

Estímulo - Fator de maior eficiência no serviço

MARIA DE LOURDES LIMA MODIANO

EM seu pequenino mas precioso livro, "How to supervise people", afirma Alfred M. Cooper, com muita razão, que uma das maiores responsabilidades do chefe é a formação do moral do grupo. De fato, em qualquer grupo de trabalho, onde fôr baixo o moral pela ausência dos fatores de estímulo e orgulho da função, pouco se poderá esperar da eficiência de cada elemento.

E' tal a importância dêsse aspecto do problema da chefia, que Ordway Tead, em seu livro "The Art of Leadership", estudando as qualidades necessárias ao exercício da função de chefe, estabelece a diferença entre comando e direção: aquêle, o exercício do poder sobre os indivíduos, esta, a criação do poder junto com os indivíduos. E, especificando ainda mais o seu conceito da arte de comandar, que considera como u'a modalidade de liderança, eis a definição que nos dá:

"Leadership is the activity of influencing people to cooperate toward a certain goal which they come to find desirable" (1).

E' que, para êsse mestre da ciência da Administração, é predicado imprescindível a todo chefe, a fim de obter de cada subordinado o máximo de cooperação, essa autoridade moral, êsse magnetismo pessoal, tão bem focalizados por Fayol, quando afirma:

"On distingue, dans un chef, l'autorité *statutaire* qui tient à la fonction, et l'autorité *personnelle*, faite d'intelligence, de savoir, d'expérience, de valeur morale, de don de commandement, de services rendus, etc. Pour faire un bon chef, l'autorité *personnelle* est le complément indispensable de l'autorité *statutaire*" (2).

Essa é uma das qualidades do chefe que mais contribuem para despertar no subordinado o indispensável interesse pelo serviço, interesse que, juntamente com a satisfação dêste com as condições de trabalho, constitui fator básico de formação e desenvolvimento do moral do grupo.

Corroborando a tese de Tead, afirma Dutton que "o incentivo é uma aplicação de forças positivas, tendente a assegurar uma ação almejada pelo subordinado".

(1) ORDWAY TEAD — "The Art of Leadership" p. 20 — Mac-Graw Hill Book Company, Inc, New York, 1935.

(2) HENRI FAYOL — "Administration Industrielle et Générale" — p. 29 Extrait du Bulletin de la Société de l'Industrie Minérale (3ème. Livraison, 1916) — Paris, 1931.

Vemos assim, como elemento de formação e desenvolvimento do moral do grupo, o fator *incentivo*, aliando-se aos dois outros elementos básicos: o interesse pelo serviço e a satisfação com as condições de trabalho. Sem êsses fatores, bem difícil será a manutenção e o desenvolvimento do moral do grupo.

Vejamos agora, neste imenso grupo de trabalho, que é o funcionalismo público no Brasil, se estão presentes ou ausentes êsses preciosos elementos que tanto contribuem para o melhor desempenho do serviço.

Muitas são as críticas articuladas contra a eficiência dos servidores públicos. E' mesmo comum afirmar-se que ser servidor do Estado significa dispor de uma espécie de sinecura e que do funcionário público nada mais se exige do que uma vaga presença durante determinadas horas na Repartição, para fazer jus, no fim do mês, a polpudos proventos.

Nada mais injusto. Se, por um lado, acontece (o que é inevitável em tôda grande organização) haver servidores que, de fato, não se esforçam por produzir e muito menos por melhorar seu rendimento de trabalho, numerosos são, em compensação, os abnegados que, embora sobrecarregados de tarefas, delas se desincumbem com eficiência e dedicação, procurando, por todos os meios, não só cumprir o que constitui estritamente o seu dever, como, ainda, aperfeiçoarem-se cada vez mais nos conhecimentos necessários ao melhor desempenho de suas atribuições.

