

orçamentária de um órgão politicamente responsável para cometê-la a um outro que não detém tal prerrogativa. Isso, na esfera dos princípios. Do ponto de vista pragmático, porém, não seriam menos prejudiciais os resultados. E tais inconvenientes de pronto se afirmarão concludentes se atentarmos, como aludimos de princípio, para a falta de aparelhamento do Ministério, para a

sua deficiência em matéria de adequada experiência tradicional, para a ausência de quadros convenientemente treinados para a especialidade, e, finalmente, o inevitável acréscimo de encargos aos já numerosos e complexos do Ministério em questão. Esse aspecto do problema, por si só, seria suficiente para atestar a inadequacidade da medida pleiteada.

## ORGANIZAÇÃO

### *O problema de avaliação do trabalho*

CUSTÓDIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA

**O** PROBLEMA de avaliação do trabalho é uma das permanentes preocupações dos responsáveis pela administração de países progressistas. De fato, uma orientação democrática de Governo impõe relêvo ao assunto, no interesse de poder certificar-se si a população recebeu os serviços reclamados.

Entretanto, é sabido, a necessidade de consideração do problema surge mesmo que se cogite da forma embrionária da organização — o esforço isolado de um só indivíduo — pois, mesmo aí, será forçoso que êle planeje, execute e controle, avaliando o grau de propriedade com que aplicou os esforços e os resultados finais obtidos.

À proporção, porém, que o volume e a complexidade do trabalho crescem e o indivíduo é obrigado a chamar pessoas em seu auxílio, especializando-se progressivamente na tarefa de dirig-las, aumenta a necessidade de avaliação, pois é o chefe o principal responsável pelo êxito da tarefa. Enquanto o número de auxiliares admite a sua localização em u'a mesma sala, sob as vistas do responsável, é possível realizar-se a inspeção direta e, pois, um permanente acompanhamento da progressão dos serviços. Basta que a empresa se vá expandindo e se instale em várias dependências, para ser difícil, e até mesmo impossível, a inspeção direta, que fornecia ao chefe as preciosas informações sobre o andamento dos serviços. Neste caso e na forma de organização mais complexa, isto é, quando a empresa projeta agências em localidades afastadas da séde, é pre-

ciso aparelhar a chefia com adequados meios de avaliação do trabalho, para que possa recolher dados informativos indispensáveis ao eficiente exercício da direção.

A experiência de trato com várias unidades da administração federal revelou-nos que o problema, entre nós, não tem merecido especial atenção, em muitos casos, por certo, pela falta de conhecimento de assuntos de técnica administrativa.

Ora, observamos a emissão de ordens, mais ou menos bem elaboradas, e a sua transmissão aos degraus da escala hierárquica, deixando-se, porém, de acompanhá-las com adequados meios de inspeção, o que vem acarretar, pela falta de presença da chefia, uma acentuada tendência de despeito às determinações nelas contidas. E' sabido que, acima de sanções severas, um chefe consegue ver cuidadosamente cumpridas as suas ordens, mostrando-se preferentemente vigilante na cobrança de informações sobre os resultados alcançados pelas mesmas.

Ora contenta-se a chefia com inspeções regionais diretas, ocorridas em intervalos espaçados, embora nem sempre consiga informações seguras, à vista da precariedade da visita e porque muitas vezes se deixa levar pelas aparências.

Ora, numa falsa assemelhação entre as funções de chefe e as de inspetor de alunos, concreta as suas preocupações no contrôle do indivíduo e não mede o resultado de seus trabalhos, criando, com isso, uma atmosfera geral de descontenta-

mento que se opõe terminantemente a quaisquer manifestações de espírito de colaboração.

Ora submetem-se os agentes subordinados a um exaustivo policiamento de contas, procedendo-se a demoradas pesquisas para a descoberta de firmas não reconhecidas, selagem insuficientes ou páginas não rubricadas, como si êste ritual complicado, por si só, permitisse avaliar a eficiência dos serviços.

Ora é a preocupação unilateral com estatísticas de entrada e saída de processos, como si a máquina administrativa fôsse montada, para consumir-se, e ainda sem muita destreza, na movimentação dos infundáveis caudais de papéis.

Em tudo isso, sem dúvida, os órgãos administrativos conduzem-se com falta de orientação, descendo a requintes de minúcias, ao mesmo passo que esquecem de considerar aspectos essenciais do assunto.

E' evidente que a primeira preocupação do administrador esclarecido deve ser a de obter resultados. Êsses resultados, no entanto, medem-se em termos de sua influência sôbre problemas sociais e econômicos que determinaram o aparecimento dos órgãos administrativos.

A falta de orientação segura traz, em muitos casos, sérias conseqüências para a psicologia do grupo de trabalho, pois subverte a ordem das coisas e acaba tornando os meios em fins. Chega-se mesmo a encontrar exemplos de uma nova espécie de desmemoriados, que não se ocupa com o que é principal e sim uma série de pormenores irrisórios, os quais conseguem surpreendentemente monopolizar os seus cuidados e atenções.

Êsse desperdício de energias, tanto mais icompreensível quanto se procure estimar as vultosas obrigações que pesam sôbre o Estado moderno, é um poderoso fator de atraso para a solução de questões de interêsse social, acentuando a já observada demora, que leva da identificação de um problema à afetivação prática de sua solução ("social lag").

Acrescentamos, ainda, que, em geral, pela falta de rumos na direção dos órgãos administrativos, o que leva a concluir que comumente se consomem muitas pequenas parcelas de verbas a serviço de aspectos secundários do problema, preferentemente a uma ação concentrada dirigida ao objetivo principal.

