

O pessoal na economia de guerra

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I — O AUMENTO DO PESSOAL

MUITA gente adquiriu o hábito de considerar a guerra atual como uma "guerra de material". Entretanto, o material não se produz por si mesmo; a guerra de material exige com efeito pessoal particularmente numeroso. Na fase preparatória cálculos feitos em diversos países mostraram que, para cada soldado, quatro civis eram necessários para fornecer o material — material no sentido mais amplo do termo, compreendendo também víveres, alojamento ou acampamento, etc. Com o crescimento dos exércitos essa relação aumenta, isto é, o número do pessoal que se ocupa da fabricação do material cresce também, mas não com a rapidez com que aumenta o número de homens que o utilizam. Isso foi observado durante a primeira guerra mundial e agora se repete.

Poder-se-ia supor que, à medida que se amplifica o setor militar da população e que, por conseguinte, o número de civis diminua, diminuiriam igualmente os encargos da administração civil. Mas tal não acontece. Em todos os países beligerantes as tarefas da administração civil se multiplicam ao curso da guerra e exigem o aumento incessante do pessoal. A maior parte desse pessoal tem que se ocupar também do material, não do material de guerra, mas daquele indispensável ao abastecimento da população civil, especialmente de sua distribuição justa e equitativa, ou seja do racionamento.

Durante a primeira guerra mundial o pessoal incorporado ao serviço civil norte-americano (só o pessoal efetivo) passou de 292.291 pessoas em 30 de junho de 1916 a 326.899 a 30 de junho de 1917, pouco depois da entrada do país na guerra, e a 642.432 a 30 de junho de 1918. Depois do armistício o pessoal diminuiu na cadência de cerca de 50.000 por ano, para atingir a 30 de junho de 1923 ao mínimo de 411.593 pessoas.

Esse número era ainda 27% superior ao de 1916, mas a progressão nada tinha de extraordinário. Já antes da guerra o pessoal do serviço civil tinha a tendência para crescer de número continuamente, assumindo por vezes uma cadência mais acentuada. A guerra passou sem deixar uma "inflação" do aparelho administrativo.

Não ousamos fazer prognósticos sobre a evolução do após-guerra, mas até agora o movimento do pessoal na Administração Pública dos Estados Unidos tem se desenvolvido essencialmente da mesma maneira que durante a outra guerra, com essa diferença apenas: os Estados Unidos já tinham, na fase de não beligerância, depois de maio de 1940, reforçado grandemente a defesa nacional e organizado a economia de guerra. Em consequência vemos, já depois dessa época, um grande aumento do pessoal. Eis as cifras que nos dá o Relatório da "Civil Service Commission", órgão central da administração do pessoal:

31 de dezembro de 1938	861.914
30 de junho de 1939	920.310
31 de dezembro de 1939	932.305
30 de junho de 1940	1.002.820
31 de dezembro de 1940	1.119.649
30 de junho de 1941	1.358.150

Nos dois primeiros anos da guerra na Europa o pessoal da Administração Pública nos Estados Unidos tinha já aumentado de 400.000 pessoas. A maior parte delas pertencia aos serviços do War Department e do Navy Department (Ministérios da Guerra e da Marinha, respectivamente). As diversas repartições da economia de guerra figuravam na cifra citada, a 30 de junho de 1941, com 3.691 funcionários somente. Em dezembro do mesmo ano, quando a nação entrou na guerra, o pessoal dessas repartições excedia 20.000, havendo depois o seu número multiplicado.

