

A política de pessoal da T. V. A.

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

Técnico de Administração

A *TENNESSEE Valley Authority* — T.V.A. — é uma das mais sugestivas instituições do governo americano.

Nascida de uma proposta do Presidente Roosevelt ao Congresso, no sentido da criação

"of a Tennessee Valley Authority — a corporation clothed with the power of government but possessed of the flexibility and initiative of a private enterprise" (de uma Tennessee Valley Authority — uma corporação investida no poder de governo, mas dotada da flexibilidade e iniciativa de uma empresa privada) (1),

a T.V.A. é uma entidade do gênero das nossas autarquias de caráter econômico e tem por jurisdição

"an area embracing parts of seven states and including the power project at Muscle Shoals" (uma área compreendendo partes de sete Estados e incluindo o projeto de energia em Muscle Shoals) (2).

Convém lembrar que o projeto de produção de nitrato no Muscle Shoals fôra iniciado, em 1917, mediante dotação governamental, mas, ou pelo término da primeira grande guerra ou por outro motivo qualquer, não tivera o esperado desenvolvimento nos anos posteriores. Como êsse projeto interessava a regiões do vale de Tennessee, periodicamente flageladas por inundações, vigorosas tentativas foram feitas, a partir de 1928, encabeçadas pelo senador Norris, no sentido da criação de uma corporação governamental para operar as instalações produtoras de nitrato e vender o excesso da energia gerada na estação hidro-elétrica. Essas tentativas, vitoriosas no Congresso, esbarraram nos vetos dos Presidentes Coolidge e Hoover, vindo, afinal, a ter melhor sorte na administração Roosevelt (3).

(1) JOHN MC DIARMID — *Government corporations and federal funds* — Chicago, 1938, pág. 136.

(2) KROUT — *Outline History of the United States* — New York, 1941, pág. 198.

(3) *Idem, idem*, pág. 179.

Mas então as funções da Authority resultante apresentaram-se notavelmente acrescidas, quando comparadas com as dos primitivos projetos, desde que

"the plans of T.V.A. were not confined to the generation of electricity, but were based upon the assumption that power development, prevention of floods, improvement of navigation and manufacture of nitrates could be carried forward successfully as an interrelated public enterprise" (os planos da T.V.A. não se adstringiram à geração de eletricidade, mas basearam-se na presunção de que o desenvolvimento da energia, a prevenção contra inundações, o melhoramento da navegação e a fabricação de nitratos podiam ser conduzidos satisfatoriamente como interrelacionados empreendimentos públicos) (4).

Essa apresentação lacônica da T.V.A. nem chega a dizer das formidáveis obras de engenharia dessa entidade; da singular experimentação política que ela representa na federação americana, da eloquência com que por ela se afirma a capacidade industrial do Estado.

Malgrado isso, contentando-nos, a respeito, com recorrer, outra vez, a um conceito de MC DIARMID, segundo o qual

"unique in its purposes, its structure, its authorized duties — this government corporation adds a vivid chapter to the historical development of the corporate device as an agency of governmental administration and unquestionably has offered a wealth of experience for future utilization" (única por seus fins, sua estrutura, suas autorizadas obrigações — esta corporação governamental acrescenta um vívido capítulo ao desenvolvimento histórico do recurso às corporações como agências do governo e tem inquestionavelmente formado um tesouro de experiência para futura utilização) (5),

não intentaremos completar as informações, pois que nossa vista está voltada, no momento, apenas para uma das facetas do complexo da T.V.A.

(4) *Idem, idem*, pág. 198.

(5) JOHN MC DIARMID, obra citada, pág. 148.

Com efeito, o que ora polariza nosso interesse e o dirige para a Authority é a eterna e sempre nova questão das relações humanas no trabalho.

E' que vimos de ler um panfleto, ainda de 1936, *Supervisory Training in the Tennessee Valley Authority*, da autoria de GORDON R. CLAPP, que aí expõe as linhas da administração de pessoal daquele organismo.