Quem se detiver, porém, em auscultar o sentimento geral entre os servidores do Estado, terá certamente uma surpresa. Entre a grande maioria encontrará uma espécie de apatia, de desestímulo, de verdadeiro fatalismo, um "à quoi bon?" a qualquer sugestão de esforço, verdadeiramente decepcionantes.

Mas — dirão muitos — por que êsse estado de espírito, por que essa falta de confiança no próprio esforço, se o Estado, patrão atento e generoso, nada descuida no sentido de assegurar aos seus empregados o máximo de benefícios de tôda natureza: aumentos periódicos de vencimentos acompanhando a elevação do custo de vida; amparo à velhice; auxílio-família; serviços médicos e um sem número de vantagens dificilmente concedidas por qualquer outro empregador?

E' que, numa organização de tão amplas proporções como a dos servidores do Estado, difícil,

muito difícil, é atender justamente a êsse lado tão importante da administração do pessoal: a manutenção e o desenvolvimento do moral do grupo.

A nosso ver, numerosos fatores contribuem para o desânimo que se observa entre os servidores públicos no Brasil. Um deles, porém, assume tamanha relevância que bem merece a atenção dos estudiosos do problema: é a falta do estímulo da promoção.

É que a reforma administrativa, iniciada com a Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, que reajustou os quadros e os vencimentos do funcionalismo civil da União e, posteriormente, o Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, dispondo sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos, embora representando, no setor "Pessoal", inegável progresso na organização da máquina administrativa brasileira, trouxe como lamentável consequência a destruição da hierarquia dentro das carreiras.

De fato, a doutrina firmada foi a seguinte:

"No serviço público civil não é o vencimento que determina a hierarquia" (3).

Está claro que, nestas condições, o funcionário público no Brasil está hoje privado do incentivo da promoção. O que existe é apenas um aumento de vencimento, com a passagem de uma para outra letra de uma mesma carreira e de um mesmo quadro.

Vejamos, antes dessa reforma, o que representava a promoção para o funcionário. É Alcides Cruz quem nos ensina:

"O direito à promoção ao cargo imediato em categoria superior, corresponde a um aumento de vencimentos, honras e franquias" (4).

Ninguém poderá, de boa fé, negar a vantagem dessa condição para o desenvolvimento do moral do funcionalismo. Não podemos acreditar que o Oficial Administrativo de nossos dias, que, ao cabo de longos anos de serviço, atinge penosamente a classe M, L ou simplesmente K, possa sentir-se feliz e experimentar aquêlê "orgulho do trabalho", tão necessário à eficiência do serviço, sabendo que nada, a não ser os respectivos vencimentos o distingue do jovem recém-nomeado para a classe inicial da sua carreira ou mesmo para outra carreira de nível inferior. Além disso, com o critério generalizado da livre escolha para as funções de chefia, atingindo até mesmo o nível inicial de supervisão, ou seja, de chefe de seção, é caso relativamente comum ver-se um velho funcionário, em fim de carreira, servindo sob as ordens de um escriturário ou de um oficial administrativo da classe inicial. Nada mais próprio para abater o moral.

Que o princípio da hierarquia é inseparável do conceito de funcionalismo público, é o que nos ensinam os autores mais abalizados.

(3) Parecer de 9-12-41 do D. A. S. P. no proc. 10.805 — D. O. de 13-12-41.

(4) ALCIDES CRUZ — "Direito Administrativo Brasileiro" — 2.ª edição, Francisco Alves & Cia., Rio de Janeiro, 1914 — p. 102.

Eis, por exemplo, o que diz Viveiros de Castro:

"...A nota característica do organismo político dos funcionários, portanto, consiste em uma hierarquia que se desenvolve em ramos especiais, segundo, os serviços da fazenda, instrução, obras públicas, etc., e se decompõem em graus de inferior a superior, todos unidos pelos laços da subordinação hierárquica, cujas principais consequências são: uniformidade do serviço, dever de obediência aos superiores e direito que êstes têm de fiscalizar os atos dos seus subordinados e de intervir nas suas deliberações, decidindo os conflitos suscitados entre êles" (5).

