

O funcionamento na rationalização administrativa

ALFREDO NASSER

(Tese apresentada ao concurso para a carreira de Técnico de Administração do D. A. S. P. — 1941 — Secção “Organização”)

INTRODUÇÃO

PLANO E SUA JUSTIFICAÇÃO

ORGANIZAR não é, apenas, dividir o trabalho. Mas uma organização, a mais rudimentar, surgiu no dia em que, pela primeira vez, um propósito teve que ser dividido para ser realizado. Outra afirmativa — e esta domina todo o presente trabalho — é a de que o problema da organização, onde quer que se apresente e requeira uma solução racional, deve ser considerado nos seus dois aspectos fundamentais, em tratamento absolutamente distinto e com a primazia, em qualquer hipótese, do primeiro: estrutural e funcional, estático e dinâmico, anatômico e fisiológico. Estas duas últimas denominações são aplicadas segundo a definição do professor Dastre (1) e com o pensamento na comparação estabelecida por Claude Bernard entre os animais e as máquinas industriais. Na composição dos orgãos que vão formar a estrutura de um organismo administrativo, isto é, na composição dos objetivos parciais que, considerados como um todo, representam a sua finalidade, o primeiro cuidado técnico é o de ter presentes as razões que determinam no organismo humano a boa saúde. A expressão é de H. Du-breuil (2) depois de assinalar a comparação entre

(1) — “Pode-se pois dizer da fisiologia que ela é o estudo dos organismos considerados em sua atividade, como a anatomia é o estudo dos organismos considerados em repouso”

“(On peut donc dire de la physiologie qu'elle est l'étude des organismes considérés dans leur activité, comme l'anatomie est l'étude des organismes considérés au repos”)

— Dic. Larousse.

(2) — “Dans l'organisme humain, c'est l'état de parfaite solidarité organique qui assure la bonne santé, c'est ce signe de l'harmonie physique qu'il faut prendre pour modèle dans la recherche de la meilleure organisation du travail” — *Nouveaux Standards* — Edition Bernard Grasset — Paris 1931 — Pág. 218.

a solidariedade necessária ao trabalho moderno e aquela dos animais superiores, exposta por Emile Durkheim em “De la division du travail social”. Efetivamente,

“cada orgão, nos animais superiores — afirma Durkheim (3) — tem sua fisionomia especial, sua autonomia, e, no entanto, a unidade do organismo é tanto maior quanto mais relevante for esta individualização das partes. Em razão desta analogia propusemo-nos chamar orgânica a solidariedade devida à divisão do trabalho”.

Na estrutura das sociedades constituídas, não por uma repetição de segmentos similares, mas por um sistema de orgãos diferentes, tendo cada um uma função especial, essa solidariedade, segundo Durkheim, prepondera. Os orgãos estão ordenados e subordinados uns aos outros em torno de um orgão central que exerce sobre o resto do organismo uma ação reguladora; e quanto a esse orgão, se os outros dependem dele, ele, à sua vez, depende dos outros.

Sem a segurança de que uma tal solidariedade se estabeleceu na parte estática da organização, nada há que justifique uma expectativa de bom rendimento do trabalho, quaisquer que sejam as medidas racionalizadoras adotadas em relação ao funcionamento.

Dependendo, de maneira fundamental, a eficiência deste último, de sua estrutura, a esta cabe em todo o processus racionalizador, a precedência no tratamento e a segurança da nenhuma parti-

(3) — “Chaque organe, en effet, y a sa phisionomie spéciale, son autonomie, et pourtant l'unité de l'organisme est d'autant plus grande que cette individuation est plus marquée. En raison de cette analogie, nous proposons d'appeler organique la solidarité qui est due à la division du travail”. DURKHEIM, Emile — “De la division du travail social” — 1922 — Pág. 101.

cipação de fatores que possam perturbar a movimentação do esforço através do organismo.

Essa movimentação é o funcionamento.

A mesma advertência de Taylor (4) quanto à confusão, muito generalizada, entre o mecanismo e a essência da organização, isto é, entre o seu mecanismo e a sua filosofia, pode ser aplicada ao seu conjunto, querendo significar que a excelência das normas de trabalho não prescinde de um adequado tratamento dos fatores que estão ligados ao seu estudo, implantação e execução. Entre eles o fator humano.

Um assunto dessa ordem bem poderia ser encimado, como complemento à racionalização estrutural, pelo que escreveu Person, diretor da Sociedade Taylor, em "Scientific Management in American Industry" (5):

"Para todos aqueles que possuam alguma experiência das relações humanas, e particularmente nas empresas em que individualidades de tipos variados devem juntar-se para um esforço comum, é evidente que não existe sistema de procedimento inflexível que possa ser comprado e instalado como uma caldeira ou máquina; ao contrário, o que existe é qualquer coisa de natureza orgânica, que deve basear-se sobre a harmonia das relações interiores do grupo".

Entretanto, a primeira dissociação no sistema administrativo brasileiro se verificou nas relações interiores do homem com o seu trabalho e, posteriormente, com os próprios meios que deveriam reconciliá-lo. E' que o exercício da função pública entre nós, até o advento da profissionalização, sempre padeceu da falta de um mínimo de compensação material e moral.

Alimentado continuamente por toda sorte de fatores negativos, o homem a serviço do Estado, no Brasil, sempre se manteve alheio a quaisquer investigações que fugissem ao conformismo fatalista do seu trabalho.

Ainda assim não é na contrariedade em que sempre viveu, e que forma a sua base espiritual, que os atuais métodos tiveram a sua origem. Como clima, entretanto, para a aceitação passiva,

(4) — "Le mécanisme de l'organisation scientifique ne doit pas être confondu avec son essence

Des centaines de gens ont déjà fait cette confusion entre le mécanisme du système et son essence" — TAYLOR Frederic W. — *Principes d'organisation scientifique* — Trad. de Jean Royer — Paris — 1927 — Pag. 107.

(5) — "Il est évident pour toute personne possédant quelque expérience des rapports humains, et particulièrement dans les entreprises dans lesquelles des individualités de types variés doivent se joindre pour effort commun,

mesmo para a adoção de improvisações temerárias, nada poderia haver de mais propício.

O termo improvisação diz bem.

Mesmo hoje o gosto pela ação inspirada no momento, pelas soluções cômadas, pela transferência do estudo ou da responsabilidade, domina, incontrastável, na maioria das repartições. Uma observação, mesmo superficial, bastará para convencer de que não existe aí apenas uma tendência pessoal, mas — o que é pior — uma mentalidade.

As formações individuais mais autônomas foram e se vão anulando nesse meio, vencidas pela poderosa influência dos preconceitos burocráticos, a que anos de uso deram foro de procedimento administrativo.

E como consequência direta de toda essa sedimentação burocrática, o "processo", com a sua feição física de folhas que se empilham e se amarelecem, é a própria história da ineficiência do serviço civil brasileiro: uma repetição mecânica de velhas fórmulas, que se multiplicam na fuga à responsabilidade, no conflito de atribuições, nas conclusões apressadas, nas protelações, no apego equívoco à letra, ao espírito e à inteligência das leis.

A honesta compreensão dessa tremenda realidade justifica plenamente a conduta observada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, quanto à técnica para a sua solução. Era preciso cuidar da estrutura: cuidou. Mas não basta, em face das circunstâncias locais.

Apesar da sua impressionante importância, o problema da execução do trabalho no serviço público não poderia ser solucionado nem pela superposição de novos métodos, nem pela sua introdução abrupta.

A indiscutível complexidade da matéria, como acontece sempre que o fator humano é elemento preponderante, não aconselhava técnica diversa. O vulto das primeiras realizações, nas quais prepondeou uma ausência completa de compreensão quanto aos propósitos da obra — e a reforma administrativa brasileira subsistira à custa de notórios sacrifícios — acentuara o valimento da nova conduta.

qu'il n'existe pas de système de procédure inflexible qui puisse être acheté et installé là comme une chaudière ou une machine, qu'au contraire, qu'il y a quelque chose d'une nature organique qui doit être basé sur une harmonie des rapports intérieurs du groupe" — Citado por H. DUBREUIL, op. cit. — Pág. 217.

"...o grande problema da transformação do sistema de organização consiste em uma modificação completa na atitude e nos hábitos, ao mesmo tempo, dos operários e daqueles que os dirigem.

....
Essa modificação do espírito do operário requer tempo e não se pode tentar fazê-la rapidamente",

dissera Taylor (6) com o pensamento nas reações que traçam o destino comum de todas as reformas. Assim, só depois de definida uma política administrativa poderá o problema do funcionamento — no seu aspecto predominante de implantação de um novo sistema de trabalho — ser encarado na sua solução prática.

Essa foi a ordem seguida nesta proposição: considerações preliminares sobre a estrutura e, a seguir, o funcionamento, nos seus diversos aspectos.