Por outra parte, entre nós o povo não se acha integrado no trabalho dos serviços públicos e não tem consciência de suas responsabilidades como poderoso e indispensável fator de colaboração. O contrário é o que ocorre em grandes democracias, como os Estados Unidos e a Inglaterra, onde vemos constituir-se em elemento de contrôlo dos atos administrativos, fazendo valer a cada passo os seus direitos e guiando com suas manifestações os responsáveis pela administração, sôbre como oferecer serviço cada vez mais útil.

"We want results" — é o sugestivo "slogan" que corre de bôca em bôca, a exigir maior cautela na orientação da causa pública, para que não se malbaratem energias com a movimentação de papéis, enquanto continuam em aberto problemas econômicos e sociais que dão a medida da ineficiência dos serviços que ainda são reclamados.

Mas quais os tipos de avaliação do trabalho, de que pode dispor o responsável por um órgão?

Donald Stone, grande técnico e emérito professor, com a sua característica sistemática de exposição, responde a nossa pergunta (vide "The Management of Municipal Public Works").

A avaliação do trabalho é a comparação da coisa a medir — o trabalho — com a unidade tomada para base, isto é, o padrão, cujas características foram previamente determinadas.

Isto posto, para a solução do problema de avaliação do trabalho, pode o administrador considerar um dos seguinte objetos:

a) *o esforço* — a medição do esforço refere-se à avaliação da extensão ou quantidade de energia humana e mecânica consumidas no trabalho. Por exemplo: o total de homens-horas e equipamentos-horas dispendidos no calçamento de uma rua.

b) *a produção* — esta avaliação cogita do que foi feito, isto é, o trabalho produzido, não se refere nem ao esforço que o trabalho requereu e nem aos resultados alcançados com a realização do trabalho.

c) *o custo* — é a medição do gasto de esforço ou da produção, expressa no denominador de unidades financeiras.

d) *a eficiência* — a avaliação da eficiência representa, em sentido restrito, a relação entre esforço e produção e em amplo sentido o grau em que os resultados desejados são atingidos, dentro dos recursos com que se contou.

e) a *adequação* — é a avaliação da maior ou menor propriedade com que o esforço ou a produção realizados atinge a um determinado resultado.

f) *avaliação dos resultados* — é a medição da tarefa realizada, na forma por que atinge aos últimos objetivos visados, tendo em conta a adequação, inteireza e qualidade respectivas.

Conhecidos, assim, os diferentes tipos de avaliação do trabalho, terá forçosamente o administrador, em cada caso, que estudar e determinar o respectivo padrão, isto é, a unidade de medida, a qual, como sabemos, deve ser homogênea com a grandeza de medir — o trabalho. A falta de homogeneidade acarretaria uma avaliação ilusória, uma vez que permitiria considerar, apenas, aspectos menos importantes do trabalho (como, por exemplo, aconteceria, si pretendessemos medir a tarefa de um consultor jurídico, por estatística de processos entrados e saídos).

Além disso, na administração pública existe grande variedade de trabalho, desde os de natureza muscular, como até aqueles em que predomi-

na a atividade mental. A avaliação neste último caso não pode realizar-se objetivamente.

Do ponto de vista do interesse democrático, a medição de resultados é a que mais diretamente interessa, dado que, por seu intermédio, é possível corrigir os desvios de rumos ocorridos na direção dos órgãos administrativos.

O encontro das verdadeiras finalidades encarregar-se-á, ainda, de reajustar automaticamente a má distribuição de esforços dentro de cada unidade administrativa, dando sentido ao trabalho de cada qual.

O problema de avaliação do trabalho é, como vemos, de grande oportunidade para nós. A sua eficiente solução permitiria, ainda, ao Executivo, poder dar ao Legislativo informações preciosas sobre a conduta dos serviços públicos, facilitando assim o exame sistemático de seu desenvolvimento.

Divulgando permanentemente e orientando dados informativos sobre o assunto, iríamos conseguir afinal a indispensável colaboração do povo, aumentando, do mesmo passo, o prestígio e a aceitação dos serviços públicos.

## ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

### *Acumulação de proventos de aposentadoria*

ERMELINDO BORSATTO

#### ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA

**O** PINANDO em processo que o Ministério da Guerra submeteu à apreciação do D. A. S. P., a Divisão de Pessoal foi de parecer que o recente Decreto-lei n.º 8.821, de 2 de janeiro de 1946, revogando os Decretos-leis ns. 2 043-40 e 5 643-43 e revigorando, outrossim, os artigos 9.º e 11.º do Decreto-lei n.º 2.004-40, permitiu a acumulação de proventos de aposentadoria.

2. Justificando o seu parecer, a Divisão de Pessoal esclareceu:

a) que, de acôrdo com o art. 9.º do Decreto-lei n.º 2 004/40, era permitida a acumu-

lação de proventos de aposentadoria ao associado obrigatoriamente filiado a mais de uma instituição de previdência social;

b) que o art. 11 do mesmo Decreto-lei dispunha ser lícita a acumulação de benefícios concedidos pelas instituições de previdência social com o de aposentadoria ou pensão pago pela União, Estados e Municípios;

c) que pelo Decreto-lei n.º 2.043 de 27-2-40, foram êsses artigos revogados;

d) que, pelo Decreto-lei n.º 5.643, de 5-7-43, foi expressamente proibida a percepção acumulada de proventos de mais de uma aposentadoria, pagos pelos cofres públicos federais, estaduais ou municipais, Caixas ou