Segundo informa CLAPP, que é diretor de pessoal da T.V.A., as responsabilidades daquela administração acham-se repartidas entre um órgão de pessoal, os supervisores e os empregados, vale dizer que compreendem, também, uma parte de auto-administração.

A outorga, aos empregados, de uma parcela da responsabilidade de sua própria administração decorre de uma filosofia, em virtude da qual

"it was regarded as essential that the approach of the Authority to personnel problems should demonstrate a belief in the workability of democratic principles, a belief in the genius of employees as individuals and in their ability to give expression to that genius in a responsible and cooperative manner" (foi considerado essencial que o trato de problemas de pessoal pela Authority devia demonstrar crença na operabilidade de princípios democráticos e, bem assim, nas qualidades individuais dos empregados e em sua capacidade para dar a essas qualidades expressão em forma responsável e cooperativa) (6).

Assentes, previamente, os princípios que norteiam a administração de pessoal da T.V.A., a Divisão de Pessoal, órgão incumbido de encaminhar a realização da política preconizada, executou o trabalho que se poderia designar por lançamento das bases do edifício.

Foi reconhecido, diz CLAPP, que a aplicação desses princípios não poderia ser feita sem considerável preparação e esforço. E refere adiante:

"As the work of the Personnel Division progressed, it became possible to test the practicability of employee participation in the personnel program. At the close of the first year there was begun the formulation of a statement of broad policy that was to govern employee relationships through out the scope of the job. This statement is now in effect and is known among employees of the Authority as the Employee Relationship Policy" (Assim que o trabalho da Divisão de Pessoal progrediu, tornou-se possível testar a praticabilidade da participação dos empregados no programa de pessoal. Ao encerrar-se o primeiro ano, havia-se

começado a formular uma proposição da larga política que devia governar as relações dos empregados, através o objetivo do trabalho. Essa proposição está agora em efeito e é conhecida entre os empregados da Authority como a Employee Relationship Policy) (7).

Com a aprovação e a execução da Employee Relationship Policy, um amplo setor da administração de pessoal volveu da jurisdição do órgão especializado para a dos próprios administrados, isto é, os supervisores e os empregados. Tal setor é o que se poderia denominar da *disciplina*, atribuído a este termo a acepção restrita, usualmente adotada pelos autores norte-americanos, com que abrange tão só a conduta do pessoal no trabalho.

Aliás, convém notar que o pessoal da T.V.A. goza da faculdade de formar suas representações coletivas, para efeito de determinados contactos com a direção e, em especial, para fins de ajuste de salários.

Ademais, a parte de auto-administração dos empregados tende a crescer, pois a Divisão de Pessoal, reservando-se a competência em matéria de admissão, discriminação de tarefas, distribuição de funções, deveres e responsabilidades, em harmonia com a escala de salários estabelecida pela Junta de diretores da T.V.A., mantém-se em atitude de expectativa favorável à maior descentralização de seus encargos, no sentido de integrá-los na competência dos empregados.

A esta altura, impõe-se uma objeção quanto à eficácia da auto-disciplina admitida pela T.V.A.

Ora, força é reconhecer, com CLAPP (8), que a política em revista repousa em fundamentos sãos. A outorga de responsabilidade aos empregados, no tangente à ação disciplinar, alcança duplo efeito psicológico: de uma parte, pelo sentimento de importância e dignidade assim fortalecido neles e, de outra, pela atenuação do caráter menos simpático da disciplina, que é o de coação partida de um meio exterior ao grupo.

Não careceríamos de insistir sobre este ponto, considerado assunto pacífico na moderna técnica da condução da personalidade humana. Mas, para dar ênfase à assertiva, recordamos o vigor com que o Presidente do D.A.S.P. já teve oportunidade de encarecer as voluntárias atitudes de disciplina, em contraposição ao nenhum valor que atribuíra à obediência imposta. Também lembramos TEAD

(6) GORDON R. CLAPP — *Supervisory training in the Tennessee Valley Authority* — Chicago, 1936, pág. 4.

(7) *Idem, idem*, pág. 6.

