

A ORGANIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

Seu aspecto filosófico e humanitário

ARMANDO DE GODOY FILHO
*Engenheiro do M.V.O.P.
servindo no D.A.S.P.*

O objetivo do presente trabalho é utilitário e despretensioso; vista transportar para as páginas desta valiosa revista, algumas observações e meditações resultantes do nosso estudo e da nossa experiência sobre a matéria da organização dos serviços públicos.

No meio administrativo, comumente observamos, através do estudo de questões práticas de organização, que os problemas nem sempre se apresentam revestidos de clareza ou transparência tal que permitam visão intuitiva e fácil das soluções apropriadas. Verificamos, pelo contrário, que as soluções clássicas, recomendadas pelos livros, em geral carecem de adaptações antes de poderem ser, em cada caso, aplicadas aos nossos problemas de organização.

Tendo em vista a nossa legislação, aqui procuraremos, através de artigos sucessivos, examinar alguns aspectos do problema geral da organização dos serviços públicos. Provavelmente, por causa das nossas obrigações profissionais, nem sempre as sobras de tempo nos permitirão o lazer suficiente para garantirmos, aos leitores interessados, uma regular sequência desses trabalhos. Assim, procuraremos alcançar o nosso objetivo por meio de artigos isolados, abordando em cada um deles, da melhor forma possível, temas que nos parecem de certa importância no complexo assunto da organização. E, para torná-los mais geralmente compreendidos, procuraremos tratá-los independentemente uns dos outros.

Vamos começar com uma ligeira introdução filosófica ao estudo da matéria.

Dos característicos essenciais das ordens científicas

A ciência é abstrata e se funda em imagens perfeitas, subjetivas, colhidas do mundo exterior através dos nossos sentidos. Compreende a reunião de princípios ou leis, intimamente relacionados entre si, que a experiência ou verificação prática vem provando serem verdadeiros. Contudo, na verificação experimental das concepções científicas, não podemos deixar de levar em conta as imperfeições próprias do mundo real, tais como imprecisão de aparelhos de medida e outras.

Em geral, as pesquisas científicas têm como objetivo essencial a procura da verdade, independentemente de circunstâncias econômicas e financeiras. Ao cientista, fundamentalmente não interessa o custo da pesquisa, mas, sim, o resultado da mesma em relação ao seu valor na ordem de justiça ou perfeição.

Um outro aspecto importante dessa ordem abstrata, a que denominamos ciência, é que ela, como fruto do esforço e da meditação humana, deve guardar para com a humanidade uma certa relação de dependência; deve procurar corresponder sinão imediata, pelo menos mediatamente — às idéias humanas de progresso, bem estar ou felicidade geral.

Assim, do ponto de vista social, as ciências devem ser consideradas como instrumentos ou fontes de recursos de que podem dispor os homens para minorar as suas condições de vida, concorrendo para o bem estar dos povos.

E' verdade que, algumas vezes, os recursos científicos são empregados para fins deshumanos, mas não devemos admitir êsse conceito como fundamental, porque é evidente que as ciências têm concorrido, muitas vezes mais, para o aumento da felicidade.

Como característico essencial de toda ordem científica, devemos aceitar o postulado da imutabilidade das suas leis ou conclusões, tão bem apreciado por H. Poincaré, na sua obra denominada "Últimos Pensamentos".

Antes de terminarmos o presente capítulo convém aqui lembrar uma fase atribuída a Kant; dizia êle: "qualquer ramo dos conhecimentos humanos contém tanto de ciência quanto de matemática".

No nosso entender, êsse conceito não deve ser generalizado, parecendo mais justa uma definição mais ampla da ciência, por exemplo: descrição simples e o mais perfeita possível de fatos gerais que ocorrem na natureza, para os quais as experiências repetidas determinam sempre o seu grupamento na ordem das verdades imutáveis.

Partindo dessa definição podemos chegar ao conceito de Kant, que considerando que a descrição mais simples e mais perfeita que se pode conseguir de qualquer fato natural é sempre a sua tradução por fórmula matemática ou lei algébrica.

A arte de organizar na luta pela eficiência nos serviços públicos

A organização ainda não pode deixar de ser considerada como um trabalho mais de arte que de ciência, em que conhecimentos científicos e práticos são manejados e aplicados, sob a crítica do bom senso, à medida que cada problema especial a êles faz apêlo.

Um exame mais aprofundado da matéria mostra-nos sempre que, ao lado da sua finalidade econômica, a organização, direta ou indiretamente, não deixa de ter objetivos humanitários. Salvo quando aplicada para fins de exploração, fora das rotas da moral, o que não é o caso da organização dos serviços públicos, aqui examinado.

Apreciando a organização pelo seu lado mais simpático, sob o ponto de vista social, nós a poderíamos definir como a arte de utilizar e reunir, além de outros, recursos de ordem científica, ma-

terial, pessoal e financeira, visando alcançar objetivos de administração e realização ou produção, dentro do máximo de economia ou eficiência e diante do justo bem estar dos servidores.

