo de moças que trabalhavam voluntariamente durante longas horas de serviços extraordinários, no período da Grande Guerra. Pode-se dizer que todos os projetos estatísticos dessa repartição eram empreendidos com um objetivo definitivamente prático. Com raras exceções, não havia motivo a impedir que as moças conhecessem perfeitamente bem os objetivos precisos e estes lhes eram explicados. Em casos excepcionais, davam-lhes apenas explicações vagas e gerais tais como: "Esses dados são para um relatório confidencial para o Estado-Maior do Exército". Pode-se dizer que o resultado era praticamente perfeito, e a tarefa dos supervisores não era fazer com que as moças trabalhassem, mas dirigir o trabalho e impedir que as funcionárias se excedessem.

Embora o estímulo psicológico da guerra seja felizmente fraco hoje, os princípios permanecem os mesmos. Numa repartição pública bem dirigida, os deveres são executados para um fim particular. Deve-se dizer a cada empregado o objetivo de sua tarefa pessoal e dar-lhe um conhecimento geral de como essa tarefa se enquadra no serviço como um

Tudo que é necessário para isto, em geral, é apenas tornar bem conhecida de toda a hierarquia oficial, por meio de explicações verbais, a finalidade do trabalho ou a situação que exige um esforço extra. As ordens são acompanhadas de explicações das razões que as motivaram. Algumas vezes, o grupo inteiro pode ser reunido para um aviso particular importante, mas esse processo é raramente necessário. O segundo método é, tanto quanto possível, delegar e fixar responsabilidades. Os deveres podem ser extremamente simples, mas o empregado deve sentir que os desempenhar bem constitui sua responsabilidade pessoal. Vejamos um exemplo simples: um amanuense pode estar trabalhando dia após dia com uma máquina de somar; coloca as suas iniciais e as datas em cada tira, pois o total nessa tira é a sua contribuição, e a exatidão ou aproximação de exatidão, é responsabilidade sua. Nas costas de muitos quadros estatísticos de uma repartição bem organizada, encontra-se o histórico desse quadro contendo não apenas as fontes de onde foram extraídos os números, mas também quem executou o trabalho, em geral indicado apenas com as iniciais. No serviço federal, a lei exige freqüentemente que certos papéis tragam a assinatura de um chefe de repartição, ou mesmo do chefe de um departamento, e assim o subordinado realmente responsável que os preparou não os pode assinar. Muitos chefes de repartição só assinam quando as iniciais do empregado responsável se acham no documento, imedia-

todo. Consegue-se inculcar um certo senso de responsabilidade pessoal até mesmo em um menino mensageiro.

O autor foi, certa vez, o sucessor de um chefe de seção aferrado à disciplina e que, quando alguma razão de força maior interrompia o curso do trabalho, se dirigia aos arquivos, retirava alguns velhos quadros e mandava que as escriturárias refizessem os cálculos. Cada funcionária sabia perfeitamente o que estava fazendo e porque. Na próxima vez em que um motivo excepcional determinou a interrupção do trabalho, foi dito a essa pessoa, para sua grande consternação: que mandasse as funcionárias arranjarem livros, revistas ou jornais, quer na seção da nossa divisão, quer da biblioteca da repartição, para passar o tempo lendo, até que chegasse novo trabalho. Se motivos além de nosso controle nos faziam perder tempo, devíamos perdê-lo, refazendo parte do serviço verdadeiro. O trabalho devia ser feito com certo objetivo, ou então não ser feito e era necessário que as empregadas compreendessem esse objetivo.

tamente abaixo do lugar em que êles têm que assinar ou quando as iniciais ou nome por extenso estão na cópia do officio. O original de uma carta importante que deve ser assinada por um chefe de repartição ou por um Ministro pode prescindir de tôdas as marcas identificadoras, mas a cópia deve estar marcada com as iniciais e o visto. Fixa-se, assim, a responsabilidade e em pouco os empregados sentem que suas iniciais são a marca pessoal de uma boa execução. (6)

A grande maioria dos empregados selecionados por concurso público deseja executar bom trabalho. Reconhece que conseguiu bons lugares por mérito e que os deve conservar baseada nesse mesmo mérito. Os empregados do "sistema de pistolão" podem achar que seus cargos são recompensas por serviços prestados ao partido, quer por êles próprios, quer por sua influência. Podem julgar

(6) Nas repartições científicas e técnicas do governo federal, o fato de se reconhecer a autoria de trabalhos publicados desempenha um grande papel na manutenção do moral e muito tem a ver com a reputação de justiça das autoridades superiores. Certa vez, um cientista competente se queixou amargamente porque seu chefe, funcionário de nomeação política, mas também um especialista em seu campo, se tinha calmamente apropriado dos resultados de meses de labor de uma comissão de servidores civis, à qual pertencia o cientista que se queixava. Ele asseverava que nada, nesse caso, impedia o chefe de reconhecer a sua dívida em relação aos membros da comissão. Tal chefe tinha a reputação de não reconhecer a autoria de trabalho de funcionário seu. Um outro tipo de chefe julga que para os jovens trabalhadores científicos, técnicos e profissionais, o reconhecimento de autoria de trabalho é quase tão importante quanto o salário imediato e, talvez, no correr dos tempos, até mais importante, por causa da relação íntima entre reputação e promoção nesses campos. As vezes, os chefes podem levar tão longe essa prática, que o número de nomes mencionados se torna grande demais, a ponto da inclusão nessa lista não significar muito; mesmo assim, essa prática é provavelmente justa. A êsse respeito deve-se assinalar que nos exames do serviço civil para cargos científicos, técnicos e profissionais, exige-se muitas vezes que os candidatos mencionem e mesmo que apresentem trabalhos de sua autoria. Se o chefe mencionar seus colaboradores e assistentes na apresentação de determinado trabalho, ainda que não especifique os tópicos de tal colaboração, facilitará a comprovação das alegações dos funcionários, quanto a trabalhos de que se deo o chefe tenha designado precisamente qual a parcela de sua colaboração. Se o chefe não mencionou nada a êsse respeito, o subordinado está sem dúvida em má posição e os examinadores ficam em dificuldade. Terá o empregado realmente feito o trabalho ou estará pretendendo ser o autor do que é produção de seu chefe? O reconhecimento da autoria das várias partes em projetos de grupo apresenta muitas dificuldades, mas parece que, na maioria dos casos, é possível mencionar pelo menos os nomes.

que não têm obrigação de esforçar-se no trabalho, e que seus chefes oficiais não têm autoridade real sôbre eles. (7) Que espécie de bom trabalho se pode conseguir de tais empregados? Isto ultrapassa a experiência do autor. O sistema do mérito de certa forma constitui um pré-requisito para a eficiência e o moral verdadeiros, embora nem tôdas as repartições dirigidas por chefes nomeados por injunções partidárias sejam mal-administradas. (8)

Esclarecimentos do empregado sôbre a colaboração que dêle se espera — Quando existe o estímulo para realização de um bom trabalho, é essencial que os empregados sejam esclarecidos sôbre aquilo que se considera êsse bom trabalho, que fiquem sabendo, enfim, aquilo que dêles se espera. Encontram-se, de vez em quando, administradores que parecem acreditar que o empregado deve saber isso por intuição. O chefe dêsse tipo queixar-se-á amargamente, a seus colegas, da incapacidade de alguns ou mesmo de todos os auxiliares que lhe são subordinados, mas não sentirá que lhe cabe fazer qualquer coisa para

(7) Durante a Grande Guerra, o autor visitou, em várias ocasiões, uma grande seção de taquigrafia, composta na maioria de empregados do serviço civil. Tôdas as empregadas estavam trabalhando com afinco exceto uma, que estava sentada, de braços cruzados. Na terceira vez em que o autor visitou a unidade notou a sua expressão de desafio e a curiosidade o venceu. Perguntou à supervisora o que havia a respeito dela. Respondeu essa: "Sou eu quem lhe pergunta o que devo fazer com ela. Ela está aqui por influência própria, não pertencendo ao serviço civil, e assevera que o trabalho que lhe é distribuído não é o que o seu protetor do Congresso lhe prometeu e por isso nem toca nêle". "Que diz o congressista a êste respeito?", perguntou o autor. A resposta foi a seguinte: "Aí é que está a dificuldade. Ele se ausentou da cidade e não estará de volta antes de duas semanas". O autor, que não pertencia à hierarquia, pôde dizer: "Eu a despediria ainda que isso fôsse a última coisa que tivesse que fazer", mas as autoridades superiores daquelas unidades estavam por demais ocupadas para darem atenção ao problema mesquinho, pequenino e pessoal, apresentado por aquela grevista solitária. A resistência passiva ainda não era habitual.

(8) Em certo Estado dois chefes eleitos de departamento mantinham seu prestígio pessoal entre os votantes na base do desempenho que davam às respectivas funções, na chefia de tais departamentos! A parte do eleitorado que constituia clientela especial de seus serviços mostrava-se satisfeita com a atenção de ambos, que mantiveram os cargos durante várias legislaturas. Os funcionários que os auxiliavam, acompanhavam-nos por longo tempo e trabalhavam com o entusiasmo e o interesse que predominam numa repartição pública bem administrada. Mesmo num serviço conduzido sob orientação política, muito fica dependendo da atitude do chefe e da proporção em que êste é capaz de resistir à influência de outros políticos, no que diz respeito às nomeações inconvenientes para a eficiência da organização.

modificar a situação. Numa repartição em que isso aconteça, os empregados terão, muito possivelmente, consciência do fato de que não estão satisfazendo às expectativas do chefe, mas nem remotamente poderão ter idéia precisa de suas falhas. Convencem-se de que a dificuldade é de ordem pessoal, de que o chefe simplesmente não gosta dêles.

No outro extremo situam-se os chefes como o Dr. Joseph A. Hill, do Serviço de Recenseamento, orientador de numerosos estatísticos para o serviço do Governo. O método do Dr. Hill consistia em atribuir aos principiantes tarefas um pouco aquém da experiência de que fôssensenhores, revendo e dando publicidade, pessoalmente, ao trabalho resultante. Na revisão, êle e o novo auxiliar examinariam o trabalho com espírito de estrita objetividade científica. Nunca havia palavras de censura pessoal, do mesmo modo que não surgiam expressões de elogio. O aprendiz via o que estava errado ou impróprio e observava o mestre fazendo o trabalho. O Dr. Hill de vez em quando perguntava: "Você consultou Fulano?" e apanhava na estante um volume determinado, no qual ia logo às páginas precisas. Os principiantes naturalmente se esforçavam por produzir trabalhos capazes de suportar a revisão do mestre e por examinar tôdas as melhores fontes de documentação. E ninguém aspirava a outra coisa além de ver um manuscrito seu sair, inalterado, das mãos peritas do chefe.

Outro administrador, que conseguiu sucesso no serviço público e que mais tarde se dedicou a grande e rendosa empresa particular, disse certa vez ao autor dêste livro: "Meu pai sempre censurava um trabalho mal feito, mas nunca elogiava um bom. Estava certo que condenasse o que não prestava; a vida teria sido, porém, mais agradável, se êle de vez em quando dissesse uma palavra de encômio. Faço sempre questão de louvar aquilo que

mereça ser elogiado". Tanto as censuras como os elogios, êsse chefe os fazia em particular. Poucos foram os empregados que com êle tiveram dúvidas e se foi verdade que muito freqüentemente errava ao calcular o tempo realmente necessário para a execução de uma obra perfeita, também era fato que, para agradar-lhe, os empregados eram capazes de fazer o impossível. Entre êle e seus auxiliares desenvolveram-se verdadeiras amizades.

Em alguns serviços, as reuniões de pessoal são eficientes instrumentos de familiarização dos empregados com os objetivos do trabalho que dêles espera a organização. Nessas reuniões discutem-se os padrões de serviço e os empregados são animados a opinar sôbre os padrões que lhes parecem adequados. O supervisor busca conhecer o pensamento de seus auxiliares, fazendo-lhes perguntas e, em complemento, põem-nos a par de sua própria opinião. Aquêles cujo trabalho tem sido insatisfatório podem sair dessas reuniões com uma idéia nova sôbre a colaboração que é realmente desejada e não é preciso dizer que, em tais ocasiões, o supervisor não deve salientar, como maus exemplos, aquêles cuja atuação vem deixando a desejar. Êsse método de conferências reunindo todo o pessoal desempenha papel importante no desenvolvimento de bons sistemas de avaliação de eficiência.

Identificação das falhas dos servidores — O ato de chamar a atenção dos empregados em razão de falhas observadas no serviço é tarefa raramente agradável, mas sua expectativa é em geral muito pior do que a execução, uma vez que se observem duas normas entre si relacionadas. A primeira é a de que a tarefa desagradável não deve ser desempenhada em público ⁽⁹⁾ e a segunda é a de que, se o chefe se irrita, deve esperar até que haja readquirido a calma, de modo a abordar o assunto objetiva-

(9) Quando se trata de entrevistas com empregadas mulheres, o chefe experimentado utiliza sempre a presença de uma terceira pessoa, possivelmente sua própria secretária, que permanece no aposento em

mente, do ponto de vista exclusivo de seus efeitos sobre o trabalho e sobre a organização. Descobre-se, às vezes, que determinado empregado tem tido, êle próprio, consciência de uma falha qualquer, mas que não tem podido diagnosticá-la com precisão e que sua atitude é de franco reconhecimento ao chefe, ao chamar-lhe a atenção para aquela deficiência, especialmente quando êste sugere uma ou outra forma de obviar a dificuldade e se prontifica a ajudar o empregado a pô-la em prática.

Infelizmente, há organizações nas quais o chefe procura poupar-se a tarefa desagradável e tenta obter resultado através da ação dos demais companheiros de trabalho do empregado faltoso. Acontece, por exemplo, que o supervisor não gosta de determinado trabalho. Ao invés de chamar o empregado que o fêz e de discutir com êle os pontos fracos, chama outro, entrega-lhe o manuscrito e expõe-lhe as linhas gerais de uma crítica que deseja que êle prepare em relação a tal trabalho. Assim, um empregado terá que criticar o trabalho de outro e é provável que a situação desagrade a ambos. Se o que escrever a crítica disser ao colega as razões por que o fêz, o moral do grupo corre perigo ainda mais sério. Os chefes e supervisores ganham mais que os subordinados em parte porque têm tôda uma série de deveres de orientação a desempenhar. Não é justo, por isso, que transfiram os encargos desagradáveis a um auxiliar, que raramente estará em posição de poder recusar-se a cumpri-los.

que a entrevista se desenrola, embora não necessariamente em posição de ouvir a conversação, mantida em tom normal. Outro recurso adotado em tais circunstâncias consiste em promover a reunião em local em que os participantes sejam vistos, mas não ouvidos, a menos que as vozes se elevem muito. Succede, às vezes, que um empregado perde o controle sobre si mesmo, no decorrer de uma entrevista desse tipo e que, por isso mesmo, é incapaz, subseqüentemente, de descrever com exatidão tudo o que então ocorreu. Se tanto o empregado como o chefe são do mesmo sexo, esse fato não tende a assumir aspectos embaraçosos, mas se o empregado é mulher, as coisas podem tornar-se desagradáveis. O supervisor não pode evitar, definitivamente, as entrevistas com os empregados-problemas e alguns desses empregados podem não ser inteiramente responsáveis em suas relações.

Sanções ligeiras

As penalidades ou sanções ligeiras, para punir as infrações das regras disciplinares, ou mesmo as faltas em relação ao trabalho, são de efeito mais que duvidoso, na opinião do autor. Uma das finalidades do trabalho do supervisor consiste em manter os empregados interessados em suas tarefas, bem dispostos e responsáveis em relação ao trabalho. As pequenas penalidades são irritantes e freqüentemente produzem sentimento de rancor e de mal-estar. Outra coisa, a respeito delas, é que devem ser aplicadas sem discriminação entre os vários empregados, a menos que se queiram tornar mais agudos ainda êsses sentimentos indesejáveis. E pode suceder, assim, que o chefe se veja em situação de ter que punir um empregado que agiu mal por mero acaso ou por um deslize sem precedente em sua linha de conduta. Para um empregado de caráter sensível e cioso de sua reputação, uma pequena penalidade, que não afetaria em absoluto o servidor relapso, significaria verdadeira desgraça, destruindo-lhe a paz de espírito por dias e dias e prejudicando, dêsse modo, a própria eficiência no trabalho. (10)

(10) Em certo serviço do govêrno, o autor teve uma secretária-estênógrafa cujo trabalho era verdadeira perfeição. Mesmo em cartas não podia, ao ler a tradução que ela fazia de um ditado, mudar de idéia aqui e ali e retocar as frases, escrevendo, a tinta, a forma preferida. Quando isso acontecia e êle assinava a carta, podia pô-la no escaninho da correspondência a remeter, mas a secretária ficaria no gabinete até tarde, depois do trabalho, dactilografaria tudo de novo e no dia seguinte traria para nova assinatura, dizendo-lhe: "Eu não podia deixar seguir esta carta como estava, tendo minhas iniciais na margem". Assim, o autor aprendeu a indicar levemente, a lápis, as alterações desejadas, de modo que, se a secretária achasse possível fazer a correção, fôsse capaz de fazê-la sem precisar redactilografar as cartas.

Certa vez, escrevia êle um longo trabalho, cuja forma dactilográfica não tinha maior pressa. Sem deter-se em explicações, entretanto, perguntou à moça: "O que é que a senhora está fazendo?" Ela respondeu e êle entendeu que o trabalho que a secretária tinha em mãos era mais urgente do que o que estava elaborando, de modo que continuou a fazê-lo. De repente foi interrompido pelo som de profundos soluços que partiam da moça. "Que aconteceu, senhora Fulana?", perguntou o autor, e ela, com voz perturbada respondeu: "O senhor me perguntou o que é que estou fazendo". Êle explicou, então, porque fizera tal pergunta e ela disse: "Pensei que o senhor estava achando que desperdiço meu tempo", ao que êle retrucou, com simplicidade: "Minha senhora, conheço-a, bem como seu trabalho, há vários anos e durante êsse tempo todo nunca tive a impressão de que costuma desperdiçar

Multas, suspensões sem vencimento, reduções de salário, decesso na classificação funcional, são penalidades que o autor considera realmente nocivas. (11) Tudo aquilo que punir afetando o rendimento do empregado cria-lhe, geralmente, graves transtornos financeiros, em especial se tiver dependentes. Surgem-lhe dificuldades de toda sorte, reais ou imaginárias e êle tende a se tornar um caso pessoal ainda mais difícil. Parece que só há, como regra geral, três medidas disciplinares de fato eficazes: 1.º cortar a possibilidade de aumento do salário; 2) transferir o empregado para outro serviço, em que fique sob a jurisdição de um novo supervisor, num ambiente de trabalho diferente; 3.º excluir o empregado do serviço, seja forçando-o a pedir demissão, seja dispensando-o sumariamente.

E' evidente que tais medidas disciplinares só cabem depois que o empregado foi suficientemente esclarecido sobre a atuação que a organização espera dêle, depois que lhe foram apontadas, com precisão, discrição e tato, as falhas de sua conduta ou as deficiências de seu trabalho, num esforço para ajudá-lo a melhorar.

Se a situação não se modificar, pode ser-lhe explicado que, a menos que surjam melhoras, um dos três recursos disciplinares terá que ser adotado. Assim, o empregado é pôsto a par de sua verdadeira situação, sem ser humilhado perante os colegas de trabalho e sem ver suas finanças perturbadas num período difícil, em que se estará esforçando por melhorar.

seu tempo". Essa moça era, de fato, o que pode haver de mais parecido com uma secretária perfeita, embora fôsse difícil, às vezes, chegar até os padrões que ela se impunha. Qualquer pequena penalidade que se applicasse a ela teria o efeito de verdadeira tragédia.

(11) Tais medidas podem tornar-se imperativas, excetuadas as primeiras, quando há razões de ordem orçamentária ou financeira que obriguem a sua adoção, mas nessa hipótese não podem ser encaradas como medidas disciplinares e a reação psicológica que assim provocam é inteiramente diferente. O supervisor que, em tal circunstância, as determina, está agindo por imposição superior e não o faz por sua própria iniciativa. Quando isso ocorre, os empregados podem preferir as suspensões e os cortes de salário à demissão pura e simples, conservando a lealdade ao chefe e mesmo o desejo de trabalhar sob suas ordens.

O chefe pode registrar as entrevistas em memorandos para um arquivo confidencial sôbre o pessoal que com êle trabalha, de modo a dispor de dados que poderá exhibir a seus superiores ou ao órgão central de pessoal, se os casos o exigirem. Se a repartição, como seria desejável, conta com um especialista para os problemas de pessoal, o chefe naturalmente discutirá com êle os casos que forem assumindo proporções mais sérias. Também o empregado interessado, na hipótese citada, deverá poder discutir seu problema, em caráter particular, com aquêle especialista.

Se o chefe registra atos e fatos contrários ao servidor, deve também, por uma questão de justiça, anotar aquilo que represente crédito para o funcionário. Alguns administradores de grande experiência no serviço público raramente registram os fatos positivos, de modo que a ficha pessoal do bom empregado é reduzida, contendo apenas a anotação dos aumentos, promoções, comissões e dos atos de que os mesmos decorreram. Os elogios constam, geralmente, de cópias autenticadas. Esse sistema tem uma vantagem de ordem prática, evidente quando, por exemplo, surge a oportunidade de uma representação contra determinado servidor. Se êsse empregado é pessoa de influência política, é embaraçoso para o chefe alinhar a crítica presente a comentários favoráveis e a fatos por êle mesmo registrados em outras oportunidades, num esforço de imparcialidade e justiça. E' mais fácil a representação dêsse tipo se o registro menciona apenas os dados negativos e mesmo na questão da apuração da eficiência verifica-se essa tendência unilateral, no sentido de definir o empregado apenas como bom ou como mau. Infelizmente, porém, alguns chefes não apreciam devidamente o esforço que assim desenvolvem os técnicos de pessoal, no sentido de emitir julgamentos equilibrados. (12)

(12) Certa vez, o autor dêste livro redigiu relatório contrário a uma servidora que pleiteava transferência para função técnico-científica, na repartição em que o mesmo trabalhava. Tal pretensão era apoiada por um grupo político e estava sendo praticamente imposta à repartição pelo Ministro respectivo. A funcionária interessada havia trabalhado

Dum ponto de vista de administração prática, tanto os chefes de nível inferior, como os técnicos de pessoal, têm mais ou menos que ajustar seus processos de trabalho aos traços peculiares do chefe do departamento. Não são todos os chefes de maior responsabilidade que reconhecem os esforços despendidos para chegar a um julgamento equilibrado. Alguns dêles são constituídos de tal forma que esquecem o que é bom e só vêem o que é mau, e assim, quando um especialista em pessoal discute com um desses chefes a conveniência de atribuir ao servidor determinada tarefa, expondo tanto os méritos do funcionário, que pesam noventa e cinco por cento, quanto os defeitos, que completam os cinco por cento restantes, pode chegar à conclusão de que o chefe só leva em conta êsses cinco por cento contrários. Pode também verificar que certas razões, que ponderará contra a atribuição de determinado encargo a um servidor, são repetidas e usadas contra o mesmo servidor ao se cogitar de tarefa inteiramente diferente e na qual as restrições não teriam cabimento. Por exemplo, um empregado pode ser fraco em matéria de relações com o público e seu chefe, ou o técnico de pessoal, pode emitir parecer contrário à sua designação para serviço que envolve contatos com o público. O chefe superior pode encarar isso como a condenação do empregado para qualquer tipo de trabalho, recusando-se mesmo a discutir uma eventual possibilidade de sua escolha para outras tarefas, para as quais êle tenha todos os requisitos. Êsse é um caso em que o esforço no sentido de emitir uma opinião justa, sensata e equilibrada pode produzir resultados inteiramente opostos aos desejados. E, uma vez que os técnicos de pessoal e os super-

anteriormente na divisão do autor, em outro serviço, não como cientista, mas como auxiliar em funções de escritório e, naquela ocasião, o autor havia escrito, a seu respeito, o seguinte: "Ela é uma excelente arquivista, leal e trabalhadora", e tal afirmação foi usada repetidamente, como apoio à pretensão de transferência para um cargo científico. O ilustre chefe da repartição que combatia a transferência indesejável comentou, rindo, uma vez durante a discussão do caso: "Não duvido que fôsse verdade, mas preferia que você não tivesse dito isso".

visores têm mais interêsse em obter resultados do que em obedecer a critérios teòricamente certos, tendem a apresentar, não julgamentos equilibrados sôbre seus subordinados, mas argumentos capazes de conduzir à adoção das medidas que lhes parecem acertadas. Podem chegar à conclusão de que o melhor processo de estabelecer distinção entre os possíveis candidatos às diferentes tarefas consiste em graduar o calor e o entusiasmo dos comentários que fazem a propósito dos mesmos. Nada dizem contra os empregados, porque tudo o que disserem de desfavorável pode não ser esquecido e ser mal-utilizado no futuro.

Uma técnica muito utilizada para impedir que um bom funcionário seja designado para o desempenho da tarefa errada é a de sugerir outro candidato, melhor ajustado à função, e salientar tudo aquilo que o indica para seu desempenho, sem nada assinalar quanto às deficiências que o primeiro, nesse particular, porventura apresenta. Na realidade uma das melhores maneiras de impedir uma designação inconveniente consiste em não combater a proposta errada, mas, em contraposição, sugerir solução diferente, que convença por ação de contraste.

Demissões por motivo disciplinar

As demissões disciplinares e seu processamento ocupam largo espaço na atual literatura sôbre administração de pessoal e a propósito os reformadores do serviço civil dividem-se em dois campos opostos: 1) o da "porta aberta", em que se acredita que o chefe responsável pelas nomeações deveria ter poder quase irrestrito de demitir; 2) o da "porta fechada", em que se defende o ponto de vista de que tal poder deve caber exclusivamente ao órgão de pessoal, competindo ao chefe executivo tão-sòmente preferir as acusações e, com base nelas, suspender o funcio-

nário. A legislação federal adota o princípio da porta aberta e exige apenas que, ao empregado demitido pelo chefe que nomeia, seja fornecida uma declaração escrita das razões da dispensa, reconhecendo-lhe, igualmente, a oportunidade de defender-se das acusações escritas, mediante comprovantes das alegações que fizer. O funcionário assim dispensado pode apresentar tôda a documentação que quiser, mas seu afastamento do serviço é fato consumado com o ato da autoridade administrativa. A Comissão do Serviço Civil não tem autoridade nem mesmo para proceder a uma investigação, a menos que o empregado alegue que seu afastamento obedeceu a razões de ordem política ou religiosa, ou se acontecer que sua demissão tenha sido como fundamento dados obtidos através do sistema de apuração de eficiência controlado pela Comissão. Em alguns dos sistemas estaduais e municipais, os julgamentos pela agência central de pessoal ou pelos tribunais, são incidentes comuns nos processos de demissão e os empregados podem ser reintegrados nas antigas posições contrariamente aos desejos e aos pareceres de seus superiores.

No serviço federal, são extremamente raras as demissões por motivos disciplinares, pela seguinte série de razões:

1. Se os empregados são cuidadosamente selecionados, mediante provas competitivas bem planejadas, e se as repartições são administradas de acôrdo com princípios razoáveis, as oportunidades para demissões são raras. O servidor geralmente é bem ajustado à função para que foi escolhido, mesmo sem perspectivas de promoção.
2. Uma vez que, sob as leis em vigor, o empregado não tem proteção contra as demissões, é muito comum que prefira demitir-se, voluntariamente, a enfrentar uma demissão disciplinar, que significa sempre uma nota desabonadora, ao passo que o pedido de exoneração pode ser explicado

como melhor convier ao servidor. Outra vantagem, é que o afastamento voluntário não impedirá o funcionário de conseguir emprêgo em outra parte, o que não ocorre com a demissão.

3. Os empregados sabem que não dispõem de proteção legal e, assim, alguns naturalmente recorrem à proteção política. No serviço federal parece, às vêzes, que o total de influência política varia na razão inversa da eficiência do empregado. O histórico dos bons funcionários, de longos anos de serviço, mostra, com freqüência, a inexistência de recomendações, ou empenhos políticos, ao passo que os registros pessoais de alguns maus servidores às vêzes constituem grossos "dossiers", porque tais elementos cultivam o prestígio político e podem acumular muitas cartas de recomendação de membros do Congresso. Quando se esboça uma oportunidade para demissão, o simples exame de assentamento individual mostrará, ao administrador sensato, a possibilidade da criação de um caso político.

4. A hierarquia no serviço federal, é geralmente longa, com muitas instâncias entre a autoridade que nomeia e que demite e o chefe imediato do servidor faltoso. Assim, se êsse chefe verifica que um determinado auxiliar representa, positivamente, um caso de demissão, tem que enfrentar verdadeira barricada. Tem que convencer seu superior imediato de que a demissão é a única saída e impressioná-lo de tal modo com o problema que êle se sinta compelido à ação. Cada superior que se seguir, na escala hierárquica, terá que ser, igualmente, convencido e forçado a agir, até atingir, no pôsto supremo, o homem a quem cabe a decisão final. Para que a solução se pro-

cesse rapidamente, é essencial que o servidor faltoso haja, de fato, cometido ofensa grave ou seja culpado de ato ou omissão que haja atraído, ou que seja capaz de atrair a atenção pública. Nessas hipóteses, a ofensa fala por si e é óbvia a necessidade de ação punitiva. Se, ao contrário, a acusação que se faz é de ineficiência, preguiça, incapacidade, o chefe que focaliza o problema pode, em consequência, ter sua própria capacidade supervisora posta em dúvida no alto da hierarquia. Mesmo que se venha a reconhecer que lhe cabe razão, o caso não assumirá, possivelmente, nenhum caráter de urgência: a qualquer tempo pode ser feita alguma coisa a respeito. E' provável que todo mundo — exceto o supervisor imediato — venha a se esquecer do assunto. Aquêl supervisor é o único que entra dia, sai dia, terá que lutar, realmente, com o servidor incapaz. Se conseguir afastar êsse elemento das tarefas diárias realmente importantes, nem mesmo terá que se preocupar muito com a questão do desperdício dos dinheiros públicos, porque, uma vez que expôs o fato a seus superiores, considera alijada de si a responsabilidade.

Há sempre necessidade de se verificarem os fatos denunciados pelo supervisor imediato. Os altos chefes administrativos têm razão em pôr em dúvida a eficiência e a habilidade dos supervisores que advogam demissões. Na administração de pessoal tem bastante aplicação o velho ditado "quando um não quer, dois não brigam". Em alguns casos, tanto o supervisor como o empregado faltoso podem ter razão; há situações que são verdadeiros conflitos de personalidade, nas quais dois funcionários, de boa capacidade, não conseguem ajustar-se um ao outro. Certos supervisores são excelentes em alguns aspectos do trabalho, mas já não são tão bons nos contatos com subordi-

nados que não sejam bem do tipo que consideram ideal. Tal como, num recente discurso, ponderou o Dr. W. W. Stockberger, chefe do serviço de pessoal do Ministério da Agricultura, muitas vêzes a atitude negativa dos empregados tem origem na má atuação dos respectivos supervisores.

Sob a política da porta aberta, que prevalece no serviço federal, pode acontecer grave injustiça a um bom empregado cuja ética pessoal proíba o apêlo às influências políticas. Tais empregados podem ser facilmente eliminados se forçados a pedir demissão e muitos dêles se decidem prontamente a fazer tais pedidos, levados pelo desprezo que nêles desperta um mau supervisor ou seus padrões de trabalho. Cita-se, a propósito, o exemplo de uma repartição que perdeu dois de seus mais brilhantes e jovens colaboradores, graças à atitude de um supervisor, que insistia em que os mesmos observassem certas regras técnicas notòriamente reputadas como falhas. Esse chefe queria o trabalho feito e não admitia que as regras que adotava fôssem discutidas por quaisquer jovens intellectuais. Nenhum dos colaboradores sentiu disposição para entrar em luta e levar o caso à consideração da chefia suprema; ambos preferiram deixar o serviço. Posteriormente voltaram ao serviço público, em cargos de concurso e fizeram brilhantes carreiras.

Em outro caso, um chefe burocrático tentou forçar a demissão de um excelente funcionário com base em acusações de caráter secreto que, mais tarde se soube, haviam sido formuladas por uma mulher, também funcionária, sabidamente merecedora de pouco crédito. O chefe da vítima, animado pelo caráter secreto que conseguira dar ao caso, calorosamente advogou, junto à chefia suprema, a instituição de uma comissão de inquérito. Quando as acusações foram finalmente levadas ao conhecimento do interessado e da comissão que investigava o assunto, imediatamente perderam a consistência. O funcionário foi declarado isento de culpa e a comissão propôs a demis-

são da mulher que fizera as acusações infundadas, a qual mais tarde foi aposentada por debilidade mental. O chefe que dera curso ao caso era novo na organização; se conhecesse bem o ambiente, nunca teria dado importância a acusações feitas por uma pessoa sabidamente destituída de senso de responsabilidade.

A necessidade de se atribuir capacidade investigadora aos técnicos de pessoal

A observação do que se passa no serviço federal leva à conclusão de que cada chefe executivo deveria ter, entre seus auxiliares, um especialista de pessoal devidamente qualificado, a menos que tenha sob suas ordens número reduzido de funcionários que possa atender, prontamente, a tôdas as questões de pessoal que surjam na organização. Aos olhos do administrador cheio de ocupações, que tem diante de si complexos problemas de gerência e de política administrativa, grande parte dos casos de pessoal que comumente aparecem é considerada coisa insignificante, de somenos importância. E' preciso tempo para que se chegue aos fatos e, de ordinário, mais tempo ainda para que se alcance uma solução. Chefes e subordinados, com os nervos à flor da pele, discutem indefinidamente e o chefe da organização não dispõe de tempo para ouvi-los esgotar o problema que os preocupa, o que representaria a primeira providência no sentido de restabelecer-lhes o equilíbrio mental. O que é preciso não esquecer é que, embora o assunto não se revista de maior importância para o chefe executivo, representa matéria vital para o empregado e talvez até mesmo para o seu supervisor imediato, aos quais preocupa durante tôdas as horas de trabalho e talvez também nos momentos de lazer. Pode afetar todos aquêles que com ambos mantêm contatos oficiais e perturbar a paz de suas famílias. (13) Se se deseja,

(13) Quando acontece a grupos de servidores estarem instalados em núcleos mais ou menos isolados, como é o caso do serviço dos índios,

realmente, manter adequadas condições de trabalho, é essencial que se resolvam os problemas pessoais, antes que os mesmos assumam aspectos de crise.

São quatro as principais razões que justificam a existência de um técnico de pessoal no "staff" do chefe executivo, a saber:

1. Quase todos os problemas têm dois lados e ambos êsses lados devem ser ouvidos e investigados. Por mais honesto, justo e capaz que seja um supervisor, só lhe é possível dar sua versão do caso. Não poderá apresentar a outra face da questão porque nem sempre será capaz de vê-la.

2. No momento em que um supervisor ante sérias dificuldades com determinado empregado chega à conclusão de que terá que tomar, oficialmente, atitude contrária a êsse servidor, é justo que lhe dêem meios para completa investigação do assunto. Não é razoável que êle próprio tenha que lutar pela consideração do caso ao longo de tôda a linha hierárquica.

3. Os chefes colocados no tôpo da escala hierárquica deveriam receber não a enumeração de uma série de acusações e defesas, mas os resultados de uma investigação imparcial, feita por pessoa qualificada, e acompanhada das sugestões que o caso comportar.

4. Para que realmente se cheguem aos fatos, num problema de pessoal, é preciso que o especialista seja altamente qualificado, tanto para o diagnóstico, quanto para o tratamento. Êle deve conhecer, de modo completo, não apenas as nor-

os servidores vêm-se em situação de inteira interdependência, não apenas quanto ao trabalho, mas até mesmo quanto à recreação. Certas situações que então se apresentam seriam cômicas, se de fato não fôsssem trágicas.

mas que regem a administração de pessoal, bem como as praxes usadas no serviço, mas também a técnica do serviço social.

A menos que o técnico tenha conhecimento real do elemento humano de uma grande organização, ser-lhe-á impossível apreender todos os complexos fatores que frequentemente entram em jôgo, os quais envolvem, a miúdo, as condições físicas e mentais do empregado, ou de membros de sua família, as situações decorrentes de parentesco, as dificuldades de natureza financeira. E' verdade que tais fatores representam problemas pessoais, de caráter estritamente privado e haverá quem os considere de nenhum interesse para o Estado-empregador. Mas as investigações geralmente revelam que certos complicados problemas de pessoal com que o Governo se vê a braços, em suas relações como empregador, têm suas origens em assuntos de caráter estritamente particular. A situação não pode ser corrigida sem que se removam as causas que a criaram e é comum que o empregado seja incapaz de fazer o diagnóstico e a cura de seu caso. Mais frequentemente ainda, não conhece os recursos de aperfeiçoamento oferecidos pelo próprio ambiente em que vive, nem os meios pelos quais poderá lançar mão dêles. Seu superior, por sua vez, quase nunca tem melhor conhecimento ou experiência da técnica de serviço social que o caso requer e só se apercebe do fato de que o trabalho do subordinado é inteiramente insatisfatório. Situações desse tipo exigem a atenção de pessoa com treino e habilidade no trato dos fatores pessoais.

São comuns os casos de dificuldades financeiras resultantes, direta ou indiretamente, de moléstias em pessoas da família do servidor. Os vencimentos e salários não são sujeitos à penhora, mas os credores podem recorrer às repartições para obter o pagamento de dívidas. O resultado de tais apelos depende do grau em que seja exer-

cida discrição administrativa. As queixas podem ser inteiramente ignoradas; os empregados em débito podem ser censurados, numa carta de reprimenda, ou, quando estiver em cena um chefe que se interesse pelos respectivos subordinados, pode ser providenciado o exame da verdadeira situação e tentada uma medida qualquer capaz de ajustá-la. Nas repartições mais organizadas, criaram-se caixas de socorro ou de empréstimos, para auxiliar os empregados, em tais emergências. Em outras, há funcionários transformados em agiotas cobrando juros ilegais e ameaçando as vítimas com medidas extremas, na hipótese de atraso das prestações. Sabe-se de casos em que os chefes costumavam tomar dinheiro emprestado aos subordinados, sem jamais se lembrarem de lhes pagar. Um dos deveres do técnico de pessoal é esclarecer situações dêsse tipo e, para poder fazê-lo, deve agir como um banqueiro, tornar-se conhecedor da verdadeira situação econômica do servidor, de seu crédito e de suas responsabilidades e, com o concurso do interessado, elaborar um programa.

As condições físicas e mentais do empregado interessam diretamente ao Estado e, cada vez mais, aumentam as facilidades oferecidas aos servidores em matéria de assistência médica. A dificuldade maior, no momento, reside no reconhecimento dos casos, pois muitas condições físicas são facilmente diagnosticáveis, mas os desarranjos mentais apresentam-se freqüentemente obscuros. O supervisor ou administrador do tipo médio nem mesmo pode ser tido como capaz de identificá-lo; já fará muito se puder suspeitar da origem mental de determinada dificuldade. Se o enfêrmo comete algum desatino mais evidente, a providência a adotar é razoavelmente simples e rápida, porque o paciente pode ser imediatamente entregue a um alienista. Se não ocorre essa circunstância, e se o supervisor não pode chegar a um juízo definitivo, freqüentemente se vê impedido de tomar qualquer me-

dida prática, uma vez que o caso assume aspectos cujo estudo exigiria muito mais tempo do que o que o supervisor lhe pode dedicar. Os especialistas de pessoal deveriam ter experiência em psiquiatria, de modo a poderem aliviar os chefes e supervisores da responsabilidade desses diagnósticos, sendo-lhes também possível, através de contatos com os serviços médicos do Governo, obter facilidades de exames e inspeções e orientação para tratamentos. (14)

(14) Não são muito numerosos os casos desse tipo, mas a maioria dos administradores defronta-se com um ou outro, ao longo de vários anos de serviço, e é bem feliz aquêlle que, passando em revista as experiências de sua chefia, pode dizer que os resolveu bem. O autor vai relatar agora o pior de seus casos. Conseguira êle forçar o pedido de demissão de um funcionário excepcionalmente qualificado, mas que se recusava, de maneira definitiva, a aceitar os padrões de conduta tradicionais no serviço do Governo. Numa repartição cuja finalidade era, primeiramente, a coleta de dados e, só de forma secundária, a prestação de assistência técnica, êsse empregado se recusava, peremptoriamente, a organizar e apresentar os dados, alegando que isso não era senão a base do trabalho de fato importante, que consistia na prestação daquela assistência. Infelizmente, a opinião que o servidor deduzia dos fatos era diametralmente oposta à que o chefe da repartição dos mesmos concluiu. A norma usual, que era a simples apresentação não copelo empregado e assim, tanto o chefe, como seus assessôres, um dos quais o autor, chegaram à conclusão de que cumpria afastar o funcionário e foi o autor o escolhido para arrancar-lhe o pedido de demissão. Foi lançada mão do recurso da entrevista pessoal e o empregado continuou largo tempo na fôlha de pagamento, enquanto procurava outro emprego. A entrevista foi muito menos penosa do que se supôs, porque o servidor era, de fato, um perfeito cavalheiro. Alguns anos mais tarde, o autor leu, no cabeçalho de um jornal: "Professor universitário alveja o deão e suicida-se". O deão havia falado a êsse subordinado do mesmo modo que o autor o havia feito, anos antes, e tal como vários outros o fizeram, no curso de uma vida profissional relativamente pouco extensa. Daquela vez, porém, a tensão nervosa fôra forte demais e o empregado matara o deão e logo após se suicidara. Pouco antes desse fato, o autor viera casualmente a saber da longa história de desajustamento individual que havia por trás do caso, mas só depois do acidente pôde perceber, realmente, que se tratava de desajustamento mental, e dos mais sérios. Não se vai deduzir, daí, que um especialista de pessoal altamente qualificado fôsse capaz de ter feito muito melhor, mas o autor acha que um técnico desse tipo poderia talvez ter pesquisado os componentes da história pessoal do empregado, chegando, assim, a identificar fatos merecedores da atenção de um psiquiatra. O supervisor comum não tem nem tempo, nem conhecimento, nem habilidade para tratar um caso desse tipo. A dispensa pura e simples do servidor pode resolver o problema de uma repartição e criar, ao mesmo tempo, numerosos problemas para outras repartições.

Outro caso surgido no mesmo serviço apresentou contraste feliz. Nêle, o caráter mental da dificuldade foi prontamente reconhecido e o chefe pôde conseguir competente diagnóstico. Os relatórios dos primeiros alienistas consultados foram desencorajantes, mas exames posteriores permitiram conclusões diferentes. Seguiu-se o tratamento, e tão satisfatório, que o funcionário voltou ao trabalho um ano depois, completamente curado.

Se a vida doméstica do funcionário é uma sucessão de aborrecimentos e dificuldades é muito difícil que êle possa ser eficiente e ajustado, em sua atitude funcional. Certos empregados, do tipo extrovertido, contam tôdas as mágoas que os acabrunham e a maioria dos chefes tem bastante simpatia humana para fazer concessões. O fato de que a situação é conhecida e compreendida, permite ao empregado trabalhar com razoável eficiência. Mas há também funcionário do tipo reservado, que nada diz sobre seus assuntos pessoais e que não dá ao supervisor nenhuma possibilidade de conhecer a situação real em que se encontra. Numa reunião recente, certo chefe declarou que se surpreendera diante das abundantes dificuldades surgidas em casos criados por servidores que, até então, haviam tido vida funcional impecável. De repente, sem qualquer possibilidade de previsão, aconteciam coisas sérias. Quando nenhum fato ligado ao trabalho explica tais quebras de padrão, a origem tem que ser procurada na vida particular do empregado. Se a repartição puder dispor do concurso de um especialista de pessoal rico em compreensão e simpatia humana, capaz de conquistar a confiança dos empregados e de merecer-lhes o respeito e que disponha de tempo para dedicar a seus problemas, estará em condições de evitar conseqüências desastrosas. A experiência mostra que êsse trabalho requer muito tempo. O empregado reticente não caminha pela sala a dentro e conta suas penas em cinco minutos. Tem que sentir, primeiro, que pode confiar no técnico e, em seguida, tem que dispor de tempo para contar a história a seu jeito, às vêzes aos pedaços. Quando o especialista conhece os fatos, está em posição de considerar os remédios possíveis.

Se cada uma das subdivisões maiores do serviço público federal dispusesse de especialistas de pessoal, êstes teriam, naturalmente, suas próprias associações, formais e informais, as primeiras interessadas sobretudo em fazer

progredir os padrões oficiais de administração de pessoal e as segundas orientando sua ação no sentido da assistência recíproca, nos casos difíceis. Frequentemente, a solução de um problema está numa mudança de ambiente, ou de supervisão. Nem sempre uma mudança dessas pode ocorrer dentro de uma mesma repartição, nem mesmo dentro de um único departamento ou Ministério. O servidor quase nunca tem meios de promover sua própria transferência, especialmente se não tem familiaridade com a organização em que trabalha; tem que encontrar quem o ajude. (15)

Em quase toda questão de pessoal que se ameaça tornar séria, deve ser procedida uma investigação, inteiramente independente, em torno da atitude, tanto do empregado que originou o caso, quanto de seu supervisor imediato. Tal investigação deveria ocorrer ao primeiro sinal de crise, porque êsses casos tendem a ir de mal a pior e quanto piores ficam, mais difíceis se apresentam de corrigir. Esse trabalho exige gasto de tempo considerável e o exercício de especial habilidade. São três os fatos que contra-indicam a entrega dessas investigações a funcionários situados, na linha hierárquica, entre o chefe queixoso e o servidor acusado: 1) a falta de independência para entrar na questão, que pode envolver sua própria situação funcional e as normas e regras a que a mesma se subordina; 2) a falta de tempo, uma vez que seus deveres normais não lhes permitem dedicar às investigações a atenção que as mesmas requerem; 3) a falta de habilidade e de experiência para o trabalho especializado de relações humanas que tais casos envolvem.

(15) O autor já viu mais de uma vez, dois ou mais chefes reunirem-se e discutir, com absoluta franqueza, a transferência de um empregado em situação difícil. O supervisor que concordava em dar outra oportunidade ao servidor, num novo ambiente, ficava sabendo exatamente em que consistia a dificuldade. As vezes, chegava mesmo a discuti-la com o empregado, uma vez decidida a transferência. Se a dificuldade surgira de um conflito de personalidade ou de inconvenientes ambientais, a mudança geralmente produzia resultado. O transferido, via de regra, esforçava-se para ter bom êxito e para evitar motivos de crítica. Ocorrem, porém, casos de insucesso, de previsão fácil quando a questão se origina de hábitos pessoais do empregado.

Investigações confiadas aos próprios funcionários da organização ou a cargo do órgão central de pessoal — Alguns estudiosos de administração de pessoal são de opinião que tais investigações deveriam ser feitas, inicialmente, pelo órgão central de pessoal, como por exemplo a Comissão de Serviço Civil, ou por um tribunal administrativo. O processamento da investigação conduz a um verdadeiro dilema: se ela é imediatamente providenciada, coloca toda a hierarquia da repartição interessada sob controle, antes mesmo de esta poder examinar com cuidado o caso e de tomar a propósito qualquer atitude. Se o órgão central espera que a chefia investigue o problema e que o administrador tome uma decisão, não apenas se estará perdendo tempo precioso, mas igualmente arriscando os resultados finais, pois o caso pode transformar-se em sério e desastroso desentendimento entre os funcionários responsáveis da repartição e o órgão central de pessoal. Além disso, os órgãos centrais não dispõem, em geral, de pessoal qualificado para investigar, com eficiência, em todos os campos. Muitos casos exigem conhecimento íntimo do trabalho executado nas repartições, e é possível que os investigadores do órgão central não possuam esse conhecimento.

O autor é de opinião que a primeira e urgente investigação deve ser procedida por um funcionário conhecedor dos problemas de pessoal, embora pertencente ao "staff" do chefe da repartição. No serviço federal esse funcionário faria parte do pessoal da própria seção ou repartição, não do departamento ou ministério, a menos que esse departamento constituísse um bloco administrativamente coeso.

Ao proceder ao trabalho de investigação, o funcionário geralmente começa no nível da hierarquia em que surgiu o caso e caminha daí para cima, até reunir todos os dados necessários, ou até que o caso se resolva por si mesmo. O investigador, que age como assistente e conselheiro do chefe da repartição, não tem, propriamente, ne-

nhuma autoridade para expedir ordens ou para dar instruções aos funcionários subordinados; seu trabalho consiste em obter o conhecimento dos fatos familiares a tais funcionários, em fazê-los conhecedores de outros, que haja descoberto e em discutir, com êles, possíveis remédios e soluções que o caso comportar. Não pode fugir a isso, se tiver realmentê o desejo e a intenção de apresentar à autoridade suprema um relatório perfeito e completo. Não raro sucede que, como resultado da pesquisa dos fatos e da discussão de eventuais soluções, o supervisor situado ao longo da escala hierárquica decide, sob sua própria responsabilidade, adotar certa medida que o investigador aprova com simpatia. Pode acontecer que o investigador a tenha sugerido, implícita ou explicitamente, mas o supervisor a aceitará como coisa sua, como solução a que chegou sem imposição e, freqüentemente, sem pressão externa. E' possível que seu julgamento tenha sofrido um pouco a influência do investigador, mas, pelo menos, com êle estará evitando a si próprio uma franca reprovação de seus superiores, ou do órgão central de pessoal, sem que sua autoridade tenha sido violentamente comprometida. O técnico de pessoal não tem capacidade para dar ordens, mas tem muita fôrça moral, pois os chefes subordinados sabem que tudo aquilo que êle apurar levará ao conhecimento do chefe supremo e não ignoram quais as sugestões que poderá fazer. Assim, a situação se orienta para um ajustamento, que poderá significar uma mudança de atitude, uma alteração de normas e de métodos, por parte do supervisor. O empregado acusado nem sempre é o único que tem culpa. (16)

(16) Em certo caso, um funcionário teve uma desavença em serviço e foi acusado de tentar jogar o antagonista do alto de uma escada, num quarto andar. A comissão de inquérito instituída para apurar o fato, acabou por declará-lo inocente, por dois votos contra um, da grave imputação. Não obstante, teve êle seus vencimentos reduzidos, por se haver empenhado em luta dentro da repartição e foi transferido para a divisão em que o autor trabalhava. Um funcionário dêsse tipo representa um problema incômodo. Poucas semanas depois, o chefe da seção de que o servidor fazia parte declarava-o incapaz de cumprir as ordens recebidas e assinalava seu caráter violento.

Se cada repartição tivesse entre seu pessoal um bom especialista em relações humanas, o número de erros, em casos de natureza pessoal, seria muito reduzido. Ainda dentro das linhas regulares de autoridade administrativa, tal como estão estabelecidas na maioria dos setores da administração pública federal, cabe sempre o recurso ao Ministro ou Secretário de Estado, o qual tem, ou deveria ter, em seu corpo de auxiliares, um técnico em assunto de pessoal. Os recursos dão ao chefe do Departamento a oportunidade de verificar a atuação dos chefes e dos especialistas que lhes são subordinados, do mesmo modo que lhes permitem conhecer também os demais funcionários sob a respectiva supervisão.

Dentro do mesmo raciocínio, concluir-se-ia logicamente pela vantagem do apêlo final ao Presidente da República, o qual dispõe, como órgão específico de pessoal, da Comissão de Serviço Civil. As conclusões da Comissão têm caráter apenas assessório para o Presidente, que é quem decide, em última instância, sobre a ação a determinar. Ainda que a natureza puramente orientadora das conclusões do órgão central não signifique a resposta correta, nem possivelmente a única resposta, do ponto de vista da boa administração de pessoal, é, de fato, a única res-

Quando esse funcionário compareceu ao gabinete do chefe, para a entrevista particular que resultou da comunicação feita por seu supervisor imediato, tinha os nervos em tal estado de tensão que qualquer um percebia como pudera travar a luta corporal que motivara a transferência. No curso da entrevista, ficou patente que o chefe de seção interpretara mal as instruções aplicáveis a serviços pouco habituais na seção, ao passo que o moço violento as apreendera corretamente. De acôrdo com o ponto de vista do acusado, este não fizera mais do que defender a interpretação que dera ao assunto com o vigor que lhe parecera razoável. A essa altura, foi chamado o chefe de seção, para ampla discussão do problema técnico e, no curso da conversa, êle admitiu francamente que se havia enganado e pediu desculpas ao acusado. Por mero acaso conseguimos, no incidente relatado, descobrir precisamente o remédio que convinha e que consistiu em mostrar ao empregado que não tínhamos prevenção contra êle em razão de seu passado. Ele e o chefe de seção se fizeram amigos e êste, dall em diante, passou a confiar-lhe os trabalhos mais difíceis. É muito possível acontecer que os subordinados tenham razão e que os chefes estejam errados. Os administradores situados no tôpo da escala hierárquica receberão sempre muito bem os fatos capazes de evitar equívocos, tanto no trabalho propriamente dito, quanto nas relações com os empregados. O problema consiste em atingir os fatos e quase nunca é possível chegar aos mesmos, com absoluta isenção, ouvindo-se apenas os supervisores, ainda que do melhor tipo.

posta legal, até o ponto em que interessa à administração federal. No caso Myers, a Côrte Suprema decidiu que o poder do Executivo para remover funcionários burocráticos era inteiramente independente do Congresso. Uma lei que declarasse as conclusões da Comissão de Serviço Civil ou de um tribunal administrativo de aceitação obrigatória pelo Presidente seria possivelmente inconstitucional, de acôrdo com a decisão citada. E' fato que o Presidente poderia, por decreto executivo, tornar as conclusões da Comissão imperativas para seus ministros ou poderia fazê-los cientes, de modo informal, de sua decisão de acatar tais conclusões, mas a qualquer tempo poderia mudar de idéia, como medida de ordem geral ou no que diz respeito a casos particulares.

CAPÍTULO X

REPRESENTAÇÃO DE CLASSE DOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

As Associações de Servidores

Quando as organizações ou empresas crescem demasiado, o mesmo acontece com a hierarquia, nos quadros de pessoal; os funcionários mais graduados, mormente os da esfera administrativa, não podem então conhecer pessoalmente todos os empregados, como não podem, também, ficar familiarizados com as condições vigentes em tôdas as várias unidades ou subdivisões.

No que se refere às informações, estas dependem principalmente dos relatórios dos funcionários de nível hierárquico inferior, geralmente os que exercem funções executivas propriamente ditas.

Por vêzes, êsses relatórios não merecem confiança, porque deturpam os fatos ou, como acontece com mais freqüência, apresentam-se unilaterais, mostrando, apenas, um dos aspectos da realidade.

Os administradores que desejam ser bem informados sobre todos os aspectos da realidade, sobre tudo o que efetivamente se passa, a fim de poderem tratar com espírito de justiça a todos os empregados, procuram métodos ou maneiras que lhes permitam atingir tôdas as fontes de informação.

Ao mesmo tempo, os administradores dêsse tipo procuram dar aos empregados subalternos possibilidades de contato fora e à margem dos canais competentes, ou seja, da linha hierárquica administrativa normal.

Três meios principais se desenvolveram, apresentando todos algumas vantagens quanto a êsses objetivos:

1. Representação dos empregados em uma organização formal, prestigiada ou mesmo orientada pela administração;
2. Organizações de empregados tipo sindicato;
3. Representantes ou delegados para o trato de problemas de pessoal, responsáveis junto ao administrador.

Deve-se observar que êsses sistemas não se excluem mutuamente, todos os três podem ser simultaneamente utilizados em uma mesma organização ou empresa.

O método de delegados ou representantes no “staff” do administrador ou chefe, está ligado a quase todos os capítulos dêste livro e será objeto de maiores considerações neste capítulo, que trata especificamente dos problemas de representação dos empregados, sindicatos ou associações de servidores públicos.

Representação de empregados

A expressão “representação de empregados” tal como usada aqui, se restringe à representação estabelecida pela administração, sob sua própria autoridade e com objetivo de examinar e formular recomendações a respeito de assuntos de interesse dos empregados.

Tal expressão não inclui os meios pelos quais os funcionários executivos mantêm relações com os representantes das organizações independentes e voluntárias de empregados — que serão devidamente examinados na parte seguinte dêste capítulo; também não se refere aos “comitês” especiais “ad hoc”, estabelecidos de vez em quando por funcionários administrativos responsáveis, para o fim de examinar certos e determinados problemas ou casos específicos de pessoal. Tais “comitês” especiais “ad hoc”

foram, durante anos, utilizados com freqüência pelos funcionários administrativos do serviço civil nacional, embora tenham sido geralmente estabelecidos em caráter temporário e para determinado objetivo específico.

Tratamos, aqui, das entidades formais, organizadas, de estrutura mais ou menos permanente e de natureza mais ou menos idêntica às chamadas "Company Union", ou Associações.

Alguns autores, impressionados com o fato de que certas empresas progressistas foram favoráveis às representações de empregados, acharam conveniente que também os governos as adotassem e imitassem, nesse particular. Em alguns casos, êsses tratadistas criticaram severamente a administração do pessoal do serviço civil federal, porque tais entidades e métodos não foram uniformemente adotados. Que semelhantes métodos tenham um lugar de destaque em algumas importantes organizações da administração pública federal, como o Serviço Postal, a Imprensa Oficial e inúmeros outros, não é de admirar. Embora assim seja, em relação a tantos e tão importantes serviços, pode-se perguntar se os resultados são mais satisfatórios do que no sistema em que a administração trata com os representantes das uniões voluntárias independentes.

Limites prefixados de objetivo e de espaço não permitem uma discussão pormenorizada do que pode, vantajosamente, ser feito em diferentes organizações que têm seus próprios problemas específicos. Aqui, as discussões se devem confinar aos largos aspectos do problema, ao exame das possibilidades de emprêgo generalizado dêsse método de representação de empregados em todo o serviço, por tôda parte, caso se tenha verificado sua exequibilidade. Cabe também observar se a administração de pessoal, no plano do serviço público, se encontra com os flancos demasiado abertos aos ataques, porque não abra-

çou de maneira universal a prática seguida nas grandes emprêsas industriais mais progressistas.

Nas emprêsas particulares encontram-se geralmente três grupos:

1. Proprietários ou acionistas;
2. Gerentes ou administradores; e
3. Finalmente, “a mão-de-obra”, os empregados, os trabalhadores.

Em alguns casos, proprietários e gerentes ou administradores se encontram reunidos. Os gerentes ou administradores, contudo, se diferenciam da mão-de-obra, ou seja, dos trabalhadores; quase sempre, êstes últimos se alinham em lados opostos. O trabalho dos gerentes ou administradores é obter lucros para os proprietários e justificar seus próprios cargos e salários. O objetivo dos trabalhadores é obter os mais altos salários possíveis e as maiores vantagens. Muito freqüentemente, os objetivos dêsses dois grupos chocam-se, entram em conflito. Um mecanismo formal, no estilo de um plano de representação ou organização de empregados, pode, perfeitamente, atenuar e ajustar êsses conflitos.

Na maioria dos serviços públicos americanos, tais elementos não estão presentes. As emprêsas do serviço público existem para proporcionar serviços, não para obter lucros. O pagamento de vencimentos e salários não se origina de ganhos ou lucros, porém das dotações orçamentárias ou verbas que lhes forem destinadas. Mesmo no caso em que haja rendas obtidas dêsses serviços, tais rendas são distribuídas entre os proprietários, gerentes e trabalhadores. Vencimentos e salários não ficam na dependência de lucros; são fixados e regulados por um corpo legislativo, o qual, muitas vêzes, é governado por outras considerações que não os lucros ou as possíveis rendas decorrentes do serviço prestado.

Nos Estados Unidos da América, muito raramente se pode encontrar, nos diferentes níveis de govêrno, uma linha

de demarcação bem clara, entre a administração e o trabalho. Todos os empregados trabalham sob condições mais ou menos iguais ou parecidas, no que tange aos salários, à remuneração dos serviços prestados.

Os funcionários públicos de categoria superior sabem que inúmeros trabalhadores hierárquicamente inferiores são relativamente mais poderosos do ponto de vista político e relativamente melhor pagos. Será vantajoso, para os que se encontram no tópo da escala hierárquica, não tentarem reduzir os salários ou a remuneração dos grupos de nível hierárquico inferior.

Em muitos setores do serviço público federal, muitos dos elementos do nível hierárquico superior são bastante realistas para sentir que há vantagem em melhorias ou aumento do nível geral de salário adotado para a generalidade dos serviços governamentais, e sabem, além disso, que o impulso efetivo do reajustamento se origina, principalmente, nos movimentos dos grupos de salários mais baixos. Via de regra, não surgem interêsses contrários, e por isto não há necessidade de mecanismo para ajustá-los.

Uma clara distinção é feita por vêzes entre os grupos superiores, nomeados politicamente, e os empregados permanentes do serviço civil classificado.

Alguns funcionários permanentes do serviço civil, no tópo da escala hierárquica, têm contudo que trabalhar junto aos chefes, politicamente nomeados pelo Governo. Na maioria dos casos, as relações entre os funcionários permanentes e os chefes políticos não estão bem definidas ou padronizadas. Quase sempre os funcionários de nível superior devem ajustar-se com o seu trabalho à personalidade, à individualidade e mesmo às idiossincrasias de seu chefe; o novo chefe geralmente em nada se assemelha ao seu predecessor. Tais funcionários podem servir sob um chefe e desempenhar funções outras sob seu sucessor. Vêzes há em que um funcionário de nível superior se excede de tal maneira na obediência servil ao

chefe político, ou aos órgãos do Congresso, que acaba incompatibilizado com seus colegas. Isto é, porém, um acaso e não a regra geral, o que não permite estabelecer-se uma regra para o desenvolvimento de um sistema interno de reajustamento de tais situações.

Uma diferença mais real se encontra em muitos setores entre o pessoal científico, profissional e técnico de um lado, e do outro o pessoal burocrático, de funções meramente administrativas.

Aqui, geralmente, há uma distinta diferença no que diz respeito às qualificações educacionais e à formação. O conflito se levanta sobre as qualificações para fins de promoção aos cargos administrativos e de supervisão. Surgem, também, questões acerca de determinado grupo de cargos, no concernente à necessidade de treinamento científico, técnico ou profissional para bem desempenhá-los.

Se os cargos são classificados como científicos, técnicos e profissionais, por isso mesmo exigindo grau mais elevado de educação — os servidores dos grupos inferiores burocráticos não profissionais têm muito menores possibilidades de acesso. Este conflito não se verifica em todo o serviço público; afeta somente alguns “bureaux” ou escritórios; na opinião do autor deste livro, só se manifesta em alguns momentos especiais. Os casos agudos de conflitos aconteceram, por exemplo, quando os grupos administrativos superiores tentaram profissionalizar um velho estabelecimento que previamente não exigia elevados padrões profissionais para grande número de seus cargos. O autor ignora a existência desses conflitos em órgãos ou agências recentes, que tenham iniciado suas atividades com uma nítida demarcação entre as funções dos diversos cargos. Nesses novos serviços a distinção é aceita como parte do natural esquema das coisas.

Outra linha de clivagem estreitamente ligada a tais conflitos, em algumas repartições, se estabelece entre os

chefes das chamadas unidades de administração-geral que tratam de finanças, contabilidade, abastecimento, contrôlê central do pessoal e os chefes das unidades específicas, de serviço que realizam objetivos-fins pròpriamente ditos, Esta clivagem é particularmente notada em algumas agências científicas, técnicas e profissionais, em que os chefes das unidades de administração-geral vieram de cargos burocráticos, enquanto os chefes das unidades operatórias são profissionais. Em alguns assuntos tais como orçamento, contabilidade, compras, as unidades de administração-geral controlam; e o contrôlê sempre significa certa margem de conflitos. Algumas organizações reduziram grandemente êstes atritos entregando as funções de administração-geral a homens que são, por sua vez, científica ou tènicamente treinados, os quais possuem uma real compreensão do trabalho da repartição.

Aqui, novamente, o problema é de administração e não para um "comité" representativo, formal, destinado a ajustar conflitos. Graças à ausência de linhas claramente definidas entre a administração e os trabalhos, na maioria dos órgãos do serviço público, e pelo fato de muitas decisões vitais para os empregados serem formuladas pelo corpo legislativo e não pelos administradores, parece-me que não têm cabimento comparações com as empresas particulares.

Alguma coisa que pode ser vital nessas empresas -- porque diz respeito a seus problemas e decisões básicas -- pode ser rígida e pouco viva no serviço público, no qual os assuntos são mais amplos, as decisões afetam vastos e generalizados interêsses. Em muitos ramos do serviço público os administradores verificarão que os "comités" nomeados para considerar problemas ou casos particulares, incluindo representantes dos empregados, seleccionados para êste problema específico, são, de fato, de maior significação e menos provàvelmente cairão em desuso.

Um bom encarregado de pessoal estimulará o uso de tais “comités” especiais, que têm assuntos vitais a considerar e que são constituídos, da parte dos empregados, de representantes escolhidos para o exame desse problema particular, que podem ser representantes de sindicatos ou de órgãos representativos peculiares, como veremos a seguir.

Unões de Servidores Públicos

Tipos de uniões — Ao discutir uniões de empregados do govêrno, é de primacial importância considerar, desde logo, os diferentes tipos de uniões que comumente são encontrados no serviço público.

Três tipos exigem menção:

1. Uma união de profissionais de um dado ofício, cujos membros tanto podem ser empregados públicos como particulares, e, que não é, de maneira alguma, relativa exclusivamente ao serviço público. Exemplos desse tipo são as Uniões ou Sindicatos de tipógrafos, maquinistas, eletricitas. Ordinariamente, tais uniões são filiadas à Federação Americana do Trabalho (A. F. L., American Federation of Labor). Em algumas instâncias, uma representação local dessa União nacional pode ser composta, em sua maioria, senão inteiramente, de empregados no serviço de um dos níveis de govêrno.

2. Uma união constituída exclusivamente de uma dada classe, ou um grupo de classes correlativas de empregados, tais como, por exemplo, professôres, postalistas, agentes de correio, ferroviários. Tais uniões podem ou não ser filiadas à Federação Americana do Trabalho ou C.I.O. (Committee for Industrial Organisation). Se são

filiadas, constituem uma unidade distinta, com os membros do serviço público a constituírem sua quase totalidade de associados, como no caso dos empregados dos Correios do Governo Federal, ao passo que, nas uniões de professôres, os empregados pertencem a diferentes níveis de governo.

3. Uma união constituída de diversas classes de empregados, tendo como traço comum, geralmente, o emprêgo que lhe é dado pelo mesmo governo. A Federação Nacional de Empregados foi a primeira das uniões dêsse tipo, no Serviço Federal. Seu quadro de membros incluía tudo, desde trabalhadores do mais ínfimo salário, como encarregados de limpeza doméstica e trabalhadores não qualificados, aos funcionários públicos de mais alta remuneração, ou seja, os chefes administrativos e os cientistas e profissionais de maior importância. Também incluía alguns empregados em atividades de construção e conservação que desempenhavam funções de caráter permanente, e cujo trabalho era, a muitos respeito, semelhante ao dos membros das Uniões comuns de ofícios, particularmente pintores, carpinteiros, eletricitas, empregados de construção, engenheiros, e assim por diante. No começo, a Federação Nacional de Empregados era filiada à Federação Americana do Trabalho, mas diferenças oriundas da duplicidade entre as uniões de ofícios regulares e parte dos membros da Federação Nacional, levaram esta a se retirar, passando a ser uma entidade à parte, agora independente. Como resultado do rompimento, surgiu uma nova união geral de empregados públicos, a Federação Americana dos Empregados do Governo, filiada à A. F. L. Pouco depois, uma outra união geral,

a União Americana dos Empregados Federais, (United Federal Workers of American) filiada ao C.I.O., foi estabelecida.

Os problemas administrativos e de pessoal surgidos dêsses diferentes tipos de uniões, são radicalmente diversos; por conseguinte, pouco há que lucrar através da tentativa de discutir a sindicalização ou o unionismo no serviço público como um todo. Cada tipo tem de ser considerado em separado.

Uniões profissionais de ofícios regulares — As uniões de ofícios reunindo tanto empregados no serviço público como trabalhadores industriais e ligados à A.F.L., deixam, ordinariamente, de estabelecer qualquer linha demarcadora definida entre o emprêgo público e o particular.

Antes, procuram compelir o empregador público a utilizar os seus membros, adotar seu horário, pagar de acôrdo com sua escala que é, ordinariamente, numa base horária ou diária. De maneira geral, não se manifestaram favoráveis ao salário anual distinto para os seus filiados que são empregados públicos. Parecem preferir o que consideram como uma escala mais flexível de salários, mais facilmente ajustável do que as escalas de salário anuais às mudanças ou variações do custo de vida, bem como às vantagens ganhas na indústria particular através de uma atividade bem organizada. Não apoiaram a avaliação da eficiência e as vantagens de pagamento na base da eficiência individual.

Os corpos ou órgãos legislativos, quer no âmbito do govêrno nacional, quer no das municipalidades, têm demonstrado tendência para aceitar o princípio de pagamento na base da escala da união, ou seja, a remuneração vigente, para os membros da união, na comunidade em que o trabalho é feito. Algumas vêzes, um mecanismo qualquer é estabelecido para determinação dessa escala, ou periódicamente ou quando ocorrem mudanças.

E' óbvio que os órgãos legislativos, particularmente nas municipalidades, sofrem grande pressão no sentido de se tornar o govêrno um empregador regular do pessoal pertencente a tais instituições.

As exceções mais importantes à regra geral de não distinguir entre empregadores públicos e privados são notadas nos assuntos de licença com pagamento e de aposentadoria remunerada, no caso de incapacidade prematura ou velhice.

As uniões de officios que têm número considerável de membros no govêrno federal cooperam ativamente com outras uniões no desenvolvimento da legislação de aposentadoria que as inclua em seus dispositivos.

Uniões de serviços — Uniões constituídas de uma classe particular ou grupo de classes correlacionadas de empregados públicos, tais como, agentes dos correios, policiais, bombeiros, professôres, têm um problema radicalmente diferente das uniões de officios regulares, porque os salários de tais grupos são fixados ou estão sob a discrição do corpo legislativo, sem base direta de comparação com as emprêsas particulares. Seus efetivos são suficientemente grandes e suas occupações e atividades suficientemente distintas, de maneira que os órgãos legislativos ordinariamente fixam os níveis de pagamento e as condições de trabalho em leis separadas ou, pelo menos, em artigos ou dispositivos à parte. Esses grupos têm, muitas vêzes, os elementos essenciais de um serviço de carreira, com dispositivos especiais, desde o ingresso na função ao sistema de aposentadoria. Os empregados dos correios são abrangidos pelas leis gerais do serviço civil e de aposentadoria.

Essas uniões de carreiras profissionais, se assim podemos chamá-las, interessam-se, em primeiro lugar, pela legislação especial que diz respeito a seus filiados; sobretudo, dedicam particular atenção, via de regra, àquela determinada classe de funcionários a quem incumbe a aplicação e a administração das leis e dos regulamentos a que

se subordina o exercício da profissão. Só muito esporadicamente se envolvem, de modo direto, na legislação geral de pessoal do serviço público, sendo de salientar-se que essa forma de organização resulta da existência de grupos distintos de trabalhadores, cada um dêles numericamente significativo e de características bem definidas, congregando profissionais de funções altamente especializadas. Esses empregados não desejam, naturalmente, que a massa heterogênea de servidores públicos se envolva nos problemas típicos de sua profissão, os quais raramente estarão em condições de compreender, do mesmo modo que nunca estão, via de regra, particularmente interessados nos problemas que possam afetar a generalidade dos servidores. Tais grupos, intrinsecamente numerosos e, conseqüentemente, não desprovidos de poder político, encontram-se, de ordinário, em excelente posição para cuidar de seus próprios interesses.

Uniões gerais — As uniões heterogêneas, organizadas em base vertical e nas quais o traço comum é um mesmo empregador, enfrentam situação inteiramente diversa. Os princípios que determinam os níveis de salários e as condições de trabalho dos profissionais que a essas uniões são filiados decorrem de uma legislação de caráter geral ou, quando isso não ocorre, são produto de uma série vaga e descoordenada de determinações perdidas na massa dos estatutos e regulamentos. Quando é a última hipótese que prevalece, algumas dessas determinações podem ser de interesse vital para a totalidade do grupo, mas a maioria delas tem importância apenas para uma reduzida fração desse grupo, ou mesmo para um ou outro individuo isolado. Enquanto as uniões de serviço ou as uniões profissionais de ofícios regulares têm seus principais contatos com uma determinada classe de funcionários administrativos e com um setor especial da legislação, a união industrial heterogênea tem que lidar com uma grande variedade de grupos administrativos e com diversos e nu-

merosos capítulos da legislação. De um ponto de vista objetivo, não é possível separar a administração de pessoal da administração-geral, nem das normas e práticas do serviço. Assim, a união heterogênea tem que atender a uma infinita variedade de assuntos e freqüentemente o faz não porque deva proteger o interêsse concreto da totalidade de seus membros, mas para satisfazer a um grupo reduzido de filiados, grupo tão pequeno que seria praticamente incapaz de defender-se sem o auxílio da união.

Assim é que aos responsáveis pelas uniões dêsse tipo cabe a difícil tarefa de representar grupos diversos numa verdadeira miríade de diferentes situações. Os problemas de caráter mais importante e mais geral põem-nos, via de regra, em contato com os corpos legislativos ou com a alta administração. Os de menor significação e mais específicos em seu conteúdo, podem levá-los até uma seçãozinha minúscula, situada no fim de complicada linha hierárquica, na qual deverão resolver uma dificuldade qualquer, que talvez consista no problema individual de um empregado, injustamente tratado por seu superior.

Repercussão da divisão de poderes governamentais nas atividades das uniões — A diferença principal entre as uniões de servidores públicos, seja qual fôr o tipo a que pertençam, e as uniões de trabalhadores particulares decorre do fato de que, no govêrno americano, predomina o sistema de divisão de poderes. Os corpos legislativos votam os recursos financeiros e determinam ou controlam a determinação de assuntos tão vitais como os salários e os vencimentos, os horários e as condições de trabalho e assim, nesses tópicos mais amplos e mais gerais, a primeira — senão a última — instância das uniões governamentais é o legislativo, que representa diretamente o povo. Via de regra, as uniões apelam para a administração — para o executivo — apenas quando surgem questões miúdas e de natureza especializada. Os problemas de maior importância ordinariamente discutidos com a

administração dizem respeito a normas e regulamentos elaborados em obediência a leis ou se referem à interpretação de tais normas e regulamentos, casos em que, como um último recurso, cabe geralmente o apêlo ao legislativo. Se a união chega à conclusão de que a dificuldade reside na própria lei, pode procurar modificá-la; se a dificuldade decorre da interpretação que o administrador dá à lei, pode lutar pela clarificação do texto legal, de modo a evitar que tal interpretação seja possível.

Relações da união com os administradores — Mesmo quando se têm em vista os contatos das uniões com a Administração, há traços que diferenciam a união de servidores públicos da união industrial. Na maioria dos serviços públicos, o chefe executivo e seus auxiliares diretos são escolhidos pelo critério político, donde decorre que a instância administrativa final é, na realidade, um funcionário político. No serviço governamental, especialmente no âmbito federal, a linha hierárquica é, de ordinário, muito longa, de modo que são muitas as instâncias que interferem nas decisões, até que se alcance, efetivamente, a instância suprema. Se a união é bem organizada e bem coordenada, — ou, poderíamos mesmo dizer, bem disciplinada — os assuntos se desenrolam em sua hierarquia mais ou menos segundo o que ocorre na esfera governamental. Se os funcionários de determinado serviço não conseguem resolver satisfatoriamente certa dificuldade surgida na unidade em que se integram, levam o caso ao conhecimento da união, cujos representantes entram em contato com a alta administração. Em geral, os representantes das uniões locais são, êles próprios, empregados, freqüentemente subordinados aos supervisores contra os quais têm que reclamar. Já os funcionários mais importantes da união central não são, de ordinário, subordinados a tais supervisores e podem, mesmo, ser empregados exclusivos da união, não figurando nas fôlhas de pagamento do govêrno. Se a união dispõe de funcionários

competentes e se há boa coordenação entre o órgão central e as diversas células locais, sua atuação, nos diversos casos, pode ser eficiente. Se uma questão surgida numa das ramificações locais envolve assunto de interesse para todo um departamento, ou mesmo para todo o serviço público, os representantes centrais da união podem levá-la à consideração do órgão legislativo, da alta administração ou de ambos, conforme o caso.

A utilização desse sistema de recurso ascendente às várias instâncias da hierarquia depende, como salientamos, de coordenação e cooperação dentro da própria união. Se tal entrosamento não existe, o órgão local pode tentar resolver diretamente as dificuldades, pela ação de seus próprios representantes junto às autoridades supervisoras do governo. Não é incomum, em tais circunstâncias, que os representantes locais da união, incumbidos de resolver a questão, sejam subordinados às autoridades administrativas contra as quais são feitas as queixas e, nessa hipótese, o caso assume antes a feição comum de um litígio trabalhista, com o patrão de um lado e o empregado de outro, num prognóstico de muito atrito e exaltação. Podem, então, circular rumores de que a Administração está dispensando empregados pelas atividades que os mesmos desenvolvem nas uniões. Tais casos podem resultar de atritos anteriores, verificados entre representantes locais e centrais da união ou podem conduzir a êsses atritos. Assim, por exemplo, um membro da união local pode sentir-se descontente com a atuação da direção central da união e decidir resolver seus assuntos sozinho; ou, ainda, diante de assunto de interesse para várias outras células locais ou mesmo para a totalidade do grupo profissional, pode agir sem esperar que a união chegue à formulação de uma política, ou à definição de uma atitude. É evidente que, em tal hipótese, não pode haver harmonia entre os representantes locais e a direção central da união. Fatos dessa natureza põem os ad-

ministradores do govêrno em situação difficil, pois os superiores têm que enfrentar a questão de apoiar os subordinados num litigio de trabalho exposto à luz da publicidade ou deixá-los sem amparo e, assim, humilhá-los publicamente.

A forma hierárquica da estrutura administrativa do govêrno federal americano propicia o mecanismo razoavelmente ordenado para a apresentação de queixa e para o respectivo exame, com a possibilidade de um apêlo final ao Congresso, nos assuntos mais amplos, que envolvem questões de lei e de política geral. Em casos de injustiça que atinja indivíduos ou grupos há tôda uma linha semelhante de recursos aberta até o chefe do departamento ou mesmo até o Presidente da República. Êste último, se o desejar, poderá utilizar a Comissão do Serviço Civil como um órgão de investigação, em casos da natureza apontada, embora, como assinalamos a propósito de outro assunto, não fique obrigado a aceitar as conclusões da Comissão e seja pouco viável que o Congresso venha a estabelecer um tribunal de serviço civil situado acima do Presidente, em grau de recurso, na hipótese de essa autoridade remover, por exemplo, um funcionário qualquer, de um pôsto puramente administrativo. Na realidade, também, os representantes da união podem levar mesmo casos de interesse individual à consideração dos membros do Congresso, por meio de conexões pessoais e os congressistas se podem envolver diretamente nas questões, discutindo-as com as autoridades administrativas competentes. Isso ocorre frequentemente, em casos individuais. Cada uma das casas do Congresso dispõe da faculdade de proceder a investigações e se as reclamações chegam ao domínio público ou se revelam o que possa ser considerado como situação critica, poderá organizar-se uma comissão de exame ou investigação do assunto pôsto em foco. E' de mencionar-se aqui, porém, que nem sempre essa faculdade de investigação do Congresso se exerce através das comissões for-

mais de inquérito. Tanto uma comissão regular dêsse tipo como o órgão legislativo incumbido do exame e estudo dos orçamentos podem perquirir, oficial ou extra-oficialmente, as origens de um caso pessoal qualquer, surgido numa repartição determinada. São muitas as instâncias a que se pode apelar para a solução dos casos, cabendo apenas à união organizar-se e disciplinar-se de tal forma que lhe seja possível recorrer, com vantagem, a tôdas elas.

O direito de greve — A questão do direito de greve dos servidores públicos surge invariavelmente quando se discute a organização das uniões de funcionários. Numa democracia, o serviço prestado pelos empregados públicos visa o interêsse da coletividade e, como regra geral, é essencial ao bem-estar comum. Assim, a primeira vítima, numa greve de servidores públicos, é sempre o povo. E' verdade, todavia, que tais greves nunca são dirigidas deliberadamente contra a massa, mas visam atingir os agentes políticos e administrativos da mesma, o que, entretanto, não altera o fato de que é o povo que elas afetam e prejudicam em primeiro lugar. No campo dos transportes, em que a gerência dos serviços repousa em mãos de organizações particulares, prevalece legislação que, embora não proibindo a greve, estabelece mecanismo de acôrdo e mediação, o qual terá que ser usado e esgotado antes de poder a greve revestir-se de legalidade. Tal legislação conta com o apoio do povo e, de modo geral, das emprêsas e de seus empregados e os princípios que a inspiram aplicam-se, com muito maior fôrça, aos grupos de servidores públicos que exercem funções consideradas essenciais ao interêsse do povo.

Se moral e legalmente se nega, assim, aos servidores públicos o direito de greve, segue-se, por uma questão de justiça e equidade, que é essencial a existência de adequado mecanismo para apresentação e exame das queixas oriundas de situações que surjam no serviço. Nesse particular, somos inteiramente favoráveis à organização

dos funcionários em uniões, chefiadas por elementos de sua própria escolha, sendo que os de maior responsabilidade devem ser pagos pela própria união e, assim, livres do contróle das autoridades administrativas. Os funcionários do Governo são, em última análise, servidores do povo e pelo mesmo são pagos. Os chefes administrativos são agentes dêsse povo, aos quais cabe, transitòriamente, a direção dos serviços públicos. Ambos os grupos devem lealdade ao povo e à lei. Se tais chefes entendem que podem determinar a seu critério exclusivo as condições a prevalecer no emprêgo público; se desrespeitam as leis que o povo, por seus representantes, fêz votar determinando aquelas condições, então é necessário que os funcionários que lhes são subordinados disponham de um instrumento apropriado, através do qual possam emitir seus apelos, ao povo e a seus representantes legislativos.

Ilustrando o assunto com um exemplo histórico, lembraremos que durante a Grande Guerra alguns ministros resolveram, como medida de política geral, que nenhuma alteração nos níveis de salário seria feita em seus ministérios, enquanto durassem as hostilidades. Em consequência do conflito o custo da vida subira aos saltos, especialmente em Washington. Os funcionários que não dispunham de casa própria viram-se impossibilitados de manter o nível de vida, mesmo modesto, a que estavam habituados e aquêles que possuíam casa enfrentavam, ainda assim, grandes dificuldades, face aos aumentos verificados nos dois outros itens igualmente importantes do orçamento familiar; isto é, alimentação e vestuário. Diante da atitude assumida pelos ministros, os funcionários não podiam tentar movimento algum junto ao Congresso, utilizando os canais administrativos normais. Nenhuma solicitação de reajustamento de vencimentos era feita nos pedidos de verbas de tais ministérios e, assim, qualquer servidor que apelasse para o Congresso estaria sabotando a política do respectivo ministro. Mas, na realidade, o povo ameri-

cano nunca reconheceu nos responsáveis pelos ministérios autoridade individual e irrestrita para fixar níveis de salário, nem para determinar políticas gerais de vencimentos. Vez por outra essa autoridade pode ser parcialmente delegada àqueles chefes, mas sempre com a ressalva da aquiescência ou do contróle do Congresso, que detém a capacidade de fixar tais níveis e determinar aquelas políticas. Como cidadãos, os funcionários têm o direito, constitucional e inquestionável, de recorrer ao Congresso para defesa de seus interesses e, no que diz respeito à administração do Govêrno Federal principalmente, o Congresso exerce as funções de um Conselho Diretor.

Filiação às organizações trabalhistas — O reconhecimento, aos servidores públicos, do direito de se congregarem em organizações profissionais e de se fazerem representar por elementos de sua própria escolha, pertencentes ou não aos quadros da Administração, conduz, naturalmente, à seguinte questão: “Deve ser permitida às organizações profissionais do serviço público a filiação às entidades trabalhistas, como a Federação Americana do Trabalho ou a Comissão de Organização Industrial?” Não parece haver, para tal pergunta, apenas uma resposta satisfatória, porque é preciso que se leve em conta a diversidade de situações e de condições, diversidade que pode ser ilustrada com os dois extremos que se seguem.

Em muitos governos locais e estaduais, como ocorre também no Govêrno Federal, encontram-se servidores que são membros de entidades profissionais devidamente reconhecidas e filiadas, por exemplo, à Federação Americana do Trabalho. Alguns dêsses profissionais exercem funções mais ou menos permanentes, enquanto outros só de forma ocasional trabalham no serviço público. Se o govêrno se recusar a admitir membros das organizações trabalhistas, estará, talvez, assumindo atitude de franca oposição à preferência do eleitorado. Se exigir daqueles que ingressarem no seu serviço o desligamento das orga-

nizações profissionais, ou se estabelecer que tais empregados se devem abster de atividades nas ditas organizações, enquanto permanecerem a seu serviço, estará fazendo mais ou menos a mesma coisa. No governo federal, como na grande parte dos governos municipais de maior importância, a tendência observada tem sido não apenas no sentido do reconhecimento officioso dessas organizações, mas também no da aceitação das escalas de salário e dos horários de trabalho aprovados pelas uniões. As forças políticas que operam na democracia americana tendem a fazer com que essa seja a atitude predominante, nas comunidades onde as classes trabalhistas se apresentam altamente organizadas.

No outro extremo situam-se as uniões ou associações policiais das municipalidades americanas e de alguns dos Estados da Federação. Alguns dos mais sérios problemas da administração municipal resultam de greves e das desordens que as mesmas provocam. Se as uniões ou associações dos servidores das forças policiais fôsem diretamente ligadas à organização trabalhistas, seria ainda mais difícil, aos governos, a preservação da necessária neutralidade que lhes cabe manter perante as facções que se enfrentam nas disputas. A polícia tem que se constituir de representantes do povo, que não pertencem nem a um grupo, nem a outro; tem que adotar, como sua, a política que represente o pensamento dos funcionários eletivos que conduzem os negócios públicos. Se aos patrões, ou aos empregados dissidentes, não agradar a atitude assumida pela polícia no decurso de uma greve, o remédio de que podem lançar mão consta do recurso ou aos tribunais ou à câmara secreta, nas eleições subseqüentes. O controle da polícia, quer pelo grupo dos patrões, quer pelo dos empregados, seria contrário aos fundamentos da democracia e às instituições democráticas.

Entre os dois extremos citados, de servidores profissionais de ofícios regulares e de membros das forças po-

liciais, há, naturalmente, tôda uma longa série de gradações. E' evidente que cabe ao órgão legislativo, em sua qualidade de conselho diretor do govêrno, determinar a política a seguir, nessa matéria de interêsse público, pois a menos que isso haja acontecido, o assunto ficará reduzido a uma série de soluções parciais, adotadas, em cada caso, pela autoridade executiva competente. O chefe executivo, que teòricamente é um representante do povo, na realidade quase sempre se filia a um ou a outro grupo, na matéria de que vimos tratando. Já o legislativo, em seu conjunto, é em geral mais representativo do povo e mais inclinado a obedecer à vontade popular. As minorias freqüentemente se defendem da parcialidade dos chefes executivos apelando para os corpos legislativos e o dever da Administração não consiste no traçado de políticas baseadas no critério individual de seus chefes, mas na execução das normas traçadas pelos representantes legislativos.

No que se refere à definição de políticas, deve ser levada em consideração a circunstância de que, na atual democracia americana, os grupos organizados de pressão ocupam posição definida, se bem que extralegal, no processo de elaboração legislativa. Os legislativos freqüentemente agem em função da pressão política, às vêzes emanada de uma minoria e não raro têm que atuar como árbitros entre grupos de influência. Assim, qualquer conjunto de individuos a que seja negado o privilégio de associar-se a um grupo de pressão, representativo de seus interêsses econômicos e sociais, estará sendo colocado em situação nitidamente desvantajosa, no que concerne à matéria legislativa. O velho rifão "a união faz a fôrça" é uma verdade que a democracia americana hoje reconhece e todos os tipos de grupo tendem a organizar-se, para aumentar em fôrça. Os servidores do govêrno encontram-se em posição particularmente vulnerável, porque: 1) tudo que afeta, de modo vital, suas condições de trabalho, resulta,

em última análise, de ação legislativa; 2) seus salários provêm, via de regra, de dinheiro oriundo de impostos e são numerosos os grupos de pressão, organizados fora do serviço civil, que se batem por uma política de redução de impostos. Em muitos setores do govêrno, as despesas com pessoal constituem o maior dos itens orçamentários e, diante disso, tais grupos de pressão vêm lutando ou pela diminuição do número de empregados ou pela redução dos níveis de vencimentos. Se os servidores públicos não se puderem filiar a grupos situados fora da Administração e cujos objetivos se oponham a êsses que apontamos, estarão em posição extremamente fraca.

Fala-se numa bela teoria, segundo a qual os legisladores, reconhecendo a situação peculiar dos servidores do Govêrno, fariam ponto de honra o conceder-lhes tratamento justo e leal, insensíveis à atuação de todos os grupos externos de pressão. O reconhecimento dêsse princípio e sua aplicação prática tornam-se fatores essenciais, tôda vez que uma decisão legislativa nega a determinado grupo de servidores públicos o direito de filiação às organizações de influência, representativas de seus interesses sociais e econômicos.

Até o ponto em que recua a história de nossa administração pública, torna-se evidente que o Congresso sempre deu pouca atenção às questões relativas aos salários e às condições de emprêgo dos servidores públicos — até que os mesmos passaram a organizar-se em associações profissionais. Há provas de que, depois da Lei do Serviço Civil, de 1883, e depois que grandes grupos de cargos públicos passaram da alçada de influência do Congresso para o campo do sistema do mérito, os funcionários públicos perderam muitas de suas prerrogativas e, de modo geral, sofreram um decesso progressivo em seu nível de vida. Tais desvantagens foram acompanhadas do aumento do número de horas de trabalho e de maiores exigências de rendimento profissional. Os velhos registros mostram

que, no tempo do “pistolão”, os “cavalheiros dos minis-
térios”, como eram chamados os funcionários que ser-
viam em Washington, trabalhavam das dez às três, go-
zando freqüentemente da regalia da saída no curso do
trabalho, para uma refeição, e que, além disso, percebiam
salários de fato elevados. A instituição das “sinecuras”
e as facilidades das substituições não eram fenômenos
desconhecidos. A introdução do sistema de horários ra-
zoáveis de trabalho e de sérias exigências para ingresso
na função pública e para manutenção no emprêgo cons-
tituiu providência por todos os títulos recomendável, mas
não se pode ocultar, infelizmente, que de 1855 até o iní-
cio da Grande Guerra o Congresso pouca atenção dispen-
sou à questão da remuneração dos servidores públicos.
Os grupos que conseguiram melhor tratamento foram, es-
pecialmente, ou aquêles ligados a profissões organizadas
ou os integrantes de conjuntos funcionais numerosos, como
os serviços postais, os quais, espalhados por todo o país,
foram suficientemente grandes para ter prestígio político.
A sorte dos pequenos grupos isolados, sem organização e
sem representação, foi, em alguns casos, verdadeiramente
trágica. (1)

A organização em uniões profissionais e a filiação às
entidades trabalhistas têm sido os fatores determinantes
da atenção dispensada pelo Congresso a assuntos de inte-
rêsse vital para os empregados públicos. Se o legislativo
houvesse, espontâneamente, considerado tais assuntos na
medida conveniente, a organização de uniões jamais teria

(1) No Observatório Naval dos Estados Unidos trabalhava um pe-
queno grupo de especialistas civis, cuja função era o preparo do alma-
naque naval. Essa publicação era ideada de tal modo que qualquer na-
vegador com ela equipado, ainda que dispondo de um exemplar velho
de quatro ou cinco anos, poderia, pela data do mês, conhecer a posição
das estrêlas e assim determinar a latitude e a longitude de sua posição.
Os encarregados de tal trabalho eram diplomados por universidades,
com excelentes registros acadêmicos, mas ao tempo da investigação pro-
cedida pela Comissão Mista do Congresso percebiam salários inferiores
aos de muitos dactilógrafos de tipo comum. Constituíam um pequeno
grupo isolado, pelo qual ninguém se interessava. Sòmente quando as
uniões conseguiram despertar a atenção do Congresso para o problema
geral dos salários dos empregados públicos é que os técnicos civis a
que fizemos referência lograram melhor compensação.

assumido a importância de que hoje se reveste no serviço público, exceto, talvez, nos grupos de servidores de menores salários. Nos primeiros tempos das organizações profissionais, muitos funcionários não viam afinidades entre seus problemas e os interesses da massa trabalhista, nem consideravam as uniões como coisa de que deveriam participar. A união encontrou sua grande oportunidade no descaso do Governo e tirou proveito dela mostrando que pela arregimentação profissional seria possível conseguir-se a correção de muitos erros. A primeira união geral, a Federação Nacional dos Empregados Públicos, tem sido, no geral, de caráter conservador, tanto nos métodos quanto no programa. Muitas organizações civis a ela se aliaram, para defesa de importantes tópicos de seu programa e a Federação nunca as comprometeu, nem aos mais ilustres e conservadores de seus membros, com o recurso a métodos espetaculares e berrantes. Sua chefia tem sido sempre do tipo intelectual, inteiramente identificada com a realidade dos fatos e em dia com as melhores práticas administrativas, fazendo empenho, sobretudo, em ressaltar a qualidade intrínseca de seus casos, na qual repousa a força de sua atuação, embora não descure inteiramente as artes da ação de massa e da pressão dos grupos, nem lhe falte habilidade política. Os fatos têm demonstrado tão grande afinidade entre o programa dessa união e o interesse do público que, de modo geral, a imprensa lhe é sempre favorável, sendo-lhe igualmente reconhecido um dos mais importantes lugares entre os defensores do sistema do mérito.

São muitos os que, na América, encaram a extensão do sistema do mérito, a preservação de sua integridade e o aperfeiçoamento de suas técnicas como uma das maiores necessidades do regime democrático e os que assim pensam reconhecem, via de regra, que as uniões e as entidades de classe contribuem para a consecução de tais objetivos. As uniões dos empregados públicos em setores

sob o sistema do mérito demonstram esclarecido interesse pelo desenvolvimento desse sistema, que não representa, para elas, apenas um sensato ideal de administração eficiente, mas sim a garantia de uma vida profissional ordeira e justa, regulada por normas estáveis e definidas. A proteção política e os privilégios pessoais, atuando na administração de um serviço subordinado aos princípios do sistema do mérito, significam injustiça e discriminação. As uniões esforçam-se para eliminá-las, considerando, sobretudo, o interesse do grupo.

Mais do que qualquer dos defensores do sistema do mérito situados fora do serviço, os funcionários públicos sabem da importância de servidores competentes, da base ao ponto mais alto da linha hierárquica. Talvez que, ao contrário do que supõe o vulgo, a maioria dos servidores de boa formação goste de trabalhar num serviço eficiente, no qual todos saibam o que estão fazendo e porque o fazem, onde o trabalho se desenvolve com precisão e rapidez e onde os servidores são considerados segundo sua capacidade. Ao contrário dos observadores estranhos ao círculo de trabalho, os funcionários conhecem os pormenores e freqüentemente são capazes de apontar aquilo que está errado, sabendo que o erro provém de influências políticas. Esforçam-se, via de regra, para a implantação de uma administração eficiente.

Os servidores, especialmente aquêles organizados em uniões, procuram obter aumento de salários mediante métodos de pressão e com freqüência combatem as reduções de pessoal, as quais, se às vèzes representam medida de interesse público, muitas outras são cegas e desarrazoadas, significando verdadeira mutilação dos serviços. Face à situação predominante, a atitude razoável parece consistir em permitir-se aos funcionários a apresentação de suas reivindicações aos corpos legislativos, utilizando-se dos métodos de que lançam mão outros grupos profissionais, na defesa de seus interesses perante os legisladores.

CAPÍTULO XI

ATIVIDADES POLÍTICAS

Num governo sob o regime do filhotismo, é de supor que os servidores civis participem de atividades político-partidárias e contribuam para os fundos de campanha dos partidos. As contribuições poderão não ser inteiramente voluntárias, mas, ao contrário, verdadeiros impostos. Cartões numerados para um jantar caro, que se destine a aumentar os fundos do partido ou a eliminar o *deficit* da campanha, poderão ser enviados pelo correio ao servidor que ocupe cargo obtido por ação política. Este tem o privilégio de remeter um cheque ou devolver o cartão numerado mas sabendo de que lado está o seu ganhão-pão, geralmente envia o cheque. Durante a campanha, o servidor consciencioso, que ocupe cargo de favor político, toma férias enquanto trabalha para seu partido ou facção. (1) Os servidores menos escrupulosos consideram as atividades políticas, em benefício do partido ou fração, parcelas de suas obrigações funcionais, pagas pelos contribuintes. A maior parte das horas de expediente, durante esse período, poderá ser dedicada ao preparo de material de campanha. Pode acontecer que os funcionários politicamente escolhidos, que tenham a seu cargo verbas globais decidam, então, que o capim que cresce ao longo das estradas deva ser todo cortado. E assim,

(1) Nos Estados onde domina um só partido, a verdadeira luta se trava entre as facções desse partido, e se verifica nas eleições primárias. Se uma facção perde o domínio das posições, freqüentemente os seus membros são demitidos, para darem lugar aos da facção vencedora.

as verbas destinadas à conservação de estradas são distribuídas entre os eleitores, à razão de alguns dólares para cada um. As autoridades e os servidores públicos procuram assegurar a própria continuidade, mediante a compra disfarçada de votos, com o emprêgo do dinheiro dos contribuintes.

Proibição de atividades políticas e cobrança de contribuições

Numa legislação à base do sistema do mérito, os servidores são proibidos de participar de atividades políticas; constitui crime solicitar-lhes contribuições para campanhas, bem como impor-lhes tributos para fins políticos. E' natural que a simples promulgação de tal lei não torne a situação imaculada e pura como um lírio. Os funcionários políticos responsáveis por sua execução poderão não demonstrar a menor simpatia pela mesma, revelando-se francamente dispostos a fechar os olhos às transgressões. Quando a penalidade prevista para o servidor que a viole fôr a demissão do serviço público, o administrador político poderá recusar-se a aplicá-la. Os promotores nomeados por influência política poderão decidir que as provas contra aquêles que tenham procurado impor contribuições não sejam suficientes para fundamentar a acusação e que o disfarce da venda de cartões para algum jantar, ou as subscrições destinadas à obtenção de um exemplar do livro da campanha eleitoral, bastam para situar a questão fora do âmbito da lei.

O fato de tais leis não serem estritamente cumpridas, de modo algum prova sejam destituídas de valor. Essas leis encontram largo apoio popular, porque o cidadão médio não deseja que os dinheiros públicos sejam gastos para fins partidários; e, de modo especial, não quer que as eleições sejam compradas com fundos públicos. Dêsse modo, os adversários políticos daqueles que tiveram violado a lei freqüentemente encontram nas provas dessas

violações bom material de campanha. O fato de certos atos constituírem violação direta da vontade popular, corporificada na lei do país, torna-os irregulares, não só do ponto de vista ético, mas também do legal. Até mesmo o político de espírito prático, destituído de grandes escrúpulos morais, poderá desaconselhar a idéia de impor contribuições, sob o fundamento de que isso acarretaria mais prejuízos do que benefícios. Desde que, sob a jurisdição do sistema do mérito, é provável estejam representados no serviço público membros de todos os partidos, aumentam consideravelmente as probabilidade de que as pressões ilegais possam tornar-se conhecidas e censuradas pelos jornais.

Se os administradores diretamente responsáveis por verbas globais forem funcionários de carreira, nomeados em virtude de trabalhos realizados nos campos profissional-liberal, científico ou técnico é quase certo que se oponham ao emprêgo de fundos públicos para o corte da grama política. Os seus superiores políticos poderão recuar fazê-lo, ante a possibilidade de que os servidores civis critiquem a medida abertamente. Coisas praticáveis no sistema de filhotismo político, quando a maioria dos servidores pertence ao mesmo partido, poderão tornar-se irrealizáveis, desde que na administração existam servidores de todos os partidos e uma soma considerável de indivíduos politicamente independentes, dos quais os políticos muitas vêzes escarnecem chamando de idealistas.

Além disso, a maior parte dos servidores públicos escolhidos de acôrdo com o sistema do mérito compreende que a permanência no cargo, apesar das mudanças de contrôle de partidos, é absolutamente incompatível com as atividades partidárias. Percebe a incongruência de exigir-se de um partido político, ao assumir o poder, a conservação dos servidores civis que tenham ativa e notòriamente trabalhado em favor dos seus adversários. Sabe que o sistema do mérito só satisfará se os servidores

civis, dentro dêsse sistema, vestirem públicamente o manto da neutralidade, sem embargo do que se possa estar passando nos seus corações, cobertos por êsse manto. Em alguns casos, mantêm-se neutros por motivos de ordem intelectual e moral; noutros, pelo receio de serem apanhados em flagrante ou de perderem o emprêgo, com as mudanças de administração. A existência de lei que proíba atividades políticas fortalece os que possuem motivos morais e intelectuais, bem como os timoratos. Naturalmente, alguns se arriscam; êsses, porque colocam certos objetivos dignos acima da conveniência de permanecerem nos cargos e aquêles porque aumentarão as probabilidades de melhorar, se o seu partido vencer.

Dificuldades na aplicação das normas relativas a atividades políticas

Na aplicação dos regulamentos contrários às atividades políticas dos servidores civis permanentes, surgem três dificuldades capitais: a primeira, referida há pouco, é o caso do servidor civil que possua convicção arraigada a respeito de algum problema social ou econômico. Um partido político representa o seu ponto de vista; o outro, é-lhe diametralmente oposto. Poderá êle sentir, ao conservar a neutralidade necessária à permanência no cargo, que está vendendo a alma por uma porção de sopa. Não o satisfaz o preceito que lhe permite exprimir, em caráter privado, as suas opiniões, bem como votar a seu bel-prazer, sem qualquer pressão. Deseja exercer o direito americano de liberdade de palavra, o privilégio de pôr uma caixa de sabão na esquina e de cima dela falar às massas. Aquilo que fizer silenciosa e particularmente, dentro da lei, parece-lhe subterfúgio, indigno dêle como homem. Embora muito se possa aduzir em favor dêsse modo de ver eminentemente individualista e liberal, não obstante parece verdadeiro que o indivíduo muitas vêzes tem que sacrificar certa liberdade pessoal, quando ingressa

numa associação. Tem que modificar a própria conduta, a fim de atender às condições do organismo do qual passa a participar. Se insistir nos seus direitos individuais e conceder os mesmos direitos a todos os servidores, provavelmente tornará impraticável qualquer serviço permanente. (2)

A segunda dificuldade decorre do fato de muitos problemas cívicos da comunidade em que vive o servidor terem de ser resolvidos, em última instância, mediante ação política do govêrno. Por exemplo: o servidor civil mantém a família numa comunidade que, segundo sua opinião, possui escolas e condições sanitárias inadequadas. Ao lado dos concidadãos, muitos dos quais poderão ser também servidores civis, advoga sejam proporcionadas essas facilidades. E' possível que os servidores civis, em virtude de sua experiência, estejam entre os mais bem classificados para colhêr, organizar e apresentar fatos. Nas suas primeiras etapas, o movimento poderá ser puramente cívico; mas, com o tempo, tornar-se-á político. Um partido, nas urnas, ou uma facção, nas eleições primárias, apoia o programa. O outro se lhe opõe, alegando despesas. Os servidores do govêrno, que tiverem tomado parte ativa nas organizações cívicas não-partidárias, na qualidade de membros ou presidentes de comissões, de súbito adquirem a consciência de que prosseguir nas atividades

(2) Em recente conferência, certo observador do cenário de Washington comentou a capacidade dos servidores civis federais de ajustarem os seus pontos de vista políticos e econômicos aos do partido no poder. Teve a impressão de que os indivíduos haviam trocado de paletó, com a mudança de administração. É certo naturalmente que algumas pessoas mudam de partido por motivos de ordem prática. Mas os servidores civis, cujas convicções econômicas e sociais divergem das que possuem os seus superiores, deverão necessariamente permanecer de boca fechada, e pouco terão a dizer sobre as diretrizes dos chefes. Aquêles cujas convicções estejam em harmonia com as da administração, poderão agir com muito mais segurança e até mesmo com entusiasmo. Parece, às vezes, que ocorre na maioria dos casos não a mudança de convicções dos indivíduos, mas a do grupo de pessoas que julgam seguro exprimir livremente as próprias opiniões. Em quase tôdas as administrações, no sistema americano, alguns servidores civis são colocados em cargos políticos e, desde então, já não se espera sejam neutros. Devemos lembrar, ainda, que em muitas das chamadas instituições de emergência os servidores são politicamente escolhidos, e não servidores civis classificados. Não seria de esperar que tais servidores se mantivessem neutros.

importará em fazer política partidária, o que poderá ser contrário aos regulamentos.

A situação ainda mais se complica se o servidor tiver espôsa que tenha sido líder na Liga dos Eleitores Femininos ou na Associação de Pais e Professôres. Essas organizações representam a fôrça de motivação, que advoga melhores escolas ou melhores condições sanitárias. Poderá o marido fazer a sua política, usando o nome da espôsa? Poderá a espôsa participar da política partidária, coisa proibida ao marido? Poder-se-á presumir que a espôsa seja agente do marido, coagida por êle? Ou então, que seja inteiramente livre e acima do contrôle do espôso? Qualquer dessas presunções poderá ser verdadeira, em casos individuais.

A terceira dificuldade decorre do fato de ser o legislativo a junta diretora do serviço civil e a autoridade final em assuntos vitais, como os relativos a vencimentos, horas de trabalho, dias de descanso, férias, licenças por motivo de doença, indenizações por acidentes, e aposentadorias. As organizações que se ocupam sobretudo em manter baixos os impostos, ou em reduzi-los, poderão iniciar uma campanha sistemática contra os servidores civis, fazendo pressão junto ao legislativo ou aos candidatos a êste. O princípio contrário às atividades políticas não permitirá aos servidores irem além de exprimir particularmente as suas opiniões e dar, secretamente, os seus votos nas eleições? Êsse princípio lhes recusará o direito constitucional de se reunirem pacificamente e o de requererem ao Congresso a reparação de injustiças? Poderia uma norma aplicar-se aos servidores civis e ser inteiramente inconstitucional quando estendida a qualquer outro grupo?

A resposta às duas últimas classes de casos, segundo parece, é que as normas contrárias às atividades políticas deverão restringir-se, estritamente, às atividades político-partidárias, sendo os servidores livres de participar de atividades cívicas e das que se referirem ao bem-estar

das comunidades, podendo expor as suas necessidades particulares aos órgãos legislativos, através das associações de que êles próprios fizeram parte. A linha divisória parece residir no fato de prestar apoio a um certo partido e fazer oposição a outro; no de endossar e apoiar ativamente um candidato e opor-se de igual maneira a outro.

Que constitui, porém, apoiar, efetivamente um candidato, ou fazer oposição a outro? Por exemplo: certa associação de servidores civis, ou determinada organização cívica, que conte entre os seus membros um número considerável de servidores, certifica-se, através do exame dos escritos e declarações dos candidatos, qual a posição de vários dêles com respeito a determinado problema, sôbre o qual tenha especial interêsse. Imprime e distribui um folheto que apenas descreve a posição de cada candidato em face do assunto. Não endossa nem combate, especificamente, qualquer um, embora os fatos naturalmente levem os servidores civis a apoiar um dêles e repelir o outro. Na vida pública americana, raramente acontece que todos os candidatos de um partido tenham opinião favorável a respeito do mesmo assunto e todos os candidatos de outro defendam pontos de vista contrários a êle. E' mais freqüente que os partidos estejam divididos a respeito da questão, tratando-se, antes, de matéria de julgamento individual. Suponha-se, entretanto, que os partidos tenham tomado posições diametralmente opostas sôbre uma dessas questões, e que as organizações de servidores apenas publiquem, em colunas paralelas, as plataformas dos partidos a êsse respeito, sem comentários ou exortações. A publicação dos pontos de vista dos partidos constituirá apoio aos candidatos cuja opinião seja favorável à organização?

Jamais pareceu ao autor que um candidato a cargo político, bem como um partido político, ou facção de partido, tenham justos motivos para queixar-se quando um indivíduo distribui, largamente, declaração precisa sôbre a posição do candidato, partido ou facção, a respeito de

qualquer assunto importante para o grupo. Não modifica o problema o fato de tal declaração, sôbre os pontos de vista das fôrças opostas, ser de molde a permitir imediato confronto entre os mesmos. O candidato, o partido, ou a facção, procura conseguir a situação política que lhe dê os meios de decidir essas questões. Se tomar atitude contrária aos interêsses dos servidores civis, coletiva ou individualmente considerados, êstes, segundo parece, têm o direito de conhecer os fatos e, por conseguinte, o de divulgá-los, para que sejam postos ao alcance dos eleitores; se os servidores se limitarem a uma declaração exata a respeito das opiniões do candidato, êste não terá justa razão de queixa; se os eleitores derrotarem o candidato por causa da sua posição, êle será devidamente responsável por ela. Por outro lado, os servidores civis não devem fazer campanha ativa para a derrota de qualquer candidato nas eleições e, muito menos, de um partido ou facção de partido. A linha divisória talvez seja sutil; mas, de modo geral, a distinção parece variável.

Obrigatoriedade das leis sôbre atividades políticas

Desde que as leis que proíbem atividades políticas aos servidores civis permanentes são parte integrantes do sistema do mérito, parece que a interpretação dessas leis e a adoção de normas e regulamentos elaborados para o seu cumprimento, bem como a sua aplicação e obrigatoriedade, deveriam ser atribuídas, pelo Chefe do Executivo, à Comissão do Serviço Civil, ou a outro órgão de controle, conforme estabelecem as leis e os estatísticos. Em nosso serviço civil federal, de acôrdo com o estatuto em vigor a partir de 1 de fevereiro de 1939, a Comissão do Serviço Civil poderá investigar as causas de atividades políticas indevidas, mas não terá competência para ir além de recomendar ação disciplinar. Se o funcionário encarregado de fazer nomeações, num órgão executivo, o Diretor-Geral dos Correios, por exemplo, não cumprir

as recomendações da Comissão do Serviço Civil, esta nada poderá fazer. A sua única atitude consistirá em levar o assunto à consideração do Presidente. De modo análogo, se a Comissão não obtivesse provas razoavelmente concludentes a respeito da violação da lei relativa à solicitação de contribuições de campanha, ela própria não poderia tomar medidas legais. Teria de submeter o assunto à consideração do Procurador-Geral, e o Departamento de Justiça determinaria, então, se o caso deveria ou não ser levado a juízo. Sendo o Procurador-Geral e o seu quadro de auxiliares, no governo nacional, todos nomeados pelo critério político, as recomendações da Comissão do Serviço Civil nem sempre seriam aplicadas ou impostas com a devida energia. Parece que a Comissão do Serviço Civil deveria ter competência para instaurar processos, nos casos de violação das leis que regulam aquelas contribuições, e que, assegurado o direito de apelação ao Presidente, deveria também ter poderes para afastar membros do serviço civil permanente, por motivo de atividades políticas indevidas. A competência para suspender os vencimentos de um servidor culpado cabe à Comissão, de acordo com a Regra 15 do Estatuto em vigor a 1 de fevereiro de 1939.

A maior parte dos servidores civis deseja cumprir as leis e regulamentos referentes a atividades políticas. Entretanto, como se depreende da análise precedente, certas distinções são muito sutis. Por conseguinte, a Comissão do Serviço Civil deveria adotar a praxe de emitir parecer imediato e expresso, informando os servidores que determinada ação pendente seria considerada violação das leis e regulamentos sobre atividades políticas. O fato de tal assunto ser da competência de comissões milita em favor da existência de um conselho bipartido, ao invés de um conselho único de comissários do serviço civil.

CAPÍTULO XII

RELAÇÃO ENTRE AS AUTORIDADES POLÍTICAS E OS SERVIDORES CIVIS

Em nosso sistema nacional de pessoal, nada merece análise e consideração mais cuidadosas do que as relações entre, de um lado, os servidores civis permanentes e as autoridades administrativas nomeadas por critérios políticos, que representam o partido no poder, num dado momento, e de outro, o legislativo. Nos Estados Unidos não é pequena a parcela das dificuldades administrativas que decorre do fato dessas relações jamais terem sido definidas e sistematizadas, e da circunstância de tanto do que se tem escrito sobre o assunto versar a respeito de generalidades. Expressões tais como “autoridades que traçam diretrizes” são empregadas sem definição precisa, não se procurando aplicá-las a situações concretas. Se isso fôsse feito, prontamente saltaria aos olhos a futilidade dessas generalizações como instrumentos de trabalho.

Vantagens do sistema britânico

O serviço civil inglês apresenta três grandes vantagens sobre o dos Estados Unidos, nesse particular. E' possível que resida nas diferenças existentes uma grande parte da superioridade administrativa do sistema britânico. Essas vantagens são as seguinte:

1. O serviço civil britânico permanente é o serviço da Coroa. Os servidores são servidores

civis de sua Majestade. O ministério político do momento tem direito aos seus serviços e ao cumprimento leal dos seus deveres. Mas o ministério é mero ocupante da organização na qual os servidores estão empregados. Se tivéssemos o mesmo sistema neste país, diríamos que os servidores permanentes são servidores do povo e que o partido político no poder é ocupante temporário da organização e tem direito ao trabalho dos servidores e ao leal cumprimento dos seus deveres.

2. O ministério do momento assume plena e indivisível responsabilidade em tôdas as questões de diretrizes administrativas. Isso não significa, de modo algum, que os servidores civis permanentes não participem da elaboração dessas diretrizes. Desempenham papel muito importante nos processos da sua determinação. Num govêrno moderno, traçar diretrizes significa reunir e analisar todos os fatos e opiniões de especialistas, pertinentes à questão em aprêço; e as atividades normais dos órgãos administrativos consistem, muitas vêzes, em reunir e analisar êsses fatos e pontos de vista. De um modo geral, talvez a melhor opinião especializada, em assuntos de organização, práticas e processos de trabalho e outros fatores que condicionem a eficiência de certas diretrizes, seja a de servidores experimentados. O traço característico do sistema britânico não é o fato dos servidores civis permanentes participarem da elaboração de diretrizes, mas sim a circunstância dessa participação ser puramente consultiva. As autoridades políticas, embora aceitem sem qualquer modificação o alvitre dos servidores civis permanentes, assumem plena e indivisível responsabilidade pelo mesmo; e, conforme a ética do serviço, não dão crédito nem acusam os

servidores civis permanentes, nos debates parlamentares ou políticos.

3. O sistema britânico é possível em parte porque os ingleses centralizaram todo o poder no Parlamento e não têm a divisão de poderes em legislativo, executivo e judiciário. O Executivo está subordinado ao Parlamento; os ministros são membros do Parlamento, sujeitos ao seu controle. Dêsse modo, os servidores civis permanentes, ao contrário do que acontece neste país, não costumam depor perante comissões parlamentares. Não existe, durante largo período, uma Câmara dos Comuns em oposição ao Ministério; não acontece a um servidor civil permanente ser chamado a comparecer perante a comissão hostil à administração, e forçado a prestar depoimento, que poderá ser contrário a essa administração; nem uma lei de interesse público é aprovada pelo Parlamento, contra a vontade do Ministério. Para poder legislar, o nosso Congresso deve conhecer os fatos e pareceres especializados dos servidores civis permanentes. De acordo com o nosso sistema, muitas vezes o Congresso consegue esses fatos intimando aqueles e deles retirando informações utilizadas contra a administração.

No sistema britânico, o processo imprecisamente conhecido por “traçar diretrizes” é integrado e coordenado, ao passo que no sistema americano se distribui por toda a estrutura do Governo, não sendo nem integrado, nem coordenado.

Onde são traçadas as diretrizes

De acordo com a nossa Constituição, compete ao Congresso, na qualidade de órgão legislativo, decidir as questões principais de diretrizes. O Presidente participa do

processo legislativo, em virtude da sua competência de esclarecer o Congresso a respeito das condições da Nação; de recomendar legislação, bem como através do seu direito de veto; mas, de acôrdo com a Constituição, o Congresso, mediante dois terços de votos, tem a faculdade de adotar diretrizes às quais se oponha o Executivo, a ponto de ter vetado o projeto, quando levado o mesmo à sua consideração. Nos têrmos da Constituição, o Presidente é obrigado a executar fielmente as leis, embora estas possam conter certos atos recentes, aprovados apesar do seu veto, e outras anteriores, que teria vetado, se tivesse tido oportunidade para tal e que desejaria fôsse revogadas, se pudesse conseguir sua revogação pelo Congresso. O Presidente, em nosso sistema, possui praticamente competência ilimitada para apresentar projetos de leis sôbre questões de diretrizes gerais. Mas o Congresso detém o poder de dispor. Pode rejeitar um projeto presidencial mediante simples maioria de votos; pode adotar as suas próprias diretrizes, contrárias ao desejo do Presidente por maioria de dois terços de votos. Dêsse modo, na esfera do govêrno federal é o Congresso a instituição dominante, no que respeita à questão de traçar diretrizes.

De acôrdo com a Constituição, os limites da ação do Congresso ao traçar diretrizes, e os próprios pormenores das diretrizes administrativas são matéria sôbre a qual compete exclusivamente ao Congresso decidir e êle é, virtualmente, o conselho diretor de tôda a organização administrativa. No que toca a finanças e verbas, possui praticamente tanto contrôle sôbre pormenores quanto desejo exercer. Em matéria de nomeações para serviços puramente administrativos, o seu poder é estritamente limitado, salvo quanto ao fato de possuir a faculdade de exigir, se julgar apropriado, que o Senado confirme as nomeações presidenciais. Mesmo no concernente a nomeações, o Congresso, se o desejar, pode adotar o sistema pelo qual o Presidente propõe e o Senado dispõe, através do

poder que possui o Congresso de exigir confirmação senatorial.

Conseqüentemente no que diz respeito à maior parte das questões de diretrizes administrativas, o Congresso tem autoridade para determinar em que extensão delegará ao Presidente e às demais autoridades administrativas o poder de traçar diretrizes, subordinando-se, naturalmente, às limitações impostas pela Suprema Côrte, que não permitirá delegação, ao Presidente, de poderes que julgar puramente legislativos. De acôrdo com nosso sistema de divisão de poderes, o Congresso não pode eximir-se de responsabilidade nas questões que envolvem diretrizes essenciais, nem conferir ao Presidente sua competência privativa para traçar diretrizes legislativas. Dêsse modo a Constituição estabelece um limite máximo, de que o Congresso não pode exceder ao atribuir, ao Presidente ou aos seus subordinados, poderes para traçar diretrizes. Entretanto, parece existir vasto campo no qual o Congresso pode atribuir ou retirar tais poderes e, em consequência, a discriminação que a êsse respeito exercem o Presidente e seus subordinados no tocante à maior parte das questões administrativas constitui verdadeira delegação de poderes, que poderá ser retirada por iniciativa do Congresso.

Em nossa estrutura administrativa federal o serviço civil tem dois chefes: o Presidente, que é o chefe executivo, ou, por outros têrmos, o administrador (manager); e o Congresso, que se poderia chamar conselho diretor. Difere da empresa de negócios típica americana, do sistema parlamentar e da forma americana de govêrno de cidade, porque o administrador não pode ser afastado, por iniciativa arbitrária do conselho diretor, exceto mediante o sistema da obstrução ("impeachment"), jamais utilizado com êxito contra um Presidente dos Estados Unidos. O Congresso possui, afinal, preeminência legal, mas, no exercício do seu poder desce freqüentemente a porme-

nores mínimos. Não nos preocupa, no momento, êsse aspecto particular. O ponto essencial é que a verdadeira competência para traçar diretrizes, em nosso sistema, cabe ao Congresso, e os administradores, desde que disponham de poderes para traçá-las, fazem-no geralmente por delegação.

Distinção entre decidir e formular diretrizes

E' necessário distinguir, nitidamente, nos departamentos executivos, entre as atividades que auxiliam a formular diretrizes gerais, e as verdadeiras decisões nessa matéria. O Serviço Florestal dos Estados Unidos, por exemplo, reúne e analisa grande cópia de dados relativos à silvicultura no país, cujo fim é contribuir na elaboração de diretrizes com respeito a florestas, contrôle de inundações e conservação de riquezas naturais e que poderão ser utilizados no Congresso, no Executivo ou por ambos. Por outro lado, o Serviço Florestal administra efetivamente florestas nacionais e, nos limites da autoridade que lhe é delegada, decide a respeito das diretrizes a seguir na administração dessas florestas. No primeiro caso, os funcionários do Serviço Florestal desempenham certa função nos processos que porventura possam conduzir à determinação das diretrizes, mas de modo algum decidem quais sejam essas diretrizes. No máximo, estarão influenciando as mesmas. No segundo caso, porém, estão de fato deliberando a respeito de diretrizes. Certos estudiosos do assunto adotariam designações diferentes para essas duas atividades. Não falaria em traçar diretrizes quando se tratasse da administração de uma floresta nacional: antes fariam referência a essas atividades como sendo "o exercício de discricção administrativa". Tais estudiosos reservariam a expressão "traçar diretrizes" às atividades do legislativo e das comissões quase-legislativas, usando a expressão "exercício de discricção administrativa", para designar atividades pertinentes ao campo da administração.

Mesmo no setor mais restrito do “exercício da discricção administrativa”, nenhum objetivo realmente útil seria servido se fôsse tentada a divisão dos cargos em duas classes — os que envolvessem o exercício de discricção administrativa e os que não o envolvessem, porque os cargos que não exigem discricção administrativa não são muito numerosos, ao passo que os que a requerem em certa proporção constituem legião. O policial que estiver fazendo ronda exerce geralmente discricção administrativa em larga escala. Apresenta-se diante dêle a prova concludente da violação de certo regulamento. Poderá ignorá-la, julgando-a coisa de pouca importância; poderá conversar com o transgressor e dizer-lhe, de maneira amistosa, que não faça aquilo outra vez; poderá gritar com êle, segundo o melhor estilo policial, fazendo-o morrer de mêdo e deixando-o ir-se embora; ou poderá prendê-lo, o que será seguido de processo. O funcionário poderá traçar as suas próprias diretrizes gerais, indicadas pelos seus superiores. O inspetor de alfândega, numa fronteira internacional, exerce discricção administrativa quando apenas deita um rápido olhar para a bagagem aberta de certo passageiro e, em seguida, passa a examinar minuciosamente os bens de outro. Uma enfermeira que fique à cabeceira dos doentes, num grande hospital do govêrno, tem muito poucas oportunidades para o exercício da discricção administrativa, ao passo que a enfermeira de campo, do Serviço dos Índios, a vinte milhas do médico da instituição e do superintendente, poderá julgar necessário exercer alto grau de discricção administrativa, consideravelmente superior aos deveres da enfermeira de hospital. Os funcionários de campo, de modo geral, têm de exercer mais discricção administrativa do que os servidores que lhes sejam mais ou menos correspondentes, lotados nas sedes dos serviços, porque na administração de um serviço de campo se torna necessário delegar mais responsabilidades e mais autoridade aos ser-

vidores que trabalhem em postos remotos. O problema da discricção administrativa não é, do ponto de vista prático, uma questão de ser ou não ser, mas de grau e extensão. Quanta discricção administrativa será necessária para conferir a certo cargo a qualidade de cargo ao qual incumbe traçar diretrizes?

Num serviço eficiente e moderno geralmente se distingue entre as decisões efetivas de importantes questões de discricção administrativa e os processos seguidos para se determinar quais devem ser essas decisões. De ordinário, a verdadeira decisão de questões importantes deve ser o ato oficial do chefe do departamento ou órgão, contendo a sua assinatura. São comuns três tipos de processos utilizados para formular projetos de diretrizes:

1. O chefe convoca uma reunião dos auxiliares, o assunto é discutido a fundo e um dos convocados escreve ou dita a decisão, que é assinada pelo chefe;
2. O chefe debate o assunto com os auxiliares, sem formalismos, ou lhes pede a opinião por escrito e, com êsses fundamentos, elabora a sua decisão;
3. O chefe pede aos subordinados mais conceituados que esbocem uma decisão, a qual circula entre os demais servidores interessados e cada um por sua vez a enriquece com os seus comentários e sugestões; se fôr aceitável, de modo geral, o chefe a subscreve e, se não fôr, busca uma fórmula de transigência. Em cada um desses três métodos, vários servidores participam da tarefa de formular diretrizes; só o chefe, porém, decide quais as diretrizes a seguir. Por vêzes, departamentos autoridades nomeadas por critério político, cuja função importe em traçar diretrizes e que jamais na sua carreira oficial formularam quaisquer diretrizes, decidindo somente que algum

dos subordinados redigisse os memorandos definidores de diretrizes, para que êle assinasse. Tais servidores não são necessariamente maus administradores. Poderão ser melhores do que os que tomam decisões sem realmente saber o que esteja em jôgo.

Proporcionar dados e opiniões especializadas, que se destinem a ser utilizados na determinação de diretrizes, quer ao Presidente, fornecendo-lhe bases para recomendações ao Congresso, quer diretamente ao Congresso, a uma Comissão do Congresso, ou a algum congressista individualmente, envolve, em larga escala, os mesmos processos. Em determinado ponto de hierarquia existe um servidor que é autoridade em certo aspecto particular da questão, se não fôr em tôda ela. Do gabinete do Ministro ou chefe, vem o pedido de um memorando ou relatório. Haverá possivelmente uma reunião do "staff" durante a qual o relatório será discutido e esboçado no seu conjunto e, em seguida, os capítulos ou seções serão atribuídos a diversos especialistas. Alguns dêles poderão trazer os seus assistentes para que participem do trabalho. Finalmente, surgirá o relatório, por vêzes contendo apenas a assinatura do Ministro ou do chefe, outras revelando expressamente a autoria de cada uma das seções. O método empregado depende em parte de uma questão de diretrizes e também do tipo de chefe. O problema é o seguinte: que servidores participaram do processo de auxiliar a formular as diretrizes gerais? O secretário de Estado ou o chefe, foi o único responsável e, dêsse modo, o único que poderia prôpriamente ser classificado como autor das diretrizes? Talvez, na parte inferior da escala hierárquica esteja o indivíduo ou o pequeno grupo de indivíduos que se preparou durante quinze ou vinte anos para executar algo de acertado a propósito da praga do pinheiro, que se achou diante da alvorada dêsse dia quando os campos da "Conservação Civil" foram estabelecidos e

houve necessidade de encontrar funcionários adequados a seu trabalho. Os arquivos do Govêrno estavam de há muito cheios de tais projetos, à espera do dia em que agissem os órgãos que decidem quais as diretrizes a seguir.

O problema da formulação de diretrizes a respeito de questões controvertidas

O exercício da discricão administrativa e a participação no processo de formular programas e diretrizes, no sistema americano, podem arrastar os servidores civis permanentes ao campo das controvérsias sociais e econômicas. Dois casos figurados servirão de exemplos.

Uma administração altamente conservadora é obrigada a decidir uma questão de reivindicações rivais a respeito de certa valiosa propriedade. Uma das partes é econômica e politicamente poderosa e a outra econômica e politicamente fraca. Os administradores políticos poderão deliberar em favor do forte e ordenar ao servidor que prepare os documentos necessários. A parte mais fraca apela para senadores de espírito progressista, membros da comissão do Senado que tiver jurisdição sobre o órgão administrativo. A comissão decide promover uma audiência. O servidor civil permanente é intimado, na qualidade de pessoa que conhece os pormenores dos fatos, e toma a decisão, relativamente fácil, de limitar o testemunho estritamente aos fatos, deliberadamente evitando expressar qualquer opinião. Em seguida, tem de tomar decisão muito mais difícil: apresentará os fatos de maneira imparcial e judicial ou o fará como o advogado os descreveria ao apresentá-los aos seus superiores na administração, acentuando os aspectos de um lado da questão e omitindo ou menosprezando as circunstâncias do outro? E' servidor de todo o povo, sendo seu dever apresentar ao Congresso um relatório completo, imparcial e judicialmente? Ou é servidor dos seus superiores na administração, sendo do seu dever ajudá-los a sustentar o seu ponto de vista?

Qualquer que seja a ponta do dilema que escolher, estará em dificuldade. Se fizer declaração completa e imparcial a respeito dos fatos, fornecendo, dêse modo, munção à parte contrária e, talvez, impedindo a realização dos objetivos dos seus superiores na administração, terá comprometido sua própria posição no serviço público. Se apoiar vigorosamente os superiores e apresentar um arazoado em seu favor, ficará sob o fogo da opposição e poderá ser um individuo marcado, quando esta assumir o contróle de algum setor executivo do govérno.

No segundo caso uma autoridade administrativa nomeada por critério político é extremamente ativa em matéria de política partidária. Não vê nenhuma impropriedade em concitar os servidores civis sob sua direção a prestarem serviços de caráter partidário. Poderá começar por fazê-los preparar estatísticas officiais, subseqüentemente ajustadas, através dos pecados de ação e omissão, para que proporcionem falsa impressão. Mais tarde, à medida que a luta se torna mais acalorada, convocará os servidores civis para que elaborem discursos de natureza partidária, ou mesmo auxiliem na preparação do livro da campanha. Essas atividades são quase sempre bem conhecidas na repartição e muitas vêzes notórias aos jornalistas e políticos. (1).

A administração muda e o líder do partido da opposição herda um servidor civil efetivo, que ocupa alta posição na hierarquia e foi o braço direito ou o instrumento do seu predecessor e adversário político. Se a administração não tivesse mudado, o servidor público estaria agora cômodamente instalado. Mas, tais como são as coisas, estará em posição difícil, quiçá demittido. Alguns servidores vêem com bons olhos a oportunidade de

(1) Washington, como se sabe muito bem, é uma grande galeria de murmúrios. Miss Julia Lathrop observou, certa vez: "Se eu dispusesse de alguma informação official que tivesse que ser mantida absolutamente em segredo, não sei o que poderia fazer, senão afixá-la no quadro de boletins officiais."

se instalarem ao lado da autoridade política mais graduada. Outros se perturbam com a proporção das solicitações que lhes são dirigidas, mas se mostram quase impotentes em face de tais situações. (2)

Vários órgãos do Governo nacional são instituídos para promover a educação de adultos ou a de grupos ou classes da população. Os servidores civis permanentes de tais órgãos são escolhidos em virtude das suas habilitações para o desempenho das obrigações inerentes aos cargos, ou, por outras palavras, em consequência do seu preparo e experiência, graças a uma firme convicção da conveniência de imprimir-se determinado rumo à ação social e econômica. O Congresso, que determina as diretrizes a seguir, após audiências e investigações, cria esses órgãos, a princípio para exercerem aquelas atividades; e, ano após ano, atendendo aos pareceres da comissão de orçamento, vota verbas para o prosseguimento das mesmas. Por vezes, um chefe executivo eleito, ou uma autoridade nomeada por critério político, não concorda com as diretrizes gerais aprovadas pelo Congresso, ou com as atividades dos servidores civis. Poderá desaprovar as diretrizes e os atos de discricção administrativa executados no cumprimento das mesmas. De acôrdo com o seu ponto de vista, todos os servidores que apoiam aquelas diretrizes, através das atividades de aperfeiçoamento ou educação pública, trabalham para a formação da opinião pública e, dêsse modo, para o estabelecimento de determinadas diretrizes, no mais amplo sentido da palavra. Tal situação traz novamente a lume o fato de que os servidores civis, no sistema americano, têm dois chefes: o Pre-

(2) Um notável especialista era considerado inteiramente identificado ao seu chefe político, porque era sempre consultado pelo mesmo e recebia muitas incumbências que o levavam a entrar em questões controvertidas. Em virtude de longo convívio com o referido servidor, sabia o autor que a sua filosofia social e econômica estava muito distante da do seu chefe. Em certa ocasião, o servidor observou: "Gostaria que os jornalistas e políticos tivessem conhecimento de que nem uma só vez, nos últimos dois anos, o chefe aceitou a minha opinião; não posso compreender porque continua a utilizar-se de mim". Afortunadamente, neste caso, o especialista não sofreu com a mudança de administração.

sidente, na qualidade de administrador-geral e o Congresso, que funciona como conselho diretor. Nem um dos dois é diretamente subordinado ao outro. Se fôr adotado o princípio segundo o qual todos os servidores que participem da elaboração dêsse tipo de diretrizes devam ser excluídos do serviço civil efetivo, e nomeados livremente pelo Presidente, êste poderá evitar, em larga medida, o cumprimento de determinadas diretrizes do Congresso, porque a existência de servidores que acreditem nessas diretrizes e estejam habilitados a pô-las em prática é condição necessária ao seu êxito.

Resumo da situação atual

Os seguintes pontos da análise merecem reiteração, em resumo:

1. Deve ser estabelecida perfeita distinção entre o ato de decidir quais sejam determinadas diretrizes ou tomar certas decisões, e o processo de formular ou determinar quais devam ser essas diretrizes, através de estudo e de deliberação.

2. A primeira autoridade a quem cabe decidir quanto às questões principais de diretrizes é o Congresso, de acôrdo com a Constituição Americana. O próprio Congresso resolve o que é primordial e o que é secundário.

3. O Presidente, as autoridades e servidores do setor administrativo do Govêrno poderão:

a) auxiliar a formular e determinar diretrizes, mediante estudo, deliberação e recomendações; porém, de acôrdo com o sistema americano, não exercem o monopólio de tais atividades; o Congresso decide se deve ou não utilizar as recomendações do Presidente e dos seus assistentes administrativos e, no caso afirmativo, em que extensão. O Congresso pode realizar investigações

e redigir relatórios, bem como convocar testemunhas ou consultores estranhos à Administração.

b) decidir questões de diretrizes ou exercer discricção administrativa, de acôrdo com os poderes conferidos ao Presidente pela Constituição, ou conforme os poderes delegados pelo Congresso.

4. Os servidores poderão, de alto a baixo na escala hierárquica:

a) decidir questões de discricção administrativa, de acôrdo com os poderes delegados pelos superiores.

b) participar do processo de formular diretrizes ou na determinação do exercício de discricção administrativa.

5. A expressão “autoridade que traça diretrizes” é demasiado vaga e imprecisa para ser usada na verdadeira administração de pessoal. Se indagarmos se uma autoridade é ou não encarregada de determinar diretrizes, a resposta não poderá ser “sim” ou “não”. Trata-se de uma questão de grau, que será melhor encarada mediante uma classificação de deveres funcionais, na qual as responsabilidades sejam cuidadosamente consideradas nas suas relações com êsses deveres.

Possível aperfeiçoamento da situação atual

Numa forma de govêrno igual à nossa, haverá meios de traçar a linha divisória adequada entre os cargos que devam ser preenchidos por critério político e pelos representantes da administração no poder — o govêrno do momento, como diriam os inglêses — e os que devam ser providos não por servidores do partido que domina a administração, mas de todo o povo? E' duvidoso que essa linha divisória resolva o problema. E' possível, entretanto, que certas medidas possam realmente ser úteis.

De acôrdo com as praxes dominantes, pelo menos no govêrno federal, muitos altos cargos da hierarquia administrativa combinam dois tipos de deveres. O primeiro importa direção e contrôle de atividades de natureza política. No exercício da discricção administrativa atribuída ao administrador, com relação a êsse dever, êste toma na devida consideração os fatores políticos. O segundo tipo de deveres é, ou pelo menos deveria ser, absolutamente apolítico. No exercício da discricção administrativa atribuída ao administrador, no tocante a êsses deveres, deverá êle ser absolutamente apolítico. Atribuir deveres apolíticos a uma autoridade política acarreta dois maus resultados: tende a trazer a política para o campo das atividades que devem ser conservados livres de tal influência e, com a mudança da administração, o novo servidor terá de assumir a responsabilidade de certos deveres apolíticos, para o cumprimento dos quais poderá não possuir experiência. A classificação de cargos nos quais os dois tipos de deveres sejam combinados, em duas categorias, isto é, os que determinam e os que não determinam diretrizes, ou os políticos e os apolíticos, é impraticável, porque na realidade os cargos participam das duas categorias.

Uma possível resolução reside na redistribuição de deveres entre os cargos, de maneira tal que as autoridades políticas exerçam poder discricionário direto apenas sôbre atividades primordialmente políticas. Os deveres propriamente apolíticos serão principalmente atribuídos a cargos apolíticos e as autoridades políticas não exercerão contrôle ou poder diretos sôbre o cumprimento dêsses deveres. Assim, no alto da hierarquia administrativa, muitos dos cargos existentes seriam divididos. Os deveres apolíticos seriam retirados dos cargos políticos e atribuídos a cargos pertencentes ao serviço civil permanente.

Em alguns casos, isso significaria a existência de dois cargos em vez de um; noutros, importaria simplesmente a redistribuição de deveres entre os cargos existentes, não

sendo criado cargo novo. Por exemplo: verifica-se, presentemente, que a competência para nomear, promover, aumentar vencimentos, atribuir deveres, bem como a autoridade para efetuar compras e assinar contratos, e outros tipos análogos de competência, são muitas vezes conferidas ao chefe político da repartição, apesar de nenhum desses deveres envolver propriamente qualquer princípio sobre o qual estejam divididos os partidos políticos. O serviço postal é o exemplo mais ilustrativo. Conforme se afirmou repetidas vezes, não há maneira republicana ou maneira democrática de entregar correspondência. Dar ao Diretor-Geral dos Correios autoridade para decidir da qualidade de pisos a ser empregada nas salas de trabalho dos Correios, especificar o emprêgo de piso especial, patenteado, determinar onde deverão ser alugados prédios para fins postais, etc., introduz a política partidária em transações nas quais sua intromissão é diretamente contrária ao interesse público. Do ponto de vista da economia e da eficiência, é óbvio que deveria existir um diretor permanente dos serviços postais, sendo-lhe atribuídas a competência e a autoridade para dirigir e controlar as atividades do serviço postal que fôsem propriamente apolíticas. Essa competência seria retirada do Diretor-Geral dos Correios, que exerce cargo político.

O Diretor-Geral dos Correios de caráter político, se sua existência ainda fôsse necessária, não teria autoridade legal para agir em questões puramente apolíticas, nem para dar ordens minuciosas ao Diretor Permanente dos Serviços Postais. Um Diretor-Geral dos Correios, de caráter político, não exerceria autoridade direta em tais assuntos, mas somente naqueles de natureza política, apresentando relatório ao Presidente a respeito da administração do Diretor Permanente dos Serviços Postais. O Presidente, assistido ou não pelo Diretor-Geral dos Correios, teria autoridade para afastar o Diretor Permanente. Dêsse modo, o Diretor-Geral dos Correios e o Presidente

estariam em situação de exercer suficiente pressão sobre o Diretor Permanente; mas, se êsse se recusasse a render-se, o único recurso seria afastá-lo do cargo, porque a autoridade e a competência legal para cumprir deveres apolíticos seriam exclusivamente suas. Os chefes políticos poderiam afastá-lo, mas não poderiam agir contra a sua vontade, em caso algum, desde que êle estivesse pronto a pagar o preço da recusa. Uma vez que negasse às fôrças da política partidária o direito de resolver questões apolíticas, estaria em posição relativamente forte. Os políticos não se apressariam em afastá-lo sob o fundamento de se haver recusado a aprovar um contrato suspeito, relativo ao piso da sede dos correios ou ao aluguel da mesma.

Se os cargos fôsem assim divididos e a autoridade legal sobre as questões apolíticas atribuída a um funcionário permanente apolítico, estariam lançadas as bases de um princípio ético e tradicional, segundo o qual os funcionários apolíticos não interfeririam junto aos funcionários permanentes do serviço civil, nos assuntos apolíticos da administração. E' certo que alguns funcionários civis permanentes poderiam tornar-se arbitrários, tendendo a não tomar conhecimento dos seus superiores políticos, tratando o público autocráticamente e procurando arrogar-se autoridade em assuntos políticos, acima da sua jurisdição legal; mas qualquer dessas ações os tornaria suscetíveis de afastamento por justa causa. Provavelmente, um maior número de servidores civis se conservaria dentro das suas jurisdições e seria antes demasiado sensível às pressões dos superiores.

Desde que se revelasse praticável dividir obrigações, responsabilidades e autoridade legal entre cargos políticos, preenchidos politicamente e cargos apolíticos, preenchidos por merecimento e por servidores permanentes, poderíamos vencer a atual dificuldade da nossa forma de govêrno. Quando o Congresso, ou alguma das suas comissões, promovesse inquérito a respeito de questões po-

líticas, convocaria os funcionários políticos; porque, de acôrdo com a lei, as autoridades políticas seriam as únicas que teriam responsabilidade e autoridade no assunto. Quando investigasse questões apolíticas e puramente administrativas, convocaria ou as autoridades políticas ou os servidores permanentes do serviço civil (ou ambos), segundo julgasse conveniente. Se os servidores permanentes do serviço civil tivessem a sabedoria e o bom-senso de se conservarem dentro da sua jurisdição legal, poderiam limitar devidamente o seu depoimento aos próprios atos, porque o chefe político do serviço civil seria responsável pelas atividades políticas.

Em tal sistema, seria eminentemente próprio à autoridade política solicitar conselhos e sugestões ao servidor permanente; teria, porém, de tomar as decisões, e a responsabilidade das mesmas lhe seria atribuída por lei. É possível criar neste país a tradição segundo a qual as autoridades políticas não procurem transferir as suas responsabilidades aos servidores permanentes, e que os órgãos legislativos não submetam êstes a investigações referentes a assuntos situados além do âmbito dos seus deveres e responsabilidades.

Jamais se poderá dar demasiado realce ao fato de que tal reforma não poderá ser conseguida através da simples mudança de rótulos, mas deverá atingir os elementos básicos — encargos, responsabilidades e atribuições legais. Dar a uma pessoa a denominação de subsecretário permanente e deixar-lhe certos encargos de natureza política e outros, apolíticos, não resolverá o problema de modo algum, porque, a despeito da palavra permanente que existirá no seu título, ela terá de renunciar ao cargo se o cumprimento dos seus deveres políticos a tornarem *persona non grata* a uma administração política superveniente.

A seguinte pergunta é por vêzes formulada: até que altura da hierarquia, em sentido descendente, deverá ser

levado tal sistema? Ele implicaria, em cada *bureau* de um departamento, na existência de um chefe político e de um chefe administrativo, pertencentes aos quadros estáveis do serviço civil, ou o sistema poderia limitar-se aos próprios departamentos? A resposta é a seguinte: “Isso dependeria da natureza dos encargos e responsabilidade do chefe do *bureau*. Certos *bureaux* quase não obrigam a deveres e responsabilidades políticas, e, dêsse modo, os seus chefes poderiam ser servidores civis permanentes. O grau de contrólé político essencial às democracias seria devidamente exercido pelo chefe político do departamento. Certos *bureaux* são fervedouros políticos e nêles seria essencial o chefe político, desempenhando deveres políticos e exercendo responsabilidades políticas. Associado a êle e inteiramente subordinado à sua direção, no tocante a tôdas as questões políticas, estaria o chefe mais graduado do serviço civil, com autoridade sôbre os assuntos políticos.

Nos *bureaux* apolíticos, o chefe do *bureau*, membro do serviço civil permanente, seria igualmente responsável pelas atividades técnicas da repartição e pelas suas práticas e processos de trabalho, porquanto nenhuma dessas atividades seria política. Assim como o estudo dos encargos e responsabilidades é empregado na padronização dos salários, também deveria ser utilizado na redistribuição de deveres e responsabilidades entre os cargos políticos e apolíticos. Num serviço apolítico, o diretor permanente, nos limites da sua competência, seria responsável pela determinação das diretrizes a seguir, e os seus subordinados poderiam auxiliá-lo a formular essas diretrizes. Num serviço político, a autoridade determinaria as diretrizes políticas. A necessidade real consiste em separar os deveres políticos, dos apolíticos, e discriminar a autoridade e a responsabilidade legais, na execução dêsses deveres.

CAPÍTULO XIII

O SISTEMA DE CARREIRAS E O PREPARO UNIVERSITÁRIO PARA O SERVIÇO PÚBLICO

Nos debates populares sôbre a administração de pessoal no serviço público, bem como na literatura especializada pertinente ao assunto, a expressão “serviço de carreira” é tão comum que parece aconselhável dedicar um capítulo inteiro ao problema. Infelizmente, essa expressão é muitas vêzes empregada sem definição precisa e tem proporcionado idéias bem diferentes a diversas pessoas. Nos cursos universitários sôbre administração pública, o autor verificou existir acentuada confusão entre os estudantes a respeito do que se entende por “serviço de carreira”.

Os serviços de carreira existentes

No âmbito federal, a expressão de há muito significa um ramo especializado do serviço público, no qual a pessoa ingressa na juventude e onde geralmente permanece durante os anos de serviço, sendo, via de regra, promovida de classe a classe, de acôrdo com determinado plano definido e organizado. Muitas vêzes, no término da vida profissional, o servidor de carreira é aposentado, recebendo uma pensão. Os leitores pensarão, imediatamente, nos quadros do Exército e da Marinha, que constituiriam tal “serviço de carreira”. Muitos outros quadros de pessoal, entretanto, assemelham-se estreitamente a êsses dois, entre os quais os dos funcionários efetivos do Serviço de

Saúde Pública, da Guarda Costeira e da Investigação de Costas e Geodésia. De acôrdo com a Lei Rodgers, serviço de carreira até certo ponto análogo foi estabelecido no Serviço Exterior (Foreign Service); e, mais tarde, um outro foi instituído para os representantes do *Bureau* do Comércio Exterior e Interior no estrangeiro. Cada um desses serviços tem as suas próprias condições de ingresso, o seu próprio sistema de classes e vencimentos, os seus critérios próprios de promoções, demissões, etc., e, geralmente, o seu próprio sistema de aposentadoria.

Nos governos municipais, não raro, os corpos de policia e de bombeiros são análogamente organizados, de acôrdo com o sistema do mérito, de modo que êsses chamados “serviços de uniforme” são, em larga escala, serviços de carreira.

O ensino público, o maior dos serviços do Estado, é, há muito tempo, um serviço de carreira.

A promoção dentro do serviço é o processo habitual de provimento dos cargos das classes superiores num sistema de carreira. Não é, porém, necessariamente, o único, pois, às vèzes, as nomeações podem ser feitas sem a obediência de formalidades legais, sem que, com isso, se destrua o caráter geral de um serviço de carreira.

A nomeação inicial não terá de ser feita mediante concurso para caracterizar o serviço de carreira. A nomeação para cadete da West Point ou para guarda-marinha de Anápolis, por exemplo, é condição normal para o ingresso em dois dos mais conhecidos dos nossos serviços nacionais de carreira e é sabido que tal nomeação constitui parte das prerrogativas de favoritismo dos membros do Congresso e do Presidente. Entretanto, os candidatos são obrigados a habilitar-se, sendo submetidos a testes de escolaridade e exame físico; mais tarde, prestam exames, não só nas academias como também, geralmente, nas fileiras, para efeito de promoção de um pôsto a outro.

Certos órgãos da administração nacional, regidos pela Lei Geral do Serviço Civil, de 1883, e por outras leis gerais relativas a pessoal, funcionam de acôrdo com determinadas condições que tendem a assemelhá-los bastante a serviços de carreira, na antiga acepção do termo. Nesses serviços, os cargos mais elevados ⁽¹⁾, de modo geral, só podem ser preenchidos satisfatòriamente mediante promoção de servidores experimentados no serviço. Assim, a admissão de pessoal estranho comumente se restringe à classe inicial. O corpo de inspetores do Serviço de Patentes dos Estados Unidos exemplifica êsse tipo. A classe inicial é recrutada das escolas de engenharia e das escolas técnicas, através de árduo concurso.

Merece referência especial uma característica do tipo de serviço de carreira do Serviço de Patentes, que o distingue do existente no Exército e na Marinha, embora a distinção talvez seja mera questão de grau. No Serviço de Patentes, como na maioria das repartições civis, a promoção de uma classe para outra depende da ocorrência de vaga na classe superior; dêsse modo, a oportunidade de progredir ou fazer carreiras, como se poderia dizer, está condicionada à exoneração ou aos afastamentos de outra natureza. No Exército ou na Marinha, a verificação de vagas não é o único fator. O número de postos é em parte determinado pelo principio que assegura o progresso através da prestação de certo tempo de serviço, desde que as atividades do oficial tenham sido satisfatórias e que o mesmo seja aprovado nos exames exigidos. A necessidade de haver promoções é expressamente reconhecida, e o proporcioná-las faz parte das diretrizes adotadas. E' estabelecido um baixo limite de idade para apo-

(1) Os cargos mais elevados poderão, entretanto, ser preenchidos com pessoal estranho ao serviço, por critério político. Se o serviço fôr de natureza tal que envolva diretrizes de política partidária, êsse processo de nomeação poderá ser o melhor meio de submeter-se o serviço civil permanente ao devido contròle democrático. Se, por outro lado, o órgão não tratar de questões de política partidária, muitos argumentos poderão ser aduzidos no sentido de tornar o cargo mais elevado parte integrante do serviço permanente de carreira.

sentadoria compulsória, visando não só conservar nos quadros pessoal jovem e fisicamente capaz, mas também permitir que os servidores moços sejam promovidos a cargos de maior responsabilidade, ganhem mais experiência, dinheiro e posição. Os bons elementos têm mais certeza de que existirão oportunidades de fazer carreira, entendido esta como posição, vencimentos e ensejo de ocupar pôsto de destaque na profissão escolhida. No serviço público civil americano, via de regra, presta-se pouco atenção a êsse aspecto da vida. O progresso fica sendo pura questão de sorte.

A organização de um serviço de carreira para os administradores

Há autores que preconizam a instituição de postos de chefia, na administração-geral, com os característicos de serviço de carreira, no sentido amplo em que a expressão é usada no Exército, na Marinha e no Serviço Exterior (Foreign Service). Nos moldes da classe administrativa do Serviço Civil Britânico, separariam certos cargos no serviço público, cujos ocupantes constituiriam serviço administrativo à parte. Conforme determinado plano, uma parcela dos que fôsem admitidos ao grupo proviria de outros setores do serviço, e parte resultaria de nomeações iniciais de indivíduos de inteligência brilhante, diplomados pelos nossos colégios e universidades, que não seriam recrutados em virtude da sua competência em algum setor particular, mas por fôrça da sua capacidade e dos seus conhecimentos gerais. Seriam especialmente treinados, através do exercício das suas atribuições, para que possuissem larga visão e experiência, quando, finalmente, atingissem as posições mais elevadas. Certos estudiosos por vêzes consideram a criação e o desenvolvimento de tal divisão administrativa o verdadeiro significado da expressão "serviço de carreira". A grande reforma do nosso sistema de pessoal no serviço público, segundo seu ponto

de vista, consistiria no estabelecimento dessa divisão administrativa.

Distinções entre a situação britânica e a americana

— E' naturalmente indiscutível que o serviço público, na sua expressão de conjunto, requer liderança capaz e administradores hábeis. Esse fato, entretanto, não estabelece por si mesmo a deseabilidade da existência de uma classe administrativa como a do serviço civil britânico. O problema da liderança e do recrutamento administrativo é muito mais complexo, especialmente num govêrno moderno, dotado de serviços profissionais-liberais e técnicos. Deve também ser encarado da seguinte maneira: um processo que prestou serviços eminentemente satisfatórios na Inglaterra poderá ser transplantado com êxito aos Estados Unidos, ainda que modificado? Certos aspectos do problema merecem maior consideração.

Administração federal versus administração central

— Nos Estados Unidos prevalece a forma federativa de govêrno. Os poderes que não são conferidos ao Govêrno Federal, expressamente ou de maneira implicita, pertencem aos Estados ou ao povo. Entretanto, poderão ser decretados impostos de vigência em todo o território da Nação, visando o bem-estar comum. Daí prevalecer em numerosos campos da atividade governamental, particularmente nos mais novos ou naqueles em desenvolvimento, o sistema pelo qual as decisões com fôrça de lei a respeito de diretrizes, bem como a instalação e direção efetivas dos serviços são funções dos Estados, e a coleta dos dados estatísticos, as pesquisas, as investigações, a propaganda e as atividades de aperfeiçoamento são funções do Govêrno Federal. Se o Govêrno Nacional estabelece dotações de auxílio aos Estados, pode virtualmente forçá-los a aceitar determinadas diretrizes e freqüentemente o faz, do mesmo modo que os aconselha e orienta no tocante à execução dessas diretrizes. Mesmo assim, é na realidade o Estado que adota as diretrizes, rege e dirige

as atividades. Dêse modo, em cada setor da administração governamental, os órgãos do Governo Federal são unidades de "staff", que promovem pesquisas e investigações, bem como exercem supervisão, em caráter consultivo. Não dirigem nem executam; poderão possuir capacidade consultiva, em matéria de diretrizes, porém jamais deliberarão efetivamente, a êsse respeito. A direção executiva e as decisões reais ficam na competência dos Estados.

Em conseqüência dessas fôrças em ação, o Governo Federal criou muitos órgãos que são, para os Estados, uma espécie de órgão de orientação. Os servidores do órgão orientador ou de "staff" são federais e os de "linha", estaduais. Muitos visitantes estrangeiros se têm mostrado favoravelmente impressionados com as nossas repartições dêsse tipo, particularmente as do Departamento da Agricultura.

Os que advogam a criação de um serviço de carreira administrativa, geralmente citam a experiência inglêsa e propõem, com empenho, a incorporação ao nosso serviço civil de homens do tipo recrutado para a classe administrativa britânica. E' curioso que certos líderes britânicos em administração pública acreditam que ainda não se formou, na Inglaterra, um grupo de pesquisadores ou investigadores igual ao que possuímos neste país. Recomendam reformas nesse particular. Reconhecem, francamente, que os próprios membros da sua classe administrativa não estão aparelhados para êsse tipo de serviço e que teriam de adotar novos processos de recrutamento para conseguir pessoal dotado das habilitações adequadas.

Conflito entre a administração-geral e a administração específica — Os inglêses adotaram o seu sistema de classe administrativa por volta de 1855, antes do pleno advento da ciência moderna, da tecnologia e do progresso industrial (2) Êles próprios não resolveram o problema das

(2) Os inglêses não se utilizaram da classe administrativa na esfera do governo local. Neste, a maior parte dos servidores possui habilitações especiais.

relações adequadas entre os administradores-gerais e os funcionários técnicos, científicos e profissionais-liberais. Alguns observadores asseguram que aumenta o atrito entre uns e outros e que existe uma crescente procura de técnicos, cientistas e profissionais-liberais.

A situação nacional americana apresenta interessante contraste. Em consequência do sistema de filhotismo político, tem prevalecido a tendência para abandonar ao arbitrio do nepotismo os cargos mais elevados, supondo-se que possam ser preenchidos aceitavelmente por administradores-gerais, destituídos de preparo especializado, técnico ou científico. Alguns desses administradores se revelam muito competentes, outros mediocres ou pior ainda; poucos, entretanto, tornam-se funcionários de carreira, porque deixam os cargos com as mudanças de administração. Os legisladores nacionais e chefes políticos, por outro lado, têm repetidas vezes reconhecido que a competência dos indivíduos nos seus setores e a sua permanência nos cargos são essenciais aos trabalhos científicos, técnicos e profissionais-liberais, e proporcionaram esses fatores, nos serviços de carreira do tipo existente no Exército e na Marinha, ou através do sistema geral do serviço civil. Dêse modo, muitas pessoas que têm trabalhado na intimidade do Governo Federal, em prol do progresso da administração de pessoal, obtiveram relativo êxito, convencendo legisladores e administradores políticos de que certos cargos exigem competência científica e técnica. (3)

(3) Num determinado caso, certo grupo estava profundamente preocupado com a nomeação do chefe de importante serviço. O cargo deveria ser provido pelo Presidente, por indicação e "ad referendum" do Senado. O grupo deveria relatar o caso a um consultor do Presidente. O consultor anunciou, no início da entrevista, que teria de ser convencido de que o cargo exigia competência especial, e não poderia ser satisfatoriamente preenchido por um indivíduo não especializado, razoavelmente bem qualificado. E mais, que o êxito na gestão daquele órgão particular era essencial ao êxito geral da administração. Chamou a atenção para a pressão que o Governo sofria no sentido de fazer tal ou qual nomeação e, disse, para reagir a essa pressão, precisava de ter sólidos argumentos. Competia ao grupo fornecê-los.

Repetidamente, durante o último quartel de século, velhos órgãos vêm sendo reformados mediante o que se tem freqüentemente denominado "profissionalização" dos serviços. Se a única e exclusiva quali-

Possíveis formas de organização de um serviço administrativo — Em muitos órgãos de caráter científico, técnico ou profissional-liberal, os cargos permanentes mais elevados são atualmente providos por técnicos e profissionais-liberais competentes. Se fôr criada uma Divisão Administrativa, parece que as suas possibilidades serão: 1) excluir do seu quadro os cargos administrativos dos órgãos técnicos, científicos e profissionais-liberais; 2) classificar êsses cargos no grupo administrativo e, gradualmente, substituir os técnicos e profissionais-liberais por administradores-gerais; 3) classificar êsses cargos no grupo administrativo e preenchê-los com administradores de formação geral, destituídos de preparo científico e técnico ou com indivíduos de formação científica ou técnica, que tenham demonstrado alta capacidade administrativa. Cada uma dessas possibilidades deve ser pormenorizadamente considerada. E' desconhecido o número de cargos, no serviço público federal, que seriam abrangidos pelo grupo administrativo, mas ainda que fôssem nêles incluídos os cargos administrativos, científicos ou técnicos, seria duvidoso excedesse de dois mil, num serviço que possui oitocentos mil cargos, ou seja, a quarta parte de um por cento. Se fôssem excluídos os cargos administrativos dos serviços científicos e técnicos, aquêlê número provavelmente se reduziria a menos de mil. O número de indivíduos recrutados cada ano, para manter um quadro de mil servidores, seria provavelmente inferior a uma centena. Os estudantes de universidades americanas, que julgam que o estabelecimento de um serviço administrativo lhes abriria largas oportunidades no Governo Federal, não podem estar cientes das modestas proporções dêsse serviços e do reduzido número de nomeações anuais necessárias para mantê-los.

ficação fôr "ser um bom administrador", nesse caso a porta estará aberta ao que contribuir para a campanha ou aos seus amigos, que tiverem certa experiência na administração de alguma empresa particular. Não foram preparados para o serviço público nem, geralmente, nêles permanecem quando muda a administração.

Estará a capacidade administrativa em conflito com a competência profissional? — Qualquer proposta no sentido de substituir, nos mais altos cargos administrativos, técnicos e cientistas por administradores-gerais, envolve a presunção de que êstes seriam mais eficientes do que os homens de ciência capazes. Poderá ser formulada a seguinte pergunta: “Mais eficiência em que?” Os órgãos de “staff” de pesquisas, investigações e aperfeiçoamento, de modo geral, são relativamente pequenos e apresentam reduzido número de grandes problemas de direção e administração-geral. Exigem, entretanto, muita competência e alto nível profissional. A simples enumeração dos cargos de chefia de alguns dêsses órgãos auxiliaria a refletir sôbre a proposta: Cirurgião-Geral do Serviço de Saúde Pública dos Estados Unidos, Comissário de Educação do Serviço de Educação, Chefe do *Bureau* da Criança, Comissário de Estatística do Trabalho, Chefe do *Bureau* de Economia Agrícola, Diretor das Investigações Sociológicas, Diretor do *Bureau* de Padrões, Diretor do *Bureau* de Minas, Diretor das Investigações de Costas e Geodésia. A eficiência do trabalho de muitos dêsses órgãos depende, não em pequena escala, da competência técnica e profissional do seu chefe, como também do grau em que a clientela dos mesmos reconheça sua autoridade.

Os que propõem criação de uma classe administrativa especial argumentam, por vêzes, que os cientistas e técnicos carecem de capacidade administrativa. Em capítulo anterior, relativo a vencimentos, o assunto foi debatido com alguma extensão. Basta, nesta altura, repetir que a possibilidade de citar alguns casos de cientistas e técnicos destituídos de capacidade administrativa não prova que todos os cientistas e técnicos dela sejam privados, bem como a possibilidade de citar alguns casos em que cientistas e técnicos se tenham revelado notáveis administradores não assegura a todos os individuos dessa classe a qualidade de excelentes administradores. Não foram ainda aduzidos fatos que comprovem existir, na

América. em nosso sistema educacional, um tipo de educação acadêmica geral capaz de produzir melhores administradores do que a educação de caráter mais vocacional; ou ainda, que os bacharéis em artes, que não ingressem no campo profissional-liberal, sejam superiores aos bacharéis em artes que subseqüentemente tenham adquirido preparo de natureza profissional-liberal. Na falta de estatísticas seguras, temos de recorrer à observação. Esta sugere que a capacidade e os interêsses administrativos são algo de separado e distinto dos campos de aprendizagem, e que bons e maus administradores podem ser encontrados em quase todos os setores.

A sugestão para que se estabeleça uma Classe Administrativa, na qual se possa ingressar originariamente ou por transferência de divisões científicas, profissionais-liberais ou técnicas, ou ainda em casos excepcionais, de divisões burocráticas ou fiscais, é perfeitamente possível.

No que toca ao serviço federal, essa divisão seria nova apenas de nome, porque a praxe vem sendo, há muito tempo, a de preencher os cargos mais elevados com servidores retirados desses grupos. Poderá, entretanto, ser levantada a seguinte questão: deveria tal sistema ser denominado "serviço de carreira?" Os jovens diplomados por universidades que ingressam no mesmo, carecendo de habilitações em setores especiais, e esperam progredir até os mais altos postos administrativos, não o considerariam serviço de carreira se, quando vagassem os cargos administrativos superiores aos seus, fôsem providos por pessoas recrutadas das divisões profissionais-liberais, científicas, técnicas, burocráticas ou fiscais. Julgariam tal serviço de carreira uma espécie de pepita de ouro. (4)

(4) Recentemente, um colega fez referência ao caso de certo jovem diplomado por escola superior, possuindo boa educação geral, mas destituído de habilitação para qualquer setor, no serviço civil, e admitido no trabalho para o processo de aprendizagem. Os seus vencimentos de aprendizagem eram inferiores ao padrão de ingresso na classe profissional inicial. Esperava promoção, após razoável período de aprendizagem. Hoje, sente que aprendeu praticamente tudo o que não assimilava.

Limitações psicológicas dos principiantes — Aquêles que estão familiarizados com os órgãos governamentais e com a sua psicologia, não podem deixar de indagar se haverá vantagem para o jovem que ingressa no serviço público, inicialmente, na projetada Classe Administrativa. Talvez se considere herdeiro presuntivo de um grande cargo administrativo e, por isso, acima das trivialidades das outras divisões. Ainda que conserve a modéstia, o espírito de cooperação e o desejo de aprender com os colegas, qualquer que seja a divisão a que pertençam, deverá, nesse serviço de carreira, entrar na competição com os mesmos pelas posições mais elevadas. Desde que ocupe o que poderá ser considerado cargo favorecido, certos servidores ficarão tentados a atrapalhá-lo e se deliciarão com isso, se êle tiver ares de presunçoso, ainda que na realidade não o seja. Em muitas situações, a cooperação é

no cargo de aprendiz, no qual está descontente. Cada vaga ocorrida em cargo superior ao seu exigia proficiência em algum setor particular, e êle foi pôsto de lado porque carecia de habilitações. Indivíduos de formação universitária, possuindo o preparo exigido, haviam-lhe passado a frente, recebendo vencimentos maiores, assegurado aos novatos que exercessem atividades pertinentes às profissões liberais. Estes últimos ocupam cargos que oferecem mais oportunidade de progresso, nos seus setores especiais.

Não foram investigadas, nesse caso, as qualidades do jovem servidor. A sua situação é de molde a criar dificuldades. Êle está descontente e os seus superiores julgam necessário preteri-lo nas promoções. A razão apresentada — falta de habilitações profissionais, poderá bem ser a verdadeira, embora naturalmente exista a possibilidade de não o terem os superiores em alta conta e não desejarem dizer-lhe tal coisa. Talvez o considerem satisfatório no cargo atual, e não um elemento que mereça promoção. Ao cabo de um ano, aproximadamente, nessa situação, o jovem poderá tornar-se um problema.

Felizmente, Washington oferece excelentes meios de superação a esse servidor. Com sua boa educação geral será admitido como estudante graduado, nas classes noturnas de qualquer das diversas boas universidades locais. E, ao cabo de alguns anos, poderá atingir um nível de habilitação no serviço civil que lhe permita progredir numa das carreiras profissionais-liberais ou técnicas. Se tiver recursos, poderá pedir demissão, dedicar todo o seu tempo ao estudo e talvez mesmo subir mais depressa.

Esse caso ilustra o que parece um fato significativo. A maior parte dos administradores tem pressa de que sejam realizados os trabalhos cotidianos; por conseguinte, deseja contar com servidores que possam desempenhar eficientemente as atividades de cada dia. Em períodos de muito trabalho, dispõe de pouco tempo para se dedicar ao servidor que necessite de muito treino e orientação. Se puder dispor de pessoas já bem preparadas para as tarefas a executar, não verá como dar preferência a pessoa não preparada. Poderá duvidar da presunção de que um indivíduo destituído de habilitações para qualquer setor de serviço civil tenha maiores aptidões do que o jovem igualmente bem preparado e já habilitado para esse serviço.

a essência do êxito; e se não fôr prestada de todo o coração, os planos se arrastarão ou irão mesmo à falência. A simples circunstância da posse da etiqueta premiada “chefe administrativo” poderá impedir que êle obtenha cooperação. E se os seus superiores na divisão administrativa tiverem sido recrutados das divisões profissional-liberal, científica ou técnica, demonstrando preferência natural e lealdade pelo grupo de onde provieram, poderão não querer forçar essa cooperação, embora julguem saber como fazê-lo. Obrigar à cooperação é coisa difícil.

O sistema inglês funciona porque os integrantes da Classe Administrativa constituem uma categoria que ocupa todos os cargos, de alto a baixo. E’ bem duvidoso que funcionasse sem a existência dessa casta, e se houvesse verdadeira competição entre duas ou mais divisões, pelos cargos mais elevados. Se a casta perder o amplo e completo contrôle desses cargos, os seus dias estarão provavelmente contados.

O problema do recrutamento para a classe administrativa — Recrutar para os cargos iniciais de um serviço administrativo de carreira apresentaria dificuldades peculiares nos Estados Unidos. Os testes de concurso para a Classe Administrativa do Serviço Civil Britânico foram originariamente baseados nos currículos de Oxford e Cambridge. Os candidatos, a princípio limitados aos diplomados por essas duas universidades, eram examinados nas matérias que haviam nelas estudado. Quando o campo da competição, de certo modo, se ampliou com a admissão de diplomados por um número restrito de outras universidades, o princípio não sofreu modificações. Os candidatos eram ainda examinados num reduzido número de matérias, que haviam estudado nessas universidades. O chefe da Comissão Britânica do Serviço Civil certa vez observou que, se os testes devessem verdadeiramente constituir um concurso, o número de matérias teria de ser conservado razoavelmente reduzido, para que os candidatos

competissem nas mesmas disciplinas. Se fôsse oferecida, no concurso, larga variedade de matérias optativas, a comissão se encontraria diante da difícil tarefa de determinar o valor de uma excelente prova de Botânica, comparada a uma excelente prova de Matemática.

Nos Estados Unidos seria quase impossível limitar a competição aos diplomados de nada menos de cinqüenta escolas superiores ou universidades. E' de supor que os diplomados por tôdas as universidades estaduais e todos os colégios estaduais de agricultura e artes mecânicas pudessem necessariamente concorrer. Quem sugerisse que só se aceitassem diplomados pelas grandes universidades, com exclusão dos pertencentes às pequenas mereceria, de fato, o título de audacioso. As fôrças da vida pública americana não agiriam no sentido de restringir-se a lista das instituições elegíveis, mas sim no da sua expansão. O meio mais fácil de limitar o número de competidores seria admitir sòmente aquêles colocados na fração superior da sua classe, no primeiro quartil, por exemplo, ou nos primeiros dez por cento da mesma. Pôr em prática essa providência exigiria uma grande modificação no modo de sentir dos legisladores americanos; e, nesse particular, êstes poderão ser considerados seguramente representativos da maioria dos eleitores.

Em virtude da diversidade de currículos das instituições americanas de educação superior, seria necessário haver testes em muitos setores diferentes, desde que os competidores tivessem de ser examinados em matérias que houvessem estudado nas universidades.

O órgão que organizasse as provas de ciências sociais teria diante de si a tarefa quase irrealizável de elaborar testes que não favorecessem certas escolas, em prejuízo de outras. (6) O ensino em nossas instituições educacionais

(5) Teve o autor ocasião de examinar, recentemente, questões de um dos setores do seu interesse, preparadas para certo exame no serviço civil. As questões revelavam claramente a escola em que havia estudado o examinador, que as elaborara. Os estudantes dessa escola, na opinião do autor, levariam vantagem nos testes, apesar das opções que permitiam aos candidatos de outras escolas omitir as perguntas

está longe de ser padronizado, particularmente em ciências sociais. A teoria que justifica os exames britânicos, segundo a qual o êxito nas matérias universitárias prediz brilhantes realizações futuras, é indubitavelmente acertada. Mas a praticabilidade de aplicá-la aos Estados Unidos é coisa muito diferente.

O sistema de escolas profissionais-liberais, técnicas, e de estudos graduados de artes e ciências, que se desenvolveu nos Estados Unidos, complicaria ainda mais o processo dos concursos. Conforme êsse sistema, os estudantes que se distinguem nas atividades intelectuais, antes de obterem o grau universitário, são freqüentemente encorajados a continuar os estudos, geralmente de natureza especializada, que os tornem aptos ao ingresso nas profissões liberais ou então ao exercício de atividades de caráter superior, nas artes e ciências. No passado, o Governo Federal recorreu sobremaneira a essas escolas profissionais-liberais e de estudos graduados, porquanto, freqüentemente, a instrução nas mesmas proporcionava as habilitações exigidas pelo govêrno, especialmente nos serviços científicos, profissionais-liberais e técnicos, que serviam de órgão de orientação geral aos governos estaduais e locais, e a certas grandes clientelas.

O exame para ingresso numa classe administrativa, ao nível do grau de Bacharel em Artes ou de Bacharel em Ciências, apresentaria certas dificuldades. Se fôsse organizado de maneira tão geral que os estudantes das escolas profissionais-liberais e de estudos graduados não retirassem vantagem real dos seus estudos superiores, seria injusto para com êles. Se, por outro lado, aquêles

que se relacionassem com assuntos particularmente realçados nesse estabelecimento. Os estudantes de outras escolas poderiam saber ou não as respostas; os estudantes dessa determinada escola difficilmente deixariam de as conhecer. O indivíduo que preparava as questões, nesse caso, não tivera nenhuma intenção de favorecer a própria escola. Aceitava, honestamente, o julgamento de sua escola a respeito da importância daqueles conhecimentos. Se este país experimentasse o plano britânico, as questões deveriam ser preparadas por uma notável comissão de examinadores, para evitar os perigos decorrentes da heterogeneidade do sistema educacional americano.

pudessem aproveitar materialmente seus estudos, eliminariam em massa, na intensa competição, quase todos os rapazes e moças recém-egressos das escolas superiores fundamentais. Num país em que tantas pessoas são diplomadas por instituições de educação superior, a competição já é viva; e, como se apontou alhures, a simples massa de candidatos gravaria as técnicas de exames existentes.

Nos Estados Unidos, a seleção para o serviço civil evoluiu no sentido da realização de exames especiais para os diversos tipos de atividades profissionais-liberais, técnicas e científicas. Acredita-se que foi inevitavelmente orientada nessa direção sobretudo pela revolução industrial e pela tecnologia moderna. Grande parte das atividades governamentais e particulares requer a presença de indivíduos especialmente educados e treinados. O sistema educacional americano naturalmente correspondeu a essa procura. As comissões de serviço civil, situadas entre a procura dos órgãos executivos, de um lado, e a oferta de indivíduos saídos das universidades, do outro, tenderam a organizar um número maior de provas especializadas, através das quais pudessem examinar, de maneira específica, o número relativamente pequeno de pessoas especialmente aparelhadas para determinados cargos, pela sua instrução e experiência.

Admite-se, geralmente, que a tendência no sentido de exigir-se alto grau de educação e experiência tem ido por vezes longe de mais. Os líderes na Administração Pública, nesses setores especializados, assim como os líderes em educação, nos mesmos setores, são geralmente acordes em que os testes para o serviço civil sejam elaborados tendo-se em vista medir a educação e a proficiência totais no largo setor da profissão liberal ou da ciência, ao invés de proficiência num dos seus restritos segmentos. Os administradores públicos geralmente concordam em que os jovens de ambos os sexos, de modo geral devidamente preparados, poderão ser bem treinados nos restritos segmentos

especializados, dentro do próprio serviço, e que êste não está aparelhado para suprir deficiências dos servidores em matéria de preparo básico geral, no terreno profissional-liberal ou técnico. Dêsse modo, durante os últimos quinze ou vinte anos, tem predominado tendência no sentido de evitar a especialização restrita, em favor do exame profissional-liberal e técnico de caráter mais amplo, que se ajusta bem ao sistema educacional americano. Sempre pareceu ao autor que êsses exames gerais, profissionais-liberais ou técnicos, representam o seguro e sadio meio-têrmo para os Estados Unidos, adaptando-se muito melhor às condições americanas do que outros porventura moldados no tipo inglês, de vez que a nossa estrutura educacional é radicalmente diferente da britânica.

E' o Govêrno empregador monopolista ou competidor? — Outra importante questão a considerar, no que concerne à expressão “serviço de carreira”, é o grau em que o Govêrno é o que se poderia denominar empregador monopolista. E' empregador monopolista quando representa o único, ou praticamente o único órgão que exige servidores dotados de certos conhecimentos, e de determinadas habilidades na aplicação dêsses conhecimentos. E' empregador competidor quando os seus serviços requerem substancialmente os mesmos conhecimentos e habilidade exigidos pelos serviços de outros empregadores. Dêsse modo, no caso do Exêrcito e da Marinha, o Govêrno dos Estados Unidos é virtualmente um empregador monopolista. Os oficiais do Exêrcito e da Marinha devem fazer carreira no serviço nacional. O grande serviço postal se aproxima do monopólio, porque os servidores postais raramente conseguem ver aproveitados por outro empregador os seus conhecimentos e habilidades especializadas. Os anos passados num serviço público monopolista, freqüentemente são mero tempo perdido, para quem procura deixá-lo a fim de ingressar em empresa

particular. Essa pessoa não levará a menor vantagem real sobre outras mais jovens e inexperientes.

Nos serviços concorrentes, a situação é muitas vezes o reverso; a experiência do indivíduo no serviço público poderá ser um valor positivo, quando procurar outros cargos, públicos ou particulares. Em alguns casos, como se apon- tou alhures, o treinamento e a experiência no serviço público poderão chegar a ser quase requisitos prévios para a obtenção de trabalho em empresa particular. Dêsse modo, o servidor que estiver servindo em órgão monopolista deverá voltar sua atenção para os serviços dêsse órgão, no que toca à sua carreira, ao passo que o servidor que trabalhar em órgão concorrente poderá, em matéria de carreira, pensar na sua profissão liberal ou no seu ofício.

Cumpra fazer nítida distinção, por conseguinte, entre “carreira no serviço público” e “carreira no serviço de um dado nível de govêrno”. Nas profissões liberais, uma após outra, os interesses do público e os dos membros da profissão exigem que o objetivo visado seja a organização de carreiras no serviço público, o qual deixa de ser atingido desde que se verifique a menor tentativa deliberada no sentido de prender os servidores a um govêrno determinado. Repetindo em parte assunto já debatido no capítulo sobre aposentadoria, lembra o autor que teve ocasião de estudar com certo cuidado, há alguns anos, os sistemas de aposentadoria de servidores públicos. No serviço público numéricamente maior, ou seja, a educação, verificou que a mobilidade dos membros da profissão docente era muitas vezes considerada requisito essencial. Na Inglaterra, os fundos para aposentadoria dos professôres são de caráter nacional, para que o professor tenha a liberdade de passar de um govêrno local para outro. A Fundação Carnegie para o Progresso do Ensino, incorporou êsse princípio ao sistema de aposentadoria dos professôres superiores. Muitos dos nossos sistemas estaduais de aposentadoria de professôres estabeleceram que o serviço

fora do Estado seja levado em conta, pelo menos em parte, ao serem calculadas as vantagens da aposentadoria e a habilitação para as mesmas, de acôrdo com o sistema estadual. Cumpre que os administradores de cidades (os "city managers") sejam suscetíveis de remoção, uma vez que o país deve possuir um serviço de carreira para administradores de cidades. Os engenheiros de estradas de rodagem e vários outros tipos de engenheiros, no serviço público, deverão igualmente ser removíveis. Numa administração de serviço social, não existirá verdadeira carreira se não fôr assegurado o direito de remoção e se o servidor não puder fazer carreira dentro da profissão.

As proporções do govêrno tomadas como fator — As proporções da unidade de govêrno também exercem influência sôbre o problema da carreira no serviço público, ou no serviço de um dado govêrno. Grandes órgãos, como o Exército, a Marinha e o Serviço Postal, podem certamente oferecer oportunidades de carreira, porque os cargos existentes nos degraus mais elevados da hierarquia são sufficientemente numerosos. Não o conseguem a modesta municipalidade, o acanhado departamento de estradas de rodagem, o órgão reduzido de serviço social, ou a pequena escola. As proporções da organização, a riqueza da comunidade e muitos outros fatôres impedem que os maiores vencimentos sejam altos. Muitas vêzes, tais cargos são mais bem preenchidos por jovens bem preparados, que os aceitam com satisfação, a título de experiência, visando a oportunidade de demonstrarem a sua capacidade e se qualificarem para trabalhos mais importantes, em comunidades maiores. Se as comunidades de maior vulto tivessem de se dividir em favor de um "sistema de carreiras dentro dos seus próprios departamentos" e tivessem de fechá-lo às pessoas das unidades administrativas de menores proporções, sofreriam as profissões liberais em aprêço. Onde houver grande número de órgãos de pequenas proporções, subordinados a diversos âmbitos governamen-

tais, a única solução parece consistir na existência de “carreiras no serviço público, considerado no seu todo”, ou de “carreiras na profissão liberal”.

A exigência de que os candidatos aos serviços públicos estaduais, de condados ou municípios, sejam residentes no respectivo Estado, Condado ou Municipalidade, impede o desenvolvimento do sistema de carreiras no serviço público. Os Estados e as Municipalidades de vastas proporções poderão ser bastante grandes para oferecerem algo semelhante a uma carreira, aos cidadãos habilitados que ingressarem nos seus serviços; mas os pequenos governos não o poderão fazer. Quando um govêrno de menores proporções insiste na nomeação de um residente da comunidade, conseguirá possivelmente o melhor candidato que a região oferece, mas que talvez não seja o melhor do mercado nacional inteiro. Se os pequenos governos adotarem a política de exigir a nomeação de residentes, não poderão, coerentemente, queixar-se dos governos de maior vulto, se êstes seguirem a mesma orientação. O rapaz, ou a moça, da localidade, que ingressar no serviço do seu Estado, Condado ou Municipalidade, e tiver brilhante fê de ofício, poderá ver frustradas as suas oportunidades de progresso, em virtude das leis de residência de outras comunidades, que tendem a criar becos sem saída. Embora possam parecer uma vantagem inicial para a população local, tendem igualmente a limitar as oportunidades do servidor, no que toca a uma carreira mais ampla. Os serviços do Estado e a vida dos servidores públicos teriam muito a ganhar se o recrutamento fôsse feito inteiramente conforme o critério da existência de habilitações reais, não sendo tomado em consideração o fator residência.

Formação universitária para o serviço público — A distinção entre “carreira no serviço público” e “carreira num serviço de dado nível de govêrno”, é importante ao ser considerada a formação universitária para o serviço

público. Enquanto o govêrno fôr empregador monopolista, será duvidoso afirmar que a universidade e outras escolas devam proporcionar treinamento especial para os cargos que oferecer, antes que o estudante tenha sido especificamente selecionado para um dêsses cargos. Anápolis e West Point encontram larga justificativa ao oferecerem intenso treinamento em matérias especializadas, porque os guardas-marinhas e os cadetes bem sucedidos terão boa possibilidade de ser nomeados e fazer carreira. E a maior parte dêles não perde tempo e esforços, procurando obter preparo vocacional de que não se aproveite mais tarde. E' coisa bem diversa, porém, proporcionarem as universidades formação profissional que torne os indivíduos aptos para determinado serviço de caráter monopolista, antes que os mesmos possam estar seguros de suas nomeações. Se muitos forem chamados e poucos os escolhidos, os muitos deixados de lado terão perdido tempo em cursos vocacionais, tempo que poderia ter sido melhor aproveitado no estudo de matérias de caráter mais geral. O preparo estritamente vocacional para serviços de natureza monopolista deverá ser feito após o ingresso no serviço, e não antes da admissão do servidor. As universidades deverão ser aconselhadas a não rivalizarem umas com as outras, visando proporcionar treinamento prévio para o reduzido número de cargos vagos em serviços monopolistas, porque formarão muito maior número de graduados do que requer o serviço, sendo assim culpadas de fazerem muitos estudantes perder tempo e dinheiro.

A exigência de educação superior quando esta não fôr necessária — Questão intimamente relacionada à de que tratamos é a de saber se deve ou não ser exigido preparo quando as obrigações funcionais das classes de cargos para os quais devam ser nomeados os candidatos não exijam, na realidade, êsse preparo. O argumento em favor de se exigir muito mais educação do que a requerida afirmativamente pelo trabalho, é mais ou menos dêsse tipo:

muitos cargos acima das classes iniciais exigem preparo de universidade ou escola profissional-liberal; dêsse modo, os servidores das classes inferiores não são suscetíveis de promoção a menos que possuam, quando nomeados, ou adquiram posteriormente, os requisitos educacionais para os cargos mais elevados. E para vencer essa dificuldade, certas pessoas propõem a exigência de preparo universitário, mesmo quando os deveres funcionais não o requeiram. Tal sistema, afirma-se ainda, traria para o serviço uma legião de diplomados por universidades, dentre os quais poderia ser feita a seleção, para o fim de promoções.

O fato de êsse sistema afastar da competição jovens inteligentes diplomados por escolas secundárias, e que possuam as verdadeiras habilitações exigidas pelo trabalho e talvez mais capacidade inata do que alguns dos seus colegas de classe, que tiverem freqüentado o "college", foi apontado alhures, e não precisa ser aqui estudado. Examinemos a situação do ponto de vista dos indivíduos inteligentes, graduados por universidades, que ingressarem no serviço a fim de executar deveres que um rapaz ou moça de escola secundária, inteligente, poderá desempenhar bem, ou possivelmente melhor, porque não os julgará abaixo da sua capacidade nem tampouco desinteressantes.

Tais cargos proporcionam ao diplomado por universidade: 1) trabalho remunerado; 2) ensejo de aprender os deveres do cargo para o qual tiver sido nomeado; 3) oportunidade de promoção.

A importância do trabalho remunerado depende das condições econômicas do momento. Se as oportunidades de trabalho forem extremamente raras e o graduado tiver de agarrar-se ao que puder obter e dar graças a Deus, talvez proceda acertadamente ao aceitar a oferta de um cargo que não exija a utilização imediata do seu preparo universitário. Se puder escolher entre êsse cargo e outro, talvez de remuneração inferior, mas no qual exercite sua capa-

cidade, procederá ajuizadamente se aceitar o de remuneração menor, no interêsse do seu próprio desenvolvimento futuro. Se os seus recursos financeiros ou as suas relações forem tais que lhe permitam escolher entre o cargo governamental, no qual não utilize o cérebro, e estudos ulteriores que o tornem apto para ocupar cargo científico, técnico ou profissional-liberal, êsses estudos talvez sejam o emprêgo mais proveitoso do seu tempo. Poderá, naturalmente, aceitar o cargo de rotina como recurso para manter-se, enquanto adquire a educação profissional-liberal desejada, estudando de noite, ou para fazer economias que lhe facultem ulterior educação. E' certo que tais assuntos são eminentemente pessoais. As deliberações, porém, terão de ser em parte baseadas nos outros dois factôres: o que o individuo pode aprender no trabalho de rotina e as suas oportunidades de progresso.

Infelizmente, aquilô que o diplomado pode aprender no cargo que não exija a educação que tiver recebido será, muitas vêzes, limitado ao extremo. Dentro de seis meses, êle terá provavelmente assimilado tudo que o cargo possa oferecer de novo, em matéria de experiências, conhecimentos e habilidades. Desde então, os deveres do cargo se tornam freqüentemente o tédio de uma rotina que aborrece e exige evasão. Se o individuo puder encontrar a sua porta de saída, através de meios construtivos, tais como a escola noturna e os grupos de debates e estudos, poderá consolar-se com a idéia de que "tudo chegará às mãos da-quele que se agita, enquanto espera". Por outro lado, se buscar a fuga nas atividades de recreação sem propósito daqueles que vivem cheios de tédio e sentem-se falidos, deixará o serviço tão pronto haja oportunidade, se esta aparecer.

Eis a verdadeira interrogação que o diplomado ambicioso e estudioso deverá formular a respeito de cargo do tipo do que está sendo analisado: "Quais as oportunidades de sair dêle, mediante promoção?"

Em muitos serviços do Governo, o número de cargos de rotina, que não exigem preparo universitário, é pelo menos tão grande como o daqueles que requerem êsse preparo, ou nos quais o mesmo representa real vantagem.

Alguns desses cargos mais elevados exigirão preparo profissional-liberal, científico ou técnico superior ao possuído pelo diplomado por “college”, que não tenha adquirido habilitações especializadas para o serviço civil. O diplomado destituído dessas habilitações poderá verificar que a razão entre os cargos de rotina e aquêles mais elevados e promissores, que lhe sejam acessíveis, é igual a um para um. E’ mais provável, porém, descobrir que essa razão é maior. Em certas repartições, os cargos de rotina excedem os desejáveis pelo menos na razão de dez para um. Se os ocupantes dos cargos de rotina fôsem recrutados exclusivamente dentre os indivíduos que tivessem preparo do “college”, e se a razão fôsse, digamos, de cinco para um, quando se verificasse vaga em cargo do tipo mais interessante, um individuo educado em “college” seria escolhido e quatro outros deixados na reserva.

O problema, entretanto, não é assim tão simples, do ponto de vista estatístico. A taxa de movimento de pessoal entra na equação. Se os servidores que ocupam os cargos mais elevados mudassem com rapidez, as oportunidades de promoção poderiam advir tão freqüentemente que mesmo a razão de dez cargos de rotina para um cargo desejável poderia não ser impraticável. Quando um serviço se está expandindo aos saltos, como aconteceu na Guerra Mundial, ou durante a depressão, êsse crescimento acarreta a existência de vagas, e por conseguinte, de boas oportunidades de progresso. No período em que o serviço não cresça, ou quando esteja sendo reduzido, as vagas decorrem principalmente do movimento real de pessoal. E’ provável que êsse movimento seja lento, no que concerne aos cargos interessantes a que o diplomado pode aspirar; e, dêsse modo, êle poderá permanecer durante anos a fio num cargo que

não acrescente grande coisa à sua formação e experiência, depois dos primeiros seis meses de trabalho. Será de fato afortunado se puder governar a própria conduta, durante uma prolongada permanência em cargo de rotina, a ponto de ser preferido em vez de um servidor mais novo, que não tenha estado sujeito por tanto tempo à debilitante influência de tal cargo. O fato de ter servido no mesmo durante cinco anos, poderá torná-lo, na realidade, menos desejável do que o servidor que tenha passado por esse cargo somente durante o período de aprendizagem.

A observação sugere que os professôres universitários e certos entusiastas dos problemas de pessoal cometem grave erro ao encorajarem estudantes de universidades, em largo número, ao ingresso em cargos que não exijam formação universitária; e ainda incidem em maior erro ao procurarem fazer da graduação no "college" requisito preliminar de admissão, quando a mesma não o fôr. Um exemplo concreto esclarecerá o assunto. Um número razoável dos servidores mais graduados do serviço civil federal deseja ter secretárias-estênógrafas, dotadas de boa mentalidade e boa educação, preferindo moças graduadas por escolas superiores. Se a educação superior tivesse de ser considerada requisito preliminar para as estênógrafas, todos os serviços centralizados de estênógrafas e todos os cargos de rotina para estênógrafas estariam cheios de diplomadas universitárias, a rezar para que houvesse vagas nos cargos interessantes, superiores aos seus. Quando ocorresse uma vaga, tôdas entrariam em competição. Num sistema de competição que não estabeleça requisitos formais em matéria de educação, que permita a todos participarem de testes de caráter prático, a estênógrafa graduada pela universidade estará equiparada à diplomada pela escola secundária comercial, quanto ao mérito para um cargo de rotina. Depois de haver ingressado no serviço, sua educação superior fará com que sobressaia dentre as colegas, se essa educação fôr realmente boa, conferindo-lhe posição vantajosa

na competição para promoção. O seu preparo poderá ter influência direta e imediata nas tarefas que venha a desempenhar, porque talvez lhe caiba a pequena quantidade de trabalho para o qual a educação superior se revela vantajosa, fazendo-a, dêsse modo, escapar de certas rotinas. E' certo que algumas jovens inteligentes, saídas de escolas secundárias, talvez se revelem superiores a ela. Mas, com o tempo, ela levará vantagem. (6)

(6) Uma diplomada universitária, estenógrafa habilitada e ao alcance do registro do serviço civil, estava extremamente ansiosa por ingressar no "Bureau" da Criança. A sua ambição consistia em pertencer ao quadro de investigadores de campo. Todos esses cargos haviam sido preenchidos e a única vaga era a de um cargo denominado "copista". Ela aceitou esse cargo. Os deveres do mesmo foram-lhe explicados minuciosamente. Teria de executar todos os trabalhos de dactilografia, estenografia e grande parte de seu tempo seria consumido a endereçar franquias postais para publicações. Esses deveres eram necessários ao "Bureau" e tocavam àquele cargo. A menos que aparecesse cargo melhor, e até que isso acontecesse, teria de desempenhá-los. Ela aceitou. Acima dela, no quadro burocrático, havia dois servidores que não eram diplomados e tinham sido anteriormente transferidos para o "Bureau" em virtude de destacado êxito noutras repartições, e que eram, ambos, de valor inestimável. Naturalmente, a copista, sobrecarregada de trabalhos de rotina, não poderia ser afastada dos mesmos a fim de participar das reuniões que tratavam dos planos para a subsequente investigação de campo. Não conseguia que os outros empregados de escritório trabalhassem para ela. Ela vivia, na realidade, amargamente insatisfeita no trabalho e freqüentemente discutia com vários colegas a possibilidade de uma nova distribuição de tarefas. Infelizmente, todos nós, repetidas vezes tivemos de dar-lhe a mesma resposta: nada poderíamos fazer até que houvesse vaga. Finalmente, ela não pôde suportar a situação por mais tempo e pediu demissão. Foi substituída por uma diplomada por escola secundária, inteligente, trabalhadora e de temperamento alegre, que nunca falhava, mesmo diante de uma correspondência matutina que trouxesse centenas de pedidos de "Cuidados com os Bebês". Martelava franquia o dia inteiro. Quando as verbas aumentaram, passou a estenógrafo e substituído do encarregado de finanças, trabalho em que tomou grande interesse e para o qual possuía real aptidão. Mais tarde, um chefe de departamento, impressionado com a capacidade da moça, solicitou-lhe a transferência para que fôsse sua estenógrafa-secretária. Ela estava positivamente ao ramo ascendente da carreira, quando pediu demissão e se casou.

Em recente reunião da Assembléa do Serviço Civil dos Estados Unidos e do Canadá, o Sr. Herbert W. Cornell, da Comissão do Milwaukee, ex-membro da Comissão dos Estados Unidos, citou o caso de certo físico, jovem e bem preparado, que ficou emocionado quando chegou a vez do seu nome no registro dos físicos, sendo nomeado para o "Bureau" de Padrões. Aí designaram-no para submeter a provas termômetros clínicos apresentados ao "Bureau" pelos fabricantes, para obterem certificados. Como os próprios fabricantes haviam geralmente examinado os termômetros antes de os apresentar ao "Bureau", o pobre físico raramente tinha a satisfação de rejeitar algum. Em geral, apenas redigia o certificado, anotando ligeiros desvios existentes dentro da amplitude permitida. Um auxiliar de laboratório poderia ter aprendido o trabalho rapidamente e, sem dúvida, não teria sido mais feliz.

Casos como esses são tão numerosos que alguns de nós se mostram inclinados a aconselhar os diplomados por "colleges" a que não aceitem trabalhos de rotina. Talvez tais casos expliquem o fato de certos professores de "colleges" prevenirem os seus estudantes contra empregos do governo, de modo geral. O serviço público possui muitos tipos de

A observação e o estudo, embora limitados, sugerem que: 1) para certos cargos, principalmente nos campos científico, profissional-liberal e técnico, a educação superior é praticamente essencial, e deve ser exigida de maneira expressa ou mediante provas nas quais ninguém possa ter êxito, a menos que tenha adquirido, de algum modo, os fundamentos dessa educação superior; 2) para outros cargos, a educação superior dá ao candidato, que possua dotes naturais superiores, nítida vantagem, embora não seja essencial; os servidores que tenham superiores dotes naturais, e dela careçam, poderão revelar-se mais úteis do que os de capacidade medíocre, que a possuam; 3) para certos cargos, a educação superior talvez seja prejudicial porque não é necessária ao trabalho e torna descontentes os servidores que a possuem, ou lhes dá a impressão de haverem falhado. Parece acertado fixar as condições de admissão conforme os deveres dos cargos a serem preenchidos com pessoal estranho ao serviço, e não situar os requisitos de educação formal em nível mais alto do que o necessário. Tanto quanto possível, as provas deverão substituir o critério de classificação pela educação formal.

Nos últimos meses, alguns líderes e, bem assim, importantes instituições de educação têm feito declarações ou publicado relatórios afirmando que os "colleges" e as universidades da América não estão necessariamente recrutando os melhores cérebros e as melhores capacidades, e que alguns de seus diplomados são inferiores a pessoas que, por qualquer motivo, não freqüentaram instituições de ensino superior. Quando presidentes de universidades e eminentes institutos de pesquisas educacionais formulam tais declarações, tendem a aumentar a confiança dos administradores que chegaram às mesmas conclusões, graças

trabalho, alguns adequados para o indivíduo diplomado e outros não. Não se pode generalizar, mas sim analisar os fatos, em cada caso particular.

à observação própria. Dadas as condições existentes neste país, não resta a menor dúvida de que certos servidores do Govêrno, embora jamais tenham freqüentado instituições de educação superior, são melhores administradores e melhores chefes do que outros, que receberam essa educação. Enquanto os órgãos competentes não demonstrarem que os seus métodos de recrutamento produzem resultados consistentes, não será atitude sábia, da parte de um govêrno democrático, fazer da educação superior requisito preliminar para o ingresso em cargos que não sejam os conhecimentos e habilidades obtidos quase exclusivamente através dessas instituições.

E' indubitável, na América, que o prestígio de professôres de "colleges" e das universidades é, de modo geral, maior do que o de servidores do Govêrno. Sempre que um professor universitário ou um distinto visitante estrangeiro se sente inclinado a depreciar os servidores públicos, poderá estar certo de ferir a corda sensível da maior parte dos auditórios americanos. Os propugnadores do sistema do mérito, naturalmente, tendem a citar o pior que existe na América, em contraste com o melhor que há no estrangeiro, particularmente na Inglaterra. Infelizmente, mostram-se menos inclinados a citar o melhor que existe na América. Por vêzes, deparamos professôres universitários que tiveram contato íntimo com boas repartições públicas e testemunham, com satisfação, que os melhores servidores públicos são os pares dos melhores membros do corpo docente das universidades. Tais professôres universitários são os que irão revolucionar o Serviço Público, nêle injetando, sadiamente, indivíduos preparados nas universidades. Sabem que, ano após outro, as Escolas de Educação, Engenharia, Direito, Agricultura, Silvicultura e Serviço Social, bem como os departamentos de Química, Física, Economia e Sociologia, têm encaminhado os seus homens para o Serviço Público e que, em muitos campos, tem havido uma troca mútuamente va-

liosa entre as universidades e os departamentos do governo de caráter profissional-liberal, científico e técnico.

Chegou o tempo de não repetir, sem dúvida, conceitos sobre nosso serviço público, escritos por eminentes autoridades de há quase meio século; mas sim de reconhecer que certas repartições, evoluídas segundo o sistema do mérito, a partir de 1883, conseguiram largo êxito, estabeleceram e mantêm, com as instituições de educação superior, relações de ordem prática coroadas de sucesso. Parece ocioso falar indiscriminadamente em serviço público, na sua expressão de conjunto, como se na realidade existisse um serviço público médio. O verdadeiro progresso consiste em discutir serviços específicos e as suas necessidades. Treinar para o serviço público e treinar dentro do serviço público, são concepções médias. Antes de o acusado poder responder aos libelos dos críticos do serviço, tem o direito de receber uma cópia do processo. Se o crítico estiver na posse de fatos que permitam apresentar um relato minucioso daquilo que consta do processo, raramente formulará queixas de ordem geral, mas discutirá situações particulares. O progresso consiste em melhorar situações específicas. Os governos modernos são tão grandes e possuem tantos serviços distintos, que não nos permitem generalizações.

CAPÍTULO XIV

ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL NO SERVIÇO PÚBLICO

Na introdução dêste livro a administração de pessoal no serviço público foi dividida nas seguintes categorias principais :

1. Execução:
 - a) Funcional;
 - b) Não funcional.
2. Contrôlo;
3. Aperfeiçoamento.

Nos capítulos subseqüentes à introdução, os diferentes problemas de administração de pessoal no serviço público foram discutidos sem qualquer consideração específica a respeito dessas divisões principais. Neste capítulo de conclusão, vamos tratar da organização da administração de pessoal no serviço público, estudo que exige certa revisão dos capítulos anteriores, fazendo-se especial referência àquelas importantes divisões.

O conflito entre responsabilidade e contrôlo — Constitui verdadeiro dilema o saber-se qual o tipo adequado de organização para a administração de pessoal no serviço público.

Por outro lado, a experiência dos países de língua inglesa, especialmente a dos Estados Unidos, parece haver demonstrado, de maneira razoavelmente concludente, que, sendo essencial ao país a posse de um serviço civil per-

manente de alta qualidade, os agentes políticos que controlam, em determinado momento, a ação do setor executivo do Governo deverão ficar subordinados a princípios reguladores, através do sistema do mérito, no que respeita à sua competência para nomear e demitir.

Por outro lado, as autoridades e os chefes dos órgãos administrativos deverão ser responsáveis pelos resultados dos trabalhos, sendo do consenso geral que um servidor não poderá ser justa e devidamente responsabilizado por êsses resultados a menos que disponha de poder e liberdade de ação. Levado ao extremo da lógica, êste argumento seria a negação de todo e qualquer contrôle e restringiria os poderes e a liberdade do administrador; e, muitas vêzes, segundo a opinião dêsse mesmo administrador, diminuiria a sua capacidade de execução de bom trabalho. Nos Estados Unidos, os próprios chefes executivos dos governos são controlados e limitados pelas leis constitucionais ou estatutárias e, especialmente, pelas restrições orçamentárias, desde que, nas suas linhas gerais, os nossos governos se baseiam na divisão de poderes. Na esfera do govêrno federal, os funcionários executivos subordinados são restringidos e controlados, não só pela Constituição e pelas leis gerais, mas também: 1) pelos seus superiores na hierarquia oficial, a qual tem o Presidente no seu ápice; 2) pelo Congresso, que age na qualidade de Conselho Diretor, sendo o órgão que distribui as verbas; e 3) pelos tribunais, que podem rever os atos administrativos, em certos casos, tomando decisões compulsórias para os administradores. De maneira mais restrita, são ainda controlados: 1) pelo *Bureau* de Orçamento, nas questões de estimativa e de emprêgo de verbas concedidas; 2) pela Comissão do Serviço Civil, no que diz respeito a nomeações iniciais e, até certo ponto, com relação a **ven-**
cimentos; 3) pela Divisão de Compras, no que toca a compras de material e 4) pelo Controlador-geral, no que se refere à legalidade das despesas.

Essa questão de competência administrativa proporcional à responsabilidade administrativa, ou seja, o fato de o administrador estar livre de contrôles não é, em nosso sistema de governo, nada de absoluto ou completo; é simples questão de grau. Além do mais, questões de grau são geralmente questões de opinião.

Nada do que se disse aqui deverá ser tomado no sentido de que a preservação da liberdade administrativa, da iniciativa e da capacidade de enfrentar as situações não seja fator importante a considerar-se na organização. Muito ao contrário. É um de seus fatores essenciais. É elemento que deveria ser examinado, não só no concernente às relações entre o executivo e o legislativo, mas também no que diz respeito ao superior e ao subordinado, em toda a hierarquia administrativa. O subordinado situado no degrau inferior da hierarquia, o homem que executa realmente os trabalhos do governo, deverá ter a maior liberdade possível, toda a oportunidade de exercer sua capacidade de iniciativa, experimentar os próprios recursos e espírito inventivo, bem como os melhores ensejos de produzir resultados proporcionais à sua habilidade.

A extensão em que é compatível a liberdade nos cargos da hierarquia, é, ainda aqui, questão de grau e matéria de opinião. Esse grau poderá ser determinado, no todo ou em parte, pela natureza do trabalho, ou poderá depender largamente da capacidade do servidor subordinado. Dêsse modo, o subordinado novo, não provado e inexperiente, poderá ser submetido a contrôles e a regulamentação estritos, os quais serão diminuídos na proporção em que ele demonstrar capacidade e discernimento seguros. Como se disse, é domado como um potro, um pouco mais de cada vez, até suportar a carga completa. Desde que os seres humanos diferem em capacidade, muitas vezes acontece que a dois ocupantes sucessivos dos mesmos cargos serão concedidos graus muito diferentes de liberdade. O poder proporcional à responsabilidade

possui um reverso: a responsabilidade proporcional à capacidade. Ao desenvolver e manter uma organização de trabalho, a responsabilidade proporcional à capacidade talvez seja igualmente importante, para obter-se eficiência. Conduz à descentralização de poderes, através do processo de delegação. No governo federal, com a sua vasta extensão territorial, o problema de descentralização de poderes, mediante delegação, é particularmente importante por causa do perigo da supercentralização de poderes em Washington, o que significaria a possibilidade de a administração perder o contato com o povo. À medida que maior número de funções governamentais passem do governo local para o estadual e do estadual para o federal, a manutenção de relações estreitas entre o povo da localidade e os representantes locais do governo torna-se cada vez mais importante. Esses contatos não poderão ser muito satisfatórios se os representantes locais forem meros títeres, cujo movimento seja controlado pelos cordéis puxados na repartição central, em Washington. (1)

(1) Outro assunto há que tem significação, nesse particular. A centralização de grandes responsabilidades administrativas e poderes na pessoa do Presidente, ou nas mãos de um número reduzido de altos administradores, significa que o Presidente, ou esses altos administradores, deverão assumir os encargos de um volume e de uma variedade de trabalhos que sobrecarregariam super-homens; ou então, terão de delegar parte considerável dos poderes que lhes forem atribuídos. Embora um chefe executivo ou os seus lugares-tenentes imediatos possam delegar parte dos seus poderes, não poderão fugir das responsabilidades que lhes forem diretamente confiadas por lei. Dêsse modo, se legalmente responsáveis pelos pormenores da administração, não poderão escapar à responsabilidade dos mesmos. Deverão conferi-los numa escala bem acima da capacidade humana comum. O surpreendente não é que um chefe executivo sobrecarregado de trabalho, deixe, de vez em quando, de fazer as coisas direito ou demonstre inaptidão administrativa, mas sim que um simples ser humano se porte tão bem sob o peso dessa carga.

Muito se poderá argüir em favor da legislação que coloque a responsabilidade primária em mãos dos órgãos executivos e liberte o chefe e os seus principais assistentes da responsabilidade legal dos pormenores. Sob tal legislação, se algum dos pormenores estiver errado, e que acontecerá quase inevitavelmente, numa estrutura tão diversa e de tão largo alcance como a do governo federal, o chefe executivo não será imediatamente responsável, embora possa ser indiretamente responsabilizado. De acordo com os seus poderes constitucionais de chefe, estará autorizado a tomar a iniciativa que julgar necessária, a fim de que as leis sejam fielmente executadas. Desde que essa prerrogativa constitucional inclua o poder de afastar qualquer funcionário do setor executivo do governo, ele já terá poderes proporcionais às suas responsabilidades. O dever de exercer supervisão geral sobre a vasta estrutura administrativa do governo federal é suficiente para gravar um chefe executivo dotado de excepcional capacidade, desde que deva também participar do processo de traçar as diretrizes gerais da política do país. Existe distinção significativa entre um chefe executivo e um gerente.

Se uma das pontas do dilema é a necessidade de controle ao passo que a outra é a conveniência de existir poder proporcional à responsabilidade, a conclusão óbvia é a de que esse controle deve ser limitado ao mínimo possível. No campo da administração de pessoal no serviço público, a solução prática, do ponto de vista da organização, parece residir, na maior extensão possível, numa clara distinção entre as funções de controle e as funções de pura gerência. As funções de controle seriam cometidas a um órgão que tivesse a maior independência possível do partido no poder, porque se destinaria a ser depositário do serviço do povo, protegendo-o de incursões partidárias. Por outro lado, não deveria ter o poder de interferir na gerência a menos que essa interferência fôsse necessária para a preservação da integridade do sistema do mérito, ou para tornar obrigatória qualquer outra legislação de controle que o mesmo administrasse. Sempre que possível, os aspectos de gerência de administração de pessoal deveriam ser deixados nas mãos da gerência, livre de controle; e o órgão central de controle, no exercício dos seus poderes, não deveria ir além do necessário no sentido de cumprir o seu objetivo de proteger a integridade do sistema do mérito e de tornar obrigatória qualquer outra legislação de controle.

Contrôles necessários à administração de pessoal no serviço público — Quais os controles necessários na administração de pessoal do serviço público? A resposta, de um modo geral, pode ser encontrada nos capítulos antecedentes e, portanto, uma simples revisão será tentada, nesta altura. O órgão central de controle deveria ter poderes para:

1. Determinar quais os cargos de natureza propriamente política e, dêste modo, integralmente compreendidos na prerrogativa de nomear do governo do momento, que não é sujeito a qualquer controle. Esses cargos serão os mais altos

da escala hierárquica, através dos quais os chefes executivos, politicamente responsáveis, exercem supervisão sôbre os servidores civis e os dirigem.

2. Após consulta à gerência, classificar os cargos conforme o critério dos deveres, responsabilidades e habilitações necessários, bem como estabelecer as condições de habilitação para o ingresso nas diversas classes.

3. Após consulta à gerência, selecionar os habilitados à nomeação para qualquer outro cargo apolítico no serviço civil, ou prescrever as normas e regulamentos de acôrdo com os quais a faculdade de escolher, sujeita à aprovação do órgão de contrôle, poderá ser delegada à gerência. A maioria dos cargos que podem ser preenchidos por nomeação para classe inicial será provida mediante concursos realizados pelo órgão central de contrôle. No caso de promoções, transferências ou reintegrações, de acôrdo com o princípio do contrôle mínimo, o poder de nomear deverá ser delegado à gerência nos têrmos das normas e regulamentos. A nomeação, porém, não será confirmada pelo órgão de contrôle, a menos que a gerência tenha observado fielmente os regulamentos. A seleção de pessoa que não possua as habilitações exigidas, feita pela gerência, ou a seleção por critério político ou pessoal, importará na violação dos regulamentos, caso em que o órgão central de contrôle determinará as bases para a seleção de habilitados, cujos nomes serão submetidos à autoridade que nomeia.

4. Se o órgão legislativo decidir que a gerência deva ser controlada no que diz respeito à remoção e a outras ações disciplinares, investigar tais medidas e indicar as decisões que devam ser tomadas nessas circunstâncias.

5. Se o órgão decidir pelo cabimento de controle da Administração no que toca a vencimentos, através de um órgão de pessoal independente, assegurar a obrigatoriedade da lei de padronização de vencimentos. Tal procedimento envolverá o direito de apelação ao órgão de controle, assegurado aos servidores civis quando julgarem tenham sido injustamente tratados pela gerência nos processos de padronização de vencimentos, e exigirá, provavelmente, o restabelecimento de normas no órgão de controle, através das quais a gerência poderá recorrer ao chefe do órgão central de controle, contra os resultados a que, em primeira instância, houverem chegado os investigadores.

6. Se o órgão legislativo estabelecer um sistema geral de aposentadoria aplicado a todo ou a grande parte do serviço, exercer as atividades quase-judiciais articuladas com a administração do mesmo.

Organização de um serviço central de controle

Ao considerar a organização de um serviço central desse tipo, parece que quatro fatores são importantes: 1) Se o órgão tiver de controlar autoridades políticas, deverá possuir o máximo grau de independência em face dos mesmos; 2) deverá ter poderes quase-legislativos, porque, na maior parte dos casos, é impraticável ao próprio órgão legislativo descer a pormenores mínimos sem anular a indispensável flexibilidade; 3) deverá exercer poderes quase-judiciais; e 4) deverá ser de tal modo organizado que possa contar com o respeito e o apoio populares necessários.

Alguns estudiosos da administração de pessoal no serviço público advogam seja colocado na chefia desse órgão

um especialista em administração de pessoal, de preferência escolhido por concurso e que se lhe dê alto grau de independência, mediante longo período prefixado de exercício da função. A teoria é a de que, dêsse modo, o govêrno contará com a ação independente, pronta e especializada. Os proponentes dêsse plano rejeitam o velho provérbio da administração pública: “O especialista deve estar à mão, mas não no lugar mais alto”.

As dificuldades de escolha, por concurso, do especialista administrador de pessoal — Quem tiver experiência no trato de órgãos legislativos, no que concerne a assuntos ligados à administração de pessoal no serviço público, talvez revele bastante ceticismo quanto à praticabilidade de se conseguir que o legislativo confie tais deveres a um especialista independente, escolhido por concurso. De certo modo, a idéia de exigir-se de um governador ou presidente que escolha um dos três nomes a êle apresentados em virtude de concurso e, o que é mais importante, a idéia de um governador ou presidente ser controlado por algum especialista herdado da administração anterior, qualquer que seja o valor acadêmico ou teórico dêste último, não parece seduzir a mentalidade legislativa. (2)

O perigo de contar com a transigência do especialista
— Pondo inteiramente de parte as vantagens políticas,

(2) O falecido Frederick R. Lehlbach foi, durante muito tempo, presidente da Comissão de Serviço Civil na Câmara dos Deputados. Tornou-se notável “engenheiro” legislativo, no campo da administração de pessoal no serviço público — e tão técnico como a maioria dos especialistas. Muitos peritos e estudiosos de questão de pessoal serviram-se de sua boa vontade e mesmo, de sua ansiedade em ouvi-los e com êles discutir problemas. Certa ocasião, em mil novecentos e poucos, o autor estava trabalhando com Lehlbach quando chegou certo visitante, trazendo um projeto de lei relativa à reforma do serviço civil. Essa lei incluía um administrador especialista a ser nomeado pelo presidente de um rol de habilitados portadores de certificados de aprovação em concurso. Quando saiu o proponente dêsse plano Lehlbach, em termos fortes, inteiramente impossíveis de serem citados combateu a idéia de que tal proposta pudesse ser aprovada pelo Congresso. O Sr. Lehlbach era contra ela e disse que nenhum membro da sua comissão a apoiaria. Frequentemente êle rejeitava propostas que pessoalmente apoiava, porque o momento não era oportuno para as mesmas. A explicação, naquele caso, foi única na experiência do autor e fortaleceu a sua opinião de que tal projeto era, politicamente, impraticável.

suscita graves dúvidas a idéia de um órgão de contrôle de pessoal sob a direção de um único administrador, ainda que seja especialista.

Os peritos, especialistas e técnicos estão, freqüentemente, muito melhor aparelhados, para determinar o ponto que desejam alcançar, do que para saber navegar nas águas políticas, a fim de chegar a êsse ponto. Navegar contra os ventos políticos não é, em geral, uma das suas artes. Poderão mais depressa aceitar o axioma euclidiano — a linha reta é o caminho mais curto entre dois pontos — do que o velho provérbio — o caminho mais cheio de voltas é o que nos leva mais depressa para casa.

A experiência e a observação lembram o perigo que existe para a integridade intelectual e a moralidade quando o perito, o especialista ou o técnico são colocados em posição na qual êles próprios, e por si mesmos, tenham de tomar resoluções a respeito de transigências e ajustamentos. A natureza do trabalho dos especialistas tende a fazê-los possuir, na sua maioria, convicções bem arraigadas. Quando chegam à conclusão de que dado caso lhes exige abandonem as suas convicções e façam afirmações contrárias àquelas em que acreditam, os seus azares morais e intelectuais são muito maiores do que os do leigo, que não tenha convicções muito particulares no terreno técnico, mas sim o forte desejo de realizar o melhor trabalho possível, de acôrdo com as circunstâncias. Quando o perito, por sua própria iniciativa, em virtude de um caso determinado, abre mão das suas convicções, geralmente perde os seus velhos princípios diretores e, muitas vezes acha difícil, senão impossível, adquirir rapidamente novos princípios.

O perito que trabalha sob as ordens de um chefe político ou de um conselho de leigos, estará em posição moral muito menos arriscada. Em muitos casos, terá oportunidade de apresentar o seu próprio ponto de vista aos superiores leigos, com todo o vigor e a habilidade de que

disponha, e embora êstes aceitem não totalmente as recomendações, serão quase sempre influenciados por elas. Decidem fazer os ajustamentos e as transigências essenciais, porque assim lhes compete agir. Quando isso não ocorra, o perito poderá aceitar a decisão que os seus superiores tiverem tomado e continuar a tarefa de executá-la da melhor maneira. Às vêzes, como é natural, julga inteiramente impossível aceitar as decisões dos superiores e sente que, ao servir de instrumento e ao executar tais decisões estará dando um exemplo de prostituição técnica. Tal situação o levará a verdadeira crise na sua carreira e será de fato afortunado se puder salvar-se em algum novo emprêgo ou, após franca discussão com os superiores, obter tarefa inteiramente nova, que lhe permita continuar no serviço sem sacrificar a sua dignidade. O pagamento de vencimentos muito elevados a um perito que tenha de fazer transigência significa, muitas vêzes, simples risco adicional, porque lhe aumenta a dificuldade de escapar para um novo cargo, sem ter prejuízo financeiro. A experiência mostra, por conseguinte, que existem três posições possivelmente seguras para o perito ou especialista, que possua integridade intelectual: 1) a de subordinado de pessoas que decidam sôbre a orientação política a seguir e façam as transigências e ajustamentos; 2) a de membro de órgãos de "staff" do govêrno, cujos deveres sejam fazer investigações e dar pareceres; 3) a de consultor independente ou membro de instituição que sirva, vez por outra, de órgão consultivo.

A necessidade de transigência a ajustamentos — Muitas pessoas de bem poderão razoavelmente indagar qual o motivo da asserção segundo a qual o chefe de um órgão central de contrôle deve ajustar-se ou transigir. Prevalence, em certos setores, a noção de que os peritos em administração pública conhecem a linha exata a ser seguida e que o papel do chefe especializado de um órgão central seria ater-se a esta linha, deixando surgir os obstáculos,

quaisquer que fôsem. Esta filosofia, levada ao extremo, conduz ao que já se afirmou ser a mais eficiente forma de govêrno: o absolutismo temperado com o assassinato. Presentemente, os governos dos Estados Unidos são democráticos e, em grau considerável, a linha de conduta que os funcionários têm de seguir são determinadas por processos democráticos e não graças ao “fiat” dos peritos. Será valioso, por isso, discutir rapidamente algumas das atividades de um órgão central de contrôle, que exijam ajustamentos ou transigências.

Desde que o órgão legislativo, na democracia americana, constitui o conselho diretor do setor administrativo, êle decide o que êste fará, quanto gastará e, no grau em que julgar adequado, como deverá ser organizado e quais serão as suas práticas e processos de trabalho. A asserção, ou se fôr preferido, o fato segundo o qual o órgão legislativo freqüentemente vai muito além do que deveria, no que concerne aos regulamentos pormenorizados da administração, está fora de cogitações, nesta altura. A verdade é que possui êsse poder. O chefe do órgão central de pessoal deverá, portanto, adaptar-se ao mesmo, procurando persuadir o órgão legislativo a fim de que o utilize com sabedoria e, depois dêste haver deliberado, agir da melhor maneira possível, de acôrdo com as condições estabelecidas. Persuadir um órgão legislativo e educá-lo não são coisas que se façam de uma vez; ao contrário, são um processo de evolução contínua e não uma linha reta. Têm os seus altos e baixos, as suas crises e os seus períodos de marcha relativamente suave. Não raro os piores exemplos de interferência legislativa indevidamente áspera, no setor da discrição administrativa, são o resultado direto de um único exemplo de grande abuso de discrição, por parte de algum administrador impaciente. A fim de prevenir a repetição do abuso o órgão legislativo amarra as mãos de todos os administradores, restringindo-lhes a discrição.

Pressão política sobre o administrador — Infelizmente, nos Estados Unidos, o fato de ser atribuído ao órgão legislativo tão grande poder sobre a administração permite aos legisladores exercerem, individualmente, muito poder pessoal sobre os administradores. Dêsse modo, o órgão central de controle poderá ser submetido à pressão de certos legisladores, pressão essa que os mesmos poderão tentar exercer através dos atos dos órgãos legislativos, na sua expressão de conjunto. Se tal pressão fôr exercida por um dos membros desse órgão, que fizer parte da comissão que tiver aprovado o orçamento da repartição central, ou as suas solicitações em favor de nova legislação, o chefe desta última estará em posição difícil. A experiência indica que um conselho é mais capaz de resistir a essa pressão do que o administrador singular, pela simples razão de ser dividida a responsabilidade da resistência. A divisão de responsabilidades tem as suas virtudes, assim como os seus vícios. Deve-se admitir que, entretanto, mesmo essa forma de organização em conselho não representa proteção completa. De acordo com o sistema americano de divisão de poderes, a proteção completa não nos parece possível, a menos que o órgão central de controle seja considerado constitucionalmente independente, mas tal solução apresentaria as suas dificuldades pela necessidade de haver um ajustamento dos órgãos entre os quais os poderes fôssem constitucionalmente divididos. A forma de governo que possua ministérios responsáveis, e um órgão legislativo que controle o poder executivo, parece proporcionar a melhor solução; mas a discussão desse assunto está além da amplitude do presente trabalho.

O órgão central é estabelecido, a fim de reger as autoridades político-administrativas mais elevadas, senão o próprio chefe do poder executivo. Dêsse modo, no serviço federal um só homem, especialista como administrador de pessoal, estaria regulando e controlando a ação do

chefe-geral dos correios, que em muitas administrações tem sido o principal lugar-tenente do presidente nas questões de nepotismo.

Aqui se apresenta, de novo, um dilema: se o contróle democrático deve ser exercido sôbre o serviço civil, cabe ao Presidente o poder de afastar o administrador de pessoal; mas, se o Presidente possuir êsse poder talvez queira induzir o administrador de pessoal a concordar com os pedidos de seus outros colaboradores, que forem politicamente poderosos. Dêsse modo, o administrador singular de pessoal teria a responsabilidade indivisível de opor-se a políticos de grande influência e parece que o seu êxito, assim procedendo, dependeria largamente do apoio que desse o chefe do executivo.

A solução dos conflitos de interêsses — Na administração do órgão central de contróle de pessoal surgem, freqüentemente, questões de diretrizes que envolvem conflitos de interêsses entre diferentes grupos de cidadãos. Entre elas poderão ser mencionadas:

1. O grau em que se deverá dar preferência aos veteranos e a interpretação e aplicação de leis que asseguram essa preferência.
2. Se os concursos deverão ser abertos a ambos os sexos, em igualdade de condições, ou se deverão ser unicamente abertos a um sexo, geralmente o masculino.
3. Se o grau de "college" ou universidade, correspondendo à devida especialização, deverá ser ou não requisito absoluto para inscrição em determinado concurso; se o equivalente em experiência deverá ser permitido como substitutivo à educação formal; ou se os requisitos educacionais deverão ser de baixo nível, a fim de que muitas pessoas possam participar dos concursos.
4. Se os limites de idade para o ingresso no serviço deverão ser baixos, ou, ao contrário, altos,

permitindo às pessoas que estejam quase em idade de aposentar-se, candidatar-se a cargos para os quais, no momento, estejam habilitadas.

5. Se o govêrno deverá adotar, para o ingresso em certas classes de cargos, os padrões de organizações particulares de caráter voluntário, constituídas de pessoas que se dediquem às mesmas atividades, tais como os sindicatos trabalhistas ou as associações das profissões liberais; ou se deverá adotar padrões inferiores, admitindo, dêsse modo, pessoas que as associações particulares voluntárias não aceitariam como membros.

6. Anàlogamente, se o govêrno deverá exigir o nível de qualificações estabelecidas pelas escolas profissionais-liberais da melhor classe, ou admitir padrões inferiores. A questão surge em relação às escolas de direito, medicina, administração de serviço social, etc.

O especialista em administração de pessoal tende a ter convicções, senão preconceitos, a propósito dêsses assuntos. Alguns líderes, influenciados pela experiência britânica, como tivemos oportunidade de comentar amplamente noutra parte, desejam recrutar jovens de espírito brilhante, diplomados pelas universidades, para servirem em carreiras administrativas. Um certo número dêles iria, pelo menos, levar vantagem, na competição sôbre os indivíduos que não tivessem freqüentado o "college" e houvessem conseguido as suas qualificações na escola da experiência. Muitos especialistas em pessoal preferem, como requisito para o ingresso no serviço de carreira, baixos limites de idade, e revelam, freqüentemente, certos preconceitos estranhos, quando tratam dos padrões das associações e sindicatos de trabalho. Numa universidade, descobre-se, às vêzes, rivalidade entre diferentes departamentos, certa tendência das escolas e disciplinas mais antigas

nó sentido de olharem de soslaio para as novas escolas e disciplinas. De algum modo, a mesma coisa reponta entre os especialistas em administração pública, que revelam nítidos preconceitos ao tratar de certas classes de cargos. As diferenças por vêzes são devidas a uma questão de maior ou menor realce. Alguns especialistas, presos ao princípio da competição amplamente aberta, reduziriam ao mínimo todos os requisitos de educação e experiência, confiando nos testes formais; ao passo que outros, realçando o aspecto prático de manter-se o número de competições dentro dos limites do razoável, estabeleceriam a educação secundária como requisito preliminar. Certos especialistas demonstraram preconceito especial contra as organizações trabalhistas, sindicatos ou associações profissionais-liberais, ao passo que outros são nitidamente favoráveis a tais organizações. A existência desses conflitos de opinião entre especialistas é um dos fatores que levam alguns deles a preferir o contróle de pessoal entregue a um conselho leigo, o que geralmente traz diferentes pontos de vista à discussão desses assuntos controvertidos, libertando o especialista da responsabilidade única das decisões que, muitas vêzes, têm de ser de transigência.

Atividades quase-judiciais — Nas atividades quase-judiciais dos órgãos centrais de contróle, as convicções e preconceitos poderão novamente representar importante papel. Segundo as práticas americanas relativas a pessoal, poucos são os órgãos que dispõem de códigos complexos e pormenorizados sôbre matéria disciplinar. Mais freqüentemente, têm de aplicar vagos dispositivos gerais a um caso particular, segundo uma lei que lhes permite exercer larga margem de arbitrio, não só a respeito do que constitui a falta, mas também no tocante à penalidade que será imposta em consequência da mesma. Na administração executiva de pessoal, os supervisores exercem grande arbitrio nesse setor. Poderão perdoar sérias faltas

disciplinares e nem mesmo relatá-las, ou criarem um caso de uma falta que outros supervisores julgariam trivial. Por vêzes o último feixe de palha é que fere as costas do camelo, e a ofensa imediata, que ocasiona a ação drástica, é trivial. O servidor é realmente punido não por causa dessa falta particular, mas em virtude de tôda a sua ficha. Quando os casos disciplinares chegam ao órgão central de contrôle, muitas vêzes êste tem de considerar a ficha do servidor e, dêsse modo, possui largo ensejo de exercer arbítrio e demonstrar convicções ou preconceitos. (3)

Jamais pareceu ao autor que a boa atitude em matéria de pessoal, em casos disciplinares, possa sempre ser tomada com fundamento no direito criminal, considerando-se crimes claramente definidos e penalidades precisamente estabelecidas. Tôda a fé de ofício e tôdas as circunstâncias devem ser levadas em conta. A justiça poderá mesmo ser temperada com a clemência e esta oferecida não ao servidor faltoso, mas à sua espôsa e filhos.

(3) Por mero acaso o autor participou de um conselho, em certo caso disciplinar. Numa reunião de caráter não-formal a respeito da legislação sôbre aposentadorias, dizia-se que a contribuição governamental em benefício da segurança na velhice não deveria ser desperdiçada se o servidor se retirasse ou fôsse afastado do serviço, mas sim considerada na mesma base que a contribuição do empregador particular segundo a Lei de Seguro Social. Um membro do conselho foi de opinião que deveria haver prejuízo no caso de demissão por justa causa. A resposta a essa assertiva foi que, em tais circunstâncias, o Governo não demitiria o indivíduo, retirando-lhe o emprêgo, mas também o multaria na importância da sua contribuição em favor da própria segurança na velhice bem como na garantia da subsistência da espôsa que dependesse dêle, se tivesse uma. A importância dessa multa, na hipótese de um velho servidor poderia subir a milhares de dólares.

O conselho estava diante de um caso concreto relativo a um antigo servidor próximo da idade para aposentar-se, com muitos anos de serviço a seu crédito e que exercia, indevidamente, atividade política. O fato da culpabilidade estava plenamente estabelecido. O conselho, porém, dividia-se a respeito da penalidade. Os dois membros familiarizados com os pormenores relativos a aposentadoria concordaram em que a importância da multa, no caso, não seria provavelmente inferior a dez mil dólares. Aparentemente, o aspecto da aposentadoria da questão não havia sido considerado pelo membro do conselho que advogava a demissão, o qual declarou sua intenção de aderir à recomendação de uma penalidade menor. O outro membro presente observou, a rir, que o tribunal poderia apresentar decisão unânime ao invés de outra que seria de dois votos contra um, porquanto êle e o terceiro colega julgavam a demissão penalidade demasiada drástica para o caso, mesmo sem tomar em consideração a multa, que importava na perda do direito de aposentadoria.

O empregador particular, chegado aos seus subordinados, tem o direito de dar ao empregado, na maioria das vezes, outra oportunidade. Em muitos casos criminais verídicos, o tribunal poderá colocar o transgressor em regime probatório, libertando-o condicionalmente de cumprir, de fato, a penalidade legal pelo seu crime. No controle de pessoal, as atividades quase-judiciais exigem larga medida de poder discricionário.

O problema da representação — A forma de organização em conselho permite algumas considerações, a respeito do fator representação. O órgão legislativo, por exemplo, talvez determine que apenas a maioria e não a totalidade dos membros do conselho possa pertencer a um mesmo partido político, e, dêse modo, membros do partido da oposição ocuparão cargos no conselho e tomarão conhecimento do que estiver sendo feito. Praticamente, todos os estudiosos do assunto concordam que tal medida não assegura independência e ação apolítica; é duvidoso que qualquer forma de organização possa, por si mesma, assegurar independência e ação apolítica. O tipo de ação será decorrente da natureza das pessoas que constituírem o conselho. Se o órgão que nomear escolher pessoas subservientes, ou se os eleitores as elegerem, o conselho será subserviente; se forem escolhidas pessoas independentes, o conselho será independente.

E' provavelmente verdadeiro, entretanto, que se os dois maiores partidos políticos estiverem representados no conselho será menos provável que surja a acusação de que suas atitudes são facciosas.

O administrador de pessoal ou não fará parte de qualquer partido político ou pertencerá a algum. Se o ideal fôr escolher, por concurso, indivíduo que não possua filiações políticas, a questão da côr política terá que ser objeto de investigação. Que constitui filiação política: concorrer a cargo eletivo, em chapa partidária; ocupar cargo de nomeação política, sob determinado partido;

trabalhar aberta e notoriamente para o partido; trabalhar silenciosa e secretamente para o partido; ser inscrito como membro do partido nos livros eleitorais; votar nos candidatos do partido de maneira mais ou menos coerente, durante anos; votar nos candidatos do partido na última eleição; contribuir para o fundo de campanha do partido? Qualquer dessas circunstâncias poderá ser considerada prova de filiação partidária. O indivíduo verdadeiramente independente ou sem partido poderia desejar pleitear o seu direito ao título, provando não que tenha vivido em reclusão claustral ou se absterido religiosamente de toda e qualquer atividade política e mesmo de cumprir os seus deveres cívicos nas eleições, mas sim que nunca foi coerente em matéria de filiação partidária, anos a fio, e que a sua principal coerência tenha sido votar em chapas “furadas”, na maioria das eleições. Poderá, entretanto, ser recebido com a seguinte pergunta direta: “Em quem você votou para Presidente ou Governador, ou Prefeito (conforme o caso), na última eleição?” A resposta será considerada infirmadora da sua pretensão de independência, se não chegar mesmo a estabelecer a sua filiação partidária. **Infelizmente, mesmo independente** est sujeito à suspeita de filiação partidária e as suas ações poderão ser atribuídas a motivos partidários. Se denunciar os políticos no poder, será adversário político; se apoiar a administração, estará com o partido, de todo o coração (4)

Embora a lei possa não fazer nenhuma exigência relativamente à representação, senão a de requerer que o conselho seja bipartidário, as autoridades que nomeiam

(4) Em certo caso, um servidor quase tão independente como qualquer pessoa com quem o autor tem estado em contato, foi mencionado como o possível ocupante de determinado cargo. Indagou-se a respeito da sua filiação política, porquanto ela teria influência nas suas relações, no novo cargo. O fato de ter vindo de um Estado habitualmente forte no apoio prestado a certo partido o levaria a ser considerado, segundo se discutiu, membro desse partido, na ausência de provas positivas em contrário. Não houve provas em contrário, de fato nenhuma prova em qualquer sentido, salvo a circunstância de residir em determinado Estado.

ou o eleitorado poderão torná-lo representativo, sob certos aspectos. A Comissão Nacional do Serviço Civil, por exemplo, desde os dias de Woodrow Wilson, sempre teve um membro feminino. A primeira mulher comissária dos Estados Unidos foi a Sra. Gardener, que havia sido líder no movimento em favor do sufrágio e teve papel especial no combate às restrições sôbre a mulher, na seleção para o serviço civil. No serviço federal, a forma de conselho tem sido utilizada, consciente ou inconscientemente, no sentido de assegurar a representação seccional. Permite, muitas vêzes, a representação de diferentes profissões liberais e diversos pontos de vista. Embora se possa fazer oposição a requisitos legais expressos, que tornem o conselho explicitamente representativo, na verdade parece desejável evitar-se qualquer dispositivo que o impeça de ser tal coisa.

A Constituição dos Estados Unidos e muitas das constituições estaduais preceituam que jamais deverão ser estabelecidos testes de conteúdo religioso para provimento dos cargos públicos. E' do conhecimento geral, entretanto, que a religião representa o seu papel nas escolhas de candidatos em eleições. Análogamente, poderá desempenhar papel na seleção para efeito de nomeação para cargos administrativos. Por vêzes, ouvem-se murmúrios de acusações segundo os quais certos altos funcionários públicos praticam discriminação em matéria religiosa. Se houver sido estabelecida a forma de contrôle através de um conselho, para aplicação do sistema do mérito, a autoridade encarregada de nomear poderá, de maneira não formal, tomar em consideração êsse perigo e verificar que o conselho seja de tal modo constituído que as probabilidades de discriminação junto ao órgão central de contrôle se reduzam ao mínimo. Por outro lado, se forem atribuídos amplos poderes à pessoa de um administrador singular, desaparecerá esta oportunidade. Se os murmúrios relativos à discriminação religiosa, exercida por um adminis-

trador singular se tornarem perturbadores, será difícil o ajustamento no sentido de remediar a situação. Nos Estados e municipalidades onde a população fôr racial e religiosamente homogênea, na medida do razoável, naturalmente êsse fator não terá grandes conseqüências práticas; mas será importante nas jurisdições onde houver acentuadas divergências religiosas e nas quais os partidos políticos procurem manter a religião fora da política através do recurso não formal de assegurar a representação dos diferentes grupos nos boletins de voto e nas nomeações.

Vantagens das práticas e processos de conselhos — As diferenças entre as práticas comerciais, os processos de um conselho e os do administrador singular merecem consideração especial. Em favor do administrador singular poderá argüir-se que, em determinada ocasião, êle estará em condições de agir rápida e eficientemente, sem discussões, deliberações e adiamentos prolongados. Embora possa tomar atitude equívoca em determinado caso, tôdas as suas decisões serão inevitavelmente unânimes; não haverá embaraçosas dissensões de opinião que forneçam argumento e apoio àqueles que não gostem das decisões e as combatam. Na administração interna do órgão central de contrôle, o “staff” deverá, pelo menos oficialmente, permanecer unido ao lado do administrador, ou, então, ser insubordinado. Não existe tal coisa qual seja uma cisão oficialmente defensável dentro do grupo, havendo uma facção que apoie a maioria do conselho e outra, acidentalmente maior, que empreste mão forte à minoria. Os membros do “staff” não poderão jogar um membro do conselho contra os outros, por vêzes se aproveitando das inevitáveis fraquezas humanas de alguns dêles. Eliminam-se a fraude e o retardamento. As coisas se movem com rapidez e se resolvem na direção certa ou errada, dependendo da capacidade, da integridade e da independência do administrador. O pêndulo poderá oscilar num arco mais amplo, com maiores extremos, bons ou maus.

A deliberação, o debate, a divisão, e mesmo a demora têm os seus méritos, no caso de órgãos reguladores independentes ou de contrôle. Os membros da minoria dos conselhos geralmente têm o privilégio não só de verificar o registro do seu voto negativo, mas também o de obter o registro e os fatos sôbre os quais se fundamenta a sua opposição e os argumentos baseados nesses fatos .⁽⁵⁾

Não raro, um membro militante do conselho, pelo simples recurso de inserir nos registros declaração completa de todos os fatos contrários, poderá forçar os colegas do conselho a votarem com êle. Em face dos registros, não poderão votar de outra maneira. O falecido George Wales, que fêz carreira na Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos e, finalmente, foi comissário, freqüentemente acentuava a importância dêsse aspecto das práticas de conselho. Afirmava que, em muitos casos, a pressão política seria afastada se os advogados de determinado candidato fôsses informados a respeito dos fatos que seriam anotados nos registros. Os sustentáculos políticos do candidato gostariam não só que os comissários militantes tivessem de votar pela negativa, mas também que a posição se revelasse indefensável, se os registros algum dia fôsses tornados públicos. Com um único comissário militante, no conselho, a publicidade é sempre possível. O pessoal subordinado, dotado de consciência e de ideal, pode apoiar o membro da minoria sem que se torne indisciplinado. Os contatos entre o comissário e o grupo poderão constituir o caminho através do qual os fatos contrários alcançarão os registros.

(5) Os fatos contrários, se não pudessem ser "refutados" com êxito, são uma arma poderosa na administração pública. Suprimi-los desta ou daquela maneira é quase a única defesa praticável. Se estiverem nas mãos de pessoa que não possa ser controlada e que ocupe cargo de importância pública, é quase impossível a supressão. Foi esta a arma que Miss Julia Lathrop empregou com tanta habilidade, conservando o "Bureau" da Criança livre da política, a despeito de poderosas pressões, durante os primeiros anos dessa organização. Qualquer membro de comissão de serviço civil poderá utilizá-la com grandes resultados, se tiver coragem para tal.

A existência de um conselho ajuda aos indivíduos que o constituem, quando abordados pelo ângulo nitidamente pessoal. Sempre que há um problema pendente de solução, é simplesmente da natureza humana que os interessados enviem emissários ao indivíduo a quem, por motivos pessoais, algum membro do conselho deva obrigações, e êsse recurso é, por assim dizer, prática padronizada em qualquer tipo de "lobbying" (6). A natureza da obrigação não é, nem de leve, necessariamente repressível e poderá ser de caráter altamente ético, mesmo idealista. O membro do conselho poderá julgar difícil e embaraçoso ao extremo recusar de maneira positiva, mas poderá dizer: "O meu colega militante jamais o apoiaria. Ele (ou ela) incluirá nos registros os fatos em contrário e todos nós ficaremos embaraçados se houver publicidade em tôrno disso". A insinuação de que um colega anda atrás de publicidade não é ressentida pelo mesmo, porquanto, com o tempo, os membros do conselho se entendem mutuamente no sentido de qualquer dêles poder recorrer à menção do colega militante a fim de combater essas investidas pessoais a que, de outra maneira, seria tão difícil resistir com gentileza.

O administrador de pessoal tem, naturalmente, responsabilidade e autoridade indivisíveis. Controla os registros e, certamente, não haverá votos, a menos que estabeleça, por sua própria autoridade, "comitês", ou conselhos internos aos quais encaminha os casos. Diante de pressões políticas e pressões pessoais, deverá assumir a responsabilidade de tôda a carga, porque possui poder indivisível para agir. Grande número de indivíduos experimentados em matéria de pressões políticas e pessoais acredita que a responsabilidade e a autoridade indivisíveis tornariam o cargo do administrador praticamente impossível exceto na era em que o chefe do executivo abandonar completamente

(6) N. do T. — "Lobbying", de "lobby", vestibulo, saguão — é a prática que consiste em abordar os políticos, à entrada das casas legislativas, para pedidos ou sugestões sobre leis em discussão.

todos os pistolões e os legisladores, especialmente os membros das comissões de orçamento, apoiarem o administrador de pessoal ainda que lhes pareça que o mesmo não esteja sendo inteiramente imparcial para com os seus constituintes, ou que se mostre acadêmico ou idealista na administração.

No setor nacional, desde 1883, a Comissão do Serviço Civil tem consistido de três membros, que trabalham sob regime de tempo integral e recebem vencimentos. Em virtude das proporções do serviço e da sua distribuição geográfica, é essencial haver comissários sob regime de tempo integral, desde que devam realmente saber o que se esteja passando. Segundo as práticas atuais, a Comissão se reúne quase tôdas as tardes, a fim de considerar assuntos de fixação de política e examinar casos individuais de diversas naturezas, muitos dos quais de caráter quase-judicial. Pela manhã, os comissários estudam, individualmente, os assuntos pendentes e recebem visitantes de tôda parte, interessados nas atividades da Comissão; administradores, servidores, representantes de uniões de servidores ou de organizações profissionais-liberais, membros de organizações cívicas interessados em reformas no serviço civil, representantes da imprensa, etc. Os seus almoços e jantares são, freqüentemente, quase-oficiais e a eles cabe, muitas vêzes, pronunciar os discursos em reuniões de classe. Servem, com freqüência, em comissões oficiais, ao lado de membros de órgãos executivos, elaborando novos planos e práticas, alguns dos quais dentro da jurisdição da Comissão, ao passo que outros inteiramente fora da sua alçada, embora com a mesma relacionamento. Poderão freqüentar sessões do Congresso, na qualidade de testemunhas ou espectadores.

As pessoas que tiverem negócios a tratar com a Comissão não raro os iniciam levando-os primeiro à consideração de um comissário. Se desejarem ser solenes e perfeitamente corretas, do ponto de vista oficial, diri-

gem-se antes ao presidente da Comissão; isso, porém, não é necessário, nem o regulamento da Comissão o exige. Se a pessoa conhece algum membro, ou está informada de que êle se mostra especialmente interessado num aspecto particular dos trabalhos da Comissão, geralmente o visita a fim de discutir o assunto. Por vêzes, será coisa de domínio comum o fato de a Comissão estar dividida a respeito de determinado caso. As pessoas que apoiarem o que poderá parecer ponto de vista da minoria e que talvez disponham de provas realmente vitais a apresentar, procurarão naturalmente o membro que estiver do seu lado, proporcionando-lhe conhecimento dos fatos. O membro em minoria poderá ser o presidente da Comissão, ou um dos dois membros do partido dominante. Raramente as divisões dentro da Comissão têm sido político-partidárias. Dêsse modo, num conselho de três, raro acontece que mesmo o severo crítico da Comissão não possa encontrar pelo menos um membro que lhe conceda razoável oportunidade de apresentar os seus pontos de vista ou dar expansão às suas queixas. Os comissários variam, naturalmente, na boa vontade em ouvir pessoas com as quais discordem e na tolerância às críticas.

Quando um comissário, geralmente com a aprovação da própria Comissão, estiver servindo em comissão interministerial ou dedicar-se ao estudo de assunto particular, segue-se, naturalmente, que a êle cabe a maior parte dos contatos nesse setor. Devotará grande soma de tempo aos mesmos, muito mais do que a Comissão poderia fazer. Não raro, membros selecionados do "staff" da Comissão se associarão a êle. De tempos a tempos, apresenta relatório dos progressos feitos aos companheiros, de maneira formal ou não, levando o assunto ao conhecimento do conselho, quando tiver chegado o momento de ação expressa.

Segundo a forma americana de govêrno, com a sua divisão de poderes, por vêzes acontece que o Congresso

esteja trabalhando em algum projeto legislativo que afete a administração e para o qual o Presidente não se mostre particularmente interessado ou ao qual ativamente se oponha. Desde que a Comissão do Serviço Civil, como outros órgãos administrativos, está sujeita igualmente ao Presidente e ao Congresso, segue-se que é dever da Comissão proporcionar ao Congresso e aos seus membros os elementos que possam solicitar. Até certo ponto, essa cooperação é discricionária, salvo se o Congresso ou uma das suas Câmaras adotar resoluções que formalmente determinem à Comissão que apresente relatório. Em tais circunstâncias, a menos que o Presidente intervenha, a Comissão provavelmente não poderá exercer arbítrio. De um modo geral, os comissários, individualmente, têm liberdade na discussão de projetos pendentés com os membros do Congresso; e às vêzes apresentam as suas opiniões pessoais mediante depoimentos formais, prestados a comissões legislativas, tornando claro que êsses pontos de vista são pessoais e não os da Comissão, tomada na sua expressão de conjunto. Naturalmente, ninguém poderá emitir os pontos de vista da Comissão, a menos que a mesma tenha assim determinado, circunstância que a coloca em boa posição estratégica nos assuntos controvertidos, porque os poderá evitar mediante o singelo recurso de adiar o pronunciamento, bem como qualquer membro poderá igualmente esquivar-se através da simples declaração de que a Comissão ainda não decidiu. A posição do administrador de pessoal singular em tais emergências, seria muito mais difícil, porque êle não teria fundamento para recusar resposta a uma pergunta embaraçosa, enèrgicamente feita por algum membro do Congresso, hostil ao Presidente. O sistema americano de contrôle dividido sôbre as autoridades administrativas, por vêzes coloca os administradores em situações embaraçosas, mas os membros de comissão podem escapar mais fàcilmente do que os administradores singulares.

Comissários leigos e técnicos profissionais-liberais —

A extensão em que os comissários de serviço civil dos Estados Unidos participam das atividades profissionais-liberais e técnicas relativas a exames, classificação e avaliação de eficiência varia, evidentemente, conforme os comissários. Em sua ação de conjunto, a Comissão se limita, principalmente, à determinação das diretrizes a seguir e à supervisão; mas, individualmente, os comissários poderão ter grande interesse pessoal em determinados problemas. Nesse particular, não raro algum comissário trabalha em estreita cooperação com um grupo de membros do "staff". Essa influência será boa ou má, evidentemente, conforme o julgamento ou capacidade técnica do comissário. Certos teóricos por vezes propõem se estabeleça, a respeito, um princípio definido, segundo o qual os comissários deveriam deixar as atividades técnicas aos especialistas. Mas, às vezes, o comissário é tão qualificado como qualquer especialista membro do seu "staff", como o foi, por exemplo, o falecido Comissário Wales. Seria absurdo discutir, como questão de princípio, quando o Sr. Wales se tornou comissário, que êle se deveria afastar de qualquer participação ativa em atividades técnicas e que os membros do grupo deveriam deixar de ir procurá-lo, a fim de se aproveitarem de sua longa experiência e seguro julgamento. A verdade parece ser que cada nova nomeação para a Comissão exige uma certa soma de reajustamento.

O problema das pequenas jurisdições — As pequenas jurisdições não têm dinheiro nem trabalho que justifiquem o emprêgo de três comissários sob regime de tempo integral e um chefe de exames tecnicamente habilitado. Entretanto, para a determinação das diretrizes gerais e para as atividades quase-legislativas e quase-judiciais, a organização sob a forma de conselho parece aconselhável. Duas soluções são praticáveis. A primeira consiste em manter um conselho de três, que trabalhe sob regime de

tempo parcial e um chefe do pessoal sob o regime de tempo integral, escolhido pelo conselho mediante concurso. O chefe executivo, de formação profissional-liberal, é responsável por tôdas as tarefas puramente administrativas. O conselho orienta as suas atividades administrativas como o conselho diretor de uma empresa orienta as atividades do presidente ou gerente-geral, reservando-se tôdas as atividades quase-legislativas e quase-judiciais. A outra alternativa consiste em manter um comissário sob o regime de tempo integral, que dirija as atividades administrativas cotidianas e tenha dois associados, sob regime de tempo parcial, que se lhe reúnam de tempos a tempos, a fim de traçarem as diretrizes a seguir e de se desobrigarem das atividades quase-legislativas e quase-judiciais. O autor prefere a primeira dessas duas formas, isto é, o conselho independente, que oriente e dirija o examinador profissional que, dêsse modo, não tem voto no conselho.

A maior vantagem de manter o chefe executivo fora do conselho surge no terreno quase-judicial. Aparecerão, inevitavelmente, apelações da ação do chefe executivo ou dos subordinados ao seu contrôle administrativo, em assuntos tais como exames, classificação e ação disciplinar. Parece mais justo aos interessados que o chefe executivo cuja decisão é apelada não participe do conselho revisor e não tenha voto. A Comissão dos Estados Unidos possui, presentemente, um chefe executivo singular, funcionário de carreira do serviço civil, diretamente encarregado da administração, sem poder ou autoridade sôbre o conselho de apelação, e que apresenta relatório diretamente à Comissão.

As queixas contra os administradores são diretamente encaminhadas ao conselho e as apelações ulteriores procedem do conselho para a Comissão *en blanc*. Essa forma de organização parece eminentemente acertada no que concerne a entidades administrativas, que exerçam

funções quase-judiciais, porquanto tende a se conformar aos ideais americanos em matéria de processos legais. Se o chefe executivo cuja decisão fôr apelada participar da Côrte que tomar conhecimento da apelação, o apelante poderá ter razão se julgar que a côrte esteja contra êle. Se a imprensa ou o público atacarem algum ato do chefe executivo, parece mais justo e convincente que as investigações daí resultantes e as audiências sejam efetuadas por um conselho do qual êsse chefe executivo não participe. Na elaboração de regulamentos e na determinação de diretrizes a seguir, o conselho poderá contar com as sugestões do chefe executivo e, em geral, será fortemente influenciado por êle.

A permanência no cargo, altamente desejável para o administrador técnico e profissional-liberal do órgão central seria, segundo parece, mais fácil de conseguir-se desde que êle não fôsse membro do conselho que determinasse as diretrizes a seguir e exercesse contrôle sôbre as autoridades administrativas. Se fôr membro do conselho, as probabilidades serão no sentido de o considerarem primordialmente responsável pelos atos do mesmo; e, dêsse modo, é provável que a sua posição seja insustentável diante de uma mudança de administração ou se diretrizes do conselho se tornarem impopulares. Muito se poderá dizer em favor do sistema nacional britânico, pelo qual as autoridades permanentes são subordinadas às temporárias, que assumem a responsabilidade das questões de diretrizes gerais, altamente controvertidas.

A maneira de escolher os membros que trabalhem sob regime de tempo parcial é problema para o qual parece não haver uma única resposta-padrão, em virtude da diferença de condições locais. Dois objetivos capitais, inter-relacionados, devem ser colimados ao estabelecer-se um conselho: 1) eliminação do sistema de filhotismo e 2) estabelecimento e manutenção da confiança pública no conselho. Em certas jurisdições, o princípio da nomeação do conselho pelo chefe do poder executivo, mesmo para pe-

riodos superpostos de exercício, significa a existência de conselho puramente político, incapacidade para atingir-se qualquer objetivo e, possivelmente, o descrédito do próprio sistema do mérito. Em algumas jurisdições, nas quais certas autoridades públicas tenham longa estabilidade nos cargos e alto prestígio, será possível criar comissão cujos membros são nomeados *ex-officio*. Sendo desejável a existência de coordenação entre o sistema educacional e os sistemas de recrutamento, o que provou ter êxito em vários países estrangeiros, e desde que, em vários dos nossos Estados, o sistema de educação pública é razoavelmente divorciado da política partidária, a utilização dos vários superintendentes da instrução pública e dos presidentes de universidades estaduais como membros do conselho, sob o regime de tempo parcial, parece digna de consideração. A experiência americana, até o presente, indica não existir resposta-padrão. Antes deveríamos aproveitar a vantagem da nossa forma de governo federal, que permite a experimentação inteligente e a variação, visando atender às condições locais.

As pequenas jurisdições não têm número suficiente de servidores e fôlhas de pagamento bastante grandes para justificar mais do que um pequeno "staff" permanente no órgão central de contrôle, grupo geralmente demasiado reduzido para permitir minuciosa divisão do trabalho e formação de especialistas. Na verdade, parecem por demais reduzidos até para permitirem um máximo de eficiência. Muito se poderá alegar, do ponto de vista da eficiência técnica, no sentido de fazer o órgão estadual centralizador do contrôle de pessoal realizar todos os trabalhos técnicos de interesse dos condados e municipalidades do Estado, quando os governos locais se decidirem em favor do sistema do mérito, se o fizerem, ou quando o Estado resolver que as unidades locais devam adotar tais sistemas. Se um órgão único realizar todos os necessários trabalhos técnicos para os serviços estaduais, de condados e de municípios, o volume de serviço

poderá ser suficientemente grande para assegurar a existência de um “staff” técnico razoavelmente diversificado. A lei nacional deveria estabelecer que o funcionalismo da Comissão dos Estados Unidos prestasse auxílio e assistência aos governos estaduais e locais, cooperação particularmente valiosa no setor da pesquisa relativamente a pessoal, bem como nos exames para cargos técnicos, científicos e profissionais-liberais. Em muitos campos, o governo federal executa grande parte das pesquisas e atividades de aperfeiçoamento para os demais governos, porque pode fazê-lo com maior economia e eficiência do que o conseguiriam os vários Estados, agindo independentemente. Parece não haver razão pela qual a mesma coisa não deva ser feita pela Comissão do Serviço Civil Nacional.

Organização da administração de pessoal

A tendência no sentido de serviços de pessoal funcionais — Quer nas empresas públicas, quer nas de caráter privado, cresceram as proporções das unidades executivas, acentuando-se a tendência no sentido de integrá-las em hierarquias complexas ou reuni-las em organizações do tipo patriarcal ou em departamentos governamentais do mesmo tipo. Muitas funções relativas à administração de pessoal têm sido retiradas da competência dos funcionários executivos subordinados e atribuídas a cargos de grau mais elevado na hierarquia da repartição executiva ou no departamento da corporação patriarcal ou do departamento do tipo patriarcal. Entre essas funções poderão estar: determinação das diretrizes gerais relativas a pessoal; classificação de cargos; fixação de vencimentos e salários ou determinação de normas que governem a fixação de salários e vencimentos; seleção para nomeações iniciais ou promoções ou estudo e elaboração de normas reguladoras dessa seleção; demissões de funcionários ou estudo de preceitos reguladores da demissão.

Como essas funções de pessoal têm sido retiradas da competência de funcionários executivos subordinados, acentua-se a tendência no sentido de centralizá-las em organização especial, situada próximo das autoridades encarregadas da direção suprema. Os indivíduos que fazem parte dessa organização se especializam em funções concernentes a pessoal e, dêsse modo, quaisquer que sejam as suas qualificações por ocasião da designação inicial para êsse trabalho, tendem a tornar-se especialistas em pessoal, preocupados com um considerável número de técnicas especializadas, muitas das quais altamente desenvolvidas.

As razões da tendência — Por que se verificou essa evolução? A explicação principalmente talvez seja que o trabalho é um dos mais importantes elementos na produção, senão o mais importante e, sob muitos aspectos, um dos mais flexíveis e ajustáveis. Em muitas empresas particulares e em algumas públicas, o número de servidores deverá ser adaptado à procura de bens e serviços, dispensados alguns nos períodos de depressão e contratados e treinados outros, nas épocas de crescente atividade. As horas de trabalho e os salários são igualmente sujeitos a ajustamento. A organização do trabalho leva a administração a encarar o problema de como tratar o trabalho; organizar uniões de companhias e reconhecer, em certos casos, uniões externas. Essas questões gerais de administração de pessoal são de alta importância para a chefia suprema.

Relações entre unidades funcionais centrais e de execução — Quando a administração suprema procura tratar dos aspectos gerais da administração de pessoal, descobre que os mesmos encerram grande variedade de detalhes, entre si inseparáveis. A fixação e os ajustamentos de salários descem aos mais minuciosos pormenores. A demissão de um ou dois trabalhadores poderá ser a origem da

luta contra algum sindicato, a qual determine conflitos essenciais em matéria de diretrizes, afetando a empresa inteira. A capacidade de encontrar oferta suficiente de operários treinados, para uma unidade particular, poderá originar problemas capitais de transferências entre as unidades executivas e as de treinamento de servidores. Os diferentes aspectos da administração de pessoal são tão articulados, que parece impossível encontrar uma linha divisória, que separe as atividades de pessoal precisamente em duas classes: as que pertençam, em caráter exclusivo, à administração suprema e as que façam parte, exclusivamente, da competência de funcionários subordinados, responsáveis pela supervisão bem sucedida das unidades executivas.

A importância do supervisor executivo — Nas unidades executivas situadas na base da hierarquia, existe certo número de atividades de pessoal inseparáveis de outras atividades de supervisão, necessárias, a fim de obter-se a execução pronta do trabalho. Por vezes, numa dessas unidades executivas, todos os cargos suportam precisamente os mesmos deveres e responsabilidades, e o supervisor é pouco mais do que um monitor encarregado de manter a ordem verificando que todos os servidores tenham trabalho e o executem, e, de quando em vez, instruindo e treinando um novo servidor. Mais frequentemente, os deveres e responsabilidades de vários cargos ou classes de cargos, dentro da mesma unidade, são diferentes, exigindo diversos graus, senão tipos diversos de capacidades. A função do supervisor consiste em ajustar deveres à capacidade de tal modo que obtenha o máximo de produção. A diversidade de tarefas poderá significar, imediatamente, diferenças nas tabelas de salários ou nos vencimentos reais ou, em última instância, diferenças nas tabelas de pagamento e nas oportunidades de progresso. Se a produtividade do indivíduo não fôr mensurável no que concerne a quantidade e qualidade, os relatórios do

supervisor poderão ser fator importante senão o fator dominante no julgamento do valor de um servidor.

Mesmo quando o supervisor de uma unidade se aproxima do simples monitor e está apenas executando instruções minuciosas e assegurando a obrigatoriedade de regulamentos pormenorizados, poderá, na realidade, exercer uma pequena soma de arbítrio. Um servidor viola normas e regulamentos de maneira que a violação não deixa vestígios. O supervisor a perceberá? Deverá distinguir entre a violação esporádica e a habitual, entre a violação cometida pelos seus servidores melhores e mais produtivos e as praticadas pelos piores elementos? Até que ponto irá, ao tornar obrigatórios os regulamentos que considere estreitos ou privados de senso, ou até que ponto irá ao tornar obrigatórios regulamentos dos quais se resintam todos os seus empregados? Quais serão as suas maneiras ao tratar com os subordinados — sêcas ou amistosas e cooperadoras? Deverá meter mãos à obra e trabalhar com seus homens ou limitar-se à supervisão? As suas ações determinarão, em não pequena escala, o moral, a boa vontade e a eficiência do pessoal. Poderão causar ou evitar conflitos, freqüentemente pequenos por si mesmos, os quais poderão transformar-se em sérias dificuldades, afetando a organização inteira. À medida em que crescer o grau de arbitrio atribuído ao supervisor da unidade, sua influência para o bem ou para o mal necessariamente aumentará.

Os supervisores de unidades geralmente têm algumas responsabilidades no programa de treinamento, embora sua ação possa não ser reconhecida como treinamento. Dar instruções aos servidores a respeito da maneira de executar determinado trabalho, muitas vêzes envolve treinamento. Quando se dá a um servidor atribuição nova e mais difícil, o mesmo estará recebendo treinamento, qualquer que seja a intenção consciente do supervisor. Esta é uma das mais antigas formas de treinamento e ainda uma

das melhores, se fôr bem executada. Os educadores progressistas introduziram o método de projetos nas escolas, copiando o que os melhores supervisores fazem há muito, consciente ou inconscientemente. Em numerosas organizações, alguns supervisores de uma única unidade ganham a reputação de serem bons em matéria de treinamento, ou de “domesticação” de novos servidores e a sua unidade se torna uma espécie de escola vestibular de treinamento para a organização.

Na proporção em que se vai subindo na hierarquia, a partir da unidade executiva, geralmente se descobre que os funcionários mais graduados têm dois tipos de responsabilidades com relação ao pessoal, incluídos em seus deveres: 1) responsabilidades ligadas ao seu próprio pessoal, as quais estreitamente se assemelham às do supervisor imediato de uma unidade executiva primária; 2) responsabilidades relativas dos supervisores subordinados, que lhe apresentam relatórios e estão sob sua direção e controle. Essas responsabilidades constituem parte inseparável do complexo dos deveres administrativos — parcela inseparável das funções da administração (management).

Relação entre os especialistas funcionais e os administradores-gerais — Repetidas vêzes, no campo da organização, em emprêsas públicas e particulares, defrontamo-nos com situações comparáveis, quando as autoridades encarregadas da administração devem ser responsáveis pela realização de um complexo de deveres nos quais se incluem algumas especialidades altamente evoluídas. Os administradores-gerais não são peritos em cada uma dessas especialidades e não se pode esperar que o sejam. Os especialistas, via de regra, fizeram de sua técnica uma atividade para a vida inteira, sua divindade intelectual, à qual inteiramente se devotaram, desprezando tôdas as demais. Isso faz lembrar uma das distinções entre o clínico-geral e o especialista em algum setor da medicina, quando se diz que o clínico-geral aprende cada vez menos

sobre cada vez mais, ao passo que o especialista aprende cada vez mais sobre cada vez menos. O problema, em matéria de organização, consiste em reunir os especialistas e os administradores-gerais, a fim de obter-se eficiência e precisão nas atividades cotidianas, e ainda assim, manter-se a organização à altura dos progressos no campo da ciência.

As imposições sobre o tempo do individuo constituem fator vital nessa situação. O chefe executivo ou o administrador deve conseguir que as coisas sejam feitas; daí a definição familiar do bom administrador, que é a daquele capaz de tomar decisões instantaneamente e acertar em mais da metade das vezes. Decisões prontas, senão imediatas, são vitais a uma empresa em marcha, na qual as rodas devam diminuir de velocidade ou mesmo parar até que seja tomada a decisão. Segue-se, portanto, que o administrador responsável pela manutenção das rodas em movimento deverá estar constantemente a trabalhar, pronto a deixar o que quer que esteja fazendo, quando lhe seja apresentada alguma questão que exija resposta imediata. A questão poderá ser coisa de somenos; mais a dúvida, mesmo que se refira a pormenor mínimo, poderá fazer parar a produção. Dêsse modo, diz-se freqüentemente que o trabalho controla a distribuição do próprio tempo do administrador.

O especialista deverá, em larga medida, ser livre de dedicar a um projeto ou problema, o tempo necessário a fim de elaborar uma solução. O tempo exigido dependerá do problema, da capacidade do investigador e dos recursos ao seu alcance. Embora a opinião especializada possa ocasionalmente ser expressa de improviso, a solução de muitos problemas exige investigação e pesquisa. Tais diferenças entre administração e pesquisa explicam por que os dois tipos de pessoas tão freqüentemente deixam de se entender mutuamente, e por que certos individuos julgam tão difficil ser, ao mesmo tempo, administradores e pesquisadores ou especialistas.

O administrador-geral cujos deveres envolvem diversos setores enfrenta, além do mais, dois outros problemas: 1) como explicar e executar praticamente as recomendações dos especialistas; e 2) como coordenar o trabalho, no seu setor particular de especialista, com os seus demais deveres. Não raro, as recomendações dos especialistas, para serem executadas, consumiriam todo o tempo do administrador e do seu "staff"; e, por vêzes, as recomendações dos especialistas em setores que se superpõem são incompatíveis.

A experiência em muitos setores diferentes tem demonstrado as dificuldades que surgem quando os especialistas em diversos setores tiverem autoridade, individual e pessoalmente, para dar ordens a um administrador-geral a respeito de como deverá realizar os seus complexos deveres que recaiam no campo particular do especialista. Se aquêles obedecer a essas ordens, estas poderão afetar outros aspectos de suas atividades que não estejam dentro do setor do especialista e poderão mesmo exigir que o chefe desobedeça às ordens de outros especialistas.

Organização em linha e em "staff" — A solução do problema, utilizada em muitos setores diferentes, é denominada freqüentemente o princípio da *linha* e do "staff". Os administradores responsáveis pela administração e pela execução são dispostos numa hierarquia definida, formada de linhas de autoridade e responsabilidade bem estabelecidas, de alto a baixo. Ninguém tem autoridade para dar ordens a um subordinado, exceto o funcionário de linha imediatamente superior. O subordinado age de acôrdo com as ordens de seus superiores na linha. Se essas ordens lhe derem arbítrio, será responsável, perante aquêles, pela maneira em que exercer êsse arbítrio. Tendo conferido arbítrio a um subordinado, o supervisor é responsável pela maneira segundo a qual êsse arbítrio fôr exercido. Responsabilidade e autoridade estão compreendidas na linha, de maneira completa e indivisível.

Nessa forma de organização, os especialistas não estão de modo algum incluídos na linha administrativa. Pertencem a uma unidade completamente independente, o "staff", ligado ao gabinete do chefe da repartição ou a uma das suas unidades importantes, e não têm autoridade para dar ordens a ninguém, a menos que disponham dos seus próprios subordinados, no órgão de "staff". A sua função é investigar, apresentar relatórios e recomendações. Cabe aos funcionários de linha determinar até que ponto aceitarão as recomendações do órgão de orientação, cada um dentro do campo da sua autoridade discricionária. Obviamente, se o chefe executivo ou o administrador aceitar sugestão compreendida dentro do âmbito a êle conferido por lei, ou por iniciativa do seu conselho de diretores, poderá baixar a necessária ordem, que deverá ser obedecida em toda a linha, justamente como qualquer outra ordem, não sendo tomadas em consideração as suas origens. Se um membro do órgão de "staff" estiver fazendo algum estudo que se estenda até os degraus inferiores da hierarquia, poderá, se estiver autorizado a proceder assim, oferecer sugestões ao supervisor subordinado, de linha, sobre a maneira pela qual deverá exercer o arbítrio que lhe tiver sido delegado. Tal supervisor será livre de aceitar ou rejeitar a sugestão, ou de aceitá-la com restrições. Se a sugestão do técnico estiver em conflito com os regulamentos ou instrumentos existentes, o funcionário de linha não poderá aceitá-la. O funcionário de "staff" deverá encaminhar as suas sugestões a nível mais alto da hierarquia, até alcançar o funcionário que possua autoridade para modificar os regulamentos e instruções.

Embora os membros do "staff", dentro desse sistema, não tenham autoridade para dar ordens a ninguém, estão em posição altamente influente, primeiro por causa de seu preparo profissional-liberal e, segundo, porque através da sua organização têm acesso direto ao chefe. O seu dever

consiste em relatar-lhe os fatos e fazer-lhe recomendações. Os funcionários de linha sabem que, se rejeitarem tais recomendações, deverão estar à altura de apresentar forte argumentação em favor do seu ponto de vista. Os membros do corpo técnico sabem que o sistema dá ao pessoal de linha a sua vez perante o chefe e que êsse pessoal poderá ser representado pelos influentes funcionários dos mais altos graus da linha. As fôrças da situação tendem no sentido da cooperação entre os dois grupos. Os membros do "staff" não desejam que as suas recomendações sejam postas abaixo por serem administrativamente impraticáveis e, dêsse modo, procuram conhecer os pontos de vista do funcionário executivo e ajustar a teoria à prática. O funcionário executivo, por seu turno, geralmente deseja que o trabalho seja tècnicamente certo e moderno, desde que possa manter os planos de produção pelos quais fôr responsável.

Do ponto de vista do chefe da organização, o sistema é, de um modo geral, razoavelmente satisfatório. Êle continua a receber os relatórios e as recomendações costumeiras, vindos da linha, e continua a dar ordens à linha da mesma antiga maneira e ainda detém a posição de imparcialidade que lhe permite tornar os funcionários de linha responsáveis pelos resultados. Possui, entretanto, o contrôle independente dos relatórios e recomendações dos seus funcionários de linha, feito por indivíduos especialmente aparelhados para a investigação e dispondo de tempo razoável para estudar detidamente as situações. Compreende que um grupo educa o outro, que o sistema de contrôle tende a melhorar a precisão das duas séries de relatórios e, ainda, que êle próprio permaneça livre, porque pode aceitar qualquer das duas recomendações ou elaborar uma solução de transigência de sua criação.

A desejabilidade da forma de organização de "staff" na administração funcional de pessoal — A forma de organização de "staff" é particularmente apropriada aos es-

pecialistas em administração de pessoal, pois muitos dos deveres relativos a pessoal estão estreitamente ligados à administração executiva comum. Não podem ser separados e se os especialistas em pessoal puderem dar ordens diretas aos funcionários encarregados de pessoal estarão, nesse caso, controlando outros aspectos da administração, de modo que os funcionários administrativos já não poderão ser razoavelmente responsabilizados.

Dois fatores psicológicos da situação exigem comentário. As relações entre o supervisor executivo e os seus subordinados são geralmente estreitas, contínuas e, frequentemente, de caráter pessoal. Essas relações envolvem muitos pormenores que não podem ser compreendidos em normas e regulamentos, os quais, se existirem, deverão ser interpretados e aplicados pelo supervisor. Este poderá interpretá-los mal e, a menos que esteja, êle próprio, sob constante vigilância, pode até mesmo ignorá-los. As ordens que repugnarem ao seu julgamento, à sua inteligência e aos seus princípios, raramente produzem os resultados esperados. A resposta pronta — “demita-o e arranje alguém que as aceite” — omite o fato de que a administração de pessoal é apenas uma parte do complexo dos deveres de um supervisor, e que êle poderá ser excelente no desempenho dos outros deveres, talvez mesmo quase insubstituível. A maneira de tratar o caso deverá ser mais lenta, procurando-se alcançar o individuo através da sua inteligência e, dêsse modo, modificar-lhe o julgamento. Quando êle se impregnar do espírito das novas práticas (se isso acontecer), então as minúcias serão resolvidas razoavelmente bem, sem qualquer reforma espiritual; ao contrário, serão talvez ressentidas, resistidas e mesmo sabotadas. Em muitos casos a solução está na operação.

Os supervisores freqüentemente enfrentam, na questão de pessoal, muitos casos-problemas, que os deixam perplexos. Por vêzes, um servidor a quem o supervisor fôr

particularmente ligado e que possua excelente fé de officio, acha-se em dificuldades, dessa ou daquela maneira. Aquêlê não sabe como resolver o caso. Apenas tem certeza de uma coisa: que não está preparado para relatá-lo ou fazer recomendação concreta a seu respeito. No momento, o caso permanece dentro da órbita da sua autoridade discricionária e êle deseja assim conservá-lo embora não saiba direito o que fazer. Se a organização possuir encarregado de pessoal com quem o supervisor tiver anteriormente trabalhado em cooperação, e a quem respeite pelas suas qualidades, poderá sentir-se a vontade para manter com êle conversação confidencial, em caráter não official. Poderá julgar que o encarregado possua discernimento, recursos e sugestões para o tratamento do caso, acima daqueles que êle próprio possuir. Nesse caso, tornam-se cooperadores, porque o elemento de contrôlê estará ausente e porque a ética do encarregado de pessoal, em tal situação, exige-lhe respeite o tom confidencial e estude uma solução, ao lado do supervisor e dos demais que sejam chamados a examinar o caso, com o conhecimento e aprovação dêste.

Se o encarregado de pessoal não exercer contrôlê administrativo direto, será mais fácil à organização adotar a boa orientação permitindo que os servidores discutam, individual e confidencialmente, os seus problemas com os encarregados de pessoal. Se o próprio encarregado de pessoal tiver autoridade para dar ordens e tomar iniciativa, a situação, do ponto de vista do servidor, será pouco diferente daquela que ocorreria se êste se dirigisse ao chefe imediatamente superior, na linha administrativa regular. Isso significaria levar o caso ao chefe e, talvez, forçar de algum modo uma decisão. Muitos servidores hesitam em fazê-lo. Se souberem que o encarregado de pessoal ocupa sòmente cargo consultivo e que é um conselheiro tanto para êles como para os altos funcionários, ficarão mais a vontade para procurá-lo, espe-

cialmente se o mesmo tiver a fama de ser hábil na solução de casos individuais. Através desses casos, o encarregado de pessoal poderá conhecer o que esteja errado junto a cada servidor, individualmente, o que haja errado com as autoridades e organização, e o que viva errado na comunidade. E o conhecimento desses erros representa o primeiro passo no sentido de sua correção.

As informações que chegam às mãos dos encarregados de pessoal, através das autoridades e dos servidores de linha, permitem-lhes desempenhar papel de liderança, estimulando atividades, oficiais e voluntárias, planejadas a fim de corrigir defeitos e proteger os interesses do serviço e dos servidores. Nesse particular, deverá ser frisado que, segundo a opinião do autor, é grande erro conceber as funções de pessoal como se fôsem primordialmente relativas ao registro de fórmulas e estatísticas, ou pertinentes a técnicas como classificação e avaliação de eficiência. Tais atividades são uma parcela necessária dos trabalhos de organização, mas somente parte dos mesmos. Um dos principais objetivos da unidade funcional de pessoal consiste em restaurar essas relações humanas, que se baseiam na compreensão íntima e são tão esquecidas quando as organizações se tornam grandes, as hierarquias longas e os administradores de linha tão ocupados que não dispõem de tempo para tratar de casos individuais. Se ao órgão de pessoal cabe cumprir os seus objetivos, os encarregados de pessoal deverão ser selecionados antes segundo a habilidade em tratar os problemas de relações humanas e a capacidade de discernimento, do que em virtude do domínio de algumas técnicas simples, que poderão ser razoável e rapidamente aprendidas nos livros.

As proporções da organização tomadas como fator —
Que proporções deverá ter uma organização antes de necessitar pelo menos de um especialista que sirva de conselheiro do chefe, para as questões de pessoal? Se o prin-

principal objetivo é a preservação de satisfatórias relações humanas, baseadas no conhecimento e na compreensão dos fatos, o encarregado de pessoal torna-se desejável quando a organização fôr tão grande que o chefe já não disponha de tempo para executar, êle próprio, essa espécie de trabalho e pode mesmo surgir mais cedo, se o chefe não gostar de reservar, pessoalmente, tempo para tais problemas, delegando-os a assistentes. Nos órgãos muito pequenos, o chefe que carecer de tempo, de inclinação ou das habilidades particulares exigidas, poderá delegar êsses deveres a algum subordinado que possua tais habilidades, a fim de que as atividades de pessoal constituam parte do complexo de atribuições dêsse subordinado.

A observação e alguma experiência sugerem que, nas pequenas organizações, quando as funções especializadas relativas a pessoal são delegadas a um subordinado, constituindo parte do seu conjunto de deveres, certas condições tornam-se necessárias ao êxito. Entre elas estão as seguintes: 1) a pessoa escolhida deverá possuir verdadeira habilidade em matéria de relações humanas; 2) tempo adequado será concedido às atividades de pessoal e as mesmas deverão, de modo geral, ter prioridade sôbre outros deveres; e 3) nenhum dever essencialmente incompatível com as atribuições relativas a pessoal deverá ser incluído no rol de atribuições do servidor. Um subordinado que tenha considerável número de servidores sob a sua direção e que seja alto funcionário de linha sômente com muita dificuldade poderá ser alto funcionário de "staff". O êxito parece mais provável se o complexo de deveres fôr constituído quase exclusivamente de funções de orientação e se o alto funcionário fôr considerado assistente administrativo do chefe. O fator tempo é extremamente importante, porque inúmeras dificuldades relativas a pessoal nascem da circunstância de ninguém haver dedicado ao problema o tempo verdadeiramente necessário para pleno conhecimento dos fatos.

Administração de pessoal evolutiva

A *diversidade das grandes organizações* — Na organização executiva independente, o encarregado do pessoal, ou a unidade de pessoal, naturalmente após aprovação da autoridade executiva, é responsável pelas atividades de caráter educacional, organizadas a fim de manter a administração de pessoal em funcionamento, sem atritos, bem como de aperfeiçoá-la. A distribuição de atividades educacionais não representa grande problema até que os órgãos executivos se reúnam em corporações patriarcais ou se subordinem a algum departamento do governo, do tipo patriarcal. A organização patriarcal ou o departamento dessa natureza muito se preocupam evidentemente com as atividades de pessoal das unidades executivas subordinadas. Entretanto, a forma patriarcal é empregada em virtude das várias atividades das unidades subordinadas ou da sua distribuição geográfica, ou porque o órgão patriarcal acredite que a mais alta eficiência será conseguida se a responsabilidade e a autoridade forem largamente descentralizadas e deixadas nas mãos de indivíduos que controlem as atividades das organizações subordinadas. Os diretores do órgão patriarcal não serão perturbados com as variações que atendam a condições locais; poderão mesmo considerar força estimulante certa competição entre as organizações subordinadas. Poderão, ainda, recusar-se a aplicar o princípio da organização unifuncional e deliberadamente absterem-se de centralizar certas funções no órgão patriarcal, deixando-as nas organizações executivas, a despeito de duplicação. A descentralização, mesmo que importe na duplicação de funções, poderá produzir muito maior eficiência do que a centralização e a organização unifuncional.

Na maioria dos níveis de governo, verifica-se larga diversidade de objetivos e atividades nos diferentes órgãos, que necessitam de considerável variação, quer de condições de trabalho, quer de práticas e processos relativos

a pessoal. O exame sumário de um livro de especificação de classes, que descreva os cargos de um moderno govêrno municipal ou estadual ou do govêrno federal, comprovará essa diversidade. Diante da presença de tal multiplicidade de deveres, responsabilidades e qualificações, é fútil esperar uniformidade de detalhes. O máximo que se pode almejar é a uniformidade quando as condições sejam iguais; se forem desiguais, os detalhes terão de ser diferentes.

Se as condições diferirem muito, como acontece entre diversos serviços do mesmo govêrno, ou, como é freqüentemente o caso do govêrno federal, entre unidades comparáveis do mesmo serviço, localizadas em partes diferentes do país, a centralização do treinamento se tornará complicada e dispendiosa, senão impraticável. A solução parece estar, por parte da organização central, em limitar-se à determinação das questões básicas de diretrizes gerais e a proporcionar alguns serviços fundamentais, deixando às unidades subordinadas a aplicação dos princípios e a previsão dos serviços especializados. Parece conveniente, para promover compreensão e cooperação, a existência de um sistema formal ou informal, através do qual os chefes de pessoal dos órgãos executivos se encontram com os chefes de pessoal dos órgãos superiores, pelo menos para efeito de trocarem pontos de vista. As questões de diretrizes gerais serão provavelmente melhor consideradas se os membros das unidades executivas, que as devam pôr em prática, tiverem tido a oportunidade de discuti-las; e terão mais probabilidades de ser aplicadas de maneira inteligente, se as autoridades executivas conhecerem os seus objetivos. "Não lhes compete raciocinar sobre os motivos; cabe-lhes apenas cumprir e morrer", talvez seja princípio acertado quando aplicado a um só combate, visando alcançar objetivo imediato; mas será difficilmente aplicável, quando os objetivos forem complexos e devam ser atingidos somente através de um longo movimento evolutivo.

O valor educacional das comissões — As comissões desempenham importante papel na promoção das atividades de pessoal, porque fornecem um instrumento que reúne, no sentido de um objetivo comum, representantes de vários grupos, interessados em algum problema particular e os quais serão afetados por qualquer solução que seja adotada em definitivo, com caráter de norma e regulamento. Admite-se que uma comissão constituída de representantes de grupos interessados discutirão integralmente o assunto, como também o fato de que os membros da comissão poderão ser um espinho na carne do especialista, que sabe, de antemão, a resposta teórica e deseja impô-la ao serviço, sem perda de tempo. Mesmo que aconteça ter o especialista cem por cento de razão em todos os pormenores, o que raramente ocorre, terá diante de si o problema de convencer e educar as pessoas que devam aplicar o novo plano. Esse trabalho educacional poderá ser executado, com grande efeito psicológico, sobre a comissão na qual forem levantadas objeções e apresentadas dificuldades, enquanto o plano estiver ainda no seu estágio de formação. Se a perturbação residir em falta de compreensão, esta se dissipará nos debates, dêsse modo clarificando o relatório que resultar dos mesmos. Se se levantar alguma objeção, que no curso dos debates seja derrotada de maneira definitiva, será interessante que essa objeção tenha sido considerada e conste dos registros, bem como as razões pelas quais se agiu a despeito dela. Talvez outras pessoas, que não participem dos debates, façam a mesma objeção e sejam influenciadas pelo fato da comissão havê-la considerado.

Em comissões dêsse tipo, não raro acontece que a educação e a conversão de um representante de órgão executivo sejam efetuadas não pelo perito ou especialista, mas pelos companheiros de outras unidades executivas. Mesmo sem a participação do especialista, eles encontram os argumentos convincentes.

Os objetivos do perito, ou do encarregado de pessoal existente no órgão superior, não raro são eminentemente acertados; falta-lhes, porém, o conhecimento pormenorizado das unidades executivas subordinadas, que lhes permita conceber prática eficiente, nos termos das condições que realmente existam. O seu plano encontrará oposição e poderá falhar, em virtude dos defeitos inerentes ou pela sua natureza compulsória, pouco simpática ou antagonista. Se, no estágio de formação, essas objeções forem levantadas, em muitos casos será possível modificar detalhes sem haver alteração dos objetivos reais e, desse modo, partir de um plano de trabalho que os representantes, que terão de executá-lo, afirmem de antemão que funcionará bem. Se êles predisserem êxito, cabe-lhes comprovar as próprias predições. (7)

(7) As pessoas experimentadas em trabalho de equipe conhecem o curioso efeito psicológico da inclusão em relatório de algo que seja a criação de algum dos membros do grupo. De certo modo ela ajuda a identificar o autor com o relatório inteiro. Uma pessoa que redige para certa importante autoridade afirmou, uma vez, que o chefe jamais aceitava um trabalho sem fazer algumas alterações; o ato de rever fazia parte da aceitação do produto, a fim de utilizá-lo como seu. Dêsse modo, o verdadeiro autor e os seus colegas deixavam ficar, deliberadamente, alguns erros, porque a correção dos mesmos satisfazia àquela necessidade de auto-expressão. Recentemente, um agudo observador afirmou que certo membro de um grupo cometeu o êrro de tornar suas postas demasiado perfeitas, quanto à forma e aos detalhes, antes de passá-las aos colegas e que não lhes dera suficiente oportunidade de sentir que estavam prestando real contribuição ao assunto. Certo indivíduo excepcionalmente bem sucedido nos trabalhos em grupos, freqüentemente apresentava aos colegas várias soluções possíveis, com os argumentos pró e contra, deixando-lhes resolver o problema da melhor maneira. A que escolhiam era, quase invariavelmente, aquela que êle próprio preferia; entretanto, tornava-se dêles, porque tinha seguido o processo mental de selecioná-la dentre as que havia para escolha. A eliminação de uma proposta poderá ter o mesmo efeito que teria a inclusão de outra. Quando houver êrro na compreensão da comissão ou uma interpretação errônea do mesmo, um dos membros da comissão poderá ser solicitado e expô-lo, novamente, com as suas próprias palavras, e essa exposição talvez seja melhor para os colegas do que o próprio original.

Nem todos os efeitos se produzem com o simples reconhecimento do "ego" do membro da comissão, embora isso freqüentemente seja fator apreciável. Parte dêsse efeito resulta, aparentemente, do fato de muitos de nós chegarmos às nossas conclusões quando trabalhamos, realmente, no problema. Poderemos não estar preparados para aceitar uma conclusão quando ela nos for apresentada perfeita e acabada. Entretanto, quando trabalhamos no problema, à nossa maneira, chegamos à mesma conclusão, que é, então, nossa, embora não a tenhamos criado. Nos tempos da Comissão Conjunta do Congresso sobre reclassificação de salários, um comissário, o Sr. Hamlin, muito apropriadamente do Missouri, nunca estava disposto a confiar em peritos ou especialistas. Certa ocasião, entrou na sala do autor e começou a conversar, fazendo a seguinte observação: "O senhor e eu temos um ponto em comum; ambos gostamos

Os representantes dos órgãos executivos que tiverem servido em tais comissões, voltam às suas repartições com a compreensão das novas propostas e, dêsse modo, tornam-se núcleos de disseminação de tais idéias. Nesse tipo de atividade educacional, são importantes os fatores conhecimento e confiança pessoal. O fato de um membro importante de um órgão executivo haver tomado parte na elaboração de um novo programa e acreditar nêle, contribui para a sua aceitação.

A observação do serviço federal conduz à conclusão de que são altamente vantajosas as comissões que reúnem pessoas de diversos órgãos, a fim de considerarem algum problema comum. Numa estrutura altamente organizada e subdividida como o govêrno federal, os contatos oficiais de um individuo se reduzem, principalmente, às pessoas da sua própria repartição e êle poderá ter poucas oportunidades de trato com pessoas de interêsses iguais, em outros departamentos. Dêsse modo, vemos um departamento, como o da Agricultura, marchando à frente em matéria de administração de pessoal, ao passo que outros têm feito poucos progressos. Os recursos que reúnem pessoas de diversas repartições para consideração de problemas comuns as tornam conhecidas uma das outras e permitem àquelas que possuam qualidades de liderança estender a sua influência além dos confins do próprio setor.

de números". Continuou a falar, explicando que ao usar os dados numéricos básicos preparados pela seção de estatística (havia inspecionado essa seção e os seus métodos) tinha feito alguns cálculos, de acôrdo com os seus próprios processos e chegando ao mesmo resultado que o estatístico havia apresentado. Declarou o seguinte: "Votaria no meu resultado e gostaria que o senhor o examinasse, para ver se há alguma coisa errada no processo que adotei". O raciocínio era idêntico, em ambos os casos: a única diferença estava na ordem em que os diferentes passos eram efetuados. Na ausência de erro aritmético, eram inevitáveis respostas idênticas. Naquela tarde Hamlin votou com os colegas num relatório unânime sôbre o que representava, talvez, o assunto mais vital perante a Comissão. Nesse exemplo não se tratava de uma questão de "ego"; era precisamente um caso de má-vontade constitucional em aceitar uma conclusão sem haver trabalhado o problema à sua maneira pessoal. Os individuos assim constituídos demoram as coisas indubitavelmente; mas embora possam retardar o progresso na direção acertada, talvez evitem erros e forcem o exame mais cuidadoso das situações.

A participação em comissões não deverá, de modo algum, ser limitada a especialistas em pessoal, mas sim incluir altos funcionários executivos, por duas razões: primeiro, êles trarão para a comissão pontos de vista definidos e o conhecimento de fatos pormenorizados; segundo, levarão consigo a compreensão de objetivos e métodos.

Certas pessoas, com experiência nessas atividades de comissões, poderão objetar que as afirmações feitas acima são demasiado otimistas e idealistas; que alguns membros de comissões serão recalcitrantes e retardarão o progresso ou obstruirão o programa. Isto é verdadeiro, naturalmente, mas tais indivíduos poderão ser recalcitrantes e obstruir o programa de qualquer maneira, senão na comissão pelo menos após o mesmo haver sido pôsto em vigor. Poderão determinar-lhe a falência. O fato de se oporem teimosamente ao mesmo é importante elemento da situação e deve ser conhecido de antemão. Conhecer previamente essa oposição poderá conduzir a condições ou mesmo ao adiantamento da solução. Quase todos os órgãos executivos são emprêsas em movimento, que tendem a continuar funcionando. Geralmente se modificam através da evolução e não mediante revoluções. Quem quer que haja observado o govêrno federal, digamos, durante o último quartel do século, avalia quanto progresso em matéria de pessoal foi realizado através do processo evolutivo. Um fato, anteriormente citado, poderia ser constantemente lembrado — que alguns servidores de valor inestimável, indivíduos insubstituíveis, se opõem, por vêzes, duramente, a certas reformas que parecem muito importantes ao especialista de pessoal mas que, na verdade, são relativamente pouco relevantes quando comparadas à manutenção da eficiência dos órgãos executivos. Muitas coisas levam tempo porque só podem ser realizadas através do processo educacional.

Os especialistas em pessoal ocupam posição de liderança. Em política e em administração pública liderança

importa em seguidores. O pesquisador independente e o escritor poderão revelar-se líderes, porque angariam seguidores, gradualmente, com a marcha dos anos, possivelmente mesmo após a morte. São líderes antes no reino das idéias do que na ação. O administrador deve ser líder na ação, que geralmente requer seguidores imediatos. Tal líder é como a vela no motor de um automóvel. E' inútil se não houver solução de continuidade entre êle e seus seguidores; é igualmente inútil se essa solução de continuidade fôr demasiado grande. A tarefa mais difícil do especialista, ocupante de cargo que envolva administração, consiste em manter uma eficiente solução de continuidade, que funcione. Nesse sentido, poderá estar em estreitas relações com aquêles que espera liderar. Se assim proceder e possuir capacidade de compreensão, poderá então ajustar a solução de continuidade e, por vêzes, aprender que suas teorias e idéias exigem não pequenas modificações. Poderá apreciar a verdade daquelas sentenças: "Um grande espírito, simplesmente, não tem nada a ver com a coerência". Coerência, nos propósitos gerais é, provavelmente, uma virtude. Mas ninguém, através da existência, poderá ser coerente em matéria de detalhes de administração, a menos que se recuse a aprender com a experiência. O administrador deve ser realista.

APÊNDICE A

Ordem Executiva n.º 7.915, de 24 de junho de 1938, que altera o Regulamento do Serviço Civil

Em virtude e conseqüência da autoridade a mim conferida pela Constituição, pela seção n.º 1.753 dos Estatutos Revistos (Constituição Americana, título 5, seção 631), pela Lei da Organização do Serviço Civil, de 16 de janeiro de 1883 (Estatuto 22, 403), e na qualidade de Presidente dos Estados Unidos, o Regulamento do Serviço Civil fica por meio desta alterado, a partir de 1 de fevereiro de 1939, nos seguintes termos:

REGRA I — POLÍTICA E RELIGIÃO

1. *Nenhuma interferência nas eleições* — Pessoa alguma, membro do serviço civil executivo, usará da sua autoridade ou influência oficial, para o efeito de interferir em eleição ou afetar os resultados da mesma. As pessoas que, nos termos das determinações dêste regulamento, façam parte do serviço efetivo, no qual ingressaram mediante concurso, embora conservem o direito de voto a seu arbítrio e o de exprimir, em caráter privado, as suas opiniões a respeito de todos os assuntos políticos, não tomarão parte ativa na direção da política ou em campanhas políticas.

2. *Nenhuma revelação ou discriminação* — Nenhuma pergunta, em qualquer formulário de inscrição ou em qualquer exame, será elaborada a fim de trazer à luz in-

formações concernentes a opiniões ou filiações políticas ou religiosas, de qualquer inscrito, bem como nenhum inquérito será feito a respeito de tais opiniões ou filiações, sendo postas de lado tôdas as informações dêle resultantes. Nenhuma discriminação será exercida, ameaçada ou prometida por qualquer pessoa que faça parte do serviço civil executivo, contra ou a favor de candidato, pessoa habilitada, ou servidor que pertença ao serviço efetivo, por motivo das suas opiniões ou filiações políticas ou religiosas.

3. *Recomendações que não serão consideradas* — Nenhuma recomendação sôbre candidato, pessoa habilitada, ou servidor pertencente ao serviço efetivo, ou revelação de suas opiniões ou filiações políticas ou religiosas, será considerada ou registrada pela Comissão do Serviço Civil, de agora em diante denominada a Comissão, ou por qualquer autoridade encarregada de fazer nomeações ou promoções.

REGRA II — CLASSIFICAÇÃO DO SERVIÇO

1. *Extensão do serviço efetivo* — O serviço efetivo incluirá tôdas as pessoas que, até a presente data, ou aquelas que, de agora em diante, em virtude de concurso, tenham ou possam vir a ter funções no serviço civil, com ou sem concurso, 1) por deliberação legislativa, 2) nos termos do regulamento do serviço civil promulgado pelo Presidente, ou ainda mediante ordens executivas que integram grupos de servidores e os seus cargos no serviço civil efetivo, ou que autorizem a nomeação de pessoas para cargos dêsse serviço. Incluirá todos os cargos atualmente existentes ou de agora em diante criados por ação legislativa ou executiva, de qualquer função ou designação, remunerados mediante vencimentos fixos ou de qualquer outra maneira, salvo se forem excetuados da classificação por declaração expressa do legislativo ou ação executiva. Nenhum direito de efetividade será reconhe-

cido a pessoas cuja nomeação ou designação para o exercício de função viole o regulamento do serviço civil.

2. *A exigência de exames* — Nenhuma pessoa será nomeada, empregada, promovida ou transferida, no serviço efetivo, bem como executará os deveres de qualquer cargo do mesmo, antes de ser aprovada no exame estabelecido pela Comissão, conforme o caso, salvo se fôr especialmente isenta.

3. *Nomeação sem exame* — a) os Anexos A e B do Regulamento do Serviço Civil continuam a ser parte integrante do referido Regulamento, segundo as emendas desta Ordem e os cargos referidos em tais anexos estão excetuados do serviço efetivo.

b) As nomeações para os cargos de exceção, enumerados no anexo A, poderão ser feitas sem exame ou mediante exames que não tenham o caráter de concurso.

c) As nomeações para os cargos de exceção, enumerados no anexo B, poderão ser feitas mediante exames que não tenham o caráter de concurso, conforme estabelecer a Comissão.

d) A autoridade competente para fazer nomeação poderá preencher qualquer cargo enumerado nos anexos A e B, ou qualquer outro cargo de exceção, quando estiverem providos os cargos efetivos, casos em que as pessoas assim nomeadas estarão habilitadas para efeito de transferência, reintegração ou promoção aos cargos do serviço civil de carreira, de acôrdo com os dispositivos dêste regulamento. O ocupante de qualquer cargo de exceção, assim provido, não terá direito a qualquer proteção contra remoção, proporcionada por êste regulamento; nem o ocupante de qualquer dos cargos excetuados por lei, assim preenchido, terá direito às vantagens da Lei de Aposentadoria do Serviço Civil, unicamente em virtude de ocupar tal cargo.

4. *Designação de servidores de exceção* — A pessoa nomeada sem concurso, de acôrdo com a seção 3 desta regra ou em virtude de ato do Congresso, não será designada para executar serviço de cargo efetivo, de concurso, sem aprovação da Comissão ou determinação expressa de lei.

5. *Trabalhadores* — Os trabalhadores que, nos termos dos seus encargos usuais, tenham de executar trabalho de nível exercido pelos servidores efetivos, serão nomeados mediante certificado passado pela Comissão, feito dos registros apropriados de pessoas habilitadas, nos termos dêste regulamento; e a pessoa empregada meramente na qualidade de trabalhador ou operário, sem haver prestado exame nos termos dêste regulamento, não será designada para a execução de trabalho de nível daquele executado pelos servidores efetivos. Os trabalhadores não classificados poderão ser designados para executar trabalhos do nível de funcionário efetivo, mas apenas incidentalmente, jamais como parte das suas atribuições normais, e somente se aquêles trabalhos não puderem ser conveniente e econômicamente executados por servidores efetivos. Em nenhum caso, porém, isso ocorrerá sem o consentimento prévio da Comissão.

6. *Servidores de exceção — quando classificados* — Com exceção do estabelecido na seção 7 dêste Regulamento, a pessoa que exercer cargo que passar a ser efetivo, ou, de outro modo, sujeito a concurso, deverá, conforme recomendação dirigida à Comissão, pelo chefe do departamento ou estabelecimento no qual esteja servindo, ter todos os direitos que deveria adquirir se fôsse nomeado para o mesmo em virtude de concurso — *desde que*: a) tenha sido nomeado pelo menos seis meses antes da data efetiva da modificação do *status* do cargo; b) tenha executado serviços satisfatórios durante três meses, pelo menos, do ano imediato anterior à mudança do *status*

do cargo; c) seja aprovada nas provas de aptidão apropriadas, mas sem o caráter de concurso, conforme estabeleça a Comissão; e d) não seja desqualificada por qualquer dos dispositivos da seção 3 da Regra V do Serviço Civil, ou qualquer preceito da Lei e do Regulamento do Serviço Civil, outro estatuto ou ordem executiva. Qualquer pessoa que deixar de atender aos requisitos desta seção, acima referidos, será afastada do serviço dentro de trinta dias (exclusão feita de licença a que tenha direito) após a Comissão haver apresentado relatório declarando que não está habilitada para efeito de classificação, a menos que o chefe do órgão interessado certifique à Comissão que tal pessoa prestou serviços satisfatórios e deverá ser conservada, embora não adquira o *status* dos servidores efetivos e de concurso.

7. *Classificação em serviços de correio* — O Chefe-Geral dos Correios enviará, imediatamente, à Comissão, notificação a respeito de cada ordem para promoção de qualquer agência dos Correios, da terceira para a segunda classe, ou relativa à fusão de qualquer agência dos Correios a outra na qual os servidores sejam escolhidos por meio de concurso. Na data da entrada em vigor desta Ordem, a seção 6 desta Regra será aplicada a todos os cargos, autoridades e servidores dos órgãos afetados e os demais dispositivos deste regulamento serão aplicáveis a todas as autoridades e servidores assim qualificados e a todos os cargos providos de agora em diante, da mesma maneira que se aplicam aos atuais serviços efetivos. O Chefe-Geral dos Correios deverá notificar à Comissão, na data em que apresentar relatório sobre a elevação de qualquer agência dos Correios da terceira para a segunda classe, ou o mais cedo possível, quais os servidores de tais órgãos que recomenda para o fim de efetividade.

8. *Nomeações sem concurso, em casos especiais* — Sempre que a Comissão verificar que os deveres ou a remuneração de um cargo vago sejam tais, ou que as pes-

soas qualificadas sejam tão raras que, segundo a sua opinião, tal cargo não possa, no interesse da boa administração do serviço civil, ser preenchido no momento, mediante concurso aberto a todos, poderá autorizar que o mesmo seja provido sem concurso. Sempre que fôr concedida tal autorização, serão exigidas provas satisfatórias, a juízo da Comissão, das qualificações da pessoa a ser nomeada sem concurso. Declaração pormenorizada das razões de tal ação, em qualquer caso que decorra desta autorização, será feita nos assentamentos da Comissão e publicada no seu relatório anual. Qualquer vaga subsequente, em tal cargo, não será preenchida sem concurso, exceto mediante autorização expressa da Comissão, nos termos desta Seção.

REGRA III — EXAMES

1. *Concurso* — A Comissão preparará, promoverá a inscrição, realizará e classificará concursos abertos a todos para admissão no Serviço Civil; e, em todos os demais casos exigidos por este regulamento ou mediante ordem executiva, determinará quais as provas de caráter prático e adequado que serão realizadas em épocas e lugares que melhor atendam às necessidades do serviço, tomada na devida consideração a conveniência dos candidatos.

2. *Provas que não tenham o caráter de concursos* — A Comissão poderá organizar provas que não tenham o caráter de concursos, a fim de avaliar aptidão para: a) reintegração e b) nomeação para cargo fora do serviço de carreira, nos termos deste regulamento ou mediante ordem executiva. Organizará, ainda, provas que não tenham caráter de concurso para efeito de transferência ou promoções, quando não forem realizados concursos.

3. *As provas* — As provas, sempre que possível, serão coletivas e incluirão testes escritos ou práticos; a avaliação da experiência, quando isso fizer parte da prova, de-

verá, sempre que possível, seguir-se a entrevista pessoal, sendo qualitativa e quantitativa. Sempre que se realizar exame em que a educação, o treinamento ou a experiência forem requisitos preliminares e quando se der aos candidatos oportunidade de preencherem declarações pormenorizadas a respeito das suas qualificações, acompanhadas de juramento preliminar, de acôrdo com os deveres, exigências e condições de trabalho do cargo a ser preenchido, tais elementos serão julgados antes de qualquer candidato ser submetido a outras provas. Os candidatos mais bem classificados em tal julgamento preliminar, em número não desproporcionado às vagas cuja ocorrência se espere durante a vigência do concurso, terão oportunidade de reunir-se ou de competir de qualquer outro modo em outras provas do concurso, conforme exigir a Comissão. Sempre que fôr possível, a ficha e a aptidão física dos candidatos serão examinadas ou investigadas e aprovadas antes da emissão de certificados.

4. *Exames para cargos profissionais-liberais ou técnicos* — Todos os exames para cargos profissionais-liberais ou técnicos que, de acôrdo com as práticas executivas atuais, são preenchidos sômente por pessoas que possuam preparo profissional-liberal ou técnico, serão organizados pela Comissão do Serviço Civil, em colaboração com o chefe do departamento interessado, estabelecimento independente, ou corporação, ou com o representante que o mesmo designar, bem como deverão levar na devida conta o treinamento, a experiência e as habilidades particulares, que forem considerados requisitos conforme as práticas administrativas existentes.

REGRA IV — COMISSÕES EXAMINADORAS

1. *Nomeação e deveres:* a) A Comissão designará pessoas que pertençam ao serviço civil federal, após consulta ao chefe do departamento ou serviço onde trabalhem, a

fim de constituírem as comissões examinadoras que julguem necessárias. Os seus membros desempenharão os deveres que a Comissão determinar, no concernente à execução da Lei do Serviço Civil e dêste regulamento, sob o contrôlle direto e exclusivo da Comissão. Tais deveres são considerados parte dos trabalhos do órgão onde servirem e será reservado tempo para os mesmos, durante as horas do expediente. Nenhuma comissão será exclusivamente composta de pessoas que façam parte de um só partido político, quando houver outras habilitadas a servir.

b) Quando não houver examinadores especiais qualificados, no serviço federal, a Comissão poderá, por voto unânime, designar pessoas estranhas ao mesmo, especialmente qualificadas pela sua experiência e formação e de notável reputação no seu setor, a fim de servirem em comissões de examinadores, para certos e determinados exames, percebendo diárias pelos serviços prestados.

2. *Cooperação com outras corporações, comissões e órgãos* — A Comissão prestará todo o auxílio possível às corporações de serviço civil das Filipinas e de Pôrto Rico e a outros órgãos federais, estaduais ou locais, bem como solicitará a sua cooperação e oferecerá cooperação análoga ou concorrerá devidamente com a sua parte das despesas, realizará ou colaborará na realização de exames, como lhe fôr solicitado, conforme os regulamentos conjuntamente aprovados. Quando a Comissão tiver colaborado na realização de tais exames, poderá fornecer certificados de habilitação para os consequentes e devidos registros, para o efeito do preenchimento de vagas no serviço civil dos Estados Unidos.

3. *Autoridades executivas e facilidade para a realização dos exames* — Os membros do serviço civil executivo deverão facilitar a realização dos exames e de outras atividades da Comissão e as autoridades executivas encarregadas de edifícios públicos permitirão o uso de

salas apropriadas sob a sua guarda, bem como tomarão providências sôbre seu aquecimento, iluminação e mobiliário.

REGRA V — QUALIFICAÇÃO DE CANDIDATOS

1. *Cidadania* — Nenhum indivíduo será admitido a exame a menos que seja cidadão ou súdito dos Estados Unidos, nem será examinado ou receberá certificado para efeito de nomeação se esta fôr contrária à lei.

2. *Fórmula de inscrição* — A inscrição para exame deverá ser feita sob juramento, em obediência às formalidades e processos e acompanhada dos certificados que a Comissão possa exigir.

3. *Desqualificações* — A Comissão poderá, discricionariamente, recusar submeter a exame candidato a nomeação ou reintegração, bem como fornecer certificado a pessoa habilitada por qualquer das razões seguintes: a) demissão do serviço por delinqüência, ineficiência ou má conduta; b) falta de aptidão física ou mental para o cargo ao qual se candidatar, desde que a referida Comissão possa, arbitrariamente, isentar das exigências da sanidade física estabelecidas para qualquer cargo um soldado, marinheiro ou fuzileiro naval incapaz, que tenha dado baixa com honra mediante apresentação de certificado da Administração dos Veteranos dos Estados Unidos, atestando que o indivíduo em questão completou curso de treinamento adequado e suficiente que o reabilite para os deveres dos cargos em que procura emprêgo; e ainda, desde que a Comissão possa pôr de parte, discricionariamente, as exigências físicas no caso de veterano incapaz que não esteja assim preparado a ponto de ser possível o seu exame; c) conduta criminosa, infamante, desonesta, imoral ou notoriamente desonrosa; declaração intencionalmente falsa a respeito de fato material ou prática de falsidade ou fraude para obter exame, registro, certificado

ou nomeação; *d*) recusa de prestação de testemunho conforme exige a Regra XIV; e *e*) abuso habitual de bebidas intoxicantes.

Qualquer das razões estabelecidas nas cláusulas acima (*b* a *e* inclusive), será igualmente justa causa para afastamento do serviço.

4. *Limites de idade* — A Comissão poderá, com a aprovação da autoridade encarregada de fazer nomeações, alterar, mediante regulamento, os limites de idade atuais para admissão aos exames, nos termos dêste regulamento. Entretanto, as pessoas que tiverem direito a preferência, na qualidade de veteranos, poderão ser examinadas sem que seja tomada em consideração a sua idade, salvo quanto aos cargos que a Comissão possa especificar em regulamento — *desde que* não tenham atingido a idade para aposentadoria fixada para o cargo desejado.

5. *Cargos que envolvam exercício de ofícios* — Os candidatos a cargos nos ofícios mecânicos reconhecidos deverão ter servido como aprendizes ou jornaleiros durante período estabelecido pela Comissão.

REGRA VI — CLASSIFICAÇÃO E ELEGIBILIDADE

1. *Classificação* — As provas de exame serão classificadas em escala centesimal e os assuntos nelas tratados receberão pesos relativos, conforme estabelecer a Comissão. Soldados, marinheiros ou fuzileiros navais, que tenham dado baixa com honra, terão cinco pontos acrescidos à classificação que obtiverem nos exames para ingresso no serviço efetivo. Os candidatos que tenham dado baixa com honra e provem, mediante documentos oficiais, a existência atual de incapacidade contraída no serviço, ou contem mais de cinqüenta e cinco anos de idade e tenham, em virtude da incapacidade, direito a pensão ou compensação, nos termos das leis vigentes; bem como as

viúvas de soldados, marinheiros e fuzileiros que tenham dado baixa com honra, as espôsas daqueles que hajam dado baixa nas condições especificadas, em virtude de incapacidade contraída no serviço, ou que tenham idade superior a cinqüenta e cinco anos e, por motivo de incapacidade, não possam qualificar-se, mas cujas mulheres sejam qualificadas para efeito de nomeação, terão dez pontos acrescentados à classificação que houverem obtido; o mesmo se aplicará aos oficiais reformados e à pessoa da ativa que provar, através de fontes oficiais, a existência atual de incapacidade contraída no serviço, na mesma forma exigida dos outros aos quais é concedida preferência por motivo de incapacidade. Nos exames em que a experiência fôr elemento de qualificação, o tempo de prestação de serviço militar ou naval nos Estados Unidos, durante a Guerra Mundial ou da Guerra contra a Espanha, será creditado à classificação do candidato, sempre que o emprêgo efetivo do mesmo em trabalho similar àquele para o qual se candidate tenha sido temporariamente interrompido por êsse serviço militar ou naval, e tenha sido reiniciado após a sua baixa. A Comissão, no máximo uma vez por semestre, poderá realizar exames para candidatos aos quais fôr concedida preferência por motivo de incapacidade.

Os servidores, em qualquer cargo do serviço civil efetivo, que sejam qualificados a fim de participarem de concurso, deverão, após terem conseguido nota que os habilite no mesmo, ser incluídos em lista de servidores do governo habilitados, a qual poderá ser objeto de certificado separadamente, de acôrdo com o regulamento do serviço civil, a fim de serem providas vagas que ocorrerem nos cargos para os quais tiver sido realizado o concurso. Os limites de idade poderão deixar de ser considerados no caso de servidores que, de outro modo, estariam habilitados para competir nesses exames. Aos servidores habilitados

tados para concorrer em qualquer de tais exames será concedida licença durante o tempo necessário para se submeterem aos mesmos.

Os concorrentes serão notificados das suas classificações e, a pedido, serão também notificados da sua posição na lista dos candidatos.

2. *Registros de habilitados* — Todos os concorrentes que obtiverem grau igual ou superior a 70, estarão habilitados para nomeação e terão seus nomes incluídos no registro adequado, conforme o grau que tiverem obtido; entretanto, os nomes das pessoas que tiverem direito a preferência por motivo de incapacidade, conforme ficou definido na seção I desta regra, serão colocados antes de todos os demais.

3. *Prazo de validade* — O prazo de validade do concurso será de um ano, a contar da data em que o nome da pessoa habilitada fôr inscrito no registro. Esse prazo poderá ser prorrogado, a critério da Comissão, por mais um ano e, de então em diante, só poderão ser objeto de certificados os registros dos habilitados que continuarem a preencher tôdas as condições do exame; e se a experiência houver constituído parte do teste, sòmente após exame suplementar e adicional da experiência adquirida nesse intervalo e a reclassificação dessa experiência. Serão cancelados da lista todos os nomes dos habilitados que estiverem incluídos em lista de mais de dois anos e deixarem de apresentar dados relativos à experiência adicional, conforme exigido pela Comissão, ou deixarem de preencher as condições ou de obter nota de habilitação na reclassificação. Nenhum registro, estabelecido de agora em diante, será utilizado por mais de dois anos, a menos que tenha sido ampliado e revisto, de acôrdo com os dispositivos desta regra.

REGRA VII — EMISSÃO DE CERTIFICADOS

1. *Preenchimento de vagas* — Tôdas as vagas de qualquer cargo ou emprêgo, que não esteja excetuado de exame, deverão ser preenchidas conforme a seguir é especificado: a) por transferência solicitada à Comissão e acompanhada de certificado da mesma, relativo a qualquer servidor e qualquer setor de serviço, desde que o servidor exerça cargo da mesma classe e do mesmo nível, ou esteja de qualquer outra maneira habilitado para a transferência, conforme a Regra X; b) mediante reintegração solicitada à Comissão e acompanhada de certificado da mesma, nos têrmos da Regra IX, ou mediante certificado desacompanhado de pedido, nos têrmos da seção 4 da Regra XII, a critério da Comissão; c) por promoção, mediante concurso, solicitada à Comissão e acompanhada de certificado da mesma, emitido em favor de nome existente no registro de promoção de candidatos de concurso, o qual abranja os habilitados do departamento ou estabelecimento, que tenham o mesmo *status* no serviço, devendo tais certificados ser emitidos conforme a ordem de classificação no registro de habilitados, salvo se a Comissão determinar sejam necessários certificados seletivos, por força do regulamento; d) por promoção, sem concurso, solicitada à Comissão e acompanhada de certificado da mesma, subsequente a exames que não tenham o caráter de concursos, quando êstes não forem realizados; e) por transferência de cargo inferior para outro superior, de qualquer servidor habilitado para tal transferência, solicitada à Comissão à vista de certificado da mesma, subsequente a exame; e f) por concurso, feito entre os habilitados incluídos nos registros, solicitado à Comissão e acompanhado de certificado da mesma.

2. *Emissão de certificados* — A emissão de certificados para nomeação inicial e promoção por concurso será feita da seguinte maneira:

a) *Emissão de certificado* — A autoridade encarregada de designar ou nomear deverá solicitar os certificados dos habilitados e a Comissão certificará, da parte superior da lista de habilitados, um número de pessoas suficientes a fim de permitir que a autoridade referida considere três nomes para cada vaga. Quando fôr estabelecido em regulamento da Comissão, a seleção deverá ser feita do registro, pela mesma autoridade, sem a emissão de certificado preliminar por parte da Comissão. Quando a Comissão julgar não haja registro inteiramente adequado para o preenchimento de determinada vaga, poderá emitir certificado, arbitrária e seletivamente, retirando-o do registro mais conveniente que existir; e, na ordem da classificação, indicará os nomes nêles encontrados devidamente qualificados para atender aos requisitos particulares do cargo vago. A emissão de certificado de pessoa habilitada para nomeação temporária não deverá afetar o seu direito à emissão de certificado para nomeação probatória. A emissão de certificado deverá ser feita sem tomar-se em consideração o sexô, a menos que o sexo desejado seja especificado na requisição original.

b) *Seleção* — A autoridade encarregada de designar ou nomear deverá selecionar, para a primeira vaga, um dos três nomes mais bem colocados na lista de habilitados que estejam incluídos no registro, tomando em consideração unicamente o mérito e a aptidão, a menos que seja apresentada e mantida, pela Comissão, objeção contra uma ou mais pessoas em favor das quais tenham sido emitidos certificados, por qualquer das razões enumeradas na Regra V, seção 3. Para a segunda vaga, será feita seleção dentre os três colocados logo em seguida, que não tenham sido alcançados pelas três vagas anteriormente consideradas ou contra os quais não tenha sido feita e mantida objeção, nos têrmos já indicados. A terceira e quaisquer vagas subseqüentes serão preenchidas de modo análogo. Mais de uma seleção poderá ser feita dentre os

três nomes seguintes, na ordem para nomeações, ou de dois nomes, se o registro contiver somente os nomes de duas pessoas, respeitados os requisitos da seção 3 deste Regulamento, no que concerne à lotação.

A autoridade encarregada de nomear, que preferir veterano habilitado e escolher outro habilitado que tenha a mesma classificação, deverá arquivar na Comissão do Serviço Civil declaração escrita, que esclareça, detalhadamente, as razões dêsse procedimento, declaração que terá caráter sigiloso para a autoridade encarregada de nomear. A Comissão reverá essas razões e, em cada caso, quando não forem julgadas adequadas, aconselhará o chefe do departamento apropriado ou estabelecimento independente a fim de que o mesmo possa considerar o assunto.

Qualquer pessoa habilitada, que tiver estado ao alcance da seleção, na ocorrência de três vagas separadas, poderá, por sua vez, ser subsequenteemente escolhida, estando essa escolha sujeita à aprovação da Comissão, quando feita do último certificado no qual o seu nome houver sido incluído, desde que as condições do registro não se tenham modificado, a ponto de colocá-la, no que concerne a outros aspectos, fora do alcance dos certificados.

c) *Nomeação probatória* — A pessoa escolhida para nomeação deverá ser devidamente notificada pela autoridade encarregada de nomear, recebendo da mesma certificado de nomeação probatória. O primeiro ano de serviço nos termos dessa nomeação será o período probatório, a menos que seja estabelecido em regulamento período mais curto, não inferior a seis meses. Se, após julgamento cabal e justo durante prazo não inferior a um mês, a conduta ou a capacidade da pessoa em regime probatório não fôr satisfatória, a juízo da autoridade encarregada de nomear, aquela deverá ser notificada a êsse respeito, em qualquer ocasião, daí por diante e por escrito, mediante ampla exposição de motivos. Essa notificação

porá t rmo aos seus serviços. Relatórios sôbre a avaliação da eficiência de todos os empregados em regime probatório serão peri dicamente arquivados pela Comissão, na época e segundo a forma que estabelecerem os regulamentos da mesma. Se, ao fim do período probatório, a avaliação do serviço do empregado em regime probatório f r satisfatória, sua conservação no serviço lhe confirmar  a nomeação efetiva. Se, entretanto, a avaliação do seu trabalho tiver sido insatisfatória em grau previsto no regulamento, seus serviços terminarão no fim do período probatório.

O servidor em estágio probatório afastado do serviço, desde que não o seja por delinq ncia ou má conduta, poderá ser readmitido ao registro de habilitados, a critério da Comissão, para o restante de qualquer período de habilitação.

3. *Lotação* — A emissão de certificado que habilite   nomeação para departamentos ou serviços independentes de Washington será feita, quando o permitirem as exi ncias da boa administração, de modo a garantir a distribuição das nomeações entre os vários Estados e territórios e o Distrito de Col mbia, conforme a sua população; em favor das pessoas para as quais houver sido concedida preferência militar, entretanto, serão emitidos certificados sem tomar em consideração essa distribuição e as nomeações de pessoas compreendidas no serviço civil efetivo, mediante ordem executiva ou por qualquer outro meio, bem como as que recairem em pessoas isentas das restrições de cotas, em matéria de emissão de certificados, serão excluidas dos totais relativos à distribuição geográfica — *desde que* as nomeações para os cargos enumerados a seguir não obedeçam a tal distribuição:

a) Em todos os departamentos e serviços — aprendiz, controlador elétrico, gravador, jardineiro, auxiliar (se fôr aprovado pela Comissão), estudante-telefonista e

oficiais mecânicos e de cargos conexos, relativos a classes “não-educacionais”, cujos ocupantes sejam aposentáveis em idade não superior a 65 anos.

b) Na Imprensa Oficial do Govêrno, nas oficinas de encadernação (presentemente trabalho externo), nos escritórios locais do Distrito de Colúmbia, nos serviços de campo dos departamentos técnicos militares e dos quartéis do Exército — todos os cargos.

c) No *Bureau* de Gravura e Impressão — gravador e auxiliar classificado.

4. *Emissão de certificados distritais* — A Comissão poderá dividir o território dos Estados Unidos em distritos adequados, para efeito de emissão de certificados para cargos em setores do serviço que não estejam sujeitos a lotação; a emissão de certificados para qualquer desses cargos poderá ser limitada aos residentes no Distrito no qual esteja localizado tal cargo.

REGRA VIII — NOMEAÇÃO TEMPORÁRIA

1. *Dependendo do preenchimento regular de vagas* — A nomeação temporária, sem exame ou emissão de certificado por parte da Comissão não será feita, em hipótese alguma, para cargo de concurso, salvo quando o exigir o interesse público e, nesse caso, após autorização prévia da Comissão, qualquer nomeação desse modo autorizada será válida somente durante o período necessário para efetuar-se nomeação mediante emissão de certificado de pessoa habilitada e, em hipótese alguma, sem aprovação prévia da Comissão, deverá estender-se por mais de trinta dias a contar da data do recebimento do certificado pela autoridade encarregada de nomear, enviado pela Comissão. Quando algum cargo vago tiver de ser preenchido por promoção ou transferência, nos termos do regulamento do serviço civil e fôr autorizada nomeação temporária, esta

não deverá perdurar, em hipótese alguma, além do período de trinta dias, sem prévia aprovação da Comissão.

2. *Dependendo do estabelecimento do registro* — Quando não houver no registro nomes de pessoas habilitadas na classe para a qual exista vaga e o interêsse público exigir que essa vaga seja preenchida antes que possam ser proporcionados pela Comissão nomes de habilitados, esta poderá autorizar nomeação temporária, sem a realização de exames. Tal nomeação deverá perdurar somente durante o período necessário para efetuar-se nomeação mediante emissão de certificados e, em hipótese alguma, sem prévia aprovação da Comissão, deverá estender-se além de trinta dias a contar da data do recebimento, por parte da autoridade encarregada de nomear, dos certificados de pessoas habilitadas, a serem enviados pela Comissão.

3. *Dependendo de emissão completa de certificados* — Sempre que houver pelo menos um habilitado e não mais de dois em registro relativo a qualquer classe para a qual exista vaga, a Comissão, a pedido da autoridade encarregada de nomear, emitirá certificado em favor do único ou dos dois habilitados, conforme o caso, para consideração daquela autoridade, tendo em vista nomeação para estágio probatório e, se a autoridade encarregada de nomear deliberar não fazer nomeação para estágio probatório diante de tais certificados e fôr necessário nomeação temporária, essa nomeação será feita do ou dentre o indivíduo ou indivíduos citados nos certificados, a menos que sejam apresentadas razões satisfatórias à Comissão, segundo as quais tal nomeação temporária poderá perdurar até serem proporcionados três nomes de candidatos habilitados. Se não fôr feita seleção dentre os nomes certificados, para nomeação temporária ou estágio probatório, conforme o estabelecido nesta seção, a nomeação temporária poderá ser efetuada, se necessário, nos termos da seção 2 desta Regra.

4. *Trabalho temporário* — Quando houver trabalho de caráter temporário, cuja realização não exija os serviços de mais de um empregado, poderá ser feita nomeação temporária, com o prévio consentimento da Comissão, para período que não exceda de três meses, o qual poderá, com igual consentimento da Comissão, ser prorrogado por outro período de três meses. Tal nomeação temporária será feita mediante emissão de certificados dos registros de habilitados, por parte da Comissão, a menos que esta decida, em cada caso particular, que não haja habilitados. Essa nomeação temporária não excederá de seis meses, salvo se houver habilitados para o período adicional ou se ocorrerem circunstâncias excepcionais que possam, aos olhos da Comissão, justificar prorrogação do prazo além dos seis meses; não poderá ir além de seis meses, por motivo algum, senão o de completar-se a tarefa ou o trabalho que determinem a nomeação. A Comissão poderá limitar a emissão de certificados, para o efeito de nomeação temporária, aos habilitados que, por motivo de residência ou quaisquer outras condições, estejam imediatamente disponíveis.

5. *Nomeação temporária transformada em permanente* — A aceitação de nomeação temporária por parte de um habilitado não afetará a sua situação em qualquer registro, para efeito de emprêgo permanente, nem a experiência adquirida como nomeado temporário modificará, de maneira alguma, o certificado emitido para efeito de nomeação permanente. Uma nomeação temporária poderá tornar-se permanente quando o nome do nomeado temporário constar do registro, para efeito de nomeação permanente, por ocasião da nomeação temporária ou quando vier a figurar no mesmo durante a prestação dos serviços temporários. O individuo que tiver estado empregado temporariamente, nos termos de qualquer das seções desta Regra, não será, por êsse motivo, inelegível para efeito de emprêgo nos termos de qualquer das outras seções.

Qualquer nomeação feita conforme as seções 1, 2 ou 3 desta Regra, será prontamente comunicada à Comissão, por carta, na qual se declarem as providências tomadas no sentido de fazer-se nomeação permanente.

A Comissão fica autorizada a inspecionar os assentamentos de qualquer departamento ou serviço, para auxiliá-lo a observar e fazer executar os dispositivos desta Regra, apresentando, a êsse respeito, relatório ao Presidente.

REGRA IX — REINTEGRAÇÃO

1. *Exigência de certificado — Condições* — A pessoa afastada de cargo público civil no govêrno federal, por outro motivo que não seja delinqüencia, má conduta ou ineficiênciã, após nomeação efetiva, poderá ser reintegrada, mediante certificado da Comissão sujeito às seguintes restrições:

a) desde que haja pedido de reintegração feito pela autoridade encarregada de nomear, que tenha vaga a preencher, apresentado dentro do prazo de um ano do afastamento, se o período de serviço fôr inferior a dois anos; prazo de dois anos, se o período de serviço fôr de dois anos ou mais, porém inferior a três anos; prazo de três anos, se o período de serviço fôr de três anos ou mais, porém inferior a quatro anos; prazo de quatro anos, se o período de serviço fôr de quatro anos ou mais, porém inferior a cinco anos; e sem limite de tempo, se o período de serviço fôr de cinco anos ou mais — *desde que* o candidato esteja habilitado, de acôrdo com os requisitos da ordem executiva de 2 de junho de 1920.

b) poderá ser reintegrado, sem limite de tempo, o ex-servidor efetivo, que tenha direito à preferência militar para efeito de nomeação.

c) antigo ex-servidor efetivo, que esteja aposentado e receba pensão nos têrmos da Lei de Aposentadoria para

o Serviço Civil, por motivo de incapacidade total, poderá ser escolhido, desde que possa ser reintegrado em virtude de cura e caducidade da pensão para efeito de reintegração, obedecidas as condições e restrições das regras do serviço civil.

d) pessoa alguma poderá ser reintegrada em cargo do serviço civil se não tiver possuído o *status* de efetividade, por ocasião do afastamento, ou qualificação para esse *status*, mediante prestação de exame.

e) pessoa alguma poderá ser reintegrada em cargo do serviço civil sem haver sido aprovada no exame de habilitação adequado, que comprove cabalmente a sua aptidão para o cargo, quando a Comissão assim o exigir.

2. *Servidor em estágio probatório* — Não poderá ser reintegrada pessoa afastada durante ou no fim de estágio probatório, a menos que o tenha sido apenas por motivo de economia; entretanto, se tiver sido recolocada no registro de habilitados, a critério da Comissão, poderá receber certificado para novo período probatório; e se o referido registro houver sido esgotado e o afastamento tiver ocorrido sem ser por motivo de falta cometida por essa pessoa, ela poderá receber certificado a juízo da Comissão, durante o período de um ano subsequente ao afastamento, tendo em vista nova nomeação para estágio probatório, a pedido de qualquer autoridade encarregada de nomear, que solicite emissão de certificado a fim de preencher vaga para a qual o candidato fôsse originariamente qualificado.

3. *Afastamento* — A pessoa afastada do serviço poderá, a arbitrio da Comissão, receber certificado para reintegração em qualquer vaga para a qual fôsse anteriormente qualificada, em qualquer outro departamento ou estabelecimento, nos termos do disposto na Regra XII, seção 4.

REGRA X — TRANSFERÊNCIA

1. *Transferências subordinadas a promoções* — Nenhuma transferência será feita para cargo acima da classe na qual haja servido o proposto para transferência, a menos que esse cargo não possa, de fato, ser preenchido mediante promoção.

2. *Transferências de cargos que possam ser providos sem exigência de concurso* — Nenhuma pessoa, nomeada sem concurso para cargo efetivo à data dessa nomeação, bem como nenhuma pessoa que sirva em cargo não efetivo, nos termos destas Regras ou de ordem executiva, que não tenha sido nomeada em virtude de concurso ou de transferência ou promoção de cargo efetivo, será transferida para cargo assim classificado, exceto nas condições a seguir estabelecidas nesta regra.

3. *Nova transferência* — Qualquer pessoa poderá ser novamente transferida para cargo no qual tenha anteriormente servido, ou para qualquer cargo para o qual, daquele outro, pudesse ser transferida e, desde a sua transferência, tiver servido continuada e satisfatoriamente em qualquer das seguintes condições:

1. No serviço executivo ou judiciário dos Estados Unidos ou das suas possessões insulares.

2. No serviço legislativo.

3. No serviço de Estado, condado, municipalidade, ou govêrno estrangeiro, em cargo no qual tenha adquirido treinamento e experiência valiosos.

4. Em qualquer curso para treinamento aprovado pela Comissão, em instituição educacional de reconhecida idoneidade.

Essa nova transferência poderá ser feita sem obediência às cláusulas *b*, *c* e *d* da seção 6 desta Regra.

4. *Do Gabinete do Presidente* — Qualquer pessoa que tiver servido durante dois anos no gabinete do Presidente

dos Estados Unidos, poderá ser transferida para cargo efetivo mediante realização de provas de aptidão conforme pareça adequado à Comissão.

5. *Sem certificado* — As transferências dentro do mesmo setor das atividades de um Departamento ou Serviço, bem como as transferências dos Departamentos técnicos do Ministério da Guerra para qualquer departamento militar de “staff”, sujeito a normas e regulamentos relativos a promoções, poderão ser feitas sem certificado da Comissão, salvo se forem estabelecidos testes diferentes para ingresso no cargo para o qual seja proposta a transferência, ou salvo dispositivo em contrário, estabelecido no regulamento da Comissão.

6. *Exigência de certificado* — A menos que seja expressamente estabelecido nesta regra, pessoa alguma será transferida exceto mediante certificado da Comissão, previamente obtido e sujeito às seguintes restrições:

a) *Nomeação efetiva* — A pessoa deverá ter sido nomeada em caráter efetivo e ter servido pelo menos durante seis meses no cargo do qual se deseje transferi-la; esta restrição, entretanto, poderá ser abolida pela Comissão, nos casos em que houver corte de pessoal.

b) *Exames* — A pessoa deverá ser submetida aos exames adequados, sempre que forem exigidas provas diferentes para o ingresso no cargo para o qual fôr proposta a transferência.

c) *Habilitação e experiência* — A pessoa não será transferida, salvo se, a juízo da Comissão, possuir experiência, habilitações ou treinamento necessários ao devido cumprimento dos deveres do cargo para o qual fôr proposta a transferência, e salvo se não fôr praticável a promoção na forma estabelecida nas regras vigentes no serviço civil.

d) *Lotação* — A lotação deverá ser observada, salvo se fôr dispensada pela Comissão, mediante certificado da

autoridade encarregada de nomear, que afirme que a transferência é exigida pelo interesse da boa administração e declare pormenorizadamente as razões para tal.

7. *Residência* — Antes da sua transferência deverá exigir-se da pessoa a ser transferida de um cargo não sujeito à distribuição proporcional para outro sujeito à mesma, prova de residência, como se se tratasse de nomeação inicial.

8. *Serviço nas Filipinas* — A autoridade ou o servidor que ocupe cargo de concurso no serviço efetivo das Filipinas e tenha nêle servido durante três ou mais anos, poderá ser transferido para o serviço federal classificado obedecidos os dispositivos destas regras. A Comissão, entretanto, poderá autorizar a transferência de autoridade ou servidor que tenha servido durante dois anos no serviço civil efetivo das Filipinas e que haja sido afastado em virtude de cortes de pessoal julgados necessários ou a fim de ser substituído por filipino, desde que seja especialmente recomendado pelo Departamento da Guerra, por motivo de sua eficiência e bom caráter. Em todos os casos de propostas de transferência do serviço civil nas Filipinas, o Departamento da Guerra deverá fornecer à Comissão, para consideração da mesma, tôdas as informações relevantes contidas nos seus arquivos, bem como a fé de officio do servidor.

9. *Serviço em Pôrto Rico* — A Comissão poderá, a seu arbítrio, autorizar a transferência de servidores do serviço civil de Pôrto Rico para o dos Estados Unidos, obedecidas as restrições relativas a transferências no próprio serviço civil dos Estados Unidos.

10. *Serviço no Canal do Panamá* — O cidadão dos Estados Unidos que pertencer ao serviço do Canal do Panamá, desde ou antes de 1 de janeiro de 1915 e ocupe cargo de livre nomeação, poderá, com a aquiescência da

Administração do Canal do Panamá, ser transferido para qualquer cargo do serviço civil efetivo, para o qual possa habilitar-se desde que:

a) Não se trate de pessoa nomeada para cargo de concurso, nos termos do regulamento do serviço civil, sendo a transferência de tal pessoa governada pelos dispositivos gerais do regulamento;

b) Não se trate de pessoa nomeada sem haver prestado exame, para desempenhar deveres de escriturário de qualquer classe, guarda-livros, estenógrafo, dactilógrafo, cirurgião, médico, enfermeira qualificada ou desenhista.

c) O candidato à transferência tenha prestado ao menos dois anos de serviço em cargo superior à classe de trabalhador não qualificado, no Serviço do Canal do Panamá por transferência daquele Serviço.

11. *Serviço de além-mar* — Em caso de mérito excepcional, quando o servidor houver prestado longos e fiéis serviços além-mar, de natureza civil, em condições tais que a sua nomeação e os seus serviços não contrariem o regulamento do serviço civil ou qualquer ordem executiva, poderá ser-lhe reconhecida condição de servidor efetivo pelo chefe do Departamento ou Serviço no qual tais serviços hajam sido prestados, mediante certificado que declare tratar-se de caso de excepcional mérito, seguido de aprovação da Comissão. Os dispositivos desta seção poderão ser aplicados a servidores de polícia das Filipinas, que houverem prestado ao menos sete anos de serviços eficientes e satisfatórios.

REGRA XI — PROMOÇÃO

1. *Concursos* — Além do método de promoção por concurso, estabelecido pelas Regras III, VI e VII, poderão ser realizados concursos para promoção e transferência, de tempos a tempos, sob a direção da Comissão, com o

propósito de avaliar aptidão para tais efeitos, sujeitos às seguintes restrições:

a) Nenhum servidor, durante o período probatório, poderá participar de exame de promoção ou ser promovido a cargo mais elevado do que aquêlê para o qual estava habilitado por ocasião da nomeação. Só poderão concorrer a êsses exames os servidores que a Comissão declare estarem em condições de ser promovidos e os servidores que a mesma declare estarem habilitados para transferência para cargo para o qual o concurso é realizado, e estarem em tudo o mais habilitados para tal.

b) Será atribuído o devido pêso à avaliação do trabalho do servidor no cargo do qual pode ser promovido, quando a Comissão declarar que o mesmo está em condições de promoção, em qualquer concurso do tipo em aprêço, pêso que deverá constituir pelo menos 50% do julgamento final.

2. *Restrições* — Os registros de promoção deverão ser preparados pela Comissão segundo a ordem de classificação dos candidatos. Os servidores habilitados para efeito de promoção, em qualquer registro, receberão certificados, conforme a ordem de classificação no registro, para as vagas do *bureau* ou departamento no qual estiverem servindo, e isso ocorrerá sempre antes da emissão de certificados de habilitação destinados àqueles que estejam servindo em qualquer outro departamento ou repartição independente. A lotação e as exigências relativas ao sexo serão observadas nos certificados para promoção, e estando comprovado que são exigidas experiências ou habilitações particulares para o cargo a ser preenchido, poderá ser feita seleção para primeira nomeação, a critério da Comissão; do contrário, a emissão de certificados para promoção será feita dentre os três primeiros habilitados, na ordem da classificação no registro de promoções.

3. *Recomendações impróprias* — Nenhuma recomendação para promoção, exceto quando obedecer à forma regular dos relatórios periódicos sobre avaliação de eficiência, ou salvo quando feita por pessoa sob cuja supervisão houver servido o funcionário — será considerada por qualquer autoridade que deva fazer promoções. Recomendações feitas de qualquer outra forma ou por qualquer outra pessoa, se tiverem o conhecimento e consentimento do servidor, serão causa suficiente para afastá-lo da promoção proposta; e a repetição da falta será causa suficiente para que seja demitido do serviço.

4. *Promoção de substitutos* — Os substitutos serão promovidos quanto se verificarem as primeiras vagas em cargos regulares, segundo a ordem da nomeação originária, sempre que houver substitutos do sexo exigido habilitados e que aceitem os cargos, salvo se essas vagas forem preenchidas mediante promoção, transferência ou reintegração.

5. *Promoção à classe anteriormente ocupada* — A pessoa que houver sido reintegrada no serviço efetivo em classe inferior àquela da qual houver sido afastada, poderá ser promovida à sua antiga categoria, sem prestar concurso.

REGRA XII — REMOÇÕES E REDUÇÕES

1. *Justificativas* — Pessoa alguma, no serviço civil efetivo dos Estados Unidos, será removida senão por motivo de conveniência do serviço e segundo razões apresentadas por escrito. A pessoa cuja remoção fôr desejada, deverá ser notificada da mesma e de quaisquer acusações que tiverem sido formuladas, sendo-lhe fornecida cópia da documentação em que se baseia a medida e também concedido tempo razoável para que responda pessoalmente, por escrito; não será, porém, exigida inquirição de testemunhas, bem como julgamento ou audiência exceto

a juízo da autoridade que fizer a remoção e as cópias das acusações, notificação das audiências, respostas, razões para remoção e a ordem de remoção constituirão parte dos registros do departamento ou serviço competente, bem como as razões para redução de categoria ou vencimentos; cópias de tais registros serão fornecidas à pessoa interessada, a pedido, bem como a Comissão obterá cópias dos mesmos, se o solicitar.

2. *Penalidades iguais para faltas iguais* — Ao efetuar remoções, reduções, bem como quaisquer outras punições, penalidades iguais serão impostas a faltas iguais, não sendo feita nenhuma discriminação por motivo político ou religioso.

3. *Suspensões* — Havendo ação pendente, nos termos da seção I desta Regra ou por motivos disciplinares, o funcionário poderá ser suspenso por período não excedente a noventa dias; as razões de tal suspensão, porém, deverão ser registradas nos assentamentos do departamento ou serviço competente, por ocasião da suspensão, sendo fornecidas cópias à Comissão, a seu pedido. O período de suspensão poderá ser estendido além de noventa dias, com o prévio consentimento da Comissão.

4. *Poder de investigar* — A Comissão não terá jurisdição para rever as conclusões da autoridade encarregada de remover, nos termos das razões e contestação estabelecidas na seção I deste regulamento, bem como não terá autoridade para investigar a respeito de qualquer remoção ou redução, salvo se fôr alegado, mediante apresentação de provas, que o processo exigido pela seção I desta Regra deixou de ser cumprido, ou que a remoção foi efetuada por motivos políticos ou religiosos. A Comissão poderá, entretanto, receber ou ouvir a declaração de qualquer servidor removido sob acusação e poderá, a seu arbítrio, emitir certificados em favor do servidor para qualquer outro departamento ou estabelecimento para

efeito da reintegração e preenchendo vaga para a qual o servidor esteja qualificado. No caso de tal reintegração, o servidor conservará para todos os direitos de sua situação anterior o tempo de serviço.

5. *Conservação de soldados e marinheiros* — Conforme as disposições estatutárias, quando forem feitas reduções de pessoal em qualquer setor do serviço efetivo, nenhum servidor que tenha direito à preferência militar para nomeação será exonerado, demitido ou rebaixado na sua categoria ou salário, desde que a sua fé de ofício seja boa ou a avaliação de sua eficiência igual à de qualquer servidor com o qual esteja em competição e que seja conservado no serviço.

REGRA XIII — COMUNICAÇÃO DE MODIFICAÇÕES

1. *Relatório da autoridade encarregada de nomear* — Qualquer autoridade do serviço civil executivo, encarregada de designar ou nomear, apresentará relatório pormenorizado à Comissão, sempre que ela o determinar e na forma em que o fizer, sobre todas as mudanças ocorridas no serviço sob sua autoridade, quer afetem cargos ou servidores efetivos ou não, de livre nomeação, inteiros ou contratados.

2. *Relação de cargos* — Tais autoridades fornecerão igualmente à Comissão, quando solicitadas e na forma que a mesma estabelecer, informações sobre número de servidores, dados referentes a folhas de pagamento, bem como a relação de todos os cargos e funções sob sua autoridade, acompanhada dos nomes, designação, remuneração, deveres e datas de nomeação ou admissão de todas as pessoas que sirvam sob suas ordens.

3. *Declaração de deveres* — Os relatórios sobre promoções e modificações de situação de trabalhadores ou operários serão suplementados, quando for solicitado, por

declarações que mencionem especificamente o tipo de trabalho executado, de maneira suficientemente pormenorizada a fim de permitir à Comissão determinar o *status* de cada cargo, se é classificado ou não classificado; será fornecida à Comissão, a pedido desta, declaração similar a respeito dos deveres desempenhados por todos os servidores, ou pertinentes a qualquer cargo do serviço civil executivo. Tôdas as modificações essenciais de deveres de pessoas nomeadas para cargos de trabalhador ou operário, sem haver prestado concurso nos têrmos do regulamento do serviço civil, serão levadas ao conhecimento da Comissão.

REGRA XIV — TESTEMUNHO

Dever das autoridades e dos servidores — E' dever de cada autoridade ou servidor do serviço civil executivo, e de cada candidato ou pessoa habilitada para exercer cargo do mesmo, prestar à Comissão ou a seu representante autorizado, tôdas as devidas e competentes informações e testemunhos relativos a assuntos que sejam objeto de inquérito, nos têrmos da Lei do Serviço Civil e do seu regulamento, bem como subscrever tais testemunhos e fazer juramento ou afirmação, perante pessoa autorizada por lei para receber tal juramento.

REGRA XV — SUSPENSÃO DE VENCIMENTOS

A nomeação é necessária para efeito de remuneração — Para efeito da supervisão que lhe cabe exercer e a fim de assegurar a obrigatoriedade das suas funções, a Comissão deverá levar ao conhecimento da autoridade competente, encarregada de nomear, acompanhada da recomendação expressa concernente à medida disciplinar que achar cabível ou, e à demissão quando fôr o caso, os fatos que haja verificado, indicando que qualquer pessoa tenha sido nomeada ou esteja ocupando algum cargo, em vir-

tude de nomeação original, promoção, designação, transferência, ou reintegração, com violação da Lei do Serviço Civil, ou das regras promulgadas de acôrdo com o mesmo, ou com violação de qualquer ordem executiva ou regulamento da Comissão; ou ainda, sempre que algum servidor sujeito a tal lei ou regras, ordens ou regulamentos, tome parte ativa em direção ou campanha política, após notificação à pessoa interessada, que terá oportunidade de apresentar explicação. No caso de violação continuada, por dez dias, ocorrida após tal recomendação, a Comissão dará ciência dos fatos às autoridades competentes encarregadas de efetuar os pagamentos e tais autoridades não pagarão vencimentos ou salários ao servidor.

REGRA XVI — REGULAMENTOS

1. *Autoridade para elaborar regulamentos* — A Comissão terá autoridade para elaborar regulamentos destinados à execução destas regras.

2. *Regulamentos* — Nenhum departamento ou órgão executivo fará qualquer modificação nos seus regulamentos relativos a serviço civil sem aprovação da Comissão.

F. D. ROOSEVELT.

Casa Branca, 24 de junho de 1938.

APÊNDICE B

Ordem Executiva n.º 7.916, de 24 de junho de 1938, que estende a aplicação do sistema de concurso no Serviço Civil

Em virtude e consequência da autoridade a mim conferida pela Constituição, pela seção 1.753 dos Estatutos Revisados (Constituição Americana, título 5, seção 631), pela Lei de Organização do Serviço Civil, de 16 de janeiro de 1883 (22, Estatuto 403) e na qualidade de Presidente dos Estados Unidos, ordeno o seguinte:

Seção 1 — A partir de 1 de fevereiro de 1939 serão compreendidos, no sistema de concurso do serviço civil, todos os cargos do serviço civil executivo, inclusive os de corporações de propriedade plena dos Estados Unidos, inteiramente controladas pelo governo, que ainda não estejam sujeitos a esse sistema e não estejam isentos do mesmo por disposição estatutária, exceto: 1) os cargos aos quais incumbe traçar diretrizes e 2) outros isentos em virtude de circunstâncias especiais — *desde que* esta seção não seja entendida como tendo aplicação a cargos preenchidos por nomeação, a conselho e mediante consentimento do Senado; e *desde que, ainda*, não seja excetuado cargo algum do serviço civil salvo os que se classificarem conforme as cláusulas 1 e 2 acima, e exceto aquêles enumerados em subseqüentes ordens executivas baixadas após investigação, que demonstre a necessidade e a justificação de tais exceções. Esta seção se aplicará, também, aos cargos ora regidos por estatutos que os isentem do sis-

tema de concurso, mas que autorizem o Presidente a integrá-los nesse sistema, a seu critério.

Seção 2 — Dentro de noventa dias da data desta ordem, os chefes de todos os departamentos e estabelecimentos independentes, inclusive as corporações de propriedade plena dos Estados Unidos ou totalmente controladas pelo governo, cujo pessoal, no todo ou em parte, seja regido pela seção I desta ordem, certificarão à Comissão do Serviço Civil, para encaminhamento ao Presidente, por intermédio da dita Comissão e com as recomendações que a mesma achar cabíveis, quais os cargos que, segundo a opinião daqueles, deverão ser excetuados dos dispositivos da seção 1 desta ordem, pelo fato de incumbir-lhes traçar diretrizes, ou por outras razões.

Seção 3 — O ocupante de qualquer cargo compreendido no serviço civil, sujeito a concurso, em virtude da seção 1 desta ordem, adquirirá a condição de efetividade: 1) mediante recomendação do chefe do órgão competente e certificado dêsse chefe à Comissão do Serviço de que tal ocupante estava em exercício na data desta ordem e prestou serviços satisfatórios, no mínimo durante seis meses e 2) que foi aprovado no devido exame de habilitação pela Comissão do Serviço Civil, nos termos do regulamento do serviço civil — *desde que* seja cidadão dos Estados Unidos e não esteja desqualificado por nenhum dispositivo de lei ou regra do serviço civil. Qualquer desses ocupantes que deixar de cumprir os requisitos desta seção, acima enumerados, será afastado do serviço dentro de trinta dias (com exclusão da licença a que tem direito), depois da Comissão haver comunicado que não está habilitado para efeito de classificação, a menos que o chefe do órgão interessado possa certificar à Comissão que esse ocupante prestou serviços satisfatórios e que deverá ser mantido no cargo, embora não adquira a condição de efetividade obtida mediante concurso.

Seção 4 — Novas nomeações para cargos compreendidos no serviço civil efetivo, em virtude da seção 1 desta ordem, não serão afetadas pelos dispositivos da referida seção até que a Comissão do Serviço Civil haja estabelecido os registros de habilitados para tais cargos, conforme resultados dos exames realizados segundo as normas e regulamentos do serviço civil e consoante esta ordem.

Seção 5 — A Comissão do Serviço Civil, subordinada à Lei de Organização do Serviço Civil, às normas e regulamentos e à classificação de 1923 com as modificações subsequêntes, iniciará, supervisionará e tornará obrigatório um sistema tão uniforme quanto possível, para efeito de recrutamento, exames, emissão de certificados, promoção de uma classe para outra, transferência e reintegração de servidores do serviço civil, com exceção dos servidores isentados por ordens executivas, baixadas conforme as cláusulas 1 e 2 da seção 1, sistema êsse que será o de concursos, na medida do possível, sendo devidamente considerados os fatores experiência e o serviço anteriormente prestado.

Seção 6 — A partir de 1 de fevereiro de 1939, o mais tardar, os chefes dos departamentos executivos e os de estabelecimentos e repartições independentes, subordinados às leis e normas do serviço civil, conforme determinar o Presidente, deverão estabelecer, nos seus respectivos departamentos ou estabelecimentos, uma divisão de supervisão e direção de pessoal, para a qual será nomeado diretor de pessoal qualificado pelo seu treino e experiência, escolhido dentre nomes certificados para tais nomeações pela Comissão do Serviço Civil, conforme as provas de concurso e as condições que estabelecer a Comissão — *desde que*, entretanto, um chefe de departamento ou estabelecimento solicite autorização para nomear diretor de pessoal um funcionário que já esteja, nessa ocasião, exercendo as funções de diretor de pessoal, quer seja diretor,

alto funcionário ou escriturário, poderá ser nomeado mediante emissão de certificado pela Comissão do Serviço Civil, declarando-o qualificado para tal, após haver sido aprovado nos exames que a Comissão do Serviço Civil estabelecer. Será dever de cada diretor de pessoal manter coordenação entre o seu departamento ou estabelecimento e a Comissão do Serviço Civil, bem como fazer recomendações à autoridade encarregada do orçamento do departamento, no que toca à estimativa e às despesas de pessoal. Deverá supervisionar as funções de nomeação, designação, avaliação de eficiência e treinamento dos servidores do seu departamento ou estabelecimento, bem como iniciará e supervisionará os programas de treinamento e administração de pessoal, após consulta aprovada pela Comissão do Serviço Civil, inclusive quanto ao estabelecimento de um sistema de avaliação de eficiência que esteja fora da alçada do Ato de Classificação de 1923, sistema êsse que deverá enquadrar-se tanto quanto possível naquele estabelecido pelo referido ato. Sujeito à aprovação do chefe do departamento ou estabelecimento e à Comissão do Serviço Civil, estabelecerá meio que permita ouvir as queixas dos servidores e apresentar recomendações apropriadas a respeito da decisão a tomar ao chefe dêsse departamento ou estabelecimento. Servirá na qualidade de membro do Conselho de Administração de Pessoal ora criado e exercerá as demais funções determinadas pelo chefe do departamento ou repartição, após consulta à Comissão do Serviço Civil. O diretor de pessoal poderá ser transferido de um departamento ou estabelecimento para outro, periodicamente, nos termos do disposto nas normas do serviço civil e com a aprovação do chefe do órgão para o qual fôr proposta a transferência.

Seção 7 — A partir de 1 de fevereiro de 1939 será estabelecido um Conselho de Administração de Pessoal, constituído dos diretores de pessoal dos diversos departamentos e estabelecimentos independentes, de um repre-

sentante do *Bureau* do Orçamento, e de outro da Comissão do Serviço Civil e dos membros que o Presidente designar. O Presidente designará um dos membros do Conselho para funcionar como seu presidente e o Conselho poderá designar um diretor executivo. O Conselho aconselhará e assistirá o Presidente e a Comissão, no que toca à proteção e ao aperfeiçoamento do sistema do mérito e recomendará ao Presidente ou à Comissão, periodicamente, as necessárias alterações nas práticas, normas e regulamentos. Quando ordenado a assim proceder pelo Presidente ou pela Comissão, o Conselho promoverá audiências e fará investigações a respeito de abusos alegados e propostas de alterações. O Conselho executará programas de estudo a fim de coordenar e aperfeiçoar o serviço executivo de pessoal em todos os seus ramos e apresentará relatórios sobre o progresso da administração de pessoal em todo o serviço. Manterá comissão executiva de cinco membros: um deles representando os departamentos e órgãos executivos, a ser escolhido pelos diretores de pessoal dos mesmos; outro representando os estabelecimentos e repartições independentes e a ser escolhido pelos seus diretores de pessoal; o terceiro representando o *Bureau* do Orçamento e a ser escolhido pelo seu diretor; o quarto representando a Comissão do Serviço Civil e a ser escolhido pela mesma; o quinto a ser designado pelo Presidente. A Ordem Executiva n.º 5.612, de 21 de abril de 1931, fica revogada pela presente.

Seção 8 — A Comissão do Serviço Civil, em cooperação com os departamentos e estabelecimentos executivos, o Ministério da Educação e bem assim as instituições educacionais públicas e particulares, estabelecerá cursos de treinamento prático para servidores dos departamentos e órgãos do Serviço Civil efetivo, e poderá, mediante regulamento nos casos de exames de transferência e promoção, atribuir valor à realização de um ou mais desses cursos de treinamento.

Seção 9 — As atuais tabelas A e B do Regulamento do Serviço Civil, relativas a cargos isentos de exames e a outros que poderão ser providos mediante provas que não tenham o caráter de concurso, serão substituídas por tabelas que enumerem os cargos aos quais incumbe traçar diretrizes e outros que devam ser isentos em virtude de circunstâncias especiais. Essas tabelas serão baixadas mediante ordens executivas subseqüentes, conforme o estabelecido na seção 1.

FRANKLIN D. ROOSEVELT

Casa Branca, 24 de junho de 1938.

APÊNDICE C

Plano de inquérito sôbre classificação de pessoal, incluindo questionário e instruções

(Elaborado para o Território do Havái pela Comissão
do Serviço Civil dos Estados Unidos, em 1925)

Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos,
Washington D. C.

18 de dezembro de 1925.

Sr. W. R. Farrington,
Governador do Havái,
Honolulu, T. H.

Prezado Governador Farrington.

Em correspondência anterior ficou entendido que a Comissão sugerisse o plano de inquéritos relativos ao pessoal do Govêrno Territorial, o qual viria a servir de base às recomendações que V. S.^a desejaria fazer ao órgão legislativo, em 1927, no sentido de ser estabelecido um sistema de serviço civil.

Tivemos a vantagem de contar, entre nós, com a presença do Sr. Raymond C. Brown, Secretário de Estado da Administração Territorial, e que, ao lado de um representante do Instituto de Pesquisas Governamentais e de membros do nosso "staff" elaborou o seguinte plano de ação, que é submetido à consideração de V. S.^a:

1. a) Serão colhidas, mediante questionário, informações específicas a respeito de cada cargo isoladamente;

b) Serão colhidas informações gerais relativas às funções dos departamentos e às suas subdivisões e órgãos executivos, acompanhadas das linhas de autoridade, sob a forma de declarações feitas pelos chefes dos departamentos e suplementadas por organogramas, relatórios de departamentos, estatutos, etc.

2. Esse material será enviado à Comissão, em Washington, para efeito de análise preliminar.

3. Um representante do Governo Territorial será designado para vir a Washington e aqui permanecer durante cerca de três meses, para auxiliar essa análise preliminar e adquirir as informações técnicas concernentes à administração do serviço civil em geral.

4. Serão preparados:

a) Projeto de legislação destinada a criar uma comissão do serviço civil, inclusive plano de classificação e proposta de tabela de salários.

b) Relatório apresentando os resultados de inquérito e proporcionando dados em apoio da legislação proposta, que revele entre outras coisas os resultados imediatos em matéria de acréscimo ou decréscimo do custo dos serviços de pessoal, em virtude da aplicação das tabelas de vencimentos sugeridas.

5. Um membro do grupo, que houver participado dessa análise preliminar, bem como o representante de V. S.^a, voltarão a Havai, com o material, os projetos de legislação e os relatórios e esclarecerão os pontos duvidosos, mediante a obtenção de informações adicionais e completarão o material que será submetido a V. S.^a.

6. O representante de Washington, se fôr do seu agrado, poderá permanecer em Havai até que

se reúna o órgão legislativo, a fim de servir na qualidade de consultor técnico perante as comissões desse órgão.

E' duplo o propósito da sugestão no sentido de que V. S.^a mantenha representante aqui, durante o tempo em que o material seja examinado e classificado: primeiro, êle poderá proporcionar muitas informações de caráter geral que, de outro modo, poderiam não ser trazidas à luz; e, segundo, terá oportunidade de adquirir, em primeira mão, o conhecimento dos princípios que fundamentam a classificação de pessoal e a experiência da sua aplicação real, bem como grande cópia de conhecimentos técnicos relativos a práticas do serviço civil em geral, que poderá transportar e aplicar à sua organização, se o programa legislativo fôr pôsto em ação.

A experiência indica que a administração do serviço civil e as funções de classificação têm vacilado perigosamente ou mesmo falido de maneira total, em virtude da falta inicial de conhecimentos técnicos a respeito do assunto.

A pessoa designada para isso, por conseguinte, deverá ser dotada de maturidade no julgamento das coisas e de larga experiência, estando familiarizada com a organização e as funções do Governo Territorial, sendo capaz de interessar-se por êsse tipo de problema de modo que possa, mais tarde, ser designada para exercer função de responsabilidade na comissão que vier a ser estabelecida.

Com relação à proposta de que um representante de Washington vá a Havai e passe vários meses completando o material a ser apresentado e, se V. S.^a o desejar, compareça perante comissões legislativas, poderá ser afirmado que, estando disponível algum membro do "staff" da Comissão, talvez esta admita existirem interesse e conveniência que lhe justifiquem pagar o transporte do seu representante; mas, dificilmente seria possível pagar os seus vencimentos por verba federal, bem como as despesas, durante o tempo em que estivesse servindo em Havai.

Se nenhum membro do funcionalismo da Comissão estiver disponível e se fôr necessário que o representante do Instituto de Pesquisas Governamentais, que vai aqui participar do trabalho, sirva naquela qualidade, julgamos seria necessário que o Governo Territorial pagasse os seus vencimentos e tôdas as suas despesas. Isso é assunto que não poderá ser resolvido de maneira final, tão antecipadamente, embora seja apresentado como parte do plano elaborado.

E' de esperar que o plano de ação esboçado mereça a aprovação de V. S.^a, pelo menos nos seus aspectos gerais.

São-lhe enviados, junto à presente, projetos de formulários e instruções para possível utilização na coleta dos dados, a saber:

1. Questionário a ser preenchido por todos os servidores, individualmente.
2. Instruções para o preenchimento do questionário, as quais deverão acompanhá-lo.
3. Instruções aos chefes de departamentos sobre a distribuição, preparo e coleta do questionário.

Esses formulários foram preparados em colaboração com o Sr. Brown e têm a sua aprovação, conforme êle comunicou a V. S.^a, em separado. São, não obstante, apresentados a título de sugestões, na única expectativa de serem revistos ou alterados a fim de atenderem aos próprios pontos de vista de V. S.^a, com relação a qualquer tópico importante.

Quando forem aprovados por V. S.^a, na sua forma final, deverá ser providenciada a impressão de quantidade suficiente do questionário e das instruções para o seu preenchimento, tocando um exemplar das instruções a cada questionário. A distribuição e a coleta do questionário deverão ser processadas da maneira mais rápida possível. Poderão ser feitas cópias mimeografadas para os

chefes dos departamentos, visto ser necessário apenas reduzido número das mesmas.

Deverá ser observado que se propõe sejam os questionários preenchidos em duplicata, devendo o original nos ser remetido e a duplicata conservada pelos chefes dos departamentos, para fins de referência. O papel a ser empregado no original deverá ser cartão leve, que permita tirar-se cópia a carbono, a máquina, e na duplicata, algum bom papel de menos pêso. O papel do original poderá ser branco ou creme claro, ao passo que o da duplicata deverá ser de côr diferente, de preferência azul claro. Mediante o emprêgo de côres distintas, estará assegurada a exatidão no separar as cópias a enviar das outras a conservar. Amostras dos tipos de papel convenientes seguem em anexo.

A questão de proceder-se à coleta de organogramas, declaração das funções dos departamentos, etc., foi discutida com o Sr. Brown, que a discutirá com V. S.^a, após o seu regresso.

Sugere-se, a êsse respeito, que é vantajoso iniciar o planejamento da distribuição dos questionários e das instruções aos vários departamentos, após o regresso do Sr. Brown a Honolulu. Os detalhes da maneira de proceder foram discutidos com êle e essas informações pormenorizadas sem dúvida serão valiosas no tratamento de questões de pormenores que invariavelmente surgem em projetos dessa natureza.

V. S.^a julgará aconselhável, sem dúvida, designar representante responsável, para o preparo, distribuição e coleta do material. Nas instruções sugeridas aos chefes dos departamentos, deixou-se espaço para a inserção do nome dêsse representante.

Foi feita tentativa no sentido de ter-se uma idéia da divisão do tempo para a realização do trabalho. O que vem a seguir representa o nosso ponto de vista atual sôbre possível distribuição de tempo, que poderá ser estabele-

cida como alvo a atingir-se, entendendo-se que poderá exigir modificações a fim de atender a condições reais, à medida que o trabalho se fôr desenvolvendo:

1926: 1 de janeiro. Os formulários sugeridos chegarão a Honolulu.

1 de fevereiro. As cópias aprovadas estarão prontas para a impressão.

15 de fevereiro. Os questionários impressos e as instruções que o acompanham serão distribuídos aos departamentos.

1 de abril. Os questionários completos serão levados ao representante designado por V. S.^a para esse fim.

1 de maio. Todo o material, inclusive os questionários, quadros e informações relativas a funções, etc., dos departamentos, será enviado a Washington sob custódia do seu representante, que deverá auxiliar no estudo do mesmo.

1 de setembro. O representante de V. S.^a, juntamente com um membro do grupo que houver participado do trabalho, regressará a Honolulu, com o material, os projetos de legislação e o relatório.

1 de dezembro. Os projetos completos serão apresentados a V. S.^a.

1927: 16 de fevereiro. Os projetos revistos serão apresentados ao legislativo.

Deverá ser igualmente observado que, nessas instruções aos chefes dos departamentos, foi reservado espaço para a inserção de datas para término do preparo dos questionários, para distribuição, para devolução aos chefes dos departamentos e remessa ao representante de V. S.^a.

Se a precedente distribuição do tempo merecer aprovação, a data a inserir nessas instruções cairiam no período compreendido entre 15 de fevereiro e 1 de abril, cabendo,

provavelmente, cêrca de dez dias para a primeira etapa, cinco para a segunda, quinze para a terceira e os restantes para a quarta.

A Comissão sente prazer em ter tido a oportunidade de cooperar naquilo que considera um esforço no sentido de colocar a administração de pessoal no Govêrno Territorial no mesmo plano elevado que está sendo adotado com relação às suas atividades fiscais, às quais aquela se acha tão estreitamente ligada.

Muito sinceramente seu,

WILLIAM C. DEMING
Presidente

ANEXO N.º 1

TERRITÓRIO DO HAVAI

Inquérito sôbre cargos, salários e condições de trabalho

(A ser preenchido conforme as instruções que acompanham este questionário)

A ser preenchido pelo Departamento, Instituição ou Repartição.

Departamento, Instituição ou Repartição
Nome do servidor Título do cargo
Unidade da organização Salário em \$ por
N.º da fôlha de pagamento

É cargo efetivo, de tempo integral, provido durante o ano inteiro?

(sim ou não)

Se a resposta fôr negativa, declarar as condições do emprêgo.

Perguntas a serem respondidas pelo servidor (de preferência a máquina).

1. (a) Qual o nome do seu superior imediato? (ver as instruções) (b) Qual o seu título?
2. Onde fica o seu local de trabalho?
(Cidade, vila, agência do Correio, nome da instituição, edifício, rua e número).
Qual o número do seu telefone? Ramal
3. (a) Exerce cargo público de cidade, condado, território ou federal, além do que foi acima indicado
(sim ou não)

(b) Se a sua resposta fôr sim, declarar o nome do órgão empregador, o título do cargo, o salário e o tempo que dá a esse trabalho

4. (a) Parte do seu salário é paga pelo govêrno federal ou qual-
quer outro órgão que não o Território de Havai?
(sim ou não)

Se a resposta fôr afirmativa declarar o nome do órgão que con-
tribui para o seu salário
..... a quantia com que contribui, não incluindo a quantia
paga pelo Território do Havai \$ e a quantia suple-
mentar que recebe de tôdas as fontes em virtude do exercício
do seu cargo \$

5. Qual o seu padrão atual de vencimentos?

6. Que vencimentos anuais são equivalentes aos seus vencimentos
atuais por ano (ver as instruções).

7. (a) E' pago quando executa trabalho extraordinário?
(sim ou
..... (b) Se a sua resposta fôr afirmativa, declarar a im-
nãõ)

portância, \$ por

(c) Declarar a sua melhor estimativa sôbre a quantia recebida
por trabalhos extraordinários executados nos últimos doze meses,
\$

8. (a) Recebe, além do seu salário, qualquer subsídio, vantagem
ou privilégio (b) Se a sua resposta fôr afir-
(sim ou não)

mativa, indicar a vantagem recebida assinalando-a com uma
cruz: Casa mobiliada (), casa sem mobília (), Quarto mobi-
liado (), Quarto sem mobília (), Três refeições por dia (),
Roupa lavada (), Aquecimento (), Luz (), Combustí-
vel (), Uniformes ou roupas (), Uso de automóvel (ver
as instruções (), Qualquer outro subsídio
(Especificar). (c) São os subsídios sômente para V. ou tam-
bém para a sua família? Sômente para V. (). Para V. e
família (). (d) Qual a sua estimativa sôbre o valor anual
dêsses subsídios?

9. (a) No caso de V. ter de fornecer, à sua cûsta, material, uni-
formes e aparelhamentos, qual a sua espécie?
(b) Quanto gastou com isso nos últimos meses?

10. Qual o seu horário regular de trabalho (excluindo trabalhos
extraordinários e a saída para refeições)? (a) Número re-

gular de horas por dia (b) Hora do início regular do dia de trabalho (d) Saída para refeições (e) Número de horas de trabalho aos sábados e outros *dias curtos* (f) Hora do início do dia curto (g) Hora do encerramento do dia curto

11. (a) Em quanto estima os trabalhos extraordinários que executa (b) Os trabalhos extraordinários ocorrem em períodos regulares? (c) Se a sua
(sim ou não)

resposta fôr afirmativa declare quando os mesmos ocorrem e explique, abreviadamente, a natureza do serviço que os requerem

12. (a) Concedem-lhe, habitualmente, férias pagas?
(sim ou não)

(b) Se a sua resposta fôr afirmativa, declare o número de dias por ano

13. (a) Se V. fica afastado do trabalho por motivo de doença, concedem-lhe habitualmente licença com vencimentos?
(sim ou não)

(b) Se sua resposta fôr afirmativa declare o número de dias de ausência remunerada, por motivo de doença, nos últimos doze meses

14. E' descontado se chegar atrasado ao trabalho?
(sim ou não)

(b) E' descontado se sair do trabalho por pouco tempo?
(sim

.....
ou não)

15. Onde nasceu
(Cidade, vila ou condado do Havai, Estado, se
.....
nos Estados Unidos ou país se estrangeiro)

16. Quando nasceu?
(Mês, dia e ano)

17. Qual o seu sexo?
(Feminino ou masculino)

18. (a) É solteiro (), casado (), viúvo (), divorciado ()?
(b) Se é ou foi casado, quantos filhos menores de 18 anos dependem de V. para manutenção?
19. (a) Tem marido, mulher, pai, mãe, filho ou filha, irmão ou irmã, empregado no Governo Territorial?
(sim ou não)
(b) Se sua resposta fôr afirmativa, dar o nome do parente, o parentesco, o título do cargo ocupado e o salário
20. Em que ano ingressou no serviço do Governo Territorial?
21. Há quantos anos está servindo no Governo Territorial?
22. Há quanto tempo ocupa o cargo atual, executando substancialmente os seus atuais deveres?
23. (a) Serviu no Exército, na Marinha ou no Corpo de Fuzileiros Navais? (b) Se a sua resposta fôr afirmativa dar o setor em que serviu, datas de incorporação e baixa, pôsto que exerceu e o serviço que porventura houver prestado no estrangeiro
24. Qual foi a sua educação? (desenhar um anel ao redor do ano mais adiantado que tiver concluído em cada tipo de escola).
(a) Escola elementar 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8.
Escola de Comércio 1/2, 1, 1 1/2, 2, 2 1/2, 3
Escola secundária 1, 2, 3, 4.
"Colégio" 1, 2, 3, 4
Escola Profissional-Liberal ou de Graduação 1, 2, 3, 4. Outras escolas, cursos de extensão ou por correspondência (especificar tipos e anos) (b) Se tem graus concedidos por "college" ou escola profissional-liberal declarar quais os nomes das instituições que os conferiram, as datas em que foram conferidos e o seu setor de especialização, se porventura o tiver

25. Preencha o formulário abaixo, declarando os seus empregos anteriores, se os tiver tido, antes de ocupar o cargo atual.

NOME DO EMPREGADOR	EMPREGO	NATUREZA DO CARGO OCUPADO	DURAÇÃO DO EMPREGO	
			Anos	Meses

26. (a) Dirige ou orienta de algum modo outros empregados? (sim

..... (b) Se a sua resposta for afirmativa indicar resumidamente a natureza da orientação ou direção que exerce (ver as instruções)

.....

(c) Declarar o número de pessoas que orienta, preenchendo o seguinte formulário (ver as instruções).

NOME DO EMPREGADO, NATUREZA DO CARGO OU UNIDADE DE ORGANIZAÇÃO	NÚMERO	NOME DO EMPREGADO	NÚMERO

27. Descreva pormenorizadamente o trabalho que executa. Dedique um parágrafo separado a cada dever, tarefa ou processo distinto. Se se seguirem um ao outro, em seqüência natural, descreva-os nessa ordem. Se não forem relacionados, descreva primeiro aqueles que lhe exigirem mais tempo. Coloque no final os deveres ocasionais. Numere cada parágrafo e, na coluna à esquerda oposta do parágrafo, registre a percen-

tagem aproximada do tempo dedicado ao trabalho descrito nesse parágrafo.

PERCENTAGEM DO TEMPO DE TRABALHO	

Afirmo sob minha responsabilidade que tôdas as respostas numeradas de 1 a 27 neste questionário, são verdadeiras.

Data Assinatura

Perguntas a serem respondidas pelas autoridades que orientam servidores

PERGUNTA	(a) RESPOSTA DO SUPERIOR IMEDIATO	(b) RESPOSTA DO CHEFE DO DEPARTAMENTO OU DE SEU REPRESENTANTE
28. As declarações do servidor são substancialmente corretas? No caso contrário indicar em que exigem modificação.		
29. Que mínimo de educação deve possuir o servidor a fim de ocupar tal cargo?		
30. Que educação é desejável possua o servidor a fim de ocupar tal cargo de maneira inteiramente satisfatória?		
31. Que experiência prévia deverá possuir o servidor a fim de ocupar tal cargo? Indicar a sua natureza e extensão.		

Assinatura.....
Cargo.....

ANEXO N.º 2

TERRITÓRIO DO HAVAI

Inquérito sôbre cargos, salários e condições de trabalho

Memorando a cada servidor do Serviço Civil do Governo Territorial

Assunto: Instruções relativas ao preenchimento das questões de 1 a 27, inclusive do questionário que descreve o cargo ocupado pelo servidor.

Instruções aos Servidores

COMO PREENCHER O QUESTIONÁRIO

Na próxima sessão do órgão legislativo, serão examinadas questões que afetam o pessoal do Governo do Território de Havai. A fim de que esse órgão legislativo possa dispor dos fatos essenciais relativos às condições de serviço, vencimentos, salários, etc., está sendo feito um inquérito geral sôbre todos os cargos do governo do território.

A parte mais importante desse inquérito é a descrição razoavelmente completa de cada cargo e das condições pertinentes ao mesmo, a ser fornecida pelo seu ocupante. Essa descrição deve ser obtida através das respostas às questões contidas num questionário. Juntamente com essa fôlha de instruções, V. receberá dois exemplares do questionário.

V. observará que o cabeçalho já está preenchido, contendo o seu nome, departamento, instituição ou repartição, título e vencimentos. Se não achar corretas essas informações leve o assunto à consideração do seu superior imediato.

Outras questões que surjam com respeito ao preenchimento dos questionários deverão ser discutidas com o seu superior imediato.

Ele está instruído no sentido de prestar o auxílio de que V. possa necessitar a respeito do mesmo.

Antes de procurar responder a qualquer pergunta do questionário, leia integralmente estas instruções e tôdas as perguntas do questionário. Certifique-se de que compreende tôdas as perguntas, no que se referem ao seu cargo, antes de procurar respondê-las.

Quando estiver seguro de que sabe o que deseja, prepare as respostas das perguntas.

Se souber escrever a máquina deverá dactilografar as respostas no questionário, fazendo o original no exemplar mais pesado e de côr creme e a cópia a carbonô no exemplar mais leve e de côr azul.

V. poderá achar melhor redigir, primeiro, minuta das respostas em papel comum antes de copiá-las no questionário. Nesse caso, poderá, se quiser, guardar a minuta. Ambas as cópias do questionário terão de ser devolvidas à pessoa que lhes houver dado.

Se não souber escrever a máquina, deverá, se fôr possível, preparar as suas respostas em fôlhas à parte, fazendo-as copiar por algum servidor que saiba dactilografar. V. poderá guardar a cópia manuscrita das respostas. Os exemplares dactilografados serão devolvidos. Se lhe fôr impossível ou muito inconveniente conseguir que as respostas sejam dactilografadas no questionário, poderá preenchê-las a mão.

Pede-se-lhe plena cooperação a fim de que o questionário possa representar a descrição precisa do seu cargo. As instruções seguintes se referem, especificamente, às várias perguntas propostas no questionário.

Na questão 1, pede-se-lhe que declare o nome do seu superior imediato. O nome que deve ser indicado é o da pessoa cujo cargo fôr imediatamente superior ao seu e que lhe determina o trabalho, que lhe diz o que tem que fazer, ou lhe dá instruções gerais. Não declare o nome do chefe do departamento ou do seu principal assistente, a menos que, na realidade, V. esteja diretamente subordinada a êle. Se V. fôr membro de um grupo na direção do qual esteja um chefe de grupo, líder de grupo, chefe de seção, chefe de divisão, mestre, ou pessoa similar encarregada de administração, declare o nome dessa pessoa. As respostas a essa pergunta serão utilizadas principalmente a fim de revelar como os diferentes cargos se ajustam na organização. A declaração de que recebe instruções de outra pessoa e não do chefe do serviço ou do seu assistente, não diminui o prestígio dêle nem o seu. Nos serviços grandes e bem organizados, o chefe e seu principal assistente agem através de terceiros no exercício da supervisão do trabalho.

Se o seu superior imediato possuir título oficial, declare-o. Se não possuir nenhum título oficial expresso, declare o título descritivo comum, usado no serviço para designar-lhe o cargo.

Na pergunta 2, indaga-se o local do seu trabalho e o número do seu telefone a fim de que, sendo necessário entrar em contato com V., no sentido de se obterem mais informações, isso possa facilmente ser feito. Declare a cidade, vila ou agência do correio em que trabalha, o nome do edifício e o número da sala, se trabalhar em grande prédio de escritórios; a rua e o número, se em prédio pequeno; o nome da instituição.

A pergunta 3 indaga se V. ocupa qualquer outro cargo público, além do mencionado no cabeçalho do questionário. Por vezes um servidor dedica parte do seu tempo a um cargo público e parte a outro, de modo que figura em duas fôlhas de pagamento distintas ocupando dois cargos diferentes. Um poderá ser cargo territorial e outro federal, de condado ou municipal. Se V. ocupar outro cargo público, regular ou ocasionalmente, pede-se declarar o nome da repartição que o emprega, o título desse outro cargo, o salário que recebe do mesmo e o tempo que lhe dedica. Pede-se a V. que dê essa informação ainda que o trabalho no segundo cargo seja executado inteiramente fora das horas regulares de expediente do cargo nomeado no cabeçalho.

A pergunta 4 indaga se qualquer parte do seu salário é paga pelo Governô Federal ou por qualquer repartição, além do Território do Havai. Em alguns casos, existem acôrdos cooperativos segundo os quais o Estado ou o Território paga parte do salário e o governô federal outra parte, com o propósito de manter cargo em cujos serviços ambos os governos estejam interessados. Por vezes, organizações particulares concordam em pagar parte do salário de cargo no qual estejam particularmente interessadas. A pergunta 4-a refere-se a tais arranjos, pelos quais o servidor ocupa um cargo único, embora seja pago por duas fontes diversas. Se V. trabalha nos têrmos de um desses acôrdos, a sua resposta à pergunta 4-a deverá ser "sim", e no que toca a 4-b, deverá dar o nome da repartição que contribui e o total que V. recebe de tôdas as fontes.

A pergunta 5 indaga quais os seus vencimentos atuais. Se V. fôr pago por hora, declare a tarefa horária; se o fôr por dia, a tabela diária; se por semana, a semanal e se por mês, a mensal.

A pergunta 6 deverá ser respondida figurando-se qual a tabela anual de pagamento equivalente aos seus vencimentos atuais. Se V. fôr pago por dia multiplique essa tabela diária pelo número de

dias por ano que geralmente trabalham as pessoas que ocupam o seu tipo de cargo, em condições normais. Não inclua serviços extraordinários. Estes estão previstos na pergunta 7. O que se pretende é uma estimativa da tabela anual de salário de pessoa que ocupa cargo igual ao seu. Não se lhe pede que declare os seus vencimentos reais. V. não poderá deduzir os períodos em que tenha estado desempregado ou ausente, sem receber pagamento, a menos que esses períodos tenham sido determinados por supressões normais e costumeiras do trabalho. Se o trabalho prosseguia e se outros estavam trabalhando, esse tempo deverá ser contado embora V. não estivesse empregado.

A pergunta 1 indaga se V. é pago por serviços extraordinários. Se o fôr, pede-se-lhe dê a tabela em que é pago e a melhor estimativa a respeito da quantia que recebeu em pagamento de serviços extraordinários nos últimos doze meses. Não é necessário reportar-se a fôlhas de pagamento atrasadas ou outros assentamentos, a fim de ser exato na sua declaração. Uma estimativa aproximada será suficiente.

A pergunta 8 indaga se V. recebe qualquer subsídio, gratificação ou vantagem além dos vencimentos. Os subsídios, gratificações ou vantagens mais comuns são enumerados no questionário; e, se V. receber algum dêles deverá indagar quais sejam, fazendo uma cruz após cada um dos que receber. V. observará que um dos subsídios é o "uso de automóvel". Deverá ser esse subsídio assinalado com a cruz no caso de o automóvel ser proporcionado para o seu uso exclusivo ou para uso segundo a sua direção exclusiva ou para o seu próprio uso e o de uma ou duas outras pessoas, de modo que V. dêle possa dispor freqüentemente e utilizá-lo quando necessitar. Não se refira a uso de automóvel se houver um carro à disposição do seu serviço ou instituição, no qual V. viaje ocasionalmente ou que lhe seja por vêzes cedido para alguma viagem especial ou determinado trabalho. Se V. puder realmente fazer uso de um automóvel, declare-o; mas se puder somente usá-lo quando isso fôr especialmente determinado, não o declare.

Pede-se a V. dê a estimativa do valor total de subsídios, vantagens ou gratificações que recebe. Quanto, na sua opinião, esses subsídios, vantagens ou gratificações acrescentam ao seu salário? O que se pretende é a sua melhor estimativa sôbre o que valem, para V., como parte de sua remuneração total.

A pergunta 9 indaga o que V. tem a fornecer à própria custa, com relação ao trabalho. Pede-se-lhe escreva no espaço em branco

uma lista de coisas, se as houver, que tem de usar no trabalho e pagar do seu próprio bolso. Pede-se-lhe uma estimativa daquilo que gastou com material, uniformes, ou aparelhamento, nos últimos doze meses.

A pergunta 10 refere-se às horas regulares e normais de trabalho. Ao responder a essa pergunta, não inclua serviços extraordinários. Na questão seguinte cogita-se dos serviços extraordinários. Declare as horas de trabalho aos domingos somente se trabalhar regular e normalmente aos domingos. Em caso algum inclua nas horas de trabalho o tempo em que está ausente para as refeições.

A pergunta 11 indaga em quanto V. estima os seus serviços extraordinários. Poderá dar o número de horas por dia, por semana, por mês, ou por ano, o que quer que possa declarar mais facilmente. Se os serviços extraordinários ocorrem em períodos regulares, pede-se declare quais êsses períodos e indique, resumidamente, a parte especial do trabalho que torna necessários períodos de serviço extraordinário.

As perguntas 12, 13 e 14 se referem a licenças remuneradas; a pergunta 12 diz respeito a férias remuneradas; a pergunta 13, a licenças por motivo de doença; e a pergunta 14 a pequenas licenças, atrasos ou rápidos períodos de ausência. Observe que a pergunta 12-b, relativa a férias, diz respeito às férias que lhe são habitualmente concedidas, por ano, ao passo que a pergunta 13-b, referente a licenças por motivo de doença, diz respeito somente às licenças remuneradas, por motivo de doença, que tiverem sido realmente gozadas nos últimos doze meses. No concernente a férias, V. poderá não haver gozado aquêlê número de dias, nos últimos doze meses. No que se refere a licença por motivo de saúde, pede-se declare somente o tempo que tiver estado de fato ausente recebendo remuneração e em virtude de doença, nos últimos doze meses.

A pergunta 15 indaga o lugar do seu nascimento. Se V. tiver nascido em Havai, deverá declarar a cidade, vila ou condado em que nasceu. Se tiver nascido na parte continental dos Estados Unidos, será bastante declarar o Estado. Se tiver nascido em país estrangeiro, dê apenas o nome do país.

Ao responder à pergunta 16, declare a data do seu nascimento.

A pergunta 17 indaga qual o seu sexo. Responda escrevendo feminino ou masculino, no espaço em branco.

A pergunta 18-a indaga se V. é solteiro, casado, viúvo ou divorciado. A resposta adequada deverá ser indicada mediante uma

cruz aposta à palavra que se aplique ao seu estado civil. A pergunta 18-b indaga quantos filhos tem, menores de 18 anos, e cuja manutenção dependa de V.

A pergunta 19 refere-se a parentes próximos que V. possa ter, empregados pelo Governo Territorial. Indaga se V. tem marido, mulher, pai, mãe, filho, filha, irmão ou irmã no serviço público. Se tiver qualquer parente desse grau no serviço público, pede-se-lhe declarar os seus nomes, os títulos dos cargos que ocupam no Governo Territorial, bem como os seus vencimentos.

As perguntas 20, 21 e 22 referem-se ao tempo que V. está empregado no Governo Territorial. A pergunta 20 indaga o ano em que ingressou no serviço. Se houver trabalhado e depois se exonerado ou afastado do serviço, por qualquer motivo, a êle voltando, declare a data em que houver nêle ingressado pela primeira vez e não a data de sua readmissão. Se tiver pertencido ao Serviço Territorial em diferentes épocas, some todos êsses períodos de serviço. Dessas três perguntas, a 22 exige o maior cuidado a fim de ser respondida. Indaga: "Há quanto tempo está ocupando o seu cargo atual, exercendo substancialmente as presentes obrigações"?

Não leve em consideração as pequenas alterações que ocorrem no trabalho, periôdicamente, alterações que não impressionariam a um estranho que estudasse o cargo a fim de conhecer a sua natureza geral. Declarar o tempo ocorrido desde a última alteração, se porventura tiver havido alguma alteração no seu trabalho que lhe faça sentir que os seus deveres ou responsabilidades tenham sido modificados de maneira tão radical, a ponto de terceiros considerarem a modificação substancial.

A pergunta 23 indaga se V. serviu no Exército, na Marinha, ou no Corpo de Fuzileiros Navais. No caso afirmativo, pede-se-lhe declare o setor do serviço, as datas aproximadas de incorporação e baixa, o pôsto que tinha ao tempo da baixa e, se estêve em serviço no estrangeiro, uma declaração resumida sôbre êsse serviço. Se tiver servido no Exército ou na Marinha de algum dos aliados dos Estados Unidos, na Guerra Mundial, deverá declarar qual tenha sido êsse serviço, quando responder à pergunta 21-b, declarando o nome do país em que houver servido.

A pergunta 24 requer declaração completa sôbre a sua educação. Pede-se-lhe respondê-la de maneira completa e com especial cuidado. A fim de tornar a resposta mais fácil, os diferentes tipos de escolas são enumerados em colunas, e diante delas acham-se algarismos representando os graus ou anos de tais es-

folhas. Após o nome de cada tipo de escola que houver freqüentado, desenhe um anel ao redor do algarismo que designe o grau ou o ano mais adiantado que houver concluído, naquele tipo particular de escola.

Se houver freqüentado algum tipo de escola não incluído na lista ou se houver feito cursos por correspondência ou de extensão, registre os fatos relativos aos mesmos no espaço em branco após a pergunta 24-a.

Se possuir grau conferido por "college" ou escola profissional-liberal, pede-se-lhe indicar êsse grau, o nome da instituição que o tiver conferido, o ano em que isso tiver sido feito, e, se fôr especializado em algum campo de cultura, acrescente declaração resumida sôbre o mesmo.

Se houver feito cursos que, na sua opinião, sejam essenciais ou especialmente valiosos como treinamento para o cargo que ocupa, será útil descrevê-los resumidamente em papel à parte, colando-o na parte superior do questionário.

Na pergunta 25 solicita-se declare os empregos anteriores se porventura os tiver tido, antes de ocupar o seu presente cargo. E' proporcionado um formulário, no qual V. deverá registrar o nome de cada empregador, o tipo de trabalho executado, a natureza do cargo ocupado enquanto trabalhou para cada um dêles e a duração dêsse trabalho. Se não houver espaço no formulário para a relação de todos os seus cargos anteriores, V. deverá registrá-los em fôlha à parte, que colocará no alto do verso do questionário.

Se V. tiver tido tantos empregos diversos e tantos empregadores diferentes que lhe pareça impossível lembrar-se de todos, ou registrá-los, não será necessário procurar tornar a lista completa. Registre aquêles que sejam mais importantes, na sua opinião, e que lhe proporcionaram experiências valiosas ao seu presente cargo e, no alto do formulário, escreva "Lista Parcial".

A pergunta 26 indaga: "V. de algum modo dirige ou supervisiona terceiros?" Se o fizer, pede-se-lhe indique, resumidamente, a-natureza da direção ou supervisão que exerce. Poderá ser-lhe útil, ao dar a sua resposta, verificar se alguns dos tipos mais comuns de supervisão estão aqui brevemente descritos:

1. Supervisão de rotinas: distribuição de trabalhos de rotina, manutenção de ordem e da aplicação no trabalho, manutenção de registros do tempo de trabalho.

2. Instrução e supervisão simples: instrução de servidores sôbre os detalhes do trabalho, conforme os planos

estabelecidos pelo superior, revisão dos trabalhos de conformidade com as instruções, distribuição de trabalho e servidores individuais.

3. Planejamento do trabalho de servidores e supervisão direta dos servidores na realização desse trabalho.

4. Planejamento do trabalho e direção-geral da sua execução, através de assistentes-supervisores imediatamente encarregados da supervisão direta dos servidores.

5. Exercício da direção-geral, aprovação de questões capitais em matéria de diretrizes, revisão de planos e decisões de assistentes e subordinados.

Estas descrições são apresentadas meramente a título de sugestões, para indicar o tipo de resposta desejado. Se alguma ajustar-se ao seu trabalho, utilize-a. Se puder servir, mediante certas modificações, faça essas modificações. Se nenhuma parecer apropriada ao seu cargo particular, redija a que o Tôr.

A parte *c* da pergunta 26 contém espaço em branco, a ser preenchido de maneira a revelar exatamente quantos empregados estão sob a sua supervisão e que trabalho desempenham. Se *V. exerce supervisão sobre menos de nove empregados*, escreva o último sobrenome de cada um, em cada linha do formulário, e especifique o título da função individualmente exercido, de modo que o formulário, preenchido, apresente o seguinte aspecto:

Exemplo:

NOME DO SERVIDOR, CLASSE DO CARGO, OU UNIDADE DE ORGANIZAÇÃO	NÚMERO	NOME DO SERVIDOR, CLASSE DO CARGO, OU UNIDADE DE ORGANIZAÇÃO	NÚMERO
Jones — Estenógrafo.....	1	White — Mensageiro.....	1
Smith — Arquivista.....	1		
Green — Guarda-livros.....	1		
Brown — Dactilógrafo.....	1		

Se *V. exercer supervisão sobre mais de nove servidores numa mesma unidade de organização*, escreva o título de cada classe de cargos que supervisiona em linhas separadas e declare o número de cargos de cada classe. Dêsse modo, o formulário preenchido apresentará o seguinte aspecto:

Exemplo:

NOME DO SERVIDOR, CLASSE DO CARGO, OU UNIDADE DE ORGANIZAÇÃO	NÚMERO	NOME DO SERVIDOR, CLASSE DO CARGO, OU UNIDADE DE ORGANIZAÇÃO	NÚMERO
Estenógrafos.....	3	Escriturários.....	3
Dactilógrafos.....	3	Operadores de máquinas de calcular	2
Arquivistas.....	3	Mensageiro.....	1
Guarda-livros.....	2		

Se V. exercer supervisão sobre mais de uma unidade de organização, escreva o nome de cada unidade de organização numa linha do formulário e declare o número de servidores dessa unidade. Dêse modo, o formulário preenchido apresentará o seguinte aspecto:

NÚMERO DE SERVIDORES, CLASSE DOS CARGOS, OU UNIDADE DE ORGANIZAÇÃO	NÚMERO	NÚMERO DE SERVIDORES, CLASSE DOS CARGOS, OU UNIDADE DE ORGANIZAÇÃO	NÚMERO
Gabinete.....	3	Divisão de Registros.....	15
Divisão de Contabilidade.....	8	Divisão de licenças para motoristas	10
Divisão de Títulos.....	10	Arquivo.....	15

A pergunta lhe pede descreva detalhadamente o trabalho que executa. E' a mais importante do questionário. Desça a permeanos. Se não tiver espaço suficiente para tôda a resposta, escreva-a em fôlha à parte e cole-a no alto do verso do questionário. Não empregue têrmos gerais, sem qualificá-los. Não são exatos. Eis algumas sugestões relativas a certos tipos de trabalho. Leia as mesmas, ainda que não execute êsse tipo de trabalho, porque poderão ajudá-lo através da sugestão que oferecem dos tipos de respostas desejados.

Estenografia — Jamais fale em estenografia sem maior especificação. Diga de quem toma ditado. Descreva a natureza geral do assunto. Se o assunto fôr variado, especifique-o. Se redige algumas de suas cartas, declare êsse fato. Se apresenta relatórios de reuniões ou conferências, diga quais são elas e declare resumidamente a sua natureza. Se o seu cargo exige velocidade e precisão fora do comum, em matéria de estenografia, declare-o e diga

porque. Se é estenógrafo-secretário de um alto funcionário, declare o que faz na qualidade de secretário, além da estenografia.

Dactilografia — Jamais fale em dactilografia sem maior especificação. Diga o que dactilografa, fichas de nomes, formulários contendo tabelas, manuscritos científicos, ou o que quer que seja. Se julga que os trabalhos dactilográficos são particularmente difíceis, revele o que os torna difíceis. Se redige as suas cartas e as dactilografa, esteja certo, nesse caso, de mencionar claramente esse fato.

Arquivo — Jamais fale em arquivo sem maior especificação. Diga o que arquiva, correspondência, formulário de inscrição, fichas de registro de títulos, atestados, ou o que quer que seja. Diga como os arquiva, numérica, alfabética ou geograficamente, ou por assuntos. Se mantém índice, um controle ou sistema de cargo, declare-o e descreva-o resumidamente. Se tem de resumir ou ampliar material, relate esse fato. Se acha que seu cargo exige o exercício de qualidade de julgamento, diga quais as funções que exigem esse julgamento.

Escrituração e contabilidade — Jamais fale apenas em escrituração. Diga que livros escritura, a espécie de escrituração; as máquinas de somar ou outras máquinas de calcular que usa. Se o trabalho exige que V. saiba perfeitamente certa matéria particular, declare-o expressamente. Se acha que o cargo encerra responsabilidade, de modo especial, declare os fatos que demonstrem essa responsabilidade.

Trabalho de escritório em geral — Descreva os seus trabalhos de escritório em geral, com especial cuidado. Diga exatamente o que tem de fazer e se o serviço exige que V. saiba perfeitamente certa matéria particular ou determinados processos de trabalho, revele o que faz que exige esses conhecimentos.

Trabalho técnico, profissional-liberal ou científico — Respostas tais como "engenharia" ou "silvicultura" são absolutamente insatisfatórias. Desça a pormenores de modo que outro engenheiro, outro químico ou outro silvicultor entenda as funções do cargo. Se o trabalho exige conhecimentos superiores da matéria, descreva o trabalho de maneira a tornar-se evidente essa exigência. Se envolve responsabilidades especiais, apresente os fatos que o comprovam. Por vezes, a melhor maneira de tornar clara uma descrição de deveres consiste em fazer referência a tarefas típicas, a título de exemplos. Evite as tarefas pouco usuais ou excepçio-

nais que ocorrem uma vez na vida, visto não servirem de base à classificação. As tarefas tomadas como exemplos deverão ser típicas dos deveres que se repitam sempre.

Na coluna à direita, pede-se-lhe que declare a percentagem do tempo dedicado aos diversos deveres. Todos compreendem que, de um modo geral, não é possível distribuir exatamente o tempo. Dê a sua melhor estimativa. Procure pôr no papel a melhor descrição possível do seu trabalho.

ANEXO N.º 3

TERRITÓRIO DO HAVAI

Inquérito sôbre cargos, salários e condições de trabalho

Assunto: Instruções relativas ao preparo de questionário descrevendo os cargos dos departamentos, instituições ou repartições.

Na próxima sessão da legislatura, serão tomadas em consideração questões referentes à administração de pessoal do Governo Territorial. A fim de que essas questões possam ser consideradas à luz dos fatos, propõe-se, presentemente, fazer um inquérito sôbre os cargos do Governo Territorial, os salários pagos e as condições em que o trabalho é executado. Os fatos necessários deverão ser obtidos fazendo-se com que os questionários sejam preenchidos por todos os servidores, individualmente, que estejam incluídos nas folhas de pagamento do Governo Territorial. Esses questionários serão analisados e classificados e dêles serão preparadas estatísticas para que o órgão legislativo, ao reunir-se, disponha de todos os dados imprescindíveis ao exame completo dos vários assuntos relativos à administração de pessoal.

A responsabilidade pela obtenção de questionários devidamente preenchidos será atribuída aos chefes dos vários departamentos, instituições ou repartições. O chefe do departamento, instituição ou repartição, ou a pessoa que êle designar para agir em seu nome, deverá fornecer questionários, devidamente preenchidos, por todos os servidores incluídos nas folhas de pagamento do seu departamento, instituição ou repartição, acompanhados de um traslado das folhas de pagamento existentes na mesma data.

O primeiro passo deverá ser o preparo, em duplicata, do necessário traslado das folhas de pagamento. Cópias a carbono das folhas serão plenamente satisfatórias. Se os nomes incluídos nas

fôlhas já não estiverem numerados, deverão sê-lo, em seqüência, tal como aparecem nas fôlhas.

Quando o traslado das fôlhas de pagamento estiver pronto, deverão ser feitos registros preliminares nos questionários, em duplicata, preparando-se os mesmos a fim de serem submetidos a cada servidor, através dos costumeiros canais competentes. Ao preparar os questionários para submetê-los aos servidores, preencha-se, a máquina, o nome do departamento, instituição ou repartição, o nome do servidor, a unidade de organização em que trabalha, o título do cargo, os vencimentos e o número respectivo no traslado das fôlhas de pagamento. O original deverá ser feito no questionário mais pesado, de côr creme e a cópia a carbono no mais leve, de côr azul.

Entende-se pelo têrmo "unidade de organização" a primeira subdivisão maior do departamento, instituição ou repartição.

Os vencimentos deverão ser os normais ou usuais. Geralmente são a quantia realmente paga ao servidor, de acôrdo com as fôlhas de pagamento, mas por vêzes acontece que, em alguns casos, os pagamentos reais são inferiores aos vencimentos. Servidores novos poderão ter trabalhado menos do que o período integral relativo à fôlha de pagamento. Servidores antigos poderão ter estado ausentes, sem receber vencimentos. Em tais casos, pede-se a declaração dos vencimentos e não a quantia real que houver sido paga.

Pede-se, em seguida, seja declarado se o cargo citado no questionário é permanente e de tempo integral, preenchido durante todo o ano. Se fôr temporário, periódico, de tempo parcial, ou uma combinação de qualquer dêsses tipos, a resposta deverá ser "Não".

Se o cargo fôr periódico, declarem-se os meses durante os quais é provido.

Se o cargo fôr de tempo parcial, declarem-se as horas de trabalho e, resumidamente, as razões da existência do cargo de tempo parcial.

A medida que os questionários forem preparados, confira o nome do servidor nos dois traslados das fôlhas de pagamento empregando o sinal comum de referência (v).

Quando os registros preliminares houverem sido feitos nos questionários, êsses serão distribuídos aos servidores através dos canais oficiais comuns. Deverá ser fornecido conveniente número de questionários aos chefes de *bureaux*, chefes de divisões, chefes de seções e mestres, solicitando-lhes que os distribuam a todos os servidores que trabalhem sob sua direção ou orientação. Cada servidor deverá receber o seu questionário do superior imediato.

Quando os questionários forem distribuídos aos servidores cada original e cada cópia a carbono deverão ser anexadas a uma cópia das instruções que acompanhará cada questionário. A menos que cada servidor possua um exemplar das instruções "Como preencher o Questionário", não será capaz de fazê-lo devidamente.

Cada servidor deverá, tanto quanto possível, responder a tôdas as questões de 1 a 27. Se o servidor não fôr capaz de preencher o questionário independentemente, o seu superior imediato poderá dar-lhe tôda a assistência de que necessitar. Em caso de necessidade, o superior imediato poderá mesmo ir ao ponto de preenchê-lo para o servidor, mas é preferida a declaração do próprio servidor. Se o servidor não souber escrever a máquina, poderá escrever as respostas a mão no questionário e na duplicata do mesmo, ou, de preferência, escrever as suas respostas em fôlha à parte e fazê-las dactilografar no questionário e na duplicata, por qualquer outro servidor da organização.

Se vários servidores executarem o mesmo trabalho, é preferível deixá-los descreverem êsse trabalho à sua maneira. As várias descrições reunidas geralmente dão melhor idéia do trabalho do que se uma pessoa preparar a descrição e todos copiarem. Ao auxiliar os servidores, lembre-se de que o que se quer é uma descrição daquilo que realmente fizerem e não uma declaração das razões pelas quais o fazem. Os administradores tendem a pensar nos objetivos do trabalho e, por vêzes, descrevem-nos em vez daquilo que os servidores realmente fazem a fim de realizar êsses objetivos.

Após o servidor haver completado as suas respostas, deverá devolver o questionário e a cópia a carbono ao seu superior imediato. O superior imediato deverá, então, responder às perguntas 28-a, 29-a, 30 e 31-a. No caso de o espaço no questionário não sêr suficiente para as respostas do superior imediato, êste deverá mandá-las dactilografar em fôlha à parte, a qual deverá ser colada no alto do verso do questionário.

Cada servidor deverá devolver o seu próprio questionário e a cópia a carbono, bem como as daqueles que lhes sejam subordinados, ao seu próprio superior imediato. O chefe do departamento ou alguém designado para agir em seu nome, deverá responder às perguntas 28-b 29-b 30-b e 31-b.

A pergunta 28 indaga: "As declarações do servidor são substancialmente corretas?" Se não o forem, o superior imediato e o chefe do departamento ou o seu representante, são solicitados a indicar em que particular as respostas do servidor exigem modifi-

ção. Se o servidor tiver esquecido de mencionar quaisquer deveres, o superior imediato ou o chefe do departamento deverá usar esse espaço, a fim de ampliar a resposta.

Observe-se que a pergunta 29 diz respeito ao mínimo de educação necessário ao trabalho, ao passo que a pergunta 30 se refere à educação desejável. A pergunta 29 indica o mínimo de educação absolutamente necessário. Se o mínimo fôr “nenhuma educação formal” declare-se tal coisa. Se fôr apenas a capacidade de ler e escrever, declare-se isso. Na pergunta 30, deverá declarar-se qual a educação que o superior imediato e o chefe do departamento julgam que o ocupante do cargo deve possuir, a fim de ser plenamente satisfatório.

Quando os questionários houverem sido devolvidos ao chefe do departamento ou ao seu representante, serão novamente conferidos com o traslado numerado das fôlhas de pagamento. Uma cruz (+) deverá então ser utilizada a fim de distinguir a devolução do sinal de conferência (v), que indicou o preparo do questionário. Quando todos os questionários tiverem sido recebidos, serão separados os originais das cópias a carbono. Os originais deverão ser dispostos em ordem numérica, conforme os números das fôlhas de pagamento e enviados, com o traslado das fôlhas de pagamento a

As cópias a carbono deverão ser análogamente dispostas e conservadas pelo chefe do departamento, para fins de referência. Os questionários deverão estar preparados e prontos para a distribuição aos servidores o mais tardar até

Deverão ser distribuídos o mais tardar até

Deverão ser devolvidos, ao escritório do chefe do departamento, o mais tardar até

Deverão ser devolvidos a acompanhados do traslado das fôlhas de pagamento, o mais tardar até

ANEXO N.º 4

18 de dezembro de 1925.

Memorando ao Exmo. Sr. Raymond C. Brown
Secretário de Estado para o Havai.

Assunto: Material informativo para complementar os questionários.

A avaliação da dificuldade e importância de um cargo depende dos deveres executados e das responsabilidades que recaem sobre o servidor, tendo em vista as finalidades do seu trabalho; e, no caso de cargos de supervisão, da soma de autoridade delegada ao supervisor e do grau em que o mesmo é responsável pelos resultados do serviço.

É necessário, portanto, ao procurar-se classificar e determinar o valor econômico dos cargos, ter uma noção clara da situação do cargo no plano da organização e das linhas de autoridade no conjunto dessa organização.

Tornam-se indispensáveis informações complementares às que são obtidas através dos questionários. Tais informações deverão compreender:

1. Gráficos que revelem o tipo de organização e as linhas de autoridade.
2. Declarações das funções dos departamentos e suas subdivisões.

Os organogramas poderão ser feitos em qualquer tamanho conveniente de papel. Se o departamento for pequeno, o gráfico poderá ser feito numa só folha; se for grande, talvez sejam necessárias várias folhas. Quando for indispensável empregar diversas folhas, o primeiro gráfico — ou gráfico-chaves, deverá indicar qual a chefia da organização e as suas subdivisões principais. Em seguida, poderá ser feito um quadro à parte, para cada uma dessas subdivisões. Em certos casos, quando o departamento for grande ou muito dividido, talvez seja necessário indicar em quadros se-

parados as suas subdivisões principais e as seções ou unidades de que se compõem, bem como as divisões das várias seções, cada uma num quadro à parte.

Os quadros que indicarem as unidades menores deverão sempre conter os sobrenomes dos servidores de cada uma e, em frente a êsses sobrenomes, respectivamente, o número da série atribuído a cada servidor na fôlha de pagamento e registrado no questionário. Análogamente, os quadros-chaves deverão indicar, pelo nome e número, qual o chefe do departamento e os chefes de cada subdivisão maior nêle existente.

Acompanhando os organogramas haverá uma declaração concisa sobre as funções do departamento de cada uma das subdivisões principais e de cada uma das unidades menores. Essa declaração irá desde as afirmações de ordem social relativas ao departamento, considerado como um todo, até as de ordem particular, referentes às unidades menores.

Em resumo, a idéia consiste em apresentar descrição sucinta dos deveres executados em cada unidade da organização, os títulos das várias subdivisões correspondendo às indicações dos quadros, a fim de que os dois possam ser reunidos aos questionários e às atividades reais do departamento, encaradas do ponto de vista das funções do trabalho e das linhas de autoridade.

Esse material poderá ser suplementado por informações ainda mais gerais, tais como as que poderão figurar em leis que criem departamentos e distribuam funções, relatórios feitos por departamentos, discutindo as suas atividades, etc.

Exemplos de um quadro vão anexados à presente e indicam o processo conveniente de esquematizar-se uma organização (não estão incluídos neste apêndice).

N.º 1 — Quadro-chave *Bureau* dos veteranos.

N.º 2 — Quadro de uma das subdivisões indicadas no Quadro-chave.

N.º 3 — Quadro relativo a outra dessas divisões.

Ver-se-á que existe nessas cartas breve declaração sobre as funções de cada unidade e sobre o número e o tipo dos servidores.

As dificuldades mecânicas de indicar funções em tais quadros e, em seguida, reduzi-los às dimensões convenientes, torna aconselhável, no caso do Governo Territorial, indicar separadamente as funções. Ao invés de indicar o número e os tipos de servidores, a nossa sugestão consiste em declarar nos quadros os sobrenomes e os números de série dos mesmos.