

# Horários e regimes de trabalho

## Questões marginais

JOSÉ PALMÉRIO

Técnico especializado do D.A.S.P.

### PROBLEMA REGIONAL

SÓ dentro de bem definidos limites é que o problema dos horários cabe ficar ao livre arbítrio de cada administrador particular. As normas gerais de organização do trabalho em função das horas do dia e da duração da jornada individual devem ser traçadas por autoridades centrais que, em cada região, estejam em condições de encarar com superioridade e enfrentar com êxito as múltiplas questões correlatas, de diversas ordens, e cuja solução tem de ser obtida necessariamente em conjunto: habitação, transportes, tráfego, comunicações, limpeza pública, abastecimento, instrução, serviço militar, recreações e tantas outras, que seria inútil mencionar aqui, mas que um consciencioso organizador dos horários de uma cidade não pode deixar de levar em conta.

E para fazer face a tão grandes e cada vez crescentes responsabilidades, o Serviço Público precisa contar com pessoal bem instruído, bem treinado, mas, sobretudo, bem disposto psicologicamente a desempenhar com ardor as suas funções específicas de administrador, que requerem capacidade de decisões rápidas, contínua iniciativa, vontade de pesquisar, produzir e inovar.

A ciência da Administração enfrenta, ainda, a solução satisfatória destas três questões práticas de maior importância e relacionadas com o problema dos horários e regimes de trabalho: salários, tempo disponível para o aperfeiçoamento dos servidores e, por último, seu treinamento e preparo, inclusive sócio-cultural, para o exercício das funções mais elevadas e que são as suas verdadeiramente específicas: *organização, direção, chefia*.

Foi isso, mais ou menos, o que nos fez lembrar um dos dignos debatedores, na Segunda Reunião Mensal de 1945, da Divisão de Aperfeiçoamento, quando se tratou do tema "Horários de Trabalho",

e de que deu fiel notícia e resumo, em seu número de julho próximo passado, esta apreciada Revista.

As considerações que seguem visam esclarecer alguns dos numerosos pontos que, por não pertencerem propriamente à matéria, não puderam, como é natural, ser suficientemente desenvolvidos naquele certame. Nunca é demais, porém, discutir tais assuntos marginais.

### MELHORES SALÁRIOS, PRIMEIRO, OU MELHORES HORÁRIOS?

A primeira cousa em que se pensa ao cogitar de melhoria de vida, e mesmo de eficiência de serviço, é, quase sempre, na melhoria dos salários. E' óbvio que sem salários suficientes, por mais abnegados que sejam os servidores, muitos acabam se empregando fora em outras atividades remuneradas, tornando inútil e até contraproducente a diminuição da jornada (mais aparente que real), por nós defendida, tão só para permitir ao servidor que se aperfeiçoe ou, quando menos, cuide de sua saúde, corpo e espírito e de seus ineludíveis interesses privados, e a fim de, na repartição, poder produzir mais e melhor.

Da pluralidade de empregos, dos "bicos" — como se chamam essas atividades complementares de remuneração — decorre, quase sempre, não só uma parada do desenvolvimento cultural e profissional do servidor, cansaço e desinteresse pelas tarefas difíceis e pelos novos problemas, como, ainda, uma quebra de lealdade para com o principal empregador, embora tudo isso freqüentemente fique bem camuflado a fim de salvar as aparências e, inclusive, a própria tranqüilidade de espírito do empregado.

Examinando com imparcialidade o caso brasileiro — que, como já assinalamos, é sob vários aspectos um caso *clínico social*, de desajustamentos



e de deficiências, de saúde e de educação, inclusive no sentido que dão as expressões: bem criado e malcriado — há de se convir que, *em regra, e não sem felizes exceções, se o que ganha o servidor não basta para o de que êle carece, também o trabalho que presta não vale presentemente o que custa ao Estado* e que, no nosso como em todos os Serviços Públicos, há tarefas simples, mecânicas de fácil aprendizado, que jamais poderão ter remuneração elevada e que não devem também, por vários motivos, ser permanentemente exercidas por um indivíduo de evolução normal. Ainda há pouco, opinou de acôrdo com êsse mesmo ponto de vista o Sr. La Guardia, o famoso Prefeito de New-York, em discurso que a a *Revista do Serviço Público* trancreveu em seu número de abril dêste ano. Postas as cousas neste pé, o que nos cabe em primeiro lugar — parece-nos — é resolver o problema de melhorar a qualidade do trabalho e do trabalhador, fazer êste valer mais, merecer mais, e facilitar-lhe a passagem de um serviço a outro, de mais alta qualidade, mediante provas e concursos, à medida que fôr adquirindo as correspondentes aptidões.