Este trabalho não se apresenta com a pretensão de resolver o assunto. O seu intuito é oferecer uma contribuição ao estudo de um dos mais momentosos problemas com que se tem defrontado a atual reforma administrativa brasileira. Na sua orientação geral, esse problema tem já a sua conduta traçada pelo orgão a que está afeta a sua solução. Mas a sua interpretação doutrinária, a fixação teórica dos seus principais aspectos, a análise dos seus elementos, considerados no seu próprio ambiente, podem valer-se de contribuições. Oferecendo a sua, este trabalho pode ter descido, por vezes, a minúcias aparentemente desnecessárias. A experiência, entretanto, de dois anos e meio de exercício na Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P., mesmo como um dos seus mais humildes colaboradores, — o que não impediu que tivesse contacto com a realidade brasileira no domínio da racionalização dos serviços públicos — deu ao autor deste trabalho a convicção de que essa preocupação é necessária. "C'est par des détails que périssent la plupart des entreprises qui échouent", afirma Courcelle Seneuil, ao advertir que se é necessário conceber os negócios no seu conjunto, para torná-los grandes, é preciso acom-

(6) — "...le grand problème de la transformation du système d'organisation consiste en un changement complet dans l'attitude et les habitudes, à la fois des ouvriers et de ceux qui les dirigent.

.....
Ce changement de l'esprit de l'ouvrier demande du temps et on ne peut essayer de l'obtenir trop vite" — *Op. cit.* — Pág. 108.

panhá-los nos seus pormenores, para torná-los seguros.

Nos assuntos onde o fator humano é decisivo, o grande problema é fixar até onde se deve ir. Em seguida, como se deve ir.

DESENVOLVIMENTO

CONSIDERAÇÕES SOBRE A ESTRUTURA

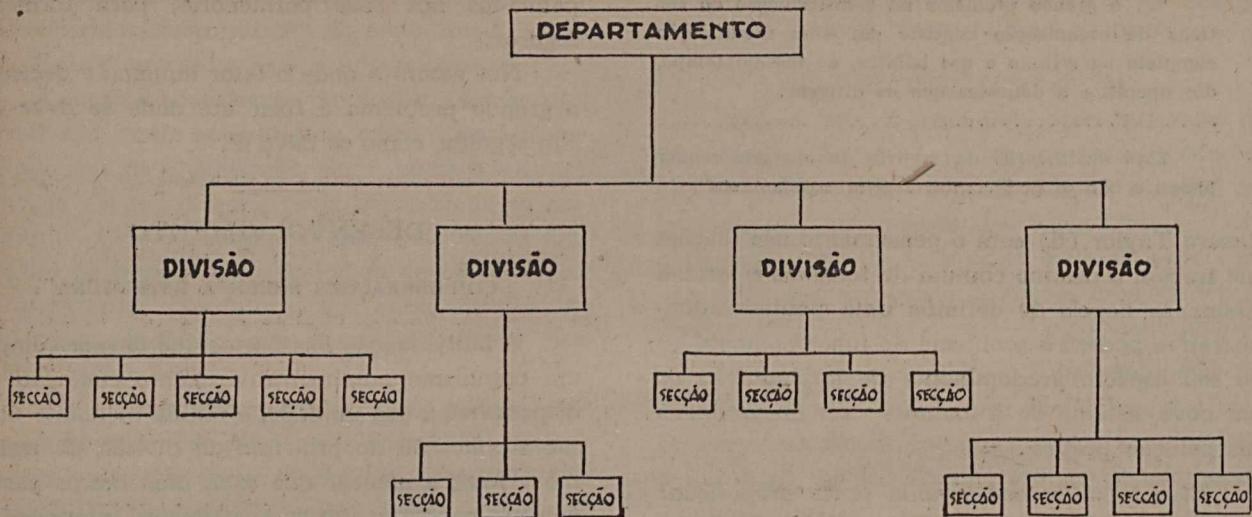
A individuação das partes que devem compor um organismo administrativo, como condição indispensável à sua unidade, é obtida mediante uma sábia aplicação do princípio da divisão do trabalho. Mas, a não ser que cada uma dessas partes venha a constituir um comportamento estanque, diferente à finalidade do todo, que assim não se realiza, esse princípio deve ser acompanhado dos elementos capazes de assegurarem a coordenação desse trabalho.

O agrupamento, em um mesmo órgão, e dentro de cada um, de atividades afins, realiza a individuação que se busca e a organização será tanto mais perfeita quanto mais preciso for esse agrupamento. Dá-se aí, em outras palavras, a aplicação do princípio de homogeneidade, cuja inobservância avulta sobre todos os erros e vícios da organização administrativa que a reforma encontrou. Tal individuação não pode ser nem muito extensa, nem indefinida, mas condicionada aos "limites inexoráveis da natureza humana" que determinam o alcance do controle. Essa limitação, enunciada por Luther Gulick (7) aplica-se inteiramente à divisão do objetivo comum, como às sub-divisões subsequentes de cuja criação a estrutura de autoridade vai surgindo naturalmente. O organograma na página seguinte ilustra perfeitamente essa asserção. Trata-se da estrutura de uma organização departamental na sua expressão mais comum. No topo, o Departamento que consubstancia o objetivo principal, o qual, evidentemente, deve ser claro e definido. Em subordinação direta, as divisões e subordinadas às divisões, as secções. Es-

(7) — "Exatamente como a mão do homem não pode alcançar senão um limitado número de notas no teclado do piano, assim também a mente e a vontade humana não podem abranger senão um número limitado de contactos imediatos".

GULICK, Luther — *Notes on the theory of organization*, in "Papers on the Science of Administration" — New York — 1937 — Pág. 7.

"Just as the hand of a man can span only a limited number of notes on the piano, so the mind and will of a man can span but a limited number of immediate managerial contacts".



tas se comporão de turmas. De alto a baixo, das divisões às secções, a localização de funções veio obedecendo ao princípio de homogeneidade. O número, entretanto, das divisões e das secções esteve sujeito ao princípio do alcance do controle. Uma linha de autoridade ao longo e em toda extensão dessa estrutura poderá assegurar a coordenação do trabalho, se nos postos de chefia forem colocados homens que possuam os requisitos indispensáveis ao desempenho cabal dessa função. Poderá assegurar: em qualquer hipótese, sem chefia, a coordenação só se dará excepcionalmente e em circunstâncias muito especiais. E' o que, fundada na experiência, ensina a boa doutrina, se o próprio senso comum não tivesse, antes, incorporado a realidade ao seu domínio (8).

A aplicação de todos esses princípios na composição de uma estrutura é traduzida pelo regimento e, de modo mais amplo, pelo próprio regulamento. São estes dois instrumentos os intér-

(8) — "A experiência revela que se pode chegar à coordenação por duas vias primordiais, que são:

1 — Por organização, isto é, pelo interrelacionamento das subdivisões mediante colocação dos respectivos chefes ao longo de uma estrutura de autoridade, de modo que o trabalho possa ser coordenado através de ordens de superiores a subordinados escala hierárquica abaiixo, descendo assim do topo até à base de toda a empresa.

2 — Pela dominância de uma idéia

GULICK, Luther — Art. cit. in "Papers on the Science of Administration" — Pág. 6.

"Experience shows that it may be achieved in two primary ways. They are:

1 — By organization, that is, by interrelating the subdivisions of work by allotting them to men who are placed in a structure of authority, so that the work may be coordinated by orders of superiors to subordinates, reaching from the top to the bottom of the entire enterprise.

2 — By the domination of an idea

pretes por excelência desse aspecto da racionalização, os seus definidores, a sua expressão legal. Não é rara, porém, a afirmativa de que a estrutura é determinada pela lei que cria o orgão ou o reforma. Evidentemente, por vezes, é levada pela conveniência de definir desde logo os cargos em comissão ou as funções gratificadas, a administração tem estabelecido, antes do regimento, a ossatura da organização, sem discriminação alguma de atribuições parciais.

Na procura dos meios para atingir a uma finalidade, a estrutura, *grosso modo*, distribue o que fazer a quem deve fazer. O funcionamento determina como se deve fazer. O primeiro é definição de forma, de atribuições, de competência ao longo de uma hierarquia. O segundo é método. Um pouco mais: é sistema.

Se o legislador pretendesse ir além da pura conveniência administrativa de resolver, desde logo, a situação da chefia, não se deteria numa enunciação primária dos centros diretores. O decreto-lei n. 3.963, de 31 de março de 1941, que criou o Departamento Nacional de Estradas de Ferro, abona literalmente esse juízo. Depois de definir no art. 1º e itens a finalidade do D.N.E.F., o citado decreto-lei dispõe:

"Art. 2º — São órgãos do Departamento:

I — A Divisão de Administração, compreendendo:

- a) — Secção do Pessoal
- b) — Secção do Material
- c) — Secção do Orçamento
- d) — Secção de Comunicações
- e) — Biblioteca.