A execução do programa econômico fixado pela mensagem do Presidente Roosevelt de 27 de abril de 1942 requer ainda mais pessoal. Enquanto a economia de guerra se limitava ao aumento da produção, compra do material, fixação dos preços de certas matérias primas, — algumas centenas ou, a rigor, alguns milhares de funcionários bastavam para cada repartição encarregada dessas tarefas. Porém, a fixação geral dos preços e o racionamento de certos produtos pelo sistema de cartões — introduzido primeiro para o açúcar e para a gasolina — tornam necessário um vasto quadro de pessoal para o controle. O Sr. Leon Henderson, administrador dos preços e organizador do racionamento do açúcar, recentemente pediu 90.000 novos funcionários, afim de fiscalizar os dois milhões de estabelecimentos industriais e comerciais submetidos ao controle dos preços. A cifra não parece exagerada se considerarmos que, na Inglaterra, 60.000 funcionários se ocupam da mesma tarefa.

Mesmo sem esse novo contingente, parece certo que, ao fim do terceiro ano da guerra mundial, o total do pessoal na Administração Pública dos Estados Unidos excederá de mais de meio milhão o efetivo de antes da guerra.

II — RECRUTAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DO PESSOAL

Quando começou a guerra na Europa, os Estados Unidos não tinham ainda dominado a depressão econômica que atacara o país depois do segundo semestre de 1937. O número de sem-trabalho se elevava, segundo estatísticas da "National Industrial Conference Board" (organização dos empregadores), em setembro de 1939, a 8.192.000 e, em maio de 1940, quando foi inaugurada a organização da economia de guerra, o número era de 8.822.000; segundo a avaliação da "American Federation of Labor" (organização operária) 9.439.000 e 9.977.000 pessoas respectivamente estavam sem trabalho nessa época.

Esse número tão alto de homens e mulheres desempregados, constituindo em tempo de paz uma carga pesada para as finanças e para toda a economia nacional foi, entretanto, uma grande vantagem: facilitou grandemente a organização da economia de guerra. Graças a esse enor-

me reservatório de "força humana" (*), foi possível construir milhares de fábricas e nelas por a trabalhar milhões de operários, sem que as indústrias existentes sofressem entraves em sua atividade. Os novos setores da economia, criados pelos reclamos da defesa nacional, não vieram tomar o lugar de outros, como aconteceu nos países beligerantes da Europa, mas constituíram de fato um crescimento da atividade econômica.

A abundância de "força humana" permitiu também à Administração Pública completar o seu pessoal, sem desfaltar os escritórios industriais e comerciais e sem reduzir as exigências quanto ao nível de seus funcionários. Os ministérios que mais necessitaram de novo pessoal civil, como os da Guerra e da Marinha, continuaram a selecioná-lo segundo o regulamento do "Civil Service Act" (1). A maior parte dos novos funcionários, entretanto, ficava fora do Estatuto do Civil Service, na categoria de extranumerários.

Nos diversos "Offices" e "Divisions" da economia de guerra que foram constituídos fora da administração ordinária e diretamente subordinados ao Presidente, o recrutamento do pessoal se efetuou quase sempre com um mínimo de formalidades. Os chefes desses órgãos vinham, na maioria, da economia privada e traziam sempre os seus secretários e outro pessoal de confiança. O governo dava-lhes grande liberdade na escolha dos seus colaboradores, não apenas dos subdiretores e técnicos, mas ainda do pessoal auxiliar. Queria-se evitar, tanto quanto possível a "burocratização" desses órgãos, os quais devem exercer atividade de similar à de uma organização industrial e comercial em vez de se ocuparem das tarefas normais da Administração Pública.

Seria, entretanto, errôneo deduzir que em Washington se considerou a questão do pessoal uma questão secundária. Se desde o começo toda a organização da economia de guerra foi subordinada à idéia do material, grande atenção foi prestada também ao problema do pessoal.

(*) O autor emprega no original a expressão "manpower", a qual tem sido traduzida por "mão de obra". Preferimos a tradução literal "força humana", uma vez que a expressão "mão de obra" se acha ligada à idéia do trabalho exclusivamente manual.

(1) A. Augusto de Bulhões "Elementos para um programa de administração de pessoal". Revista do Serviço Público janeiro de 1942 pgs. 28 e segs. maio de 1942, pgs. 44 e segs.