O simples aumento geral dos salários enfraquece os efeitos da política de seleção e de aperfeiçoamento, enquanto que o aumento do número de cargos bem remunerados e as facilidades de preparo técnico vêm prestigiá-la.

Saber como e a quem remunerar melhor é outra questão, sôbre a qual, contudo, se nos afigura indispensável dizer aqui algumas palavras a fim de prevenir preconceitos sôbre o plano que se vai propor, e sãstifazer, sem demora, a curiosidade de leitor, provàvelmente intrigado com algo de paradoxal que poderá ter encontrado naquilo que já foi exposto.

Assunto tão vasto e que toca em interêsses tão sentidos, o dos salários, precisa sempre ser abordado com delicadeza e cautelas. Haveremos de prescindir de quaisquer divagações teóricas, citações de doutrinas. Desejamos tão sòmente assinalar que, do ponto de vista econômico geral, não ignoramos que o que mais importa é baratear a vida, impedir a subida e forçar a baixa de preços, coibir os lucros extraordinários, combater a exploração, cercear o luxo corruptor, assim como os imensos desperdícios comerciais e industriais que se observa sob o regime de concorrência desenfreada, de economia completamente sôlta, que já

não mais se segue em nenhum Estado dos que estão liderando o mundo: chamem-se Inglaterra, EE. UU. ou Rússia.

Será preciso também, entre outras medidas esquecidas, mas ligadas ao problema aqui em estudo, aumentarmos a capacidade de trabalho privado de cada cidadão, incrementarmos e racionalizarmos a esquecida produção doméstica e a pequena agricultura suburbana, dois dos principais fatores na manutenção dos padrões de vida. Não esquecer, com efeito, que êstes vêm caindo assustadoramente entre nós, devido, também, ao quase abandono de quase tôdas as atividades caseiras e a uma excessiva comercialização e industrialização descabida nos mesmos setores: restaurantes, hotéis, apartamentos, lavanderias, produtores de gêneros alimentícios, armazéns, etc., ao abuso dessa pequena mão de obra paga, que a remodelação dos horários do trabalho fora de casa, em parte, permitirá evitar-se; e, por último, a causas de organização do trabalho e de educação do povo, inclusive economia que, também, precisam ser encaradas.

Aumentar os salários, tolerando o aumento dos preços das utilidades e deixando a vida e tudo mais correr como está, é um jôgo simplista que apenas terá o efeito de levar ainda mais longe a desmoralização dos nossos "números": uma dúzia de ovos ou um bife por quinze cruzeiros, e a jornada de um modesto limpador de hortas a vinte ou trinta!

Mas, admitindo que, mesmo reajustados os preços, continuem os salários de alguns dos servidores a não bastar para satisfação de suas necessidades, e ainda que já se esteja tratando do problema de valorizar o seu trabalho, melhorando-o em sua qualidade, o que nos parece mais acertado é começar por um desdobramento dos cargos de chefia, sub-chefia, das funções gratificadas e de confiança, nos casos onde fôr manifesta a sobrecarga de tarefas e onde o exercício real, efetivo, destas estiver sendo feito pelos auxiliares, porque com uma só medida atingiremos a vários objetivos: estimularemos o aperfeiçoamento do servidor, ficando com o recurso de fazê-lo voltar ao lugar normal quando der mostras de ter caído na rotina ou se revelar inepto ou desinteressado; aumentaremos as oportunidades de treinamento e exercício nas funções de nível elevado; aliviaremos a sobrecarga de trabalho das chefias — que, quando se verifica, acarreta enorme prejuízo para



o serviço e para os ocupantes desses cargos e constitui uma anomalia que se atribui precisamente à falta numérica de pessoal apto; e, por fim, facilitaremos a administração dos expedientes longos, dos "serviços contínuos", medidas que, ao nosso ver, são de adoção inadiável, urgente.