E' verdade que a organização tem caminhado no sentido de se incorporar às ordens científicas. Mas, dentro dos característicos fundamentais das mesmas, não nos parece acertada essa incorporação.

Si nos fôsse possível, por exemplo, equacionar cada problema de organização que se nos apresentasse, relacionando todos os elementos variáveis que influem sobre êle, duas condições — *produção e bem estar dos servidores* — então, o emprêgo da teoria matemática das derivadas talvez nos pudesse guiar na obtenção das condições ótimas de organização.

Dentro dessa concepção abstrata, de ordem matemática, a organização poderia ser considerada científica. Os resultados ótimos, obtidos teoricamente e verificados experimentalmente, embora com as pequenas imperfeições da realidade, deveriam sempre se reproduzir, desde que fôsem guardadas as mesmas condições básicas de cada trabalho. As fórmulas de organização entrariam, assim, para a ordem das verdades científicas, garantidas pelo já referido postulado da imutabilidade das leis.

Infelizmente, a natureza imensurável ou imponderável de uma grande parte das variáveis que atuam no problema não nos permite realizar a concepção teórica da organização matemática ou verdadeiramente científica a que aludimos.

Na procura dêsse ideal, de uma organização verdadeiramente científica, Taylor muito trabalhou e, até certo ponto, muito conseguiu. Por exemplo, no caso da procura da solução ótima para o problema do corte dos metais, aplicou o método científico; analisou os efeitos sobre a produção econômica, de uma por uma das condições elementares e variáveis a que ela se achava subordinada. Conseguiu o resultado desejado, que poderíamos chamar, com boa vontade, de científico, mas demorou-se vinte e cinco anos em estudos e pesquisas.

A complexidade da maior parte dos problemas de organização, além dos aspectos econômico e de prazo para a entrega dos trabalhos, comumente não nos oferece muitas oportunidades para a imitação de Taylor.

Em geral, as pesquisas de organização ficam condicionadas à utilidade econômica das mesmas e, por esse motivo, nem sempre apreciam, com a preocupação científica da busca da verdade, a influência de todas as variáveis que atuam no problema. Ha sempre um meio termo, razoavel, entre o custo e duração dos trabalhos de pesquisas para a organização e os efeitos econômicos da organização resultante.

E' verdade que vários institutos têm sido fundados com o objetivo da pesquisa científica da organização. Esses institutos têm conseguido resultados de ordem científica, quanto a certas partes restritas do problema geral da organização, para as quais têm mesmo chegado a constituir corpos de doutrinas especializadas.

Mas, no conjunto, ainda não foi possível a reunião sistemática de todos os princípios ou leis que incidem sobre os problemas de organização.

De um lado, nós encontramos, como dificuldade maior para o estudo científico da matéria, a variação infinita dos casos e problemas de organização; de outro, a complexidade dos mesmos e a imponderabilidade do grande número de variáveis que atuam sobre eles.

Alguns autores têm conseguido reunir em livros ou publicações, uns com maior felicidade do que outros, certo número de princípios que mais diretamente incidem sobre os problemas de organização, bem como apresentam e aconselham certos tipos de organização que a prática vem demonstrando de vantagem econômica na solução de problemas clássicos.

De modo nenhum contestariamos a utilidade desses livros, através dos quais temos aprendido os poucos conhecimentos que possuímos sobre a matéria. Apenas não concordamos com a inclusão das fórmulas ou tipos de organização na ordem das verdades científicas. Eles não resistiriam a uma análise criteriosa, tendo em vista a procura daquelas condições fundamentais de toda ciência, por nós referidas no início deste trabalho. Bastaria, por exemplo, que fizéssemos a seguinte pergunta:

Qualquer dessas fórmulas ou tipos de organização conduz a resultados invariáveis quanto ao máximo de eficiência ou pode admitir soluções mais perfeitas?

A resposta, forçosamente, teria de ser favoravel ao nosso ponto de vista.

Muitos autores denominam, como título de suas obras, por exemplo: "Organização Científica do Trabalho". No nosso entender, o título não se harmoniza com o conteúdo das mesmas. Porque, si eles reúnem alguns princípios passíveis de serem enquadrados nas ordens científicas verificamos, algumas vezes, na prática da organização, que não são os únicos a serem utilizados pelo organizador. O bom senso mostra-nos, pelo contrário, a necessidade da utilização de conhecimentos do domínio de diversas ciências, conforme o problema prático que se tem em vista.

A reunião ou grupamento de certos princípios e leis, que a experiência da organização vem demonstrando serem verdadeiros, poderia merecer a denominação de "Ciência da Organização". Mas, conforme já dissemos, esses princípios e leis pertencem a diversas ciências.

Enfim, para os casos correntes de organização especializada, a reunião ordenada dos princípios mais utilizados na solução de problemas práticos, não deixa de representar uma utilidade para o organizador. Daí, certamente, a idéia de alguns autores denominarem suas obras, por exemplo: "Princípios de organização aplicada à administração pública", "Princípios de organização aplicada ao comércio", etc.