Como selecionar, treinar, compor e coordenar o pessoal para obter, em um mínimo de tempo, a produção máxima de material? Foi sob essa forma que se apresentou o problema eterno do pessoal na economia de guerra.

Os organizadores da economia de guerra nos Estados Unidos esforçaram-se em resolver este problema por meio do "Scientific Industrial Management". Já em 1940 foi criada, no quadro da NDAC (National Defense Advisory Commission), uma Labor Division (Divisão do Trabalho), sob a direção do Sr. Sidney Hillman, antigo leader da União dos Operários da Indústria do Vestuário. Essa Divisão, que mais tarde passou a integrar o OPM (Office Production Management), e que atualmente integra o WPB (War Production Board), não só se ocupa das questões sociais resultantes da economia de guerra, mas também do recrutamento e da educação técnica dos operários. Diversas escolas para a formação de operários especializados destinados à indústria aeronáutica e a outras indústrias de guerra foram por ela fundadas.

Todavia, a instrução técnica dos operários não satisfaz as exigências da economia de guerra. A instrução exige tempo e a indústria tem necessidade imediata de pessoal. Apesar dos milhões de braços de que dispõe o país, não há especialistas em número suficiente para os múltiplos trabalhos de precisão que a fabricação de material exige. Tem-se então que adaptar o *processus* do trabalho ao número de especialistas disponíveis. É uma nova modalidade do Taylorismo, particularmente interessante para os países que não dispõem de técnicos especializados.

A Labor Division elaborou diversos esquemas para mostrar de que modo se pode proceder para economizar especialistas. A produção de uma peça de certa máquina, por exemplo, que em tempo normal ocupava mecânicos especializados, é agora dividida em quatro operações diferentes. O especialista só executa uma, a mais difícil, enquanto que os operários não especializados executam as outras três (2).

Nos primeiros tempos da economia de guerra podia-se permitir aos Estados Unidos uma cer-

ta liberalidade no emprego da mão de obra. Não se calculava rigorosamente o número de operários empregados nessa ou naquela fabricação. A rapidez da fabricação era o único critério. Ultimamente, entretanto, a questão do pessoal assumiu um outro aspecto. A maior parte dos desempregados foi absorvida ou pelas indústrias de guerra ou diretamente pela Administração Pública. Não se pode falar ainda de uma verdadeira falta de pessoal, tal como existe em outros países beligerantes; mas pode-se prever com certeza que essa falta se fará sentir nos Estados Unidos também, se se admite que qualquer estabelecimento industrial ou comercial pode ocupar, em número ilimitado, operários e empregados de escritório, e contratar novo pessoal.

No próximo ano, 13 milhões de homens deverão trabalhar nas indústrias de guerra, afim de cumprir o gigantesco programa de material. Outros vários milhões serão chamados às armas. O problema da "força humana" será então da mais alta atualidade e serão necessárias medidas preventivas para resolvê-lo.

Sob ainda outro ponto de vista, uma solução imediata se impõe. Até aqui todos os órgãos (Departamentos, Offices, Boards etc.), encarregados da organização da economia de guerra escolhiam e aumentavam seu pessoal sem consideração às necessidades dos outros. A Labor Division não podia agir nesse terreno sem autorização do War Production Board, ao qual está subordinada. Mas já um organismo vizinho, o Office of Price Administration, gozava de independência no recrutamento de seu pessoal.

Na indústria de guerra a situação era a mesma, ainda com a diferença de que os operários podiam trocar cada semana o seu "job" para trabalhar em outra usina onde fossem mais bem pagos. A consequência foi uma grande instabilidade na composição do pessoal, o que inevitavelmente vinha travando o bom funcionamento do trabalho. A fixação de todos os salários ao nível atingido em abril último, reduziu até um certo ponto as migrações de operários e empregados, sem as suprimir inteiramente, porque os salários não foram uniformizados, mas simplesmente sustados em sua subida; assim a competição no mercado do trabalho e a tentação de procurar melhor lugar continuaram.