(8) *Idem, idem*, pág. 21.

que, há já uma vintena de anos, referindo-se a assuntos tais como ofensas de empregados, dispensa, faltas e retardamento, insubordinação, disputas e outras perturbações da regularidade do trabalho, acentuava :

"The newer conception of discipline makes much more use of the idea of individual and group self-discipline, and voluntary consent based on discussion, understanding and agreement" (A mais nova concepção de disciplina faz considerável uso da idéia de auto-disciplina grupal e individual e de voluntário consentimento baseado em discussão, entendimento e acôrdo) (9).

Assim, todos os entendimentos parecem concorrer para afirmar a possibilidade de eficácia da auto-disciplina, o que deverá ser suficiente para destruir receios apressados.

Aliás, TEAD acrescenta à sua observação anterior uma outra mais concludente, a qual, todavia, talvez seja discutível em parte, como se verá :

"Methods making use of this idea may at first seem slower and less vigorous, but in the long run the real danger is that such methods will produce too severe and too arbitrary results. One's associates can proverbially discipline one in ways which one's superiors would not dare to adopt" (Os métodos conformes a essa idéia podem, a princípio, parecer mais tardos e menos vigorosos, mas o verdadeiro perigo é que, cedo ou tarde, tais métodos produzirão resultados muito severos e muito arbitrários. Os companheiros podem, proverbialmente, disciplinar alguém por modos que os superiores não ousariam adotar) (10).

Essas notas de TEAD fazem ver, por outro lado, que, mesmo do ponto de vista das aplicações práticas, a concepção da Employee Relationship Policy não poderia ter sabor de novidade. Não. É coisa bastante explorada. Pelo menos, a indústria americana tem feito uso dos chamados "Conselhos de Oficina", entidades colegiais formadas por empregados, apenas, ou por empregados e diretores, que podem deter variada competência em matéria de administração de pessoal.

A propósito, transcrevemos de um relato da Comissão da Conferência Nacional Industrial :

"... todos os conselhos de oficina tratam de questões tais como o ajuste de horas de trabalho, dos salários e da tarifa por peça. Ademais, muitas organizações da espécie se dedicam à parte social e recreativa dos ope-

rários. Em alguns casos, os conselhos intervêm na disciplina da oficina, ou na admissão, promoção e dispensa dos operários, porém somente em caráter de revisores e assessores. Relativamente, muito poucos conselhos se dedicam à melhoria da produção e aos problemas gerais de administração" (11).

Mas nem por isso a política de pessoal da T.V.A. tem menor significação. Ao invés, essa política merece, realmente, ser versada com especiais carinho e destaque, tendo em conta que, em seu caso, o campo de experimentação da concepção em revista é uma entidade pública e não mais as empresas particulares. Por certo, a adoção dessa política liberal em serviços do Estado — é indiscutível que a T.V.A. seja um desses serviços, sem embargo de sua natureza singular — constitue um avanço admirável, apesar dos inegáveis progressos que, nos últimos tempos, a condução dos servidores públicos tem logrado.

Evidentemente, a Employee Relationship Policy não representa tudo o que se possa esperar da confiança dos dirigentes nas reservas espirituais dos empregados. E' mister pensar-se assim, porque seria desolador que se não pudesse imaginar um estágio avançado da civilização, no qual, como consequência do aperfeiçoamento simultâneo da mentalidade de diretores e dirigidos, os empregados tomem parte ativa em tudo que concerne ao seu grupo, como, por exemplo, a seleção, a promoção e a própria escolha do chefe imediato, de u'a maneira normal e generalizada.

Entretanto, mesmo assim como processo isolado e aplicável a uma área restrita, a Policy, situada na realidade contemporânea, tem um valor enorme, máxime se atentarmos nos trâmites de sua elaboração. Com efeito, êsse estatuto adquire o caráter de grande idéia, realizada em estilo adequado, quando se sabe que, decidindo admitir a cooperação dos empregados na administração, o pragmatismo dos mentores da T.V.A. alcançou, imediatamente, a vantagem de antecipar essa cooperação para desde o estabelecimento das bases da conduta a seguir. Em consequência, a Policy é fruto do consenso de todos, empregados e diretores, atingido através de discussão franca, detida e cuidadosa, o que lhe assegura duradoura exequibilidade.

