

TÉCNICA DE ADMIMISTRACÃO

PRINCIPIOS GERAIS

ARTUR HEHL NEIVA

(Diretor do Expediente e Contabilidade da Polícia do Distrito Federal)

Um dos problemas mais complexos de todos os tempos tem sido realizar uma boa administração

Embora aparentemente simples, é imprescindível a todas as formas de organização, como já salientava Thiers há quasi um século, declarando que "a todos os conhecimentos é preciso que o homem de Estado alie os conhecimentos mais vulgares, porém não menos necessários, de administrador".

A administração é uma ciência com seus princípios já de há muito claramente estabelecidos; aplicá-los, porém, na vida prática aos casos correntes, constitue uma arte das mais difíceis e exige conhecimentos a um tempo vastos e especializados, pois, no dizer de Jean Baptiste Say, um dos grandes economistas liberais do século XIX, "não existe quasi ciência alguma que não possa fornecer conselhos úteis ao administrador".

Qualquer arte, entretanto, possui uma técnica que lhe é peculiar, permitindo-lhe atingir o objetivo visado pelo meio mais conveniente e melhor adaptado às condições que lhe são próprias. Destacar, reduzindo-as aos seus princípios fundamentais, essas normas e tendências de caráter geral é a finalidade deste artigo; mas, para isso, é mister sejam expendidas algumas considerações relativas à generalidade para que o assunto possa ser melhor focalizado.

Administrar, numa palavra, é efetuar todos os atos de gestão necessários à perfeita execução de serviço determinado ou, pormenorizando o triplice aspecto da ação de gerir, é orientar, dirigir e fiscalizar serviços.

E', por conseguinte, um elemento absolutamente indispensável em qualquer forma da atividade humana, desde que se trate de organização, seja qual for a finalidade a que se destine; representa, por assim dizer, as funções do cérebro no organismo humano e como tal é imprescindível à vida das agremiações sociais.

Naturalmente que as circunstâncias influem decisivamente na administração, que é obrigada a se adaptar, de maneira perfeita, a todas e quaisquer eventualidades que venham a surgir, não podendo, assim, ser dotada de normas excessiva-

mente rígidas, as quais impediriam a flexibilidade que é o seu caráter essencial.

Dessa forma, qualquer questão de detalhe deverá ser resolvida pela administração de modo diverso, conforme as circunstâncias que vão surgindo; mas, si levarmos nossa análise apenas ao que constitue a essência da técnica de administração, desprezando tôdas as diversidades aparentes, oriundas da infinita multiplicidade de casos concretos que estão a exigir solução nas mais variadas circunstâncias, veremos que existe um substrato claramente determinado que constitue o alicerce sólido da técnica de administração, passível de ser condensado num pequeno número de princípios gerais.

Dominando todos os outros pela sua importância, e podendo ser considerada como a viga mestra de toda a administração, vamos encontrar uma variante do princípio hedonístico, conhecida pelo nome de "Lei do menor esforço" ou "Lei da preguiça".

Esta lei é de caráter absolutamente universal e se aplica a qualquer ramo da atividade humana, sendo um dos poucos princípios básicos que regem a atuação do homem em qualquer de suas complexas manifestações, e que pode ser enunciado como a tendência a obter o máximo de resultados com o mínimo de esforço.

No caso particular que estamos encarando, poderemos traduzi-lo como sendo a tendência a obter o maior rendimento dos serviços, que constitue a sua eficiência, com o mínimo dispêndio possível de qualquer natureza, seja de energia, de pessoal ou mesmo de custo.

Todos os outros princípios, embora também basilares, devem ser considerados como derivados deste, aplicando-se em toda sua plenitude apenas a determinado setor da administração, e passaremos a analisá-los pormenorizadamente.

O primeiro a surgir é o da *centralização de serviços*. Este tem como fundamento evitar a dispersão de esforços, a qual ocorre todas as vezes que existe uma duplicidade do mesmo serviço, além de permitir a economia considerável, tanto de custo como de pessoal necessário à sua execução, num único ponto da administração.

Dessa maneira é possível ainda delimitar claramente as funções de cada serviço, facilitando assim o precisar a responsabilidade dos agentes encarregados da sua execução em cada setor.

A seguir, e como corolário do precedente, encontramos o princípio da *descentralização da autoridade*.

A aplicação dêste tem por fim favorecer a autonomia de cada serviço, que deve ser tão ampla quanto possível, economizando grandemente o tempo necessário à solução dos casos particulares que, podendo ser resolvidos por autoridades hierarquicamente inferiores, não somente evitam os inconvenientes da grande demora e também do acúmulo de casos banais nas mãos do administrador principal, como ainda incutem nos agentes secundários a noção plena de sua responsabilidade funcional, preparando-os desta forma para arcar com responsabilidades cada vez maiores, à medida que fôrem ascendendo aos cargos mais elevados da administração.