#### TURNOS DE 4 HORAS PARA OS SERVIDORES E EXPEDIENTES CONTÍNUOS PARA AS REPARTIÇÕES — A SEMANA INGLÊSA — O 2.º TURNO BI-MENSAL

Ao expormos, na Reunião de maio, já mencionada, da Divisão de Aperfeiçoamento do D. A. S. P., as principais conclusões a que havíamos chegado a respeito dos regimes de tempo de trabalho para os servidores públicos, manifestâmo-nos pela adoção, em muitos casos, da jornada apenas de 4 horas diárias, exceto duas vezes por semana, em que um 2.º turno de outras 4 horas, após intervalo de idêntica duração, será exigido a fim de completar o total de 32 semanais, em vez das 33 agora exigidas.

Essa é uma das idéias que, à primeira vista, pode ferir às pessoas que não fizeram um reflexivo exame da matéria.

Em primeiro lugar, não se deve esquecer a exigência de 32 horas na forma sugerida, representando, na realidade, um aumento de tempo tomado ao servidor, pois se a êste se pedem, hoje 33 horas, também se lhe concedem, diariamente, 20 minutos para o "lunch", o qual, na prática, consome mais. Não pode restar dúvida de que, no sistema proposto, recuperando-se êsse tempo perdido e o das outras interrupções a que é forçado, fisiológica e psicologicamente, quem fica afastado de casa longas horas, e impondo-se uma permanência rigorosa do servidor no local de trabalho, não iremos encurtar a jornada e, sim, aumentá-la. Não se deve esquecer, finalmente, que, igualando os sábados aos outros dias úteis, recuperaremos todo êsse dia, que, na forma atual, por estar sob um regime *excepcional* de 3 horas e *fora dos horários habituais*, destacando-se, assim, em tudo, dos demais, acabou por ser sacrificado. E não é só a atitude dos servidores nesse dia, mas a do próprio público, que facilita êsse "enforcamento", hoje, tácito e, clássico, mas que constitui uma anomalia que os novos horários regulares, iguais, corrigirão, naturalmente.

A chamada semana inglesa, examinadas bem as cousas, revela-se não conveniente nem aos interês-

ses do serviço e nem aos dos servidores. Êstes, talvez, a peçam como o meio que se lhes afigura mais simples de diminuir a semana de trabalho, passando a dispor de mais tempo para cuidar de seus inevitáveis assuntos privados. Ora, como é fácil de ver-se, o sistema dos expedientes longos e do revezamento das turmas no Serviço, nos numerosos casos em que isso é possível, é, para aquê- le fim, muito mais prático: não deixa interferir os interêses do empregado com os do serviço e a ambos satisfaz em maior grau. As variações de freqüência do pessoal, por motivo de férias, descanso semanal e outros, jamais deveriam repercutir no atendimento do público e na marcha da produção. Tampouco, deveríamos conceder que à forçada pausa do domingo que também nem sempre se justifica, ainda se acrescentasse a do sábado, agravando-se a já excessiva morosidade de nossa precária vida econômica. Conciliar e respeitar os interêses em jôgo é uma simples questão de organização. A sucessão dos turnos de 4 horas — nos casos em que numa mesma grande oficina ou escritório haja vários servidores com tarefas idênticas: recebedores, pagadores, datilógrafos, revisores, telefonistas, e tantos outros de alta ou baixa categoria — oferece tantas vantagens que não poderiam deixar de ser aproveitadas sempre que houvesse pessoal múltiplo para uma mesma função. Vamos até mais longe, e defendemos a idéia de que essas vantagens são as que melhor justificam as fusões e concentrações de emprêsas para que se possa delas obter um serviço contínuo e econômico, mesmo em se tratando de "oficinas ou agências" de natureza não absolutamente idêntica, mas cujos funcionários possam facilmente acumular, em todo ou em parte, os respectivos serviços, tal como já sucedeu com os Correios e Telégrafos, e outros. Voltaremos um dia a tratar com maior detalhe dêste tema econômico-administrativo de indiscutível atualidade.