E Alcides Cruz:

"O grau hierárquico e o princípio da hierarquia administrativa constituem atributo inseparável. Entende-se por hierarquia a subordinação em que o funcionário inferior se acha para com o superior... Sem a observância do princípio hierárquico, seria impossível a organização da própria autoridade. Resultam, então, verdadeiras relações de subordinação entre os funcionários administrativos, encadeando na mesma dependência toda uma série de funções, gradativamente, até chegar a uma suprema unidade superior, que é a do chefe de Estado" (6).

E ainda:

"...toda a moderna organização burocrática repousa na hierarquia" (7).

Mosher e Kingsley, definindo o termo burocracia, assim salientam o princípio da hierarquia:

"As we are using the term, "bureaucracy" refers to a *hierarchically organized administrative system* (o grifo é nosso) in which determinate powers are exercised by officials possessing well defined relationships one to another" (8).

Reduzir as promoções a mero aumento de vencimentos, é tirar-lhes grande parte do seu efeito moral, é limitar-lhes as vantagens ao campo estritamente material, é anular um dos fatores de estímulo.

Nos Estados Unidos, aliás, distingue-se, no serviço público, "promoção" e "aumento de vencimentos". Gustavo Lessa assim esclarece essa distinção na terminologia norte-americana:

"No caso de "promoção", além do aumento mais sensível de vencimentos decorrente da ascensão a um grau superior o empregado passa a desempenhar funções de maior importância e dificuldade" (9).

A promoção não existe, pois, para o funcionário público brasileiro, embora se tenha procurado estabelecer a distinção entre seu "aumento de vencimentos", rotulando-o de "promoção", e o do extranumerário, a que se chama simplesmente de "melhoria de salário". No fundo, porém, não

(5) AUGUSTO OLÍMPIO VIVEIROS DE CASTRO — "Tratado de Ciência da Administração" págs. 555-556 — Jacinto Ribeiro dos Santos, liv. ed. Rio de Janeiro, 1914.

(6) ALCIDES CRUZ — op. cit. p. 81.

(7) ALCIDES CRUZ — op. cit. p. 93.

(8) WILLIAM E. MOSHER e J. DONALD KINGSLEY — "Public Personnel Administration — Harper & Brothers Publishers — N. Y. 1937, p. 3 — 1936.

(9) GUSTAVO LESSA — "A Administração Federal nos Estados Unidos, p. 51 — Cia. Editora Nacional, Rio de Janeiro — 1942.

existe diferença. Em ambos os casos, nada mais se verifica do que uma vantagem pecuniária.

Com as funções de chefia preenchidas tôdas pelo critério da livre escolha baseada no fator confiança, já não podem os funcionários aspirar a um fim de carreira dignificado por uma chefia permanente. Não há dúvida — e já em outras ocasiões o acentuamos — que para os níveis superiores de chefia, nos quais a capacidade administrativa, como preconiza Fayol, assume grande preponderância, o critério da livre escolha atualmente adotado é dos mais convenientes. Para êsses, procedem as razões alegadas de que:

“E’ princípio fundamental para a eficiência do serviço público, dentro das condições brasileiras, que as chefias não sejam efetivas, mas sim exercidas em comissão, critério que permite à Administração escolher os chefes e experimentá-los, mantendo-os ou não; alarga o campo de escolha; corrige, com a instabilidade da função, a tendência pronunciada à displicência da parte dos que cuidam da coisa pública, por que não tiveram formação adequada, estimulando, por fim, a ambição normal e justificável dos mais aptos, abrindo perspectivas aos mais capazes” (10).