II — A Divisão de Fiscalização, compreendendo:

- a) — Secção de Tomada de Contas
- b) — Distritos Fiscais.

III — A Divisão Econômica, compreendendo:

- a) — Secção de Estudos Econômicos;
- b) — Secção de Tarifas e Contratos
- c) — Secção de Estatística.

IV — A Divisão de Planos e Obras, compreendendo:

- a) — Secção de Planos
- b) — Secção de Obras
- c) — Secção de Cadastro e Patrimônio.

Art. 3.^o — A direção geral do Departamento caberá a um engenheiro nomeado dentre os possuidores de comprovados conhecimentos e tirocínio em assuntos de administração ferroviária.

Art. 4.^o — Ficam incluídos no Quadro I do Ministério da Viação e Obras Públicas:

I — Cargos em comissão:

- 1 Diretor Geral, Padrão R;
- 3 Diretor de Divisão (de Fiscalização; Econômica; de Planos e Obras), Padrão P;

II — Funções gratificadas, anuais:

- | | |
|-------|--|
| 1 | Diretor de Divisão (de Administração) |
| 5 | Chefe de Secção (de Tomada de Contas; de Estudos Econômicos; de Tarifas e Contratos; de Planos; de Obras Novas), cada um |
| 5 | Chefe de Secção (de Pessoal; de Material; de Orçamento; de Estatística; de Cadastro); cada um |
| 1 | Chefe de Secção (de Comunicações). |
| | |

Art. 7.^o — Dentro de sessenta dias, contados da data da vigência do presente decreto-lei, será baixado o regimento fixando a competência dos diferentes órgãos do Departamento e definindo as atribuições dos seus funcionários”.

Orgão sem função não pode determinar nenhuma estrutura, pela razão muito ponderável de não ter significação. Ao fixar a competência dos

diferentes órgãos, o regimento está dividindo e subdividindo o trabalho e, ao definir as *atribuições dos funcionários* (para usar a expressão do texto legal acima transcrito) é a “coordenação por organização” que está possibilitando.

Qualquer que seja a modalidade do organismo cuja estrutura vai fixar — criar, transformar ou reorganizar — o regimento não varia no seu caráter e é o mesmo, sempre, na sua essência. A técnica e os cuidados de sua elaboração são os mesmos de toda organização. Elaborado, marca o fim da primeira etapa do *processus rationalizator*. Dividido o trabalho, assegurada a sua coordenação, a tarefa imediata é determinar *como* executar esse trabalho para que o todo funcione harmonicamente, com o maior rendimento e o menor esforço. Esse *como* é o funcionamento.

O FUNCIONAMENTO

a) — A situação atual

Alem das imposições naturais de sua condição humana — e já São Paulo lembrava aos TesalonICENSES de que aquele que não trabalhasse não deveria comer (9) — são as próprias exigências orgânicas que levam o homem à fatalidade do trabalho.

E trabalho — segundo uma definição muito frequente — é a aplicação de forças que produz a fadiga. Vê-se, dessa forma, que o exercício da contingência tem por limite um fenômeno que sobrevem invariavelmente e que assinala não apenas a sua duração como também o fim da capacidade de resistência dos órgãos. Qualquer que seja a natureza do esforço, quer trabalhe o homem com o cérebro, quer trabalhe com os músculos, esses são os seus imediatos efeitos (10).

E' curioso, entretanto, verificar que toda a história do progresso encontra nesse entrave à ati-

(9) — “Quoniam si quis non vult operari, nec manducet” *Ep. B. Pauli ad Tess. II, 3, vol. 10.*

(10) — “La plus grande joie que j'aie ressentie au cours de mes études sur la fatigue, écrivait Mosso, c'est d'avoir découvert que la depression des forces, déterminée par l'action de la pensée ou par celle du mouvement, produit des effets identiques. Soit que l'homme travaille avec les muscles, soit qu'il travaille avec le cerveau, la nature de la fatigue est toujours la même, parce qu'il n'existe qu'une agissante: *la force nerveuse*” MOSSO, A. — cit. por J. Amar *Le Moteur Humain* — Dunod, Editeur — Paris — 1923 — Pág. 301.

vidade contínua a sua lei fundamental. Pergunta George Valois: (11)

"De onde vem ao homem a faculdade de inventar ferramentas e máquinas?

Do espírito, da inteligência, da imaginação.
Por que meio?

Sob a pressão da fadiga, sob a coação do sofrimento físico.

O excitador do espírito é o músculo cansado e a procura do menor esforço físico.

O homem é levado a intelectualizar o esforço para poupar a fadiga muscular".

Mas o processo de intelectualização requer, à sua vez, dispêndio — e dispêndio igualmente penoso — de energia. Coagido a transformar o esforço físico em esforço intelectual, o homem para fugir aos efeitos da fadiga apropria-se do trabalho alheio. Daí os dois caminhos que o economista francês viu abrirem-se à procura da economia do esforço: a invenção e o parasitismo, isto é, a lei da intelectualização do esforço e a lei do menor esforço, respectivamente. Os seus objetivos, porém, são os de uma só lei e eles próprios se confundem e se completam.

Como às invenções das ferramentas e máquinas, o homem foi levado à organização para aumentar a capacidade produtora à custa do menor esforço.

E aí novamente aparece, tão intimamente ligado ao progresso da técnica, esse admirável fator de rendimento que é a divisão do trabalho.

"Ora, em uma obra notável, *As origens da revolução industrial na Inglaterra*, Paul Mantoux demonstrou — escreve André Fourgeaud — (12) que uma das causas do aparecimento do maquinismo na In-

(11) — "D'où lui vient cette faculté de créer des outils et des machines?

De l'esprit, de l'intelligence, de l'imagination.

Par quel moyen?

Sous la pression de la fatigue, sous la contrainte de la peine physique.

L'exciteur de l'esprit, c'est le muscle fatigué, c'est la recherche du moindre effort physique.

L'homme est amené à intelectualiser l'effort pour s'épargner la fatigue musculaire".

Un nouvel âge de l'humanité — Librairie Valois — 1929.

(12) — "Or dans un remarquable ouvrage: *Les origines de la révolution industrielle en Angleterre*, M. Paul Mantoux a démontré que l'une de ces causes de l'apparition du machinisme en Angleterre résulte des progrès de la division du travail. Et l'on comprend immédiatement pourquoi: pour qu'un nouveau progrès dans l'intellectualisation de l'effort fût possible, pour que la machine pût apparaître et se développer, il fallait nécessairement que l'évolution de la division du travail dans les manufacturations fût arrivée au stade de la composition des tâches. — *L'homme devant le capitalisme*. — Payot — Paris — 1936 — Pág. 243.

glaterra resulta dos progressos da divisão do trabalho. E comprehende-se imediatamente porque: para que um novo progresso na intelectualização do esforço fosse possível, para que a máquina pudesse surgir e se desenvolver, era preciso, necessariamente, que a evolução da divisão do trabalho nas manufaturas tivesse chegado à fase da decomposição de tarefas".

Daí, talvez, o terem verificado muitos organizadores, e entre eles Taylor, uma escala ascendente, mesmo nos sistemas empíricos de trabalho, quanto à melhoria dos métodos, raramente transmitidos de uma geração à outra sem algum melhoramento.

Na história da execução do trabalho no serviço civil brasileiro essa tendência não se manifestou.

A fuga à fadiga não intelectualizou o esforço. Tão pouco buscou, a não ser aparentemente, a via da menor dificuldade.

O que sempre houve — uma simples transferência do dever mediante um despacho à mesa vizinha, num círculo de evasão e de aceitação mínima de trabalho e de responsabilidades — aliviava apenas momentaneamente a tarefa a ser realizada. Em compensação, ia criando um sistema em que as fases de trânsito se repetiam e se multiplicavam, e nessa progressão se foram consolidando.