Na Bélgica, a "Escola de Ergologia" visa o estudo e a reunião, em ordem científica, de todos os fatos ligados diretamente ao problema da organização do trabalho. Esse esforço é do mais elevado mérito e já tem conseguido alguns resultados dignos de consideração, do ponto de vista científico.

Mesmo assim, valendo-nos da classificação adotada por esse instituto científico, vamos mostrar que o nosso ponto de vista, acima discutido, parece certo.

Com efeito, a "Escola de Ergologia da Bélgica" denominou Ergologia à ciência do trabalho, compreendendo três partes, a saber:

I — *Estudo do fator humano* no trabalho: objeto da psicotécnica (psico-fisiologia e fisiologia), da medicina e da higiene profissional.

II — *Estudo dos fatores técnicos*: objeto de todas as ciências, das artes técnicas e da tecnologia nas suas relações com o fator humano.

III — *Estudo dos fatores sociais, econômicos, políticos e jurídicos, éticos* : objeto das ciências sociais.

Ora, como se vê, êste critério apenas esquemmatiza a doutrina, sem, contudo, resolver os problemas que ela encerra; por exemplo: *separar de todos os conhecimentos humanos, ordenadamente, aqueles diretamente ligados à solução dos problemas de organização.*

Sem desmerecer o esforço da Escola de Ergologia da Bélgica, no sentido da formação de uma ordem científica denominada *Ergologia*, parece-nos mais justo, do ponto de vista filosófico, dizer que a organização importa na ordenação racional de elementos humanos, animais e materiais, tendo em vista as contingências próprias de cada trabalho, previamente determinada e a eficiência necessária dos resultados desejados. Esta ordenação visa atingir os seus objetivos com a máxima eficiência e, para tal, utiliza-se, da melhor forma possível, de todos os conhecimentos humanos ao seu alcance. O resultado da organização fica pois, em muitos casos, condicionado ao grau de habilidade do organizador em saber selecionar e aplicar conhecimentos científicos e práticos justamente indicados na solução de cada problema. Dentro desse ponto de vista, a organização pode ser considerada como a arte de utilizar conhecimentos científicos e recursos práticos, na ordenação das atividades materiais, animais e especialmente humanas de um serviço determinado.

Ha um outro aspecto interessante a examinar, da nossa afirmação inicial, quando nos referimos às tendências humanitárias da organização. De fato, verificamos que a organização, por conveniência econômica e por questão de ordem social, tende a aumentar o bem estar dos servidores, apesar de exigir trabalho e procurar controlar a eficiência de cada um.

E' que a experiência tem demonstrado a grande dependência que existe entre o bem estar do trabalhador e a sua eficiência. Além disso, a evolução dos sentimentos humanos tem progredido no sentido de reconhecer, não a igualdade entre os homens, que seria utópica e anti-biotipo-

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta Revista é feita unicamente com o objetivo de facilitar o conhecimento de assuntos relacionados com a administração pública.

lógica, mas de proporcionar aos trabalhadores condições favoráveis ao desenvolvimento da alegria de viver.

Na prática, o que faz o organizador, nada mais é que a aplicação de normas técnicas que a experiência vem demonstrando de resultados satisfatórios na solução dos problemas de organização. O método científico em geral não pode ser empregado a rigor, em vista da complexidade e imponderabilidade das muitas variáveis do problema.

No seu mister, de natureza complexa, o organizador precisará, muitas vezes, de se apoiar em princípios de psicologia, moral, sociologia, etc, e não poderá fugir, em muitos casos, a uma penetração inteligente no íntimo de certas técnicas próprias de atividades especializadas.

Por tudo isso, a organização dos serviços públicos ainda não pode deixar de ser considerada mais artística do que científica. Convém aqui lembrarmos que o cientista belga, Dr. Paul Sollier, professor do "Instituto de Altos Estudos", definiu a organização como a codificação do bom senso.

A essa situação de equilíbrio, no sentido aproximado do ótimo, entre a economia ou eficiência dos serviços e o justo bem estar geral dos servidores, é que se pode denominar "racionalização das atividades". Longe de ser definitiva quanto à sua perfeição, ela deve sempre admitir a possibilidade de uma evolução para melhor. A organização, embora artística, mas em marcha no sentido das ordens científicas, como os ramos de uma hipérbole para as suas assíntotas, deve sempre criar sistemas de controle da sua própria eficiência, por meio da reunião de elementos estatísticos das atividades do serviço organizado e, alguns casos, dos seus efeitos econômicos ou sociais na ordem pública.

No caso dos nossos serviços públicos, através das normas legislativas em vigor, quanto ao pessoal, notamos que o Governo tem procurado seguir a seguinte fórmula feliz de organização: *exigir trabalho, dar conforto e promover assistência e previdência social aos servidores do Estado.*

Dia virá em que os resultados dessa luta pela eficiência nos serviços públicos, no momento já esboçados nos horizontes do nosso progresso administrativo, serão formidáveis, tanto no campo econômico quanto no campo social. O D.A.S.P. colherá, então, os louros do seu meritório trabalho.