Nas funções de chefes de seção, porém, sendo êstes apenas supervisores e, portanto, exercendo encargos do nível inicial de chefia, a capacidade técnica ainda tem tal relevância que não se justifica confiá-los a pessoas sem o necessário traquejo, sem a indispensável experiência e, muito menos, estranhas ao grupo a ser dirigido.

A designação de um chefe de seção pertencente a outro órgão ou mesmo a outro setor da mesma repartição, chega quase a parecer um certificado de inépcia conferido aos mais antigos elementos do grupo, àqueles a quem, hierarquicamente, deveria caber a chefia. Nada mais próprio para lhes abater o moral.

Daí, o ressentimento, a má vontade e o justificável espírito de revolta com que é muitas vêzes olhado o supervisor designado nestas condições, por livre escolha.

Restabelecida a hierarquia dentro das várias carreiras, ficaria assegurado a cada servidor o direito de aspirar, como corolário de longos anos de esforço anônimo e perseverante, ao prêmio de uma situação final estável e dignificada. Seria um estímulo para todos.

A falta de hierarquia dentro das carreiras e o critério da livre escolha para o preenchimento

da função de supervisor chega, não raro, a atentar contra o princípio tão sagrado de “salário igual para igual trabalho”. Como manter êsse princípio, se em cada seção o chefe, conforme a classe a que pertence em caráter permanente, pode ganhar muito mais ou muito menos do que o chefe da seção vizinha, com igual soma de responsabilidades ou bem menos do que alguns dos seus subordinados pertencentes a uma classe superior da carreira?

Para remediar tal situação, uma providência inicial impõe-se: a classificação, a padronização e a reestruturação completas e adequadas dos cargos públicos. Sem isso, nada se conseguirá, pois muita razão tinha Willoughby quando afirmou:

“Among the technical requirements of a satisfactory personnel system, none exceeds in importance that of effecting a systematic classification and standardization of all employees, or, to speak more correctly, of all positions covered by the system. Such classification and standardization of public employment constitutes, indeed, the starting point or the basis upon which the whole personnel structure must rest. Without it, it is impossible to have a satisfactory personnel system or properly to meet the many problems to which personnel administration gives rise” (11).

Nenhum estudioso dos assuntos da administração de pessoal ignora, todavia, o que representa de trabalho uma iniciativa dessa envergadura: a classificação e a padronização sistemáticas dos cargos públicos brasileiros. Em 1924, quando, nos Estados Unidos da América, a Comissão incumbida da reclassificação dos cargos públicos (Congressional Joint Commission on reclassification of Salaries) ao cabo de quase quatro anos de labor incansável terminou sua tarefa, nada menos de 1.762 cargos ou funções haviam sido enquadrados dentro de 44 “serviços”. Os resultados foram, porém, dos mais compensadores. Tôda a administração de pessoal foi facilitada, desde o recrutamento e a seleção, até as condições de aposentação, passando por tôdas as etapas, inclusive — e muito especialmente — a das promoções.

O que é preciso é pôr mãos à obra, sem desanimar diante das dificuldades. Uma vez realizada a classificação dos cargos, fácil seria o restabelecimento da hierarquia e, por conseguinte, o restabelecimento da promoção no seu verdadeiro sentido de prêmio e incentivo para o funcionário.

(10) Exp. Mot. 613, de 17-5-40 do D.A.S.P. — D. O. 21-5-40, p. 9.285.

(11) W. F. WILLOUGHBY — “Principles of Public Administration” — The Brookings Institution — Washington, 1927.

As promoções constituem verdadeiros tónicos para as organizações de trabalho; são a essência de um serviço de carreira, dentro da repartição. Em compensação, se o novo empregado é trazido de fora para ocupar o cargo superior, não se dá a série de promoções e muitos funcionários ficam decepcionados. Se houver, então, o menor indício de que o estranho foi trazido em virtude de favoritismo, o efeito moral, pode ser ainda mais desastroso. “Problemas de Administração de Pessoal” — Lewis Meriam.