E' o que se evidencia a quem se der ao trabalho de investigar, em uma repartição (e evidentemente o tom é genérico), o andamento de um processo. No seu próprio corpo, a balbúrdia na disposição dos papéis, a inobservância de ordem cronológica nas informações, pareceres e despachos, o vulto das fases de movimentação tornam esse trabalho impossível. Só investigações cuidadosas e pessoais permitem essa fixação. Procedeu a tais investigações o autor deste trabalho, obtendo como resultado o gráfico da página seguinte. Fixa ele o andamento normal (e por andamento normal se deve entender um desenvolvimento que seria realizado se não sobreviessem incidentes, o que raramente acontece) de um processo de aposentadoria por incapacidade para o serviço público em geral. Percorreu esse processo 55 etapas, tendo passado:

7 vezes pela Divisão de Comunicações,

9 vezes pelo Protocolo da Divisão do Pessoal,

12 vezes pelo Protocolo da Secção Administrativa,

6 vezes pelo funcionário encarregado de informá-lo na Secção Administrativa,

APOSENTADORIA - INCAPACIDADE PARA O SERVIÇO PÚBLICO - AREAMENTO NORMAL DE UM PROCESSO

ANO	ACTOS
1921	1
1922	2
1923	3
1924	4
1925	5
1926	6
1927	7
1928	8
1929	13
1930	12

OPERAÇÕES

- 1- 1 — Requerimento
 2- 2 — Repartição a que pertence o funcionário
 3- 3 — Autuaçāo. Encaminhado à Divisão do Pessoal
 4- 4 — Trânsito
 5- 5 — Trânsito
 6- 6 — Verificação do tempo de serviço. Estudo do processo: se está em condições de ser continuado. Ofício ao diretor da fiscalização do exercício profissional do Ministério da Educação solicitando seja submetido a exame médico o petionário. Solicita, pessoalmente, à Seção de Assistência Social, designação do médico que deve acompanhar a inspeção
 7- 7 — Encaminhado ao Diretor do Pessoal
 5- 8 — Trânsito
 8- 9 — Assina o ofício. Encaminha o processo à D. C. M.
 4-10 — Trânsito
 3-11 — Expede o ofício e devolve o processo à D. P.
 4-12 — Trânsito
 5-13 — Trânsito

3-15 — O laudo dá entrada na D. C. M. E enviado à D. P.
 4-16 — Trânsito
 5-17 — Trânsito
 6-18 — Verifica se o laudo é pela aposentadoria. Em caso afirmativo, lavra o decreto. Junta
 7-19 — Encaminha ao Diretor do Pessoal
 5-20 — Trânsito
 8-21 — Submete à consideração do Ministro Encaminhado à Presidência da República
 9-22 — O decreto é assinado
 10-23 — À D. P. por intermédio da D. C. M.
 3-25 — Trânsito
 4-26 — Trânsito
 5-27 — Trânsito
 11-28 — Distribuição
 12-29 — Anotação em ficha
 11-30 — Trânsito
 7-31 — Assina a declaração de que foi anotado
 5-32 — Trânsito
 6-33 — Ofício à repartição a que pertence o funcionário e à Diretoria da Despesa Pública
 7-34 — Encaminhado ao Diretor da D. P.
 5-35 — Trânsito

4-37 — Trânsito
 3-38 — Expedição. Devolve o processo à D. P.
 4-39 — Trânsito
 5-40 — Trânsito
 6-41 — Verifica se o cargo é para ser extinto. Em caso afirmativo, lavra o decreto de extinção e a exposição de motivos
 7-42 — À consideração superior
 5-43 — Trânsito
 8-44 — À consideração do Ministro
 9-45 — Assina a exposição. O processo vai à Presidência da República
 10-46 — O decreto é assinado
 9-47 — Devolução
 3-48 — À D. P.
 4-49 — Trânsito
 5-50 — Trânsito
 6-51 — Opina pelo arquivamento
 7-52 — Concorda
 5-53 — Trânsito
 8-54 — Arquive-se
 4-55 — Trânsito
 3-56 — D. C. M.
 13-57 — Arquivo

• 6 vezes pelo Chefe da Secção Administrativa,

5 vezes pelo Diretor da Divisão de Pessoal,

4 vezes pelo Gabinete do Ministro,

2 vezes pela Presidência da República,

2 vezes pelo Fichário (S.A.),

1 vez pelo anotador (S.A.),

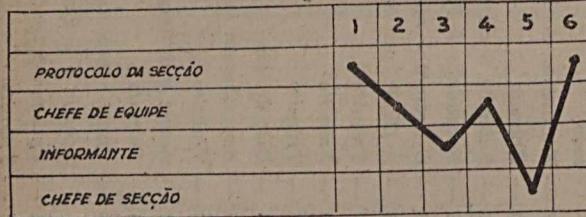
indo finalizar a sua "via crucis" no arquivo.

A circunstância especialíssima de não contar a *équipe* encarregada dos processos de aposentadoria com um *chefe*, reduziu, de muito, essas etapas.

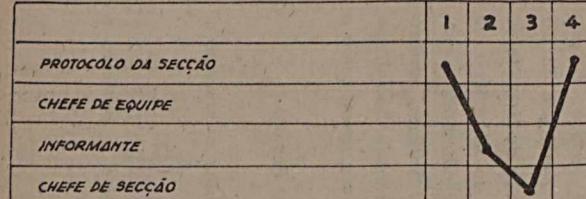
Nas que o possuem, a distribuição de papéis se faz de maneira muito mais complicada e sem nenhuma uniformidade. Ora os papéis vão ao *chefe de équipe* para redistribuição, ora diretamente aos servidores. Esse critério varia, ainda, de secção para secção.

Na Secção Administrativa, por exemplo, o mesmo caso, em duas *équipes*, é resolvido da seguinte forma:

I



II



Quanto à "compartimentage" em *équipes* distintas e a criação dos *chefs de équipe*, dá-se a entender que o princípio da divisão do trabalho foi aplicado não somente à execução, mas à própria direção. Realmente o que se quer do *chefe de équipe* é que assista com a sua experiência o trabalho individual no conjunto a que pertence, tornando-se solidário e responsável por ele. Entretanto, sem atribuições bem definidas, sem autoridade para o desempenho de sua função, constitui-

tue, apenas, nas relações de serviço, onde pouco lhe toca, mais um entrave à circulação do esforço.

Colocado de permeio entre a direção e os servidores, é invariavelmente absorvido por aquele que lhe retira, na prática, as prerrogativas de que o investiu. Assim, não instrue, não dirige, não controla. Dentro de sua *équipe*, os movimentos se dão à sua revelia. E, às vezes, não se dão, tudo dependendo da atitude voluntária dos que lhe estão subordinados. Destes, alguns chegam a desconhecê-lo. Certos do pouco valor da opinião de seu virtual orientador imediato, procuram diretamente a chefia da secção. Esta resolve, através de detalhes, de explicações, de pedidos. Resolve como pode. Nem sempre pode e, nesse caso, adia.

Nos setores de trabalho, onde foram colhidas estas observações, a falta de imprescindíveis recursos de produção, o barulho, o movimento, o vazio generalizado e permanente, a interpelação, a interrupção, toda uma série de fatores negativos, transformam-nos em um quase peso morto quanto à sua finalidade e em um foco de perturbações físicas e morais para os que neles servem. Não houve um dia em que, findo o expediente, o estado de depressão e de desânimo, facilmente verificável, em que se encontravam os que alí desenvolvem sua atividade, respondesse, de qualquer modo, por uma produção intensa: materializava, apenas, um considerável dispêndio de energia quase infecunda, gasta no esforço nobilitante, mas praticamente inutil, de concentrar a atenção, sob a influência da idéia predominante de que havia acúmulo de serviço.

Todas essas observações e outras — processos que vão e veem, voltam e retornam, um, dois meses à procura de quem queira tomar uma decisão; disputas doutrinárias que uma vez iniciadas se renovam, invariavelmente, em todos os casos idênticos; a ausência de quem queira impedir a sua repetição, e quantas mais! — não dizem de erros desta ou da anterior geração. Os que chegam teem, somente, a preocupação de se adaptar. E' pouco? As coisas estabelecidas exercem o efeito de um rolo compressor, contra o qual as iniciativas individuais de nada valem. No caso brasileiro, o mal não é de pessoas, mas de uma mentalidade sedimentada em anos, formando um corpo de concepção e de hábitos. O trabalho no serviço civil

brasileiro, na palavra autorizada do Presidente do D.A.S.P. (13),

"tendo surgido para atender às primeiras necessidades da administração, nem sequer foi inspirado nas normas elementares do bom senso para satisfazer às exigências do Estado, na sua fase embrionária. Essa primitiva orientação acompanhou o desenvolvimento de nossa vida pública, indiferente a quaisquer pesquisas no domínio técnico do rendimento. A repetição do trabalho criou o automatismo e este, por sua vez, todo o sistema de regras administrativas de que se constitue, em essência, a nossa burocracia".

Fundada numa rotina que assim se originou e apoiada na falta de novas regras, a execução do trabalho administrativo resume-se, atualmente, em duas palavras: tradição e improvisação. Basta a primeira para impedir o êxito de qualquer sistema que se pretenda implantar. O que caracteriza a tradição é conseguir dos que se imantam do seu espírito, incorporarem ao patrimônio intelectual todos os erros alheios, de forma tal que o tradicionalista se sente responsável por eles. Passam a ser seus os erros e, portanto, não são erros.

b) — A análise

A uma observação apressada poderá parecer paradoxal que a distribuição de atribuições às turmas não tenha sido incluída na racionalização de estrutura. Em boa técnica é ali que essa tarefa deverá ser incluída. A preocupação, entretanto, do autor deste trabalho, é conciliar tanto quanto possível a doutrina e o ambiente brasileiro.

