

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO ASSISTENTE DE ADMINISTRAÇÃO OTHON SERVULO DE VASCONCELOS

## ORGANIZAÇÃO

### *Princípios de organização*

Livro de JAMES D. MOONEY e ALAN C. REILEY

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(Continuação)

XVIII

#### O FUNDAMENTO HISTÓRICO DA MODERNA INDÚSTRIA

A HISTÓRIA real da antiga indústria artesã, salvo os casos que revelam a maneira por que foram nesta indústria postos em prática os princípios de organização, basta ser exposta de uma maneira sumária. A indústria artesã teve sua origem no lar onde permaneceu por muitos anos. Entretanto, mesmo na fase doméstica primitiva, tinha suas diferenciações funcionais. Tomemos, por exemplo, a indústria de confecção de roupas — a atividade caseira de nossos ancestrais. Nesta as funções de tecer e de coser eram distintas. A mulher era a fiandeira e o homem o tecelão.

A fase seguinte nesta evolução foi a do aparecimento da especialização no setor doméstico, o que ocorreu quando a família começou a produzir alguma coisa em quantidade maior do que podia consumir, descobrindo ao mesmo tempo que seu produto podia ser trocado por outros.

Daí passou a atividade para uma terceira fase, a do advento do mercador, do comerciante, que, como patrão, começou a dominar a indústria doméstica. Com o correr dos tempos, êsse comerciante afastou a indústria artesã do âmbito do lar e procurou colocá-la num local adequado onde passaram a trabalhar em grupo os artesões do mesmo ramo.

Com a quarta fase que se definiu afinal na Idade Média, entramos na era da organização industrial. A primeira fase foi a da organização dos mercadores, que visavam ao duplo propósito de conseguir o monopólio do comércio e o controle da produção. A segunda fase foi a da organização dos artesões que, com o tempo, tomou o lugar da organização dos mercadores. A organização de certos artesanatos, é, sem dúvida, muito antiga. Os romanos atribuíram sua origem a Numa; mas só mais tarde, com as guildas da Idade Média, foi que essa organização assumiu uma forma que de fato dominou o setor industrial. Nestas guildas encontramos uma notável

modalidade de organização que data de época anterior à Idade da Máquina.

Dizem que as guildas foram as precursoras da moderna organização operária; mas isto se aplica exclusivamente a uma certa espécie de melhoramentos internos que tiveram início mais tarde. A organização das guildas dos artesões, em sua estrutura inicial, nada tem de semelhante com o moderno sindicato operário, porque aquelas abrangiam não somente o operário mas todos os elementos humanos que compõem uma unidade industrial. A condição de um trabalhador numa guilda não era a de um empregado assalariado; êle trabalhava para si mesmo. E' verdade que seu trabalho era dirigido por um chefe, mas êste também era um operário, conhecido pelo nome de *mestre* porque era de fato o "*mestre*" reconhecido no ramo. Era uma forma de chefia baseada numa verdadeira democracia industrial. As guildas desempenhavam também as funções de distribuição. Por intermédio do *mestre* elas vendiam seus produtos. Com o tempo, conseguiam supplantar e eliminar as antigas associações dos negociantes. Êstes continuaram exercendo suas atividades mas passaram a ser simplesmente vendedores dos produtos, sem disporem todavia de controle sobre a fonte de abastecimento.

Chegamos agora à forma de organização das guildas e também à questão de como os princípios de organização foram aplicados naqueles órgãos de artesões. Êles se organizaram segundo os mesmos princípios que foram aplicados, em toda a parte, na organização das modernas entidades industriais. Na aplicação desses princípios, sua organização se assemelha à das velhas formas eclesiásticas. Nesta tríplice comparação encontramos um dos mais flagrantes sistemas de seqüência hierárquica no setor de nosso interesse.

A organização das guildas dos artesões sempre consistiram de três ordens: a dos *mestres*, dos *operários* e dos *aprendizes* ou dos *mestres*, dos jornaleiros e dos aprendizes, num último período da história das guildas. Êstes três grupos não são muito conhecidos como *ordens* e nem descritos

como *hierarquias*. Não obstante, pretendemos adotar o termo *hierarquia* porque os paralelos que formam as três ordens citadas com as que predominam na organização da Igreja é notável, estendendo-se, como de fato se estende, até às relações funcionais. A diferença entre as duas primeiras, o *mestre* e o *operário*, como também a diferença entre o *bispo* e o *pároco*, é simplesmente de escala. A terceira ordem, a dos *aprendizes*, era, como a dos *diáconos*, a verdadeira novidade. Entre uma e outra só encontramos porém uma diferença de caráter funcional.

