

cientes surgiram novamente como uma força poderosa. Nasceu também nesta fase a moderna distinção entre o vendedor e o intermediário, adquirindo o último grande importância como elemento de ligação entre a indústria rural e o comércio urbano. O moderno fabricante pode ou não vender seus produtos servindo-se do intermediário; o artesão rural do século dezoito, porém, não tinha outro recurso. O intermediário o financiava e assim era o seu empregador. Em muitos casos, esse "emprego" tomava um aspecto formal quando os artesões eram concentrados numa única oficina ou local de trabalho. Foi um passo na direção da fábrica moderna. Tais grupos de operários artesões, embora sempre fossem pequenos, não constituíam característica da indústria artesã, continuando o artesão a ser, com eles, o que sempre foram, isto é, um produtor individual.

Era esta a condição geral quando, na Inglaterra do século dezoito, surgiu o imprevisto e inesperado! O advento da máquina a vapor iniciou o

moderno período da história industrial. Esse advento não foi prognosticado pelos economistas cuja doutrina, na época e durante o meio século que se seguiu, se baseava na velha ordem. Não foi prevista porém pelos estadistas, pelas classes dirigentes, pelos negociantes, pelos operários industriais ou pelo povo. Ao contrário do advento no mundo do cristianismo, não houve profecias messiânicas para proclamar seu aparecimento. A revolução industrial não foi anunciada! Parece caracterizar a humanidade o fato de que as necessidades reais sempre precedem o reconhecimento geral das mesmas e antes que uma necessidade latente se possa transformar numa procura ativa da massa é preciso que ela penetre na consciência de uma pequena minoria! Essa minoria é constituída pelos líderes do progresso humano e é por meio deles que a civilização avança no campo de todas as artes úteis.

(continua)

## PESSOAL

# O moral no Serviço Público

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

**O**MORAL se relaciona com a atitude mental do servidor público para com o seu trabalho e o ambiente que o cerca. Moral baixa denota um sentimento de frustração, falta de perspectivas futuras, e geral insatisfação. O moral elevado mostra orgulho do trabalho, desejo de realizar tudo corretamente, e satisfação de tudo que diz respeito ao serviço.

A rotina é um mal inevitável do serviço público e seria ideal que uma chefia inteligente e esclarecida, lançando mão da oportunidade do instituto de colocação adequada, não encerrasse os funcionários dotados de qualidade de iniciativa e ambição nas malhas do ramerrão mortal de um trabalho tedioso.

Dizem os americanos que impera nas grandes organizações, públicas ou privadas, o complexo de que cada um deve cuidar de sua vida, ou como dizem "mind yort own business".

De modo geral, os chefes e supervisores demonstram certa prevenção de seus subordinados; quando estes tomam iniciativa com o propósito de aperfeiçoar métodos e processos são *in-limine* repelidos. Um profundo sentido de fracasso penetra o funcionário ao verificar que trabalha sem esperança, sem possibilidade de atingir algo mais

do que aquilo que o tempo de serviço vai concedendo avaramente.

Para contrabalançar esta depressão que assalta o moral de uma organização, criam-se vários tipos de incentivos. Entre estes, cita-se logo o efeito do nível dos vencimentos e salários como um dos que exercem maior influência no ânimo dos servidores públicos. E' patente que se o serviço público oferece poucas oportunidades econômicas, pagando mal, e recrutando, em conseqüência, pessoal de recursos mentais deficientes, dificilmente se poderá manter um clima moral elevado e satisfatório.

Convém lembrar que o problema do moral não se resolve apenas com o fator econômico. Além disso, os gastos com o pessoal na administração pública não podem exceder determinado limite orçamentário. Desde, porém, que a política de salário seja razoável e orientada no sentido de solucionar as dificuldades econômicas mediante a garantia de um padrão de vida estável e confortável, o problema do moral precisa ainda atender a outros requisitos. Inquestionavelmente, na base de todas estas indagações sobre o melhor meio de criar um ambiente sadio no serviço público, a questão fundamental do vencimento ou salário se impõe imediatamente.

Nestas condições, aquêles requisitos estão a indicar que há outros incentivos de caráter não financeiro. Entre êstes, os autores citam aquilo que se chama razão do próprio progresso, uma espécie de combinação de prestígio e orgulho do tipo de trabalho que desempenha. Quando há êste incentivo, o funcionário sentirá satisfação plena do seu serviço a ponto de recusar outro tipo de trabalho embora mais lucrativo.

Para que se mantenha viva a fôrça dêste incentivo, importa que certas condições mínimas existam, como, por exemplo, o mais absoluto respeito ao mérito nas questões de promoção.

O elogio é outro recurso de valia inestimável na preservação de um moral fecundo; convém que seja criterioso e real. Quando fácil e abundante, o elogio se torna ridículo e impotente. Os militares reconhecem o dinamismo que o elogio merecido encerra e usam das suas virtudes como meio extraordinário para implantar o espírito de desprendimento e sacrifício do soldado.