Não resta dúvida de que compor de turmas uma secção é proceder a toda uma racionalização estrutural, de indisfarçável importância. Mas não se pode negar, também, que esse trabalho está intimamente ligado a um outro (por que não dizer idêntico?) de redistribuição, dentro das turmas, das funções de conjunto entre os mais aptos para o seu exercício.

Se a organização científica conta, entre outras fases, com a da análise, que deverá preceder a qualquer outra, ainda que ao organizador não seja atribuído explicitamente estruturar a secção, o seu dever é verificar se a estruturação existente é sólida, caso não queira expor o seu esforço a um fracasso indiscutível. Não há bom funcionamento sem boa estrutura e as falhas desta podem evidenciar-se ao se analisarem as daquele.

A investigação dos melhores métodos de execução do trabalho é subsidiária da análise do fun-

cionamento. E essa análise requer, de quem a faz, e fora do quadro rigorosamente especializado de fixar os métodos, qualidades de tato e verdadeiro senso de oportunidade.

Na personalidade do servidor público, além do ceticismo em que se amparam suas convicções e, talvez, por isso mesmo, existe uma prevenção instintiva contra quaisquer processos de melhoria. A idéia de que o abordam com o fito exclusivo de prejudicá-lo é a primeira que lhe ocorre ao ser interpelado, ainda que habilmente, sobre um assunto normal: qual a sua função, por exemplo.

A preparação psicológica, universalmente reconhecida como necessária à substituição de um sistema de trabalho por outro, e que está prevista na atual reforma administrativa (14), pode tornar mais fácil a tarefa de investigação das falhas existentes. Mas não resolve de todo as dificuldades que à coleta de dados pode oferecer a resistência do elemento humano. O primeiro cuidado do técnico, dessa forma, deve ser o de saber encarar o servidor público na sua condição humana, interessando-o na pesquisa. Este, sentindo-se considerado, toma-se da consciência de um valor que antes não pressentira. Passa a se julgar compreendido. O detalhe é de grande importância no trato com a sua personalidade e não levá-lo em conta é fracassar nos empreendimentos desse gênero.

O trabalho de adaptação e explicação influirá posteriormente na própria aceitação dos novos métodos. Sabe-se que não se muda facilmente um sistema, quaisquer que sejam as suas consequências para quem se habituou ao seu curso. A primeira reação é a que caracteriza a comodidade que traz o hábito, cuja força, diz J. Izart,

"é perigosa porque potencial; subestimada porque invisível; mas ao se pretender modificar o regime ela surge temível e catastrófica como um volante que se pretendesse deter bruscamente" (15).

Sim — continua Izart — só aquele que, gradativamente, passa de um estado de coisas a ou-

(14) — A Secção de Coordenação da D. C. do D.A.S.P. conta, entre suas várias atribuições, com a de "promover, por meio de palestras, documentários e cartazes, a difusão de ensinamentos sobre racionalização e suas vantagens", como evidente preparação para um movimento dessa ordem.

(15) — "La force de l'habitude est dangereuse parce que potentielle, on la méconnait car elle est invisible; mais veut-on changer le régime elle apparaît redoutable et catastrophique comme un volant qu'on voudrait arrêter brusquement" — *Méthodes Economiques d'Organisation dans les Usines* — Paris — Dunod e Pinat — Editores — Pág. 16.

(13) — Luiz Simões Lopes — Relatório de 1940, in *Revista do Serviço Público*, setembro de 1941.

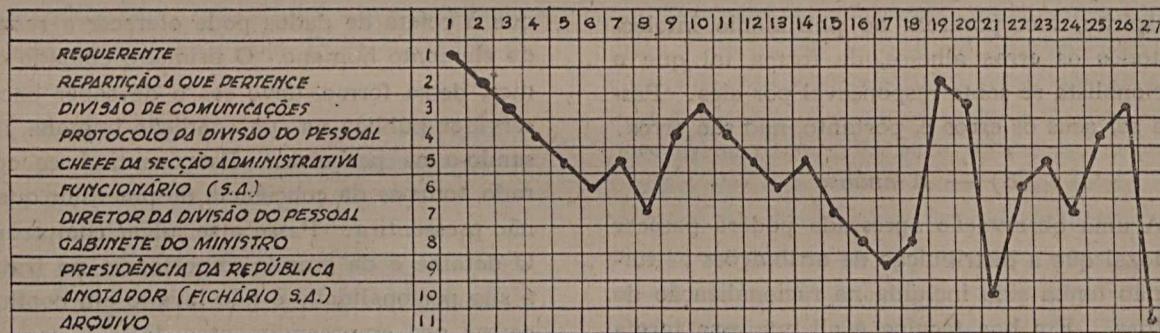
tro, de tal modo que cada etapa seja facilmente assimilável pelo pessoal, merece o nome de inovador. Aquele, entretanto, que pretende renovar

"a golpes, sem levar em conta o ambiente e o hábito estabelecido, jamais teve a si o encargo de dirigir. Sua "reorganização" não pode ser senão uma lamentável desarrumação e seu "sistema" um papelório embaraçante" (16).

O hábito, comportando uma atitude, não opõe apenas uma resistência, que podemos classificar

(16) — "Celui qui prétend renouveler, en un tour de main, sans tenir compte de l'ambiance et de l'habitude établie, est un Monsieur qui n'a jamais rien dirigé lui-même. "Sa reorganisation" ne peut être qu'un lamentable chambardement et son "système" qu'une paperasserie embarrassante". — *Op. cit.* — Pág. 17.

PROCESSO DE APOSENTADORIA — ANDAMENTO PROPOSTO



OPERAÇÕES

- 1- 1 — Requerimento
- 2- 2 — Repartição a que pertence o funcionário
- 3- 3 — Autuação. À Divisão do Pessoal
- 4- 4 — Trânsito
- 5- 5 — Distribuição
- 6- 6 — Verificação do termo de serviço. Estudo do processo. Ofício ao Diretor da Fiscalização do exercício profissional solicitando seja submetido à inspeção médica o petionário. Nota ao S. S. para que designe seu representante.
- 5- 7 — Encaminha ao Diretor do Pessoal
- 7- 8 — Assina o ofício. À expedição
- 4- 9 — Trânsito
- 3-10 — Expede o ofício. O processo deve aguardar na Divisão de Comunicações o laudo. Juntada e remessa à Divisão do Pessoal
- 4-11 — Trânsito
- 5-12 — Distribuição
- 6-13 — Verifica se o laudo é pela aposentadoria. Em caso afirmativo lavra o decreto. Se o cargo for excedente, o respetivo decreto de extinção e a Exposição de Motivos
- 5-14 — Encaminha ao Diretor do Pessoal
- 7-15 — Ao Ministro
- 8-16 — Assina a Exposição
- 9-17 — Assina os dois decretos
- 8-18 — Remete à D. C. M.
- 3-19 — À D. P.
- 4-20 — Trânsito
- 10-21 — Anotado em ficha

de física, às investidas da inovação. O curso repetido das mesmas regras traz, inflado de preconceitos, uma convicção intelectual da sua eficiência. Raros são os que, manejando-as durante anos, quotidianamente, não se sintam no dever de defendê-las. Por isso, a primeira tentativa contra o sistema repercute como um ataque pessoal a cada um dos que o aceitam e praticam. Pretender a sua modificação, implica estabelecer, antes, um plano.

Mais: uma política.

Não basta uma preparação no sentido de convencer os trabalhadores públicos dos erros que praticam e das excelências de um novo regime de trabalho. É preciso captar-lhes a boa vontade para a sua adaptação às novas regras. Boa von-

- 6-22 — Ofícios: à repartição a que pertence o funcionário e a Diretoria da Despesa Pública. Expediidos os ofícios deve o processo ser arquivado.
- 5-23 — Assina a declaração e anotação em ficha. Encaminha ao Diretor do D. P.
- 7-24 — Assina os ofícios. Determina que, em seguida, o processo seja arquivado
- 4-25 — Trânsito
- 3-26 — Expede os ofícios. Ao Arquivo
- 4-27 -- Arquivo

Foram eliminadas 30 operações:

Protocolo da Secção Administrativa.....	12	(Extinto)
Divisão de Comunicações.....	4	
Protocolo da Divisão do Pessoal.....	5	
Informante (Secção Administrativa).....	3	
Chefe Secção Administrativa.....	1	
Diretor da Divisão do Pessoal.....	2	
Gabinete do Ministro.....	2	
Presidência da República.....	1	
	—	
	30	

O Protocolo da Secção Administrativa, como de todas as outras secções, deixa de existir. As outras reduções são uma consequência da conduta de trabalho do "informante" da Secção Administrativa. Basta que esta, ao lavrar o decreto de aposentadoria, lavre, também, o de extinção do cargo (no caso excedente) e a respetiva Exposição de Motivos. As da Divisão de Comunicações, como resultado disso e de não devolver o processo à D. Pessoal antes de proceder à juntada do laudo.

tade no conceito de uma atitude mental favorável, a cujos primeiros embates só uma discussão pessoal — no sentido tranquilo de uma troca de idéias — poderá resistir. Depois de conseguida essa adesão, ou bem preparado o terreno para que ela se dê, pode o organizador iniciar a pesquisa dos métodos em curso, utilizando-se dos meios mais comuns e já fartamente experimentados: o inquérito e a observação.