(2) Office of Production Management. Labor Division. "Training within Industry — A challenge". Washington 1941.

Em abril último o Presidente Roosevelt iniciou uma grande reforma para resolver os diversos problemas do pessoal na economia de guerra. O primeiro passo foi a criação de um organismo administrativo central. Considerando que a questão do pessoal interessa a todos os ramos da Administração, a direção suprema desse organismo foi confiada a uma Comissão de nove representantes das principais unidades administrativas competentes. O organismo se chama "War Manpower Commission" e se compõe dos membros seguintes:

Presidente: Paul V. McNutt, antigo Federal Security Administrator;

o ministro da Guerra (Secretary of War);

o ministro da Marinha (Secretary of Navy);

o ministro da Agricultura (Secretary of Agriculture);

o ministro do Trabalho (Secretary of Labor);

o Presidente do War Production Board;

um representante da Labor Division ;

um representante do Selective Service System (órgão de recrutamento do Exército);

um representante da Civil Service Commission.

A Comissão deve traçar as diretrizes e elaborar os programas para tudo o que concerne às necessidades do governo no campo dos trabalhadores — com exceção das forças armadas — bem como a mobilização e utilização de toda a "força humana" do país. A Comissão recebe também o controle direto de todas as repartições governamentais que se ocupam do mercado do trabalho, do treinamento e da solução do pessoal, inclusive o do Civil Service. A finalidade visada foi o estabelecimento de um sistema de "prioridades" para a utilização do trabalho humano, comparável ao que já existe para a utilização do material.

A realização desse plano tão vasto requer naturalmente um órgão executivo. Assim foi criado recentemente o "Manpower Mobilization Board", também dirigido pelo Sr. McNutt. O MMB já instalou uma divisão especial, a "U. S. Employment Services", que fiscaliza o engajamento do pessoal em todas as indústrias de guerra. Isso não representa, sem dúvida, mais do que as bases de uma vasta organização e de um novo ramo da Administração da economia de guerra, sem precedentes no país durante a primeira guerra mundial.

III — A SELEÇÃO DO PESSOAL DIRIGENTE

A nova organização encara as questões de pessoal sob um novo aspecto: o da mobilização geral do trabalho. Se bem que um serviço obrigatório do trabalho, tal como existe hoje na maior parte dos países beligerantes, não exista ainda nos Estados Unidos, a War Manpower Commission e a Manpower Mobilization Board se propõem efetivamente a inverter toda a força humana da nação — na medida em que ela não esteja sendo utilizada diretamente nas forças armadas — a serviço da economia de guerra.

Não se trata apenas de uma medida visando obter a máxima quantidade de colaboradores para a grande obra da vitória; o princípio implica também outros métodos da seleção quantitativa. Até agora as possibilidades de seleção eram restritas, porque o governo devia entrar em concorrência com a economia privada. No recrutamento dos operários especializados o governo procedia de acordo com a velha regra da oferta e da procura. As agências governamentais e a indústria de guerra a serviço do governo ofereciam salários mais altos que os das outras indústrias. Para os postos técnicos mais elevados o método a princípio ainda foi semelhante, mas na prática a seleção era mais fácil. Milhares de jovens engenheiros e sábios ofereciam seus serviços nas fábricas, laboratórios e repartições de organização da economia de guerra, sem perguntar se seus salários seriam superiores ou inferiores aos que eles recebiam antes.

Mas a grande dificuldade foi a seleção do pessoal dirigente. O governo americano era de opinião que a organização e a direção da economia de guerra devia ser confiada em primeiro lugar a homens que já tivessem feito a sua prova como grandes organizadores na economia privada. Acontece que as vantagens materiais que o governo podia oferecer a esses homens não eram evidentemente de molde a atraí-los. Mesmo o salário de um membro do Gabinete (Secretário, ou seja Ministro), que é de 15.000 dólares, não podia interessá-los porque, como chefes de grandes empresas industriais e comerciais, eles recebiam 50.000 dólares, 100.000 e, às vezes, diversas centenas de milhares de dólares por ano.

Esses homens, por seu lado, recusavam também "descer" ao simples salário de um alto funcionário. Eles estavam prontos a abandonar seus

lugares na economia privada, enquanto durasse a guerra, e colocar todo o seu tempo e toda a sua capacidade a serviço do país, com a condição, porém, de fazê-lo gratuitamente, a título puramente honorífico, sem a menor remuneração material.

Assim nasceu a instituição dos "dollar-a-year men", isto é, a ocupação de postos dirigentes na economia de guerra por leaders da economia privada, recebendo o salário simbólico de um dolar por ano. A instituição, como a designação de "dollar-a-year man" — que não é oficial mas geralmente adotada — datam já da outra guerra. Foram renovadas em 1940, quando da criação da National Defense Advisory Commission (NDAC). O primeiro "dollar-a-year man" foi o Sr. William Knudsen, vice-presidente da General Motors Corporation, que renunciou temporariamente a este posto, com o salário de 325.000 dólares por ano, para se tornar diretor da Divisão de Produção da NDAC e mais tarde chefe da OPM, órgão central da produção de material de guerra, mediante o salário de um dolar anual.

O Sr. Knudsen aliás foi também o primeiro dos grandes leaders da indústria a trocar o seu posto não remunerado na Administração civil da economia de guerra por uma função militar remunerada. Em janeiro último ele passou para o Exército, com o posto e as vantagens (10.000 dólares por ano) de tenente-general.

A instituição dos "dollar-a-year men" tomou vulto, principalmente depois da entrada dos Estados Unidos na guerra. Em março desse ano só a War Production Board contava com a colaboração de 395 "dollar-a-year men", fora 140 mais que serviam como conselheiros por um período de trinta dias, passível de renovação. Virtualmente todos os postos importantes das diversas repartições de economia de guerra, com raras exceções, estão ocupados por essa categoria de voluntários; não apenas os postos supremos, mas também os de diretores das sub-divisões e secções.

Recusar retribuição pelos serviços prestados à Administração Pública tornou-se de certo modo uma questão de honra e ao mesmo tempo o sinal de um certo "standard" social entre os homens de negócios norte-americanos.

A expansão dos "dollar-a-year men" em todas as repartições da economia de guerra tem causado, entretanto, no meio dos funcionários profissionais, na opinião pública e no Congresso, sérias inquietações, pelas três razões seguintes:

1.º Os resultados práticos do trabalho dos "dollar-a-year men" nem sempre correspondem ao que se esperava. Mostrou-se que eminentes organizadores e administradores da economia privada podem falhar na organização da Administração Pública — visivelmente por se tratar de funções bem diferentes. Os debates sobre assunto tão discutido já antes da guerra voltam à baila atualmente (3).

2.º A ocupação de quase todos os cargos importantes por "outsiders" pode ocasionar sérios prejuízos aos funcionários profissionais. Se a guerra prolongar, pode acontecer que os funcionários mais qualificados fiquem sem possibilidade durante anos, de terem acesso aos cargos mais importantes. E' de receiar-se que na Administração econômica se repita a mesma situação já existente na diplomacia dos Estados Unidos: a de que os funcionários da carreira só raramente chegam a embaixadores ou a ministros plenipotenciários, porque os chefes de missão são quase sempre escolhidos entre homens da vida política e econômica.