#### A QUALIDADE DO SERVIDOR E A QUALIDADE DO SERVIÇO

Para os indivíduos formalistas, que querem ver no homem apenas uma máquina imutável, obediente a regulamentos, tementes aos chefes, por disciplina moral ou por necessidade de ganhar o pão, bastará, de certo, o saber que, sob o sistema aconselhado, o trabalho continuará a ser exigido no mesmo número de horas, que haverá até ganho de



algumas com a recuperação dos sábados, com a supressão das interrupções, que já não mais se justificarão; que o serviço correrá mais a contento do público e que, mesmo que haja aumento de despesas decorrentes do aumento da vigilância, provavelmente, em muitos casos, verificar-se-ão notáveis economias, mercê do maior aproveitamento das instalações, maquinária etc. Finalmente, que, dada a possibilidade de uma melhor acomodação do funcionário a um dos diferentes "quartos" do horário geral, é de se prever, só por isso, um aumento da capacidade de produção, um nítido aumento quantitativo, independente de qualquer modificação de qualidade.

O que, entretanto, julgamos poder esperar de muito maior importância que tudo acima mencionado, são as transformações qualitativas que, inevitavelmente, ocorrerão tanto no que concerne ao trabalhador como ao trabalho em si mesmo. Esse assunto mereceria, como outros, um tratamento especial e demorado. Enquanto, porém, aguardamos o momento mais adequado para fazê-lo, cabe deixar aqui algumas notas.

Primeiro, é de se prever que um grande número dos servidores, podendo acomodar melhor suas horas de trabalho aos estudos, realizar com calma o seu preparo técnico e os ensaios profissionais no campo de sua predileção, deixarão, colimado que fôr esse nobre objetivo, os modestos empregos em que se mantêm somente pelo simples e naturalíssimo motivo de não terem achado outro e não possuem recursos para se habilitar à carreira a que aspiravam. O número dos que se encontram nesse caso é e será enorme por muito tempo. Ilustrativo foi o que se verificou, a respeito, com os veteranos, desde a 1.<sup>a</sup> Grande Guerra, os quais, consultados, raramente manifestaram o desejo de voltar às profissões primitivas quando estas não haviam sido por eles livremente abraçadas.

Ora, essa saída representa um alto negócio para o Serviço Público, que fica livre de todos os que ali se encontram de má vontade e por "não ter outro remédio"; e, por outro lado, ganha o país com a aquisição de pessoal habilitado e disposto a cooperar naquilo de que gosta e para o que se preparou adequadamente. A sobrecarga administrativa que essa modalidade, o "turn-over", virá causar, será recebida como um êxito e um estímulo por, todos os que alcançarem o grande e positivo significado dessa mobilidade ocupacional. Fazer

frente a ela e a tôdas as outras complicações que do sistema decorrerem, será *precisamente*, uma das maiores e mais dignas tarefas do genuíno administrador do futuro. O Serviço Público passará, então, a preparar e a ajudar a preparar homens para todos os demais serviços do país, não só ténicamente aptos e com conhecimentos e prática de administração, como também imbuídos de espírito público.

Não me parece, por outra, deva ser considerado pertencente à "carreira pública", "serviço civil", "função pública" um indivíduo pelo simples fato de trabalhar, de estar empregado numa repartição do Govêrno, do mesmo modo como não há de se considerar, do ponto de vista profissional pròpriamente dito, como sendo uma "ferroviária", a simples lavadeira de guardanapos do restaurante de uma estrada de Ferro.

Para os casos dessas profissões-auxiliares, julgo mais fácil preparar boas condições de entrada e de saída do que encontrar, dentro dos Serviços Públicos, para os nela empregados, um sistema justo de acesso, porque o número dos que nesses Serviços merecem e podem ser altamente remunerados é, em tôda parte, desproporcional aos de natureza auxiliar, mecânica, rotineira, subalterna... e o recrutamento para êles é feito entre pessoal com instrução, habilitação e categoria muito diversas.

Garantir a estabilidade do servidor é, sem dúvida, uma obra meritória; mas torná-lo capaz de dispensar, mercê do aperfeiçoamento, a estabilidade de emprego, ultrapassar, em proveito seu, o "tecto" dos cargos medíocres e poder prestar melhores serviços ao país, em outros setores, inclusive da própria Administração, quando houver, lugar se me afigura muito mais meritório ainda.