Tratando dos recursos com que se pode chegar à descoberta das aptidões requeridas num determinado trabalho industrial, Leon Walther cita, entre outros meios simultâneos, e em primeiro lugar, o inquérito por meio da conversação ou do questionário e a observação. Tanto a conversação como o questionário apresentam convenientes e inconvenientes.

"E' que — diz Walther — se a conversação tem a vantagem de não sugestionar e de deixar falar livremente as pessoas sobre o que pensam do seu ofício, tem, por outro lado, a desvantagem de fornecer muitas vezes respostas vagas, apresentando omissões; há coisas que não aparecem na conversação, embora sejam importantes. E' esse defeito da conversação livre que o questionário procura evitar. Mas o questionário apresenta, por sua vez, o defeito de sugerir a resposta na maioria dos casos. Será necessário, pois, que grande número de pessoas respondam ao mesmo questionário sobre o mesmo ofício, para que as respostas obtidas possam ser confrontadas" (17).

A observação compensará as falhas que, ainda assim, porventura existirem.

Na análise apreciada por Walther só o psicólogo pode estudar o ofício, pois este é encarado do ponto de vista psicológico.

Não acontece o mesmo, a rigor, no serviço público.

A observação, aí, tem um sentido e um objetivo mais diretos, e produzirá, conjugada à *boa vontade* do meio, cabais resultados.

Essa mesma análise dos métodos de trabalho deve ser estendida às condições físicas onde ele se realiza.

Toda função que apresenta um caráter de permanência requer, desde logo, *ambiente*. Mas acontece, quase sempre, que devido às más condições do meio, ou a outras, igualmente desfavoráveis, esse ambiente não existe. No entanto, a ausência de condições adequadas exerce no organi-

mo poderosa influência negativa e se constitue num dos mais decididos obstáculos ao rendimento.

"Para que o organismo humano possa funcionar eficazmente são necessários uma boa iluminação, com abundância de luz difusa, e um sistema de ventilação que faça circular pelo *ambiente* um ar puro e revigorante.

Se as oficinas são muito frias, os dedos perdem a agilidade necessária ao trabalho; se a sua temperatura é muito elevada, o sangue aflui à superfície do corpo para refrescá-lo e fazer funcionar as glândulas sudoríparas, deixando, assim, de circular nos músculos. O ruido e a trepidação, que destroem o trabalhador, esgotam os nervos, de maneira que a fadiga, cuja origem é nervosa, aparece mais depressa" (18).

Integrando o funcionamento, as condições de trabalho devem ser asseguradas de maneira a permitirem o desenvolvimento normal das atividades. Se isso não for possível, todas as outras medidas terão o seu valor muito reduzido. Não se deve perder de vista que se "não há trabalho sem fadiga, há fadiga sem trabalho", e os efeitos são os mesmos: o limite da capacidade produtora.

c) — *Métodos e normas de trabalho*

"A origem dos padrões remonta aos primeiros albores da História. Nossos ancestrais, ao fazer experiências com seus machados de silex e lanças, estabeleceram, inconscientemente, padrões grosseiros para a fabricação e o manejo de armas. Com a formação dos agregados humanos, regras de conduta, formas, tamanhos e pesos definidos de artigos destinados à troca, foram logo considerados necessários à vida quotidiana. A própria família era um padrão; a palavra, a indumentária, a gravura, a escrita, a religião e a divisão do tempo representavam uma forma de padronização tão verdadeira quanto a produção em cadeia de uma moderna fábrica de automóveis (19).

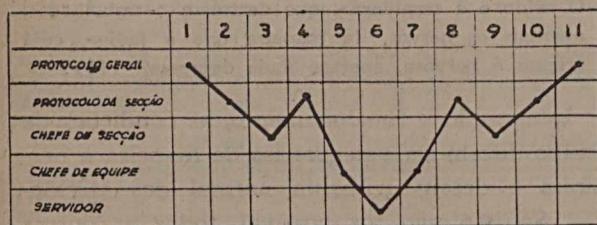
(18) — "Para que el organismo humano pueda funcionar eficazmente son necesarios un buen alumbrado, con abundancia de luz difusa, así como un sistema de ventilación que haga circular por el ambiente un aire puro e vigorizador. Si los talleres son demasiado fríos, los dedos pierden la agilidad que es necesaria para el trabajo; si la temperatura que reina en ellos es demasiado elevada, la sangre acude a la superficie del cuerpo para refrescarlo y hacer funcionar las glandulas sudoríparas, de manera que ya no circula por los músculos. El ruido y la trepidacion, que distraen al trabajador, agotan además los nervios, de modo que la fatiga, cuyo origen es nervioso, aparece más prontamente". — JONES, Eduardo D. — *Organización y Administración de Empresas Industriales* — Trad. de Victor Alén — Ed. Labor — 1934 — Pág. 480.

(19) — "The origin of standards reaches back into the very dawn of history. Our forbears, experimenting with their stone axes and spears, unwitting set up crude standards for the construction and performance of weapons. With the formation of groups of people, rules for

(17) — WALTHER, Leon — *Tecno-Psicología do Trabalho Industrial* — Trad. Lourenço Filho — Pág. 177.

Recolhidos todos os elementos fornecidos pela análise, procede-se ao estudo das operações inuteis e do *procedimento* capaz de eliminá-las. O procedimento não é outra coisa senão o próprio método cuja primeira aplicação terá caráter experimental. Tais sejam os seus resultados e ele será adotado como *norma*.

A entrada e trânsito de papéis em determinada secção, por exemplo, sua distribuição, seu encaminhamento de regresso, obedecem ao seguinte critério, obtido *in-loco*:



O registo e controle desses papéis, sua movimentação interna e sua devolução são feitos nas fichas e guias de remessa, em três cadernos e dois livros. Recebidos no protocolo vão ao chefe da secção que designa a equipe que deve estudá-los. Do chefe da secção voltam novamente ao protocolo que dá carga na ficha e no caderno (existe um para cada equipe) ao *chefe da equipe*. Este passa o recibo na carga, na ficha e no caderno. Designa o servidor que deve estudá-los, recebe-os depois de volta, encaminha-os ao protocolo (onde há nova carga, assinatura de recibo, etc.) que os remete ao chefe da secção e este, por sua vez, ao superior hierárquico.

O excesso de movimentos sem significação alguma é evidente nesse setor. Se a análise de outros setores, porém, revelar-se idêntica ou, mesmo, menos insatisfatória, e resultar do confronto de uns e outros, a convicção de que os protocolos seccionais não apresentam qualquer utilidade prática capaz de compensar, em parte, os desserviços que prestam à boa marcha dos trabalhos, a sua extinção, assim, se imporá preemente. Em seu lugar surgirá o método que parecer mais conveniente para o registo e controle dos papéis. Que

conduct and definite forms, sizes, and weights of articles for barter were soon found necessary to daily life. The family itself was a standard; speech, clothing, pictures, writing, religion, and division of time were all as truly a form of standardization as is the assembly line of a modern automobile factory". — LESTER, Bernard — *Applied Economics for Engineers* — John Wiley & Sons, Inc. — New York — 1939 — Pág. 117.

parecer mais conveniente. Será o mais conveniente? A prática se encarregará de dizê-lo. E quando, fixado o mais conveniente — isto é, o mais racional, o mais simples, o mais eficiente — a sua adoção se tornar obrigatória por meio de um instrumento legal, o método se terá transformado numa norma.

No gráfico de andamento atrás apresentado (processo de aposentadoria por incapacidade para o serviço público em geral) uma observação mesmo destituída de qualquer espírito científico, mediante o simples conhecimento das providências necessárias à solução do assunto, não relutaria em concluir pela eliminação de trinta operações, no mínimo das cinquenta e cinco ora em curso. As operações que subsistissem, constituiriam um novo andamento, de cujo valor a experimentação diria a última palavra. Supondo-se que esta lhe fosse favorável, ter-se-ia, com a sua adoção, uma norma para o andamento dos processos desse gênero.

Que esta idéia se torne bem clara: a norma não é apenas um método. É o melhor método.

Essa opinião não se ajusta à que é mais corrente entre os que, no Brasil, se dedicam ao estudo dessa importante questão.

Mas não há por onde deixar de aceitá-la.

