

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

Taylorismo e Administração Pública

A 25 de abril próximo passado comemorou-se o centenário do nascimento de FREDERICK WINSLOW TAYLOR, "Pai da Organização Científica".

Entre os aspectos mais notáveis da obra do grande engenheiro americano destaca-se a grande contribuição que representa a sua doutrina para o movimento moderno de racionalização da administração pública.

Tentaremos esboçar as linhas gerais dessa contribuição.

Deve-se assinalar, antes de tudo, o momento em que apareceu a doutrina de Taylor: no auge do período de prosperidade que se seguiu à revolução industrial do século XIX, isto é, quando começavam a se expandir as atividades administrativas do Estado.

Numa sociedade capitalista em pleno desenvolvimento, é claro que a preocupação do rendimento haveria de dominar os espíritos. A luta pela obtenção da riqueza, estimulada nos Estados Unidos pelo sucesso da conquista do Oeste, encontrava nos empreendimentos industriais e na fabricação em grande escala a sua maior oportunidade de triunfo.

As conquistas da ciência aplicada abriram ao homem novas e largas perspectivas de domínio da natureza e trouxeram consigo o desejo de reduzir o esforço empregado na produção das mercadorias, e, conseqüentemente, a procura de métodos que permitissem melhor utilização do material e da mão de obra.

Assim, a preocupação do rendimento já existia entre os industriais da época de Taylor. Foi êle, todavia, quem deu forma concreta a essa busca das condições ideais em que se deveria desenvolver o esforço do homem.

Na verdade, como já se tem dito e repetido tantas vezes, o sistema chamado "da organização científica" baseia-se na luta contra o desperdício, material e humano; na eliminação de movimentos inúteis; na redução dos tempos gastos na execução das tarefas individuais; na diminuição enfim do preço de custo das utilidades.

Na doutrina de Taylor, podemos identificar dois aspectos principais, considerado o problema no que se refere à sua contribuição para os estudos de administração pública.

De um lado, agruparemos os princípios fundamentais da doutrina: pesquisa, estandardização, controle, cooperação, etc., tais como são formulados nos "Principles of Scientific Management". De outro lado, encontramos o esquema que propõe para a organização das empresas industriais, com a separação das tarefas de direção e planejamento das de pura execução (*planning "versus" performing*), a pluralidade da orientação da orientação técnica, cronometragem dos movimentos dos operários, etc.

Os princípios gerais que orientam toda a doutrina de Taylor caracterizam-se pela sua universalidade. Podem ser aplicados na indústria como na administração pública, nas atividades coletivas como nas individuais, nas empresas que visam objetivos econômicos como nas iniciativas de fins beneficentes ou de ordem espiritual.

A aplicação, pois, desses princípios, na organização e funcionamento dos serviços públicos, não significa uma "taylorização" propriamente dita. Mas representa, sem dúvida, um resultado indireto da doutrina de Taylor porque a êle se devem a divulgação e a propaganda insistente e persuasiva do valor prático desses princípios gerais na organização do trabalho das empresas privadas e públicas.

O ideal da eficiência, por exemplo, é o grande inspirador dos numerosos e sucessivos movimentos de reforma administrativa que têm surgido nos países ocidentais. Muito embora não seja Taylor o seu autor, para êle sempre nos voltamos toda vez que nos inspiram desejos de aperfeiçoamento e de racionalização dos serviços públicos.

A própria palavra "racionalização" passou do vocabulário industrial ou técnico para o vocabulário político e até mesmo do direito público. DUBOIS-RICHARD afirma que "o estudo preciso da racionalização industrial parece haver-se tornado

um elemento importante da própria experimentação política”. E acrescenta: “ela não somente é susceptível de enriquecer a observação de um número considerável de fatos observáveis, mas tem também a vantagem de aperfeiçoar, tornando mais precisa, a metodologia política” (1).

Ao mesmo tempo que se transformavam as condições de trabalho nas indústrias privadas, uma radical modificação ocorria paralelamente no exercício das funções governamentais. A administração pública deixava de ser apenas o resultado da ação singela de homens que usavam tinta e papel, para se tornar um vasto e complexo mecanismo onde se empregavam todos os recursos da técnica moderna.

Um grande número de serviços — construção de estradas, fornecimento de energia elétrica, abastecimento d'água, saneamento, correios, telégrafos, telefones — deixaram de ser privilégios de entidades privadas e passaram à categoria de atividades normais do Estado.

Nessas circunstâncias, o serviço público adquiriu em muitos e importantes setores a fisionomia das organizações particulares, incorporando necessariamente vários de seus métodos de ação e instrumentos de trabalho.

O resultado final da expansão e mecanização dos serviços públicos foi a inclusão desses serviços entre os que são susceptíveis da aplicação de normas e experiências até então reservadas às empresas particulares. A técnica divulgada sob o nome de “organização científica do trabalho”, ou seja, o taylorismo, acha-se entre as aquisições vindas da indústria privada que mais revolucionaram o aspecto da administração pública tradicional.

A esse respeito, é curioso assinalar que os governos locais dos Estados Unidos, onde primeiro se manifestaram as tendências racionalizadoras, são os que em mais alto grau adquiriram a fisionomia moderna, pela prestação daqueles serviços públicos antes considerados privativos da iniciativa privada: energia elétrica, telefones, saneamento, abastecimento d'água, etc.

Aliás, é necessário acrescentar que a administração pública, por sua vez, emprestou alguns de seus métodos ou técnicas às empresas privadas. No volume da “Encyclopédie Française” dedicado ao Estado Moderno, declara JEAN MILLHAUD ao estudar a “organização do trabalho nas administrações públicas”: “A exemplo de todos os serviços públicos, as indústrias desejosas de obter um bom rendimento do seu pessoal, se preocupam hoje em codificar de maneira a mais precisa as tarefas de cada um de seus serviços e de seus empregados, e de preparar para cada uma de suas atividades previsões financeiras que lembram em todos os pontos a prática do orçamento das administrações públicas”.

A estandardização, a cronometragem, a funcionalização da direção, os órgãos de planejamento separados dos de execução, a estruturação dos controles e tantas outras idéias taylorianas ou devidas ao movimento originado pela obra de Taylor, constituem, hoje em dia, um lugar comum na administração pública de muitos países.

E o volume e a qualidade dessa contribuição aos serviços públicos são sem dúvida mais importantes e mais profundos do que os ensinamentos que as entidades privadas aprenderam dos órgãos governamentais.

A autoridade de PFIFFNER se deve um reconhecimento formal da contribuição da doutrina do grande engenheiro americano, expresso nestas palavras: “O taylorismo pode muito bem ser introduzido na administração pública com uma considerável redução do pessoal, mas isso exigiria uma sociedade na qual os homens lutassem pelo direito de descansar e não pelo direito ao trabalho” (2).

A autoridade de PFIFFNER se deve um reconhecimento formal da contribuição da doutrina do grande engenheiro americano, expresso nestas palavras: “O taylorismo pode muito bem ser introduzido na administração pública com uma considerável redução do pessoal, mas isso exigiria uma sociedade na qual os homens lutassem pelo direito de descansar e não pelo direito ao trabalho” (2).

(1) DUBOIS-RICHARD — *L'organisation technique de l'Etat* — Librairie du Recueil Sirey, 1930, pág. 33.

(2) PFIFFNER — *Public Administration* — R. Press Co., 1938, pág. 497.