O terceiro princípio é o do *contrôle eficaz*.

Um dos objetivos precípuos de qualquer administração, que dá perfeitamente à medida da sua eficiência, é a sua capacidade de previsão. Já a sabedoria popular, em sua singeleza, declara que prevenir é melhor do que remediar; é preferível, com efeito, um administrador que, prevendo os casos que possam surgir, evite o aparecimento de uma crise, àquele que, embora mais enérgico, saiba agir apenas numa emergência, a qual, si houvesse sido prevista e atendida, teria a sua eclosão impedida a tempo e, também, o posterior desenrolar das suas conseqüências muitas vezes funestas.

Saber para prevêr, afim de prover, é um velho aforisma que se aplica a calhar no caso da administração; esta, porém, apenas pode deixar-se guiar por êle quando dispõe de um controle eficaz.

E' preciso não confundir controle com fiscalização; controle é um ato complexo que, pelos meios de que dispõe, não somente fiscaliza a execução, mas ainda confere exatidão dos vários serviços uns com os outros, comparando seus resultados e, além de impedir *a posteriori* dispêndio excessivo de qualquer natureza, previne tal ocorrência. E' talvez a função mais difícil que deva desempenhar o administrador, que, para executá-la com perfeição, precisa estar seguramente informado de tudo quanto acontece no serviço, coligindo e interpretando dados de várias fontes, lançando mão dos recursos que lhe proporciona a estatística e ficando por essa forma habilitado a tomar imediatamente qualquer providência necessária à melhoria de sua eficiência.

O quarto princípio é o da *racionalização dos serviços*. Deriva-se imediatamente do princípio hedonístico acima focalizado, porque racionalizar é assegurar praticamente o livre funcionamento

do princípio do rendimento máximo com o mínimo dispêndio.

Sua técnica constitue hoje um ramo importantíssimo da ciência da administração, pois esta, nascida no empirismo das primitivas organizações administrativas, existentes já embrionariamente desde o antigo Império Egípcio, somente conseguiu impôr-se de modo científico na idade contemporânea, graças ao trabalho de Frederick Winslow Taylor (1856-1915), criador da administração científica do trabalho e do sistema denominado taylorismo, que recebeu novo impulso pelo auxílio da mentalidade de Henry Ford, cujo sistema constitue o fordismo.

Foram frutuosaos os esforços dos muitos especialistas em organizações racionais de trabalho que hoje se tornaram peritos imprescindíveis e respeitados em todos os países onde o estudo desses problemas é de necessidade vital, como por exemplo nas nações altamente industrializadas.

O campo de ação da racionalização dos serviços é vastíssimo, abrangendo praticamente todos os setores da administração, tanto pública como particular.

Assim, preocupa-se com os elementos materiais, procurando indicar para cada administração, uma localização adequada, tanto do serviço em aprêço como ainda dos recursos, em pessoal e material, que lhe asseguram a execução. Ensina meios para provocar o aumento da eficiência, conseguindo a economia de tempo e a conseqüente rapidez do serviço. Procura intensificar o ritmo dêste, estudando cientificamente a execução do mesmo nos seus mínimos detalhes e empregando para tal fim os processos mais aperfeiçoados na técnica moderna para, por exemplo, analisar todas as operações de qualquer serviço, reduzindo-se a seus caracteres mais simples, cronometrando rigorosamente sua duração e propondo meios para melhorar as condições de trabalho. Para tal é utilizada até a medida cronociclográfica do trabalho de Gilbreth, que permite atingir resultados insuspeitados ainda ha uma geração.

Aquí, é preciso chamar a atenção para os elementos materiais de que qualquer administração deve ser dotada. Sem recursos materiais adequados, não é possível realizar boa obra administrativa, o que no Brasil muitas vezes não é suficientemente lembrado.

Ao contrário; é costume dizer-se entre nós que o administrador se revela quando não gasta. De que serve, porém, o melhor administrador do mundo, cercado de um quadro perfeitamente treinado, si não dispõe dos recursos materiais indispensáveis?

Não cessam aí, entretanto, suas atividades; é seu escopo também o aproveitamento mais completo do pessoal, procurando não somente obter do mesmo o seu rendimento máximo, utilizando-

se para tal de processos psico-econômicos, destinados a estimulá-lo convenientemente, como por exemplo, o regime do salário-prêmio, preconizado por Taylor e aperfeiçoado por Halsey e Rowan, entre outros, como ainda reduzindo o horário de trabalho, de modo a evitar a fadiga excessiva. Embora aparentemente paradoxal, foram obtidos com esse regime melhores resultados, quanto à eficiência, do que os nossos avós podiam esperar sujeitando o pessoal à estafa conseqüente de um trabalho ininterrupto, muitas vezes de 16 horas diárias, como acontecia nos grandes centros industriais ingleses de ha um século.