"A normalização implica uniformidade; as normas ideais — ou sejam as mais eficazes — são aquelas mediante as quais se consegue a uniformidade empregando os melhores métodos",

escreve Eduardo D. Jones (20), da Universidade de Michigan, depois de apresentar o seguinte e sugestivo exemplo:

"Se se ordena que em um local deverão ser fornecidos 75 metros cúbicos de ar puro por hora, para cada trabalhador, mediante procedimentos de índole mecânica, ter-se-á fixado uma norma relativa às instalações para o sistema de ventilação" (21).

Mediante procedimentos de ordem mecânica, isto é, o melhor método para o fornecimento do ar requerido e, por isso mesmo, adotado como norma.

(20) — "La normalización implica uniformidad; las normas ideales — o sean las más eficaces — serán aquellas mediante las cuales se consigna la uniformidad empleando los mejores métodos" — *Op. cit.* — Pág. 267.

(21) — "Si se ordena, por ejemplo, que en un local habrán de ser suministrados 75 metros cúbicos de aire puro por hora, para cada trabajador, mediante procedimientos de índole mecánica, se habrá fijado una norma relativa a las instalaciones para el sistema de ventilación". — *Op. cit.* — Pág. 266.

Nem outra é a convicção de Bernard Lester na sua obra já citada.

"Padronização de processo é a adoção do método mais econômico e eficiente de executar cada operação, método esse descoberto em prévia experiência", diz Lester (22).

Em uma memória intitulada "Prática e Teoria do Rendimento Industrial" apresentada, em 1910, à Fundação Carnegie para o Fomento do Ensino, assim se exprimia Morris L. Cooke (23) sobre a normalização:

"Em relação aos princípios de administração científica moderna, uma norma é simplesmente um método, estudado com cuidado, de executar certas funções, ou bem, uma especificação, aperfeiçoada cuidadosamente, relativa a algum produto, ferramenta ou material".

André Fourgeaud dá ao conceito de norma uma extensão maior. Para o autor de "La Rationalization", as normas fixam o melhor método, mas para que constituam um progresso, devem fixá-lo momentaneamente (24), querendo advertir, com essa afirmativa, que a sua adoção não significa permanência contra a evolução.

A opinião de Fourgeaud é a de muitos outros autores: as normas nada tem de imutável e essa verdade nada pode conter de novo para os que aprenderam a considerar que

"a organização tendo introduzido por toda parte a ordem e o método, nada criou de imutável"

e que, ao contrário,

"ela procura aperfeiçoamentos. A marcha normal dos serviços deve compreender o estudo de novos processos, novos produtos, etc., que assinalam um progresso real sobre os precedentes" (25).

(22) — "Process standardization is the adoption of the most economical and efficient method of performing each operation as discovered by previous experience" — *Op. cit.* — Pág. 133.

(23) — Citado por JONES — Pág. 268.

(24) — "Les normes qui constituent un progrès sont celles qui, à une époque donnée de l'évolution, fixent momentanément le meilleur outil: c'est-à-dire celui qui coûte le moins et "rend" le plus; le meilleur produit: celui qui donne le meilleur service au meilleur marché; la meilleure méthode de travail, de fabrication, de transport, de vente, etc." — FOURGEAUD, André — "La Rationalization" — Pág. 136.

(25) — "L'organisation, qui introduit partout l'ordre et la méthode, ne crée rien d'immuatable: elle recherche au contraire les perfectionnements. La marche normale des services doit comprendre l'étude des nouveaux procédés, des nouveaux produits, etc., qui marquent un progrès réel sur les précédents". CHEVALIER, Jean — *La Technique de l'Organisation des Entreprises* — Dunod — Paris — 1933 — Pág. 149.

A pesquisa do melhor método entra em todas as frações do trabalho a ser realizado e em todas as suas fases. Não é possível demarcar as suas fronteiras, sem o conhecimento objetivo da natureza e da extensão de muitos fatores, que são os únicos que devem determiná-las. Entretanto, a palavra de ordem, hoje, para o serviço público é: *normalização*.

Mas por onde começar?

Por um plano que estabeleça:

- a) — a análise, simultânea, da estrutura das secções, dos métodos de trabalho, das condições físicas, em serviços que fossem "homogêneos em trabalho, em técnica e em propósito";
- b) — a verificação por meio de questionário, quando dessa análise, das preferências dos servidores quanto ao gênero de trabalho; o confronto dos resultados e o estudo dos novos métodos;
- c) — a sua implantação, acompanhada de minuciosas explicações, procedida simultaneamente com a reestrutura das secções e redistribuição dos servidores pelas turmas; a verificação dos resultados, modificações, estabelecimento de normas.

O plano consideraria, de início, o sistema de comunicações (o aconselhável seria a rationalização do sistema em toda a administração); em seguida, a normalização dos processos, como os de aposentadoria, licença, etc., que se sucedem frequentemente, e, assim, sucessivamente, ao longo de todo o serviço público.

Evidentemente, não se pode pretender uma solução em conjunto nem, de começo, uma solução em larga escala. A rationalização do funcionamento é lenta e difícil. Não surge a golpes de mágica, nem se efetiva com a simples excelência dos meios que institue. Exige perseverança e, mais do que perseverança, técnicos experimentados que saibam compreender a delicadeza e a complexidade do seu mecanismo e da sua essência. Que saibam compreender, sobretudo, que

"Se se confia a um operário sempre o mesmo trabalho e sempre a mesma fase do mesmo trabalho, é lógico e necessário que se lhe procure um modelo, ou

standard, ao qual cada reprodução desse trabalho deva corresponder exatamente" (26).

e percebam que esse axioma não significa, no campo administrativo, a morte da iniciativa, mas da improvisação. E que não significa também a apologia de uma especialização levada ao excesso.

c) — A qualidade do elemento humano

"O D.A.S.P. surgiu duplamente amparado pelos reclamos de necessidades práticas e pelos princípios da teoria administrativa mais aceita.

A obra, apenas iniciada, que lhe cumpre levar a efeito, demanda o esforço total de uma geração de administradores profissionais, caprichosamente treinados e escolhidos" (27).

Batendo-se, em França, na *Tribune du Fonctionnaire*, a 24 de junho de 1926, por uma reforma administrativa, Joseph Patonillet declarava solenemente que a mesma deveria começar por uma "bousculade" dos chefes. Esse propósito encontrava correspondência no espírito da classe, convencida de que os postos de direção estavam de fato entregues, em toda a escala hierárquica, a pessoas aferradas em demasia à tradição e à rotina. A reforma, dizia-se, não pode ser animada senão por chefes cuja mentalidade se adapte completamente à nova concepção da vida burocrática. Assim, o chefe não deve confinar-se aos negócios de gabinete: o que ele deve é ser um organizador, um condutor de homens.

O intuito, porém, com que se reclamava essa reforma, inspirava-se mais no interesse partidário do que, propriamente, no da eficiência administrativa.

Uma substituição de sistema, entretanto, não se processa dessa forma, pela própria razão de que, do ponto de vista do benefício geral, o que interessa não é triunfar a golpes de força e, sim, pela persuasão.

O caso brasileiro é típico.

Apreciados pelo prisma da reforma, os que hoje dirigem as repartições, exceção feita de muitos que a compreenderam e nela colaboraram —

(26) — "Si l'on confie à un ouvrier toujours le même travail et toujours la même phase d'un même travail, il est logique et nécessaire de lui procurer un modèle, ou standard, auquel chaque reproduction de ce travail doit correspondre exactement". — GOING, Charles Buxton — "Principes d'Organisation Industrielle," — Payot — Paris — 1922 — Trad. Bertrand Thompson — Pág. 56.

(27) — Benedicto Silva — Curso de Extensão de Administração Pública — D.A.S.P. — Aula inaugural — 1941.

não satisfaziam, em grande maioria, os interesses gerais. Mas da idéia que surgia trazendo a inovação não se poderia exigir mais do que subsistir a essas primeiras e tenazes resistências. Duas épocas e não apenas dois sistemas separavam a antiga e a nova concepção de serviço público. E é preciso reconhecer que a boa vontade, vencendo prevenções iniciais, trouxe, ao encontro do espírito moderno, os que se detinham no passado. Se não progrediram no sentido técnico — e essa é uma afirmativa que não se pode fazer sem elementos seguros — deixaram de se opor, sistemática e intransigentemente, o que é muito.

E' muito, mas não basta.

A qualidade dos que dirigem não deve ser motivo de menor preocupação do que a daqueles que executam o trabalho.

Qualidade não apenas técnica, não apenas especializada, mas humana, no sentido de uma compreensão superior da responsabilidade que lhes toca, de maneira especial, na nova ordem administrativa e, em particular, no campo onde exercem a sua autoridade.

E' imperativo, no problema da direção, ter em conta

"que o fundamento psicológico essencial da direção racional tem por base a unidade de vistas, esforços coordenados, métodos e responsabilidade definida" (28).

Sem essa unidade de vistas, a "coordenação dos esforços", que é o "principal propósito da organização"; o "método", que é o seu meio; e a "responsabilidade definida", que é um princípio de disciplina e de ordem, não passarão do terreno das hipóteses.