Reconhece-se que não há pròpriamente uma fórmula cujas virtudes sejam capazes de resolver as questões delicadas e sutis decorrentes dos problemas de moral de um determinado grupo humano. Porque, em verdade, repousa nas qualidades pessoais do chefe o maior ou menor êxito na aplicação dos princípios gerais recomendados. O chefe incapaz de compreender a importância desta parte da administração do pessoal ou que se mostra temeroso das qualidades de algum dos seus subordinados, origina infalivelmente um sentimento de frustração que dominará todo o pessoal que comanda. O chefe talentoso e imbuído das qualidades de verdadeiro líder não encontrará dificuldades de criar um "esprit de corps" no seu pessoal a despeito de tôdas as condições adversas materiais e econômicas.

Um ponto debatido do domínio do moral e de grande importância consiste na opinião pessimista de que o serviço público não oferece os mesmos incentivos do serviço privado. Os que são por êste modo de raciocinar alegam que a base da sobrevivência das empresas privadas está no individualismo e na vitória sempre do mais capaz. Assim, o homem trabalha muito quando espicaçado pelo incentivo de riqueza e lucro. Caso a indústria fôsse administrada pelo Estado para o bem geral, e a finalidade do lucro não existisse mais, os trabalhadores cessariam de empregar grandes esforços desde que passariam a gozar de um novo sentimento de segurança social e econômica. Dizem que a administração pública não pode oferecer um incentivo que substitua o aguilhão do lucro.

Entretanto, há os que pensam de modo diferente e alegam que na própria administração pública se encontram incentivos superiores a mostrar que nem todos os homens se guiam na vida pelo lucro material. A prova eloqüente está nos soldados incitados pelo motivo patriótico a ponto de perder a vida. O martírio que a história revela de grandes homens evidencia que há razões mais altas que a recompensa econômica.

A administração não atrai pelo lucro mas acena com o prestígio social, incentivo que em muitos países decide e marca uma hierarquia de importância na sociedade. Paralelamente, os vencimentos elevados com que o Governo paga os cargos de maior projeção na administração demonstram à evidência que o serviço público também encerra incentivos financeiros.

O contentamento decorrente do amor à carreira pública constitui um incentivo poderoso a favor da administração. Os militares provam isto à eloqüência. Os que se devotam à carreira diplomática, no setor civil, sempre se revelaram dotados de um alto sentimento de moral.

Moral, na realidade, é uma condição mental que impele voluntariamente pessoas e grupos a achar que os seus próprios interesses estão nos interesses da organização. Moral subentende confiança, coragem e dedicação, e se revela uma fôrça intangível de efeitos extraordinários levando o grupo a realizar até o impossível quando desafiado a fazê-lo em benefício de um determinado objetivo.

Uma organização levantada sôbre a base de um moral sadio procura aplicar completamente a habilidade, iniciativa, julgamento e treinamento do seu pessoal a ponto de desenvolver estas e outras qualidades em todo o grupo e concorrer, assim, para maior êxito e desenvolvimento da empresa. Quando existe moral positivo, a organização expande e cresce. E o pessoal sabe que os seus esforços se relacionam com o sucesso do todo, utilizando-se ao máximo as qualidades potenciais de que é capaz em benefício do êxito da organização.

Para atingir êstes resultados, a administração racional nas atividades privadas elimina o desperdício, aumenta a eficiência, reduz o custo e apura a qualidade. Os estudos para criar um moral positivo e avaliar a eficácia dos seus métodos são relativamente recentes. A indústria se mostra pioneira porque o serviço público ainda não deu a êste problema de pessoal o valor que merece.

Para se medir o moral do grupo, as indústrias adotam vários processos os quais, adaptados, poderão ser empregados no serviço público. O mais antigo método de pesar o comportamento moral consiste em a análise feita pelo chefe de seu pessoal durante o desempenho das suas atribuições normais. Como se vê, é um importante dever do chefe mas para ser eficiente convém que o grupo seja reduzido de sorte que o chefe possa observá-lo e anotar oportunamente as suas opiniões.

Outro método consiste em interpretar as taxas do "turnover", a produção "per capita" e por grupo, o desperdício, o absentismo, as entradas tardias e saídas antecipadas e todos os dados objetivos com idêntica finalidade.

Outros métodos, chamados métodos diretos, são os seguintes:

1. O método de escutar e observar (the "listening in" or "impressionistic" method);
2. A entrevista sem planejamento;

3. A entrevista planejada;

4. Técnica do questionário;

5. Escalas de atitude:

a) Escalas específicas para medir determinadas atitudes;

b) Escalas gerais de atitude para medir algumas atitudes de um grupo maior em dada área.