Segundo: Dependendo o acesso aos altos cargos da capacidade e do mérito dos indivíduos (profissional, cultural, moral e cívico), todos aquêles, já servidores, que forem dotados de autêntico pendor para as carreiras da administração pública tratarão de aproveitar as comodidades dos novos tipos de horário em benefício de seus estudos, sua cultura, seu aperfeiçoamento.

E, assim, as relações pessoais entre subalternos e superiores, funcionários e público, tomarão um caráter mais elevado de respeito mútuo, cortesia e solicitude, graças ao regime de superação individual e de escolaridade intensa e contínua a que o



servidor estará submetido. Vai enorme diferença entre os serviços que podem prestar um "boy", um datilógrafo, uma telefonista que freqüentemente escolas e se preparam para cargos mais bem qualificados, do que os que podem prestar outros servidores extenuados por uma jornada longa e incômoda, sem tempo ou disposição para adquirir qualquer modalidade de cultura, e cujo convívio social se realize em meios tais que os fazem, dia a dia, apresentar-se em pior forma.

Terceiro : Também não há por onde se duvidar de que, no dia em que os horários de trabalho estiverem melhor colocados no ciclo das 24 horas, numerosas pessoas aptas e dispostas para o serviço público, mas que não precisam sujeitar-se à vida segregada a que obriga o atual regime, mais empastador que longo, alistar-se-ão no Serviço Civil, ao invés de continuar ociosos ou de se entregarem a emprêsas de duvidosa utilidade pública.

Quarto : As transformações na personalidade dos servidores, que, inevitavelmente, decorrerão das transformações operadas no seu método de vida, mercê de um novo sistema de trabalho mais intenso e melhor ordenado, por sua vez, originarão transformações na qualidade e na intensidade do trabalho, de modo que, além do acréscimo real de horas úteis e melhoria das condições externas já expostas, passaremos a contar com um fator novo e decisivo : o aperfeiçoamento da qualidade do trabalho. Esta, talvez, seja uma das maiores lições da psicologia dialética, que nos ensina a atentar para a enorme influência que exerce sobre o modo de trabalhar dos homens, o modo de vida que levam fora do trabalho e, reciprocamente, na influência da duração e da disposição da jornada sobre a conduta do indivíduo, fora da sua oficina : no âmbito da família, da sociedade, nas suas atitudes e convicções políticas, religiosas, etc. Com efeito, a apatia, a morosidade, a rotina, a sociabilidade superficial, o desinteresse cultural, o pessimismo, o criticismo inoportuno e destrutivo, o

derrotismo suicida e outros defeitos — de que se incrimina universalmente o "burocrata" e que os nossos observadores limitados querem enxergar só nos brasileiros, como mais uma dessas estultas questões de raça — são imperfeições, em larga parte determinadas pelo sistema de trabalho e pelo gênero de vida imposto pelos "empregos". Sem meios para praticar esportes ou trabalho manual corretivo e educativo sem sossêgo e tempo suficiente para empreender estudos sérios, sem o descanso necessário e oportuno, sem convivência edificante com pessoas mais educadas; dispondo apenas de duas "pontas" de dia, quase inaproveitáveis, para as múltiplas atividades culturais estimulantes de que carece um homem para se manter em plena forma e se desenvolver harmoniosamente; submetido a um regime de trabalho frouxo, protelatório, interrompido, anônimo, vazio de interesses, sem poder de iniciativa, desligado de responsabilidade imediata; impedido, durante largas horas, de participar da vida integral da cidade, o "funcionário", exceto quando dotado de uma fibra excepcional, insensivelmente acaba amoldando o seu espírito, seu corpo, seu ritmo de vida e sua conduta ao ritmo e à natureza do trabalho burocrático.

Ao invés, um novo ritmo intenso, de trabalho ininterrupto, com responsabilidades imediatas perante o público, seus companheiros e dirigentes, levá-lo-á, sem dúvida, a um novo tipo de conduta enérgica, empreendedora, fecunda, ousada. E, por outra parte, jornadas de trabalho bem distribuídas permitirão, por sua vez, a organização de programas de vida pessoal, intensivos, variados : esportes, estudos, trabalho, recreação, alimentação e exercícios, cada qual em seu momento justo, no lugar adequado. Este é o gênero de dinâmico, construtivo, que podemos e devemos planejar para o Servidor, como parte integrante do vasto Serviço Público.