Quando compararmos o sistema artesão com o da moderna organização industrial, verificaremos que existe o mesmo paralelo. Realmente, os termos *ordens* e *hierarquias* eclesiásticas não têm lugar na terminologia da indústria moderna; mas são os *princípios* e não os termos que nos interessam e um princípio de organização pode sempre ser identificado, seja qual fôr o seu nome! A relação entre o *mestre* e o *operário* é a coisa mais simples de se imaginar. Em matéria de disciplina, o *mestre* era o *chefe*. Ele representava, pois, o princípio da *autoridade coordenadora* que atua por meio do poder de chefia. Sua posição em face dos operários era, por outro lado, estritamente hierárquica. É, porém, na divisão de trabalho entre os operários e os aprendizes que o princípio funcional aparece. É verdade que na organização artesã só existiam dois elos na cadeia hierárquica. O mesmo acontece, porém, nas organizações industriais modernas de pequenas proporções e onde é possível existir contatos diretos e pessoais entre o chefe e os subordinados. O aumento do número de elos na cadeia, o que ocorreu com a ampliação das empresas, significa, simplesmente, que houve uma "extensão" do princípio em causa.

Comparando a organização da indústria artesã com a da moderna, observamos a maneira por que as condições imperantes no regime de produção da primeira impuseram suas próprias formas de organização e como aparecem nestas formas sempre os mesmos princípios.

As guildas começaram a se dissolver no décimo quinto século, desaparecendo completamente antes mesmo do advento da Idade da Máquina! As principais causas da queda do sistema de guildas são importantes devido a luz que lançam sobre nossos modernos problemas industriais. As guildas dos artesões sempre foram monopolistas. Elas controlavam a produção nas respectivas áreas. Isto envolvia, entretanto, pequena injustiça desde que os aprendizes e artesões qualificados eram livremente admitidos nas guildas. Com o tempo, porém, estas adquiriram o caráter de corporações privativas de que os estranhos eram afastados. Para estes só havia um recurso: estabelecerem-se como pudessem, livres da interferência das guildas. Daí a necessidade de imigração dos operários para as vilas e cidades menores, o que é exatamente o contrário do processo que predominou nos séculos seguintes. Isto explica o renascimento da indústria doméstica e o retorno às condições de antes do advento da moderna Idade Industrial.

A fase mais avançada do processo de dissolução das guildas teve início quando os seus filiações começaram a se dispersar por razões similares. A tirania monopolística que podia negar aos operários estranhos o direito de ingressar na guilda ou de lhe fazer concorrência não poderia deixar de ser a culpada por sérias injustiças dentro das próprias organizações. Apareceu, nestas alturas, um nome novo na história das guildas — o *jornaleiro*.

As alianças entre estes tiveram por resultado a criação de novas organizações dentro das organizações das guildas. A palavra "*jorna!*" que, neste sentido, significa, simplesmente, *um dia de trabalho*, mostra quais eram os propósitos dessas associações. Os "*jornaleiros*" se organizaram para impor aos *mestres* as suas condições de trabalho, o horário e os salários. Foram, pois, os pais do moderno sindicato operário. O fato de se terem tornado necessárias tais organizações dentro das guildas mostra até que ponto, em sua história, elas se desviaram com o correr dos tempos daquele espírito fraternal que presidiu sua criação. Essa evolução, aliada ao desenvolvimento da indústria, decretou afinal a sua extinção. O processo variou, porém, nos diferentes países mas em toda a parte os resultados foram os mesmos.

O aparecimento de um grande número de indústrias fora das guildas significou a ressurreição do velho sistema de produção doméstica. A despeito dessa tendência, o número de indústrias continuou a aumentar, especialmente na Inglaterra do século dezoito. Neste país, a indústria tinha a vantagem de um mercado doméstico livre e o estímulo de um grande intercâmbio marítimo.

A expressão "mercado doméstico livre" pode exigir uma melhor definição porque em nosso tempo, ao contrário do que acontecia antigamente, as tarifas e outras restrições ao comércio estão limitadas principalmente à esfera do comércio internacional e quase todos os produtos domésticos são vendidos livremente, no campo interno. Antigamente, quando os impostos internos cobrados nas províncias e cidades sobre os produtos de outras províncias e outras cidades eram menos restritivos ao movimento comercial do que os atuais obstáculos alfandegários, acontecia exatamente o contrário. Dessas restrições internas, características da França e de outros países da Europa Continental, a Inglaterra estava livre. O fato de não se saber se continuarão a ser livres todos os mercados internos parece ensombrar, no presente, o próprio futuro da indústria. Mesmo nos Estados Unidos, certas leis estaduais recentes são pessimistas em seus prognósticos. Há toda razão, portanto, para se atribuir grande importância ao livre mercado interno que havia na Inglaterra no século dezoito como um dos maiores fatores do progresso industrial e que contribuiu para que ela assumisse a liderança como a fundadora da indústria moderna.

Devido a esse mercado interno livre as grandes cidades inglesas, a despeito da perda de algumas indústrias, adquiriram maior importância como centros comerciais. Nestas alturas os comer-

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.