Os chefes imediatos, via de regra, não se encontram preparados para exercer a missão de observadores de moral do grupo; sabem apenas como conseguir que seus subordinados trabalhem conforme as normas traçadas. Há chefes que são líderes por inspiração e capazes de desenvolver um alto senso de moral.

As taxas do "turnover" constituem um precioso índice da insatisfação que lavra no trabalho ou do moral do pessoal, principalmente durante o período de crise. É um meio de comparar atitudes do grupo durante os períodos normais de atividade industrial.

Às vezes, entretanto, o "turnover" revela apenas condições intoleráveis que reinam em ocasiões de desemprego porque os trabalhadores, nestas emergências, não deixam o trabalho embora mostrem alto índice de insatisfação.

A análise das queixas e reclamações dá uma medida do moral do grupo; absentismo ou impontualidade excessivos demonstram condições específicas do moral do pessoal. A verdade é que esta espécie de análise não é o melhor método de interpretar o moral porque quase sempre evidencia deficiência da própria administração.

A técnica de interpretar a atitude dos empregados, associando-se com os seus trabalhos e afazeres, exige do observador requisitos pessoais de objetividade que a tornam praticamente pouco eficaz. A dificuldade está em que se deve medir atitude por pessoas das quais se deve aguardar um julgamento sem eiva alguma de subjetivismo. A tendência é o julgador relatar as soluções que se espera sejam encontradas nos trabalhadores analisados.

O método da entrevista não planejada se fundamenta na teoria de que o empregado, falando livremente, revelará a verdadeira situação não tanto pelo que se queixou ou reclamou mas pela habilidade do entrevistador em depreender das suas palavras as causas básicas do seu descontentamento. Admite-se que o empregado falando sem coação de determinado problema ficará ciente da falta de lógica ou inconsistência de sua atitude, e procurará corrigir e retificar a sua linha de conduta.

Critica-se este método porque, além de oneroso, a sua finalidade não é propriamente interpretar o moral mas construí-lo. A sua eficácia depende da habilidade do entrevistador que deve receber um treinamento especial para a sua missão.

A entrevista planejada explora o que interessa antecipadamente; antes de empreender o estudo do

moral do grupo, faz-se uma análise dos fatores que parecem indicar a presença ou ausência de determinado nível moral. Escreve-se uma série de questões e o entrevistador dirige a entrevista no sentido de obter resposta àquelas questões. A entrevista espontânea é mais informal e material, e introduz variáveis difíceis de registro.

Critica-se a entrevista planejada porque depende da habilidade do analista em solicitar as perguntas e a sua objetividade em avaliar os resultados delas. O tempo e o custo são menores do que a entrevista não preparada; além disso, sendo planejada, não deixa de ter um cunho pessoal que a torna capaz de revelar situações para as quais a técnica do questionário se mostra ineficaz.

Há várias formas de questionário:

1, aquêle que faz uma pergunta específica e marca um lugar próprio para a resposta escrita;

2, aquêle que faz uma pergunta e sugere uma série de respostas, uma das quais deve ser escolhida; é o tipo de múltipla escolha;

3, aquêle que deve ser respondido por meio de "sim" ou "não" ou marcando "sim" ou "não";

4, aquêle que realiza a combinação de um ou mais tipos dos questionários citados.

As questões de múltipla escolha permitem uma extensa nuance de significações, quando planejadas com inteligência; são de resposta mais pronta e mensuráveis com facilidade por meio de métodos estatísticos. O método de múltipla escolha, suplementado por algumas questões "sim" ou "não", tem merecido a preferência na investigação do moral de qualquer grupo humano.

Na construção de um questionário para se estudar a atitude do empregado, deve-se procurar medir o moral que existe sobre o trabalho, oferecer oportunidade para que o empregado expresse a sua opinião sobre vários pontos que se relacionem com o seu serviço (condições de trabalho, relações com os seus colegas, relações com o seu superior, maneira de entender a política da organização) e ainda apreciar as atitudes específicas e inclinações com relação ao moral geral.

Para alcançar estes objetivos, as questões individuais devem ter forma objetiva, permitindo ao empregado indicar a preferência por meio de uma simples marca em uma das várias respostas apresentadas como possíveis.

Para tal efeito, questões típicas para desenvolver atitudes específicas são do gênero das que se seguem:

— Quando ocorre uma vaga, quantas vezes sentiu que a pessoa mais bem qualificada conseguiu a promoção?

( ) Raramente

( ) Às vezes

( ) Habitualmente

( ) Quase sempre.