Há, no serviço público, entre o homem que dirige e o que é dirigido, um traço que pode ser comum: o interesse do Estado. Mas é através do primeiro que a ação deste alcança o segundo. E não há decisões sábias quando executadas facciosamente.

Erros que constituíram o clima de outras gerações e que sempre repercutiram em desastrosos efeitos no estímulo e na confiança de cada unidade humana a serviço do público, no Brasil, ainda tem, infelizmente, curso.

(28) — "...que le fondement psychologique essentiel de la direction rationnelle des entreprises a pour base l'unité des vues, d'efforts coordonnés, de méthode et de responsabilité définie" — CASACOF, Christo — Direction des entreprises industrielles — Paris — Dunod — 1937 — Pág. 5.

E essa era uma pesquisa a ser feita: que pensam dos seus chefes imediatos, os servidores do Estado?

"Descontentamento e incompreensão — afirma Urbano Berquó — constituem as duas fontes donde promana a resistência passiva, cujas manifestações mais nítidas até os observadores desprevenidos não hesitam em enquadrar na definição de *sabotagem* (29)."

E onde quer que essa análise revelasse uma direção má, só haveria para o orgão racionalizador uma atitude, e essa imperativa: o estancamento das fontes, mediante a substituição sumária.

O empreendimento que a atual geração tomou sob a sua responsabilidade não permite modificações na superfície, onde elas se fazem necessárias mais profundamente.

Contemporizar é fracassar.

E o descontentamento tanto pode ser dos dirigidos como dos dirigentes. As consequências são as mesmas sobre o interesse geral.

"O descontente é, com efeito, a chaga da organização; é melhor, cem vezes, confiar um posto a um homem abaixo da condição requerida, do que a um acima. O primeiro, lisongeado, e sustentado pelo interesse, procurará aperfeiçoar-se; o segundo não fará mais que exasperar-se, transformando-se em um foco de infecção, pois nada é mais contagioso que as recriminações e o desânimo" (30).

Quanto ao servidor público, qualquer que seja a sua formação burocrática, quer tenha ingressado antes, quer depois da profissionalização — e esta é sua fiadora — a normalização, se for implantada com a necessária cautela, resolverá o seu problema. Resolverá, se ele, à sua vez, for conduzido cientificamente.

A ninguém restará dúvida que essa ciência é uma administração de pessoal fundada nos princípios que "fortificam o corpo social e facilitam o seu funcionamento".

Fora do estudo do homem — ocupe este ou aquele lugar na escala hierárquica — não há solução possível para os problemas do rendimento.

Na sua obra "Quelques idées américaines modernes sur la formation des ingénieurs", o en-

genheiro André Rabut aconselhava a jovens engenheiros recém-formados:

"Eu vos recomendo estudar os homens. Desde que começardes a estudá-los, ireis muito naturalmente estudar o papel e a razão de ser da organização. Muitos engenheiros julgam que, para se fazer uma coisa, basta dar uma ordem..."

Para dirigir os homens com sucesso é preciso agir de três maneiras: primeiramente, escolhê-los e adaptá-los ao seu trabalho de forma tal que possam dar o máximo de rendimento; depois, comunicar-lhes as ordens necessárias para que saibam o que tem a fazer; por fim, atrair ao trabalho não somente seu corpo e seu espírito, mas ainda sua vontade, de tal forma que eles *queiram* dar o máximo" (31).

Nada há de rígido, nem de absoluto em administração, diz Fayol: tudo aí é uma questão de medida. Pois bem, o homem, ensina a filosofia grega, é a medida de todas as coisas.

CONCLUSÕES

O problema da organização só poderá ter uma solução racional, onde quer que se apresente, se for considerado, em tratamento distinto, na sua estrutura e no seu funcionamento.

(*Introdução*)

II

A precedência no tratamento cabe à estrutura e se esta não for assegurada, solidamente, não poderá haver bom funcionamento.

(*Introdução*)

III

Por estrutura racional não se entende, apenas, a denominação dos órgãos que compõem um organismo administrativo. Assim, a lei que cria o órgão não fixa ou determina a sua estrutura. Essa

(31) — "Dès que vous aurez commencé d'étudier les hommes, vous en viendrez tout naturellement à étudier le rôle et la raison d'être de l'organisation... Bien des diplômés semblent croire que, pour faire une chose, il suffit d'en donner l'ordre... Pour diriger les hommes avec succès, il faut agir sur eux de trois façons: d'abord les choisir et les adapter à leur travail de telle façon qu'ils puissent donner leur maximum de rendement; en second lieu leur communiquer les ordres nécessaires pour qu'ils sachent ce qu'ils ont à faire; enfin attacher au travail, non seulement leur corps et leur esprit, mais encore leur volonté, si bien qu'ils veuillent donner leur maximum". — Cit. por VICTOR CAMBOM — *L'Industrie Organisée d'Après les Méthodes Americaines* — Payot — Paris — Pág. 33.

(29) — In Revista do Serviço Público — Vol. II N. 1 — 1938.

(30) — IZART, J. — *Méthodes Economiques d'Organisation dans les Usines* — 1919 — Pags. 14 e 15.

incumbência pertence ao regimento e, em alguns casos, ao regulamento.

(Considerações sobre a estrutura)

IV

Os dois princípios que devem ser observados em racionalização de estrutura são o da homogeneidade e o do alcance do controle. A estrutura de autoridade que vai, posteriormente, assegurar a coordenação, surgirá, naturalmente, das divisões e sub-divisões do objetivo comum.

(Considerações sobre a estrutura)

V

A história do progresso encontra, na fadiga, o seu fator preponderante.

(O Funcionamento — a)

VI

O homem — *homo faber* — foi levado à organização pela lei da intelectualização do esforço.

(O Funcionamento — a)

VII

Muitos organizadores verificaram, mesmo nos sistemas empíricos de trabalho, uma escala ascendente quanto à melhoria dos métodos. Essa tendência não se manifestou no serviço civil brasileiro.

(O Funcionamento — a)

VIII

A execução do trabalho, no serviço civil brasileiro, resume-se, atualmente, em duas palavras: tradição e improvisação.

(O Funcionamento — a)

IX

A estruturação das secções deve ser procedida quando da análise dos métodos de trabalho e das condições em que ele se realiza; a análise do funcionamento antecede a investigação dos melhores métodos.

(O Funcionamento — b)

X

A preparação psicológica, universalmente reconhecida como necessária à substituição de um sistema de trabalho por outro, não resolve todas as dificuldades que a resistência do elemento humano pode oferecer à coleta de dados. E' necessário interessar o servidor público na pesquisa.

(O Funcionamento — b)

XI

Pretender a modificação de um sistema de trabalho implica no estabelecimento prévio de um plano ou, melhor, de uma política.

(O Funcionamento — c)

XII

Recolhidos os elementos, procede-se ao estudo das operações inuteis e do *procedimento* capaz de eliminá-las. O *procedimento* não é outra coisa senão o próprio método, cuja aplicação se dará em caráter experimental.

(O Funcionamento — c)

XIII

A norma é o melhor método.

XIV

As normas podem ser modificadas e não constituem, assim, um obstáculo ao aperfeiçoamento.

XV

Fora do estudo do elemento humano — em toda escala hierárquica — não há solução para o problema do rendimento.

(O Funcionamento — d)

BIBLIOGRAFIA

- AMAR, J. — Le Moteur Humain.
- BERQUÓ, Urbano — "Eficiência Administrativa e Sabotagem Burocrática" — In Revista do Serviço Público.
- CAMBOM, Victor — L'Industrie Organisée.
- CASACOF, Christo — Direction des Entreprises Industrielles.
- CHEVALIER, Jean — La Technique de L'Organisation des Entreprises.
- DURKHEIM, Emile — De La Division du Travail Social.
- DUBREUIL, H. — Nouveaux Standards.
- FAYOL, Henry — Administration Industrielle et Générale.
- FOURGEAUD, André — La rationalisation.
- FOURGEAUD, André — L'homme devant le Capitalisme.
- GOING, Charles Buxton — Principes d'Organisation Industrielle — Trad. de A. Blandin.
- GULICK, Luther — In Papers on the Science of Administration.
- IZART, J. — Méthodes Economiques d'Organisation dans les Usines.
- JONES, Eduardo D. — Organización y Administración de Empresas Industriales — Trad. de Vitor Alena.
- LESTER, Bernard — Applied Economics for Engineers.
- LOPES, Luis Simões — Relatório do DASP, 1940.
- SILVA, Benedicto — Aula inaugural — Curso de Extensão de Administração Pública.
- TAYLOR, F. W. — Principes d'Organisation Scientifique — Trad. de Jean Royer.
- WALTHER, Leon — Tecno-Psicologia do Trabalho Industrial — Trad. do Prof. Lourenço Filho.