3.º Ninguém duvida que a grande maioria dos homens que voluntariamente se colocam à disposição do governo o fazem unicamente por sentimentos patrióticos, sem nenhum desejo de lucro. Formalmente eles abandonam todas as suas ocupações anteriores. Entretanto, esse abandono é apenas temporário, porque depois da guerra eles poderão voltar às empresas que antes dirigiam. Os seus laços com essas empresas não ficam absolutamente cortados: em muitos casos eles persistem mesmo sob uma forma direta e equívoca: a maior parte dos "dollar-a-year men" continua a receber, enquanto estão a serviço do governo, total ou parcialmente, os salários das companhias a qual pertenciam. Isso pode dar lugar a conflitos de interesses nocivos ao tesouro público e à própria eficácia da economia de guerra.

E' principalmente esse terceiro argumento que tem apaixonado a opinião pública e provocado também uma investigação parlamentar. O que deu lugar a essa investigação foi a demissão de um "dollar-a-year man" que havia feito publicamente alusões pouco lisonjeiras a seus antigos colegas da War Production Board. As acusações foram im-

(3) A. Lewis Merian, "Public Personnel Problems". Washington, 1938, pgs. 113-121: "The Problem of salaries for Upper Positions".

precisas e mal fundadas. Todavia, não se trata de tal ou qual caso duvidoso, mas de uma questão de princípio: saber se os "dollar-a-year men" possuem suficiente independência em face das empresas que deixaram temporariamente.

O presidente do War Production Board, Mr. Donald Nelson, ele próprio um "dollar-a-year man", expôs ao Comitê de investigações do Congresso o seu ponto de vista, com grande objetividade e serenidade, chegando à conclusão de que o sistema dos "dollar-a-year men" não é desejável, mas é inevitável. Sua aplicação exige pelo menos um controle severo. Segundo o depoimento do Sr. Donald Nelson, quatro tests são decisivos para a seleção:

"1) Ninguém será aceito como "dollar-a-year man" se não for pessoa de habilidade comercial ou técnica extraordinária, de impecável integridade e especialmente qualificado para o trabalho a que destina.

"2) Nenhum "dollar-a-year man" será nomeado para um cargo, qualquer que seja ele, se um esforço razoável indicar outro homem igualmente qualificado para ocupá-lo, na base de um salário governamental regular.

"3) Ninguém poderá ocupar um posto onde possa tomar decisões que afetem diretamente os negócios de sua própria companhia.

"4) Nenhuma nomeação será feita sem uma investigação severa sobre o candidato por uma das agências de investigação do governo" (4).

(4) "New York Times", 22 de março de 1942, Seção 4, pg. 10.

O presidente do War Production Board revelou ainda que ninguém será nomeado "dollar-a-year man" se não tiver renda anual superior a 5.600 dólares, afim de que não seja tentado a tirar proveitos ilícitos de sua posição. Procurou-se o mais possível evitar os abusos. Porém, quanto mais severas forem as restrições para os "dollar-a-year men" mais incerto será o seu valor para a Administração. Os industriais e grandes comerciantes são escolhidos precisamente por causa do perfeito conhecimento do ramo econômico em que trabalham normalmente. Proibindo-lhes executar na Administração Pública uma atividade que afeta a sua própria companhia, praticamente fica eliminado o domínio no qual são competentes. É o que frequentemente já acontece hoje em dia. Escolhe-se os Administradores de uma indústria não entre os homens dessa indústria mas entre os de uma indústria vizinha, para evitar a colisão entre interesses pessoais e o interesse público.

Em resumo, o sistema da seleção do pessoal para os postos dirigentes ainda não encontrou uma solução perfeita, e é de se prever que ele ainda sofra reformas. Essas reformas se farão provavelmente no mesmo sentido que as outras reformas da política do pessoal: o princípio do voluntariado que, nos primeiros tempos, caracterizou a economia de guerra dos Estados Unidos, será cada vez mais substituído pelo princípio da coerção. Em tempo de guerra não se pode permitir a cada um indiferentemente a ação ou o repouso, aceitar ou recusar uma ocupação ou condições de trabalho segundo suas preferências pessoais. O direito de escolher cabe ao governo.