- Que instrução recebe quando se introduzem novos métodos ou novo trabalho no seu serviço?
- ( ) Praticamente nenhuma instrução  
 ( ) Não tanta quanto eu desejava  
 ( ) Quase tanta quanto eu desejava  
 ( ) Tudo que eu precisava.
- Quando sobrevêm dificuldades no seu trabalho, há liberdade de solicitar explicações?
- ( ) Não há liberdade alguma  
 ( ) Razoavelmente há liberdade  
 ( ) Completa liberdade.
- Se sugere ao seu chefe algum meio melhor e novo para executar o seu trabalho, há probabilidade de conseguir recompensa por isto?
- ( ) Jamais receberia nada pela sugestão  
 ( ) Provavelmente nada conseguiria  
 ( ) Provavelmente conseguiria algo  
 ( ) Estaria certo de que seria recompensado.
- Que conclusão tira da comparação do seu salário com o que é pago para o trabalho da mesma importância e dificuldade em outras companhias?
- ( ) Mais baixo do que muitos de outros trabalhos igualmente importantes  
 ( ) Quase o mesmo  
 ( ) Mais alto do que muitos  
 ( ) Mais alto do que alguns.
- Caso tenha algum motivo de aborrecimento terá oportunidade de ser ouvido e merecer um tratamento digno?
- ( ) Muito pouca oportunidade  
 ( ) Pouca  
 ( ) Boa  
 ( ) Razoavelmente boa  
 ( ) Muito boa.

Além disso, o questionário deve indicar o sexo, o estado civil, idade por grupo (menos de 21, 22-25, 26-30, etc.), tempo de serviço (menos de 3 meses, 4-6 meses, 7-12 meses, 2-3 anos, 4-5 anos, etc.), grupos de salários e outros dados interessantes.

Prestígio, como diz White, está ligado ao moral. Uma organização que goza de alto prestígio atrai os melhores elementos humanos. A qualidade do prestígio explica razão por que homens de grande valor profissional e científico trabalham na administração pública em serviços de renome assegurado.

O prestígio do serviço público deve ser comparado com o prestígio da igreja, do exército, do comércio, da indústria ou de qualquer outro agrupamento definido.

White cita dois inquéritos interessantes levados a efeito em Chicago a fim de verificar o prestígio do serviço público comparado com o serviço privado. A conclusão geral é que, na América

do Norte, o serviço privado goza de maior reputação do que o público. Evidenciou-se, porém, que todas as pessoas que tiveram contato com o serviço público se manifestaram favoráveis a êle. White acha que o baixo prestígio estereotipado do serviço público decorre de outros fatores que não sejam pessoais.

Conforme expressavam Mosher e Kingsley, o moral, em sentido lato, êste estado de espírito que se revela pelo entusiasmo, lealdade, cooperação, dedicação ao serviço, orgulho do trabalho, constitui o fim de todo sistema de pessoal.

Todos os aspectos do programa de pessoal, desde o recrutamento até a aposentadoria, devem ser tratados de tal sorte que concorram para incentivar o moral do serviço. Entre os fatores que mais contribuem para isto encontram-se o sentimento de segurança no trabalho, o ajustamento perfeito no cargo, a compensação justa, promoções regulares mediante critérios objetivos, a garantia de segurança econômica durante períodos de doença, acidente e velhice.

Mas todo o problema do moral repousa na seleção e treinamento dos supervisores, tarefa esta da máxima importância em uma administração pública esclarecida.

Carece-se de chefes que não realizem trabalho pessoal mas que saibam conduzir a equipe de tal sorte que todos sintam satisfação real em concorrer para a obra comum. Para tanto é mister que os chefes tenham as qualidades de compreensão, cooperação e até uma espécie de camaradagem.

O funcionário público não é apenas um trabalhador. É um elemento de alta receptividade social, sentindo o influxo de influências reais e, às vezes, até imaginárias. O supervisor cômico de sua missão na administração pública moderna precisa possuir predicados de líder para dirigir o seu pessoal em todas as situações econômicas e sociais que aparecerem. Um líder não deve apelar para a autoridade do cargo que ocupa mas para a autoridade que decorre da experiência, de seus conhecimentos superiores e da compreensão — sobretudo, da compreensão e do entendimento de seres humanos dotados da aspiração material de não perder as oportunidades que porventura surjam na sua vida funcional.

(Capítulo do livro ainda inédito "Administração do pessoal no serviço público").

#### BIBLIOGRAFIA

- SCOTT, CLOTHIER, MATHEWSON e SPIEGEL — "Personnel Management" — 1941 — págs. 506-516.
- PIFFNER — "Public Administration" — págs. 249-252.
- WALKER — "Public Administration in the United States" — págs. 186-187.
- MERIAM — "Public Personnel Problems" — 1938 — págs. 225-259.
- RUIZ Y GOMEZ — "Principios Generales de Derecho Administrativo" — 1935 — págs. 410-441.
- WHITE — "Introduction to the study of Public Administration" — págs. 442-461.
- MOSHER e KINGSLEY — "Public Personnel Administration" — 1941 — págs. 533-557.