Aliás, a Policy é, em si mesma, perfeitamente orgânica, a julgar pelos elementos fornecidos por

(9) TEAD, ORDWAY — *A course in personnel administration.*

(10) *Idem, idem.*

(11) KIMBALL, DEXTER S. — *Princípios de organização industrial* — Versão espanhola — Buenos Aires, 1940, página 635.

CLAPP, o que também contribue para a inteira funcionabilidade do sistema. A êsse respeito, nota-se que ela preservou, como convinha, os preceitos da hierarquia, primeiro por atribuir aos supervisores saliente papel em sua execução e, depois, por exigir que o recurso a qualquer chefe não se faça sem a audiência do chefe colocado imediatamente abaixo, na escala hierárquica.

Contudo, essa previsão de recurso vale, no fundo, como dispositivo de proteção ao funcionamento do mecanismo, pois, de modo geral, o que prepondera é o desejo de circunscrever, no próprio local das atividades, a consumação dos entendimentos sôbre aqueles assuntos de administração de pessoal excluídos da competência primária da Divisão de Pessoal.

Neste sentido, é interessante repetir que, em virtude da Policy, a Divisão de Pessoal não intervem, de ordinário, na marcha das funções de pessoal reservada ao pessoal de linha. No caso de persistência de desacôrdo entre os interessados imediatos na solução dos problemas, poderá, porém, ser chamada a pronunciar-se :

Daí que, segundo CLAPP :

"In view of the fact that grievances may be appealed to the Personnel Division in the event a satisfactory solution is not reached between the supervisor and the employee or his representative, the Personnel Division is in a position comparable with that of a quasi-judicial body in helping to define and enunciate basic principles of personnel practice in the settlement of problems of employee relations. Over a period of a few months this procedure has made many a supervisor aware of his responsibility to deal frankly with employee, and has brought home to many that one of the major responsibilities of supervision is the task of doing a good personnel job" (Em vista do fato de que agravos podem ser apelados à Divisão de Pessoal, no caso de não ser alcançada satisfatória solução entre o

supervisor e o empregado ou seu representante, a Divisão de Pessoal está em posição comparável à de um corpo quasi-judicial, auxiliando a definir e enunciar princípios básicos de prática de pessoal, na regulação de problemas de relações de empregados. Em um período de poucos meses, êste procedimento fez mais de um supervisor ficar certo de sua responsabilidade em tratar francamente com os empregados e tem persuadido a muitos dêles de que uma das maiores responsabilidades da supervisão é a de realizar uma boa atividade de pessoal) (12).

Em resumo, pode-se proclamar a larga confiança no futuro das relações humanas no trabalho, infundida pela experiência progressista da T.V.A. De fato, essa política, de que, no dizer de CLAPP, um dos mais significativos resultados já alcançados é o efeito sôbre a própria Divisão de Pessoal, vale por uma expansão, aos domínios do Estado, de um processo escudado, como se viu, em bons fundamentos psicológicos e em satisfatórias aplicações no trabalho particular. Tudo lhe dá, pois, condições de rápida difusão, o que faz antever, com festivo alvorôço espiritual, a era áurea dos contactos entre dirigentes e dirigidos, quando a função daqueles seja, exclusivamente, orientar e coordenar as atividades empenhadas em realizar os objetivos comuns.

Mas fôra injusto terminar sem aludir, para enaltecer, a conquistas nossas, talvez muito nossas, nesse terreno delicado do encaminhamento dos grupos humanos associados para o trabalho.

Temos em mente, em especial, neste instante, as normas da administração de pessoal do Instituto de Resseguros do Brasil, que se salientam por notáveis características de aperfeiçoamento.

E objetivando o caso do Instituto, não queremos exprimir que seja um exemplo isolado, no meio indígena. E', porém, o que, até aquí, adquiriu maior relêvo.

(12) GORDON R. CLAPP, obra citada, pág. 13.