Propõe-se ainda a levar às suas conseqüências lógicas a padronização do material e dos serviços, com o resultante aumento de facilidades para a administração, que assim pode realizar a simplificação progressiva dos mesmos e obter, pela mecanização também progressiva, uma redução do pessoal, o que permite a ajuda na solução do sério problema que os ingleses denominam *unskilled labor* e que poderia ser traduzido como trabalho não adestrado.

Empregando a racionalização dos serviços, consegue ainda a administração uma boa distribuição dos mesmos, com todas as vantagens daí decorrentes; a redução dos gastos, a eliminação do desperdício, a melhoria da técnica, o ajustamento tão perfeito quanto possível do pessoal às tarefas determinadas, e, em se tratando da administração pública, uma economia, redundando finalmente na diminuição dos impostos e na extensão dos serviços e, na indústria, no aumento constante da produtividade.

Existe atualmente na Alemanha um organismo único no gênero em todo mundo, o *Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit*, que, criado em 10 de Junho de 1921, é o órgão supremo da racionalização dos serviços agrícolas e econômicos em toda a Alemanha, e cuja iniciativa se deve à união de vistas entre o Ministério da Economia Nacional e a Federação das Uniões Técnicas e Econômicas.

Seria para desejar que outros países se aproveitassem da idéia, instituindo por sua vez um organismo especial para preencher aquelas funções. Não nos podemos, contudo, alongar sobre assunto de tão palpitante interesse neste leve esboço, e continuaremos a estudar pela rama os outros princípios da técnica administrativa.

O que se segue é o da *seleção do pessoal*.

Neste particular, ha a distinguir dois casos: o recrutamento do administrador e o do pessoal.

A escolha do administrador tem importância capital para a garantia futura de uma boa administração. Sendo êle a mola mestra do organismo, o principal motor a impulsionar toda a entrosagem e, por outro lado, o executor primário e o controlador supremo de todo o maquinismo, precisa

reunir em si farta messe de qualidades muitas vezes aparentemente contraditórias, que o habilitem a atender aos múltiplos aspectos dos problemas que lhe são submetidos, sem que perca no entanto a visão de conjunto.

De uma certa forma, pode ser comparado ao empreiteiro das grandes organizações que fizeram a riqueza dos principais países do mundo. Deve possuir inteligência, qualidades de chefia, conhecimento geral do serviço, tacto, espirito de decisão e iniciativa, além de outros muitos atributos, como por exemplo: energia que não exclua certa dose de bondade. Os métodos para sua escolha variam muito, conforme se trate de administração pública ou particular, e nêles não nos poderemos deter.

O pessoal, por outro lado, deve ser rigorosamente selecionado quanto às suas capacidades físicas e psicológica, tendo-se em especial atenção, neste particular, em primeiro lugar a sua competência técnica para a realização dos serviços de que são os executores imediatos; seu espirito de disciplina, senso de auxílio mútuo e zelo no cumprimento de seus deveres.

Praticamente, em todos os países do mundo, está vencedora a idéia da realização de concurso para o seu recrutamento, variando, naturalmente, as suas modalidades e os princípios gerais orientadores da sua execução, preferindo, por exemplo, os Estados Unidos aproveitar no concurso candidatos dotados de conhecimentos especializados, enquanto os ingleses e alemães ainda preferem os conhecimentos gerais, devendo os especiais ser obtidos depois, já em serviço.

Hoje se utilizam, para levar a aplicação do princípio ao extremo, todos os recursos que a técnica moderna põe à disposição do administrador, desde a comprovação da competência e aptidão profissional pelos métodos usuais, que, em última análise, repetem os processos já utilizados na China desde o século VIII, para o acesso ao mandarinato, como ainda os meios psico-técnicos que determinam, graças a seus métodos especializados, a aptidão vocacional do candidato ao serviço, ficando a cargo da inspeção médica a verificação da sua capacidade física para a realização do trabalho, e o seu estado de saúde.

Tratando-se da administração pública, onde a prestação de concurso está ligada intimamente à questão da efetividade das funções e das outras vantagens do funcionalismo, cuja necessidade já era reconhecida pela Prússia desde 1794, o problema em foco toma um aspecto mais sério que exige todo o cuidado por parte do Estado, pois sómente com uma seleção rigorosa do pessoal destinado aos serviços públicos, é possível obter deles a eficiência desejada e criar o conjunto de tradições e o *esprit de corps* tão necessário ao fiel desempenho dos serviços a cargo do Estado, como exe-

cutor dos serviços públicos, que é pelo menos tão importante quanto a sua função política.

Mesmo que não o exigisse a técnica administrativa, a seleção do pessoal sómente pela elevação do nível moral da administração, que implica no afastamento do regime do *pistolão* e das intromissões da política pessoal na administração, impor-se-ia inexoravelmente como uma necessidade vital.

Paralelamente à seleção do pessoal, nota-se o princípio da *especