

Organização, Técnica e Métodos

Reforma Administrativa e Descongestionamento dos Quadros

JEAN DAYRE

(Tradução do Padre Aníbal Ruppi)

ENTRE os problemas fundamentais que nos apresenta a reforma administrativa, há um que é essencial: a *política do aproveitamento do pessoal*.

Este problema pode, em suas linhas gerais, ser esquematizado do seguinte modo:

De um lado, a observação mais superficial indica que há enorme desperdício de esforço improdutivo na administração pública, provindo de inúmeras causas. Entre estas podemos notar as seguintes:

a) Defeitos de estruturação que se manifestam por duplicação de serviços agravada pela falta de coordenação;

b) falta de responsabilidade específica que se apresenta por superposição de controles quase sempre ineficazes;

c) sistema orçamentário que não é adaptável aos objetivos de administração produtiva;

d) estudo insuficiente dos métodos de trabalhos e iniciação precária do pessoal nos métodos eficientes;

e) arcaísmo do equipamento imobiliário e mobiliário.

Reconhece-se, de comum acordo, que, se se ponderassem essas deficiências, a administração poderia prestar mais serviços do que os atuais, mediante pessoal muito mais reduzido.

Entretanto, esbanjam-se esforços em tarefas infrutíferas; as funções vitais, essenciais ao rendimento econômico e social, não oferecem estabilidade. O Estado não produz todos os serviços que dele se esperam. Estas lacunas aparecem no âmbito da educação, da saúde e do desenvolvimento cultural. No domínio econômico e mesmo técnico, muitas das funções chamadas disponíveis (considerando o aumento notável da produção) não se acham asseguradas ou o são imperfeitamente. Para o desenvolvimento destes serviços úteis, há falta de pessoal tanto em quantidade como em qualidade.

Desta maneira, um dos principais fatores da reforma administrativa será o de *realizar uma transformação das funções de trabalho pessoal*, de tal sorte que os funcionários, aliviados pela eliminação dos misteres inúteis, possam, se possível,

ocupar-se de funções produtivas, insuficientemente desenvolvidas. Esta reforma implica:

a) *Abrandamento dos Estatutos do Pessoal* para facilitar as transformações de cargos.

b) pôr em prática *um sistema de readaptação profissional* para formar o pessoal apto a reenectar novas tarefas.

À primeira vista, poder-se-ia admitir que a reforma alcançaria seus objetivos, se essa transformação permitisse realizar uma compensação tão exata quanto possível, entre as supressões das atividades infrutíferas e o desenvolvimento das produtivas. Dêste modo, o efetivo global da função pública poderia permanecer sensivelmente constante.

Ao ver as coisas de mais perto, seria desejável que as supressões de empregos levassem a criações de outros e que a reforma administrativa se firmasse por certa diminuição do efetivo global. De início, três são as razões a serem consideradas:

a) necessidade de diminuir os encargos fiscais que são, sem dúvida, fardo um tanto pesado relativamente às atividades produtivas;

b) apesar desta diminuição, a necessidade de revalorizar a situação dos funcionários cujos tratamentos continuam, em igualdade de responsabilidade, muito aquém das funções industriais correspondentes; esta revalidação é indispensável para soerguer o moral e salvaguardar a dignidade da função pública;

c) a necessidade de melhorar o equipamento administrativo, tanto o imobiliário quanto o mobiliário para permitir o aumento do rendimento, se se deseja evitar gravame dos encargos fiscais, é evidentemente necessária para que todo o aumento da despesa com o material seja compensado por uma diminuição, pelo menos igual, na despesa com o pessoal.

Estas considerações realçam o interesse que se prende ao estudo das medidas próprias que favorecem o descongestionamento dos quadros.

A presente nota contém, a êsse respeito, duas categorias de sugestões:

— Uma destinada a facilitar o afastamento voluntário;

— Outras com o fim de facilitar a readaptação no setor adequado.

A — MEDIDAS DESTINADAS A FACILITAR O AFASTAMENTO VOLUNTÁRIO

O estatuto dos funcionários criou situação paradoxal em matéria de desafogamento dos quadros.

Sendo geralmente admitido que o número de serviços públicos tem efetivos pletóricos a tal ponto que foram proibidas as medidas de licenciamento e daí se condenarem, na questão em aprêço, os agentes titulares, deveríamos esperar que as disposições do estatuto favorecessem os afastamento voluntários. Nada teríamos que opor, ao contrário. O funcionário que deseja, temporária ou definitivamente, deixar a administração, para ocupar um emprêgo na indústria fica desanimado de o realizar.

As disposições dos estatutos são as seguintes:

a) o funcionário pode, em geral, demitir-se ou afastar-se do serviço. Perde, porém, conseqüentemente, o benefício da sua aposentadoria;

b) o funcionário pode obter seu desligamento para servir em outra administração. Mas êsse desligamento não é reconhecido na ordem dos empregados privados;

c) o funcionário ainda pode pedir para ser pôsto em disponibilidade. Esta medida só é aceita em prazos muito curtos. Quem a obtém, perde seus direitos à aposentadoria, se se não reintegrar na sua administração antes de se aposentar.

Nestas condições, é de se esperar que os funcionários deixem passar ocasiões que se lhes ofereçam no sentido de abandonar a administração e se entrosam na carreira. E' o que acontece, realmente.

Permanecem, no entanto, expostos a medidas de licenciamento nos casos em que seus serviços sejam submetidos a compressões. Isto é, bem entendido, uma perspectiva pouco agradável, pois um funcionário licenciado possui poucas possibilidades de se ajustar rapidamente no setor privado.

Há, conseqüentemente, uma falta de equilíbrio nos estatutos. Êstes impedem, praticamente, os afastamentos voluntários, mas deixam suspensa sôbre a cabeça dos funcionários a espada de Dâmocles, um licenciamento eventual. Disso as conseqüências são as seguintes:

a) Cada medida de desafogamento autoritário dos quadros será considerada como aterrado ao princípio de estabilidade que é tradicional, à base de relações entre o Estado e seus servidores.

Os sindicatos dos funcionários envidarão todos os esforços no intuito de impedir as reformas, devendo-se reconhecer que, por equidade, terão razão.

b) Se existisse, como sugerimos mais adiante, sistema favorável aos afastamentos voluntários, poderíamos rezear que as vantagens assim ofere-

cidas aos funcionários não levassem alguns dêles a se mostrarem complacentes perante empresas encarregadas de contrôlo, empresas essas que esperam, algum dia, receber recompensas.

Mas, se refletirmos bem, êste risco de complacência seria ainda maior no próprio quadro do regimento atual, no dia em que as ameaças de compressões dos efetivos se tornassem verdadeiramente reais. A instabilidade assim criada, no período precedente aos licenciamentos, acarretaria maior número de fatores de tolerância com relação ao código de honra. Não se trata, pois, de obter para êles melhor situação, mas sim de salvaguardar suas possibilidades de existência. Basta invocar fatos de recente data, nas classes de agentes contratados, para se convencer de que a tolerância moral cresce com a insegurança.

Destas observações se vê que as normas atuais do estatuto dos funcionários, dadas as restrições a que estão sujeitos os afastamentos voluntários, intervindo a ameaça de licenciamentos eventuais, acarretam o depauperamento da administração.

Com efeito, estas disposições fornecem aos elementos sindicados argumentos de tal força que tôda compressão notável do efetivo — pelo menos para os agentes titulares — seria, praticamente, irrealizável — pois ela foi amplamente justificada pela análise econômica das operações administrativas.

Dêste modo, o Estado, procurando realizar economias de pessoal, acaba perdendo dos dois lados: de um, o funcionário das demissões voluntárias que se mantém; do outro, o das demissões forçadas por justa razão e que os sindicatos se esforçam por todos os meios para o impedirem.

Estas considerações parecem bastante sérias para justificar *Revisão de Estatutos num sentido mais liberal* e de tal modo que a administração se desafogue pelo jôgo das demissões voluntárias e só recorra, em caso extremo, aos licenciamentos.

Esta revisão é de importância fundamental para o bom sucesso da reforma administrativa.

Parece possível considerar três tipos de soluções no que diz respeito às regras: Demissões, disponibilidade, desligamento.

a) *Demissão.*

Poderia decidir-se que, ocorrendo a demissão de um funcionário tendo já certo número de anos de atividade, seria cabível, em todos os casos, uma despesa de pensão proporcional.

Entretanto, seria necessário evitar que se tornasse obrigatória a liquidação imediata dessa pensão proporcional. Com efeito, se o funcionário obtivesse situação vantajosa no setor privado, essa pensão proporcional se acumularia imediatamente com a situação particular dêle e seria, em grande parte, confiscada pela sobretaxa adicional progressiva.

Somos de opinião que se deverá facultar ao funcionário, que se demite, uma opção entre uma

liquidação à vista de sua pensão, se êle assim o desejar, ou a liquidação a prazo, por exemplo, no limite da idade normal do funcionário, ficando, porém, em inatividade.

No caso de liquidação deferida, seria necessário levar em conta os juros compostos e as possibilidades de amortização prevendo-se o reajustamento eventual, no caso de aumento do custo de subsistência, segundo o índice da vida econômica.

b) No caso de disponibilidade

Uma outra solução seria a de rever as condições de disponibilidade.

O Estatuto poderia ser revisto no sentido de permitir disponibilidades prolongadas e a liquidação do pecúlio, em fim de carreira, sem que o funcionário tenha que voltar para o serviço.

c) Desligamento

Poder-se-ia dar mais um passo e tentar estender, muito liberalmente, as possibilidades de desligamento que têm a vantagem de permitir ao interessado obter, na época da aposentadoria, uma pensão ampla, permitindo a continuação dos descontos para a aposentadoria. Evitar-se-iam, dêste modo, as complicações criadas pela combinação da aposentadoria com o seguro complementar para o encerramento dos quadros.

Poder-se-ia prever, por exemplo, que os desligamentos seriam combinados desde que o desligado objetivasse servir em organizações privadas ou em empresas pertencentes a outros setores, cujo desenvolvimento seria reconhecido de acordo com as necessidades da economia geral. Claro é que êsses desligamentos no setor privado não comportariam mais responsabilidades para com a administração de origem.

Tal medida redundaria, evidentemente, para o orçamento, um sacrifício enorme, porque os descontos para a aposentadoria não compensam, em geral, os encargos das pensões. O Estado, neste caso, ganharia, no entanto, a economia dos tratamentos, para os funcionários que não seriam substituídos e, dêste modo, a operação poderia ser realmente beneficiária, se se levasse em conta o descongestionamento dos quadros.

Tais são as disposições que poderiam ser encaradas, — cumulativa ou alternativamente, — para favorecer o descongestionamento dos quadros, pelas facilidades oferecidas às saídas voluntárias.

Convém examinar duas objeções :

a) Dir-se-á que estas novas facilidades poderão criar tal atrativo que desviarão grande número de funcionários de valor, a serviço do Estado; dêste modo, a administração ficaria em risco de perder rapidamente seus melhores elementos, ao passo que conservaria o encargo dos pesos mortos. Não achamos que seja necessário dar muita importância a estas objeções. Basta considerar o exemplo de certas classes do Estado, onde as disponibilidades foram sempre liberalmente

concedidas em virtude dos seus estatutos particulares, para verificar que o prestígio dessas classes, e a qualidade do pessoal que conservam, não têm sofrido com estas facilidades. Pelo contrário, as perspectivas que se oferecem aos funcionários destas classes, são julgadas bem atrativas em facilitar o recrutamento a começar dos elementos mais qualificados das grandes escolas.

Poder-se-ia, aliás, para evitar hemorragias, prever ligeira regulamentação, controlando-se as facilidades e as restrições em função das necessidades de compressão ou de desenvolvimento das diferentes classes de funcionários.

Êsses contrôles, entretanto, não deveriam levar a injustiças e seria equitativo recusar, *sem compensação*, as facilidades para demissões voluntárias em serviços úteis, uma vez que seriam concedidas facilmente em outros serviços. Os funcionários do primeiro caso poderiam com efeito lastimar-se legitimamente de perderem situações vantajosas pela única razão de que seriam mais úteis à função pública.

Êste paradoxo traria, profundo desencorajamento. A justa compensação parece que deveria ser provocada em um escalonado reajustamento do salário dos serviços, onde as facilidades de demissões seriam as menos liberais.

b) Outra objeção, mais séria, seria que uma prática muito liberal poderia desenvolver, na função pública, situações não ambicionadas pelos funcionários encarregados de controlar as atividades privadas. Já respondemos a esta objeção, mostrando que êstes abusos cresceriam de ponto, se as restrições feitas às demissões voluntárias fôsem mantidas, enquanto que uma reforma administrativa seria utilizada, fixando os riscos de compressão autoritária e criando assim, na função pública, um estado de insegurança do emprego.

Achamos que a solução consiste em manter impedimentos a fim de não deixar passar para o serviço de interesses privados controlados e zelar, de modo mais enérgico, aquelas cujas proibições sejam respeitadas.

Outras escusas são possíveis para os funcionários tentados pelos riscos e possibilidades da empresa. Estas escusas se poderiam ampliar se se conseguisse constituir uma organização ativa de readaptação, de que trataremos em seguida.

B — MEDIDAS DESTINADAS A FACILITAR A READAPTAÇÃO NO SETOR PRIVADO

As disposições acima preconizadas, visto facilitar as demissões voluntárias, poderiam obter certo alívio dos efetivos. Acontece, no entanto, que descongestionamentos assim obtidos poderiam ser julgados insuficientes para realizar tôdas as economias do pessoal, o que é lícito esperar de uma reforma administrativa, sistematicamente organizada, em busca de melhor rendimento.

Para dar um passo mais adiante, seria conveniente desenvolver uma ação construtiva com o intuito de intensificar as demissões voluntárias, fazendo surgir novas oportunidades de empregos.

Dentro deste espírito, o Governo poderia interessar as organizações patronais num programa de reemprego no setor privado do pessoal administrativo, em excesso.

Para este fim, foi em boa hora criado no Ministério do Trabalho um centro de orientação e reemprego. Mas este organismo tem pouca irradiação graças à falta de recursos. E' pouco conhecido pelas organizações patronais e até os funcionários, quase na totalidade, desconhecem sua existência. Muito limitadas suas possibilidades de ação pelo fato de alcançarem a funcionários atingidos por uma decisão de licenciamento. Este organismo não pode intervir para preparar readaptação de funcionários em atividade, pertencentes a serviços ameaçados por medidas eventuais de compressão.

E' evidente que tais condições de funcionamento só podem ser prejudiciais à eficácia de um centro de colocação, por isso que sempre difícil readaptar pessoas postas em inatividade.

A nova organização que idealizamos, seria concebida num espírito completamente diferente.

Esta cuidaria de constituir um *organismo de readaptação profissional e de ajustamento a novo emprego*, a cujo princípio as organizações patronais dariam sua adesão e funcionariam sob duplo controle, o do Governo e o das organizações.

Este órgão estaria habilitado a escolher e dirigir os funcionários desejosos de melhor situação, aceitando seus serviços numa empresa privada. Ocupar-se-ia esta organização de modo especial, dos funcionários, a cujos serviços a reforma administrativa deveria trazer um esforço de compressão.

Cursos e estágios de formação profissional poderiam ser aperfeiçoados para facilitar a adaptação dos candidatos ao exercício de novas funções nas empresas.

A organização que acabamos de esquematizar, poderia, aliás, não ser limitada, unicamente, ao reemprego dos funcionários. Há, com efeito, grande esforço a se realizar para melhorar o funcionamento do acordo de trabalho concernente aos quadros administrativos e técnicos e aos empregados de escritórios.

Os "escritórios de trabalhadores braçais", ligados à inspeção do trabalho, não têm senão muito poucos meios para possibilitar uma colocação ativa dos trabalhadores intelectuais.

Deste modo, o problema da organização do acordo do trabalho para diferentes quadros e empregados merece atenção. E' um problema muito importante, de cuja solução eficaz dependem, em grande parte, os progressos da produção na França.

Pela presente nota, devemos limitar-nos à questão do reemprego dos funcionários no setor privado. E' possível, entretanto, ir-se mais adiante, com reais vantagens, criando, por via de acordo entre Governo e empregadores, uma organização suscetível de dar serviços a trabalhadores e a intelectuais e, ao mesmo tempo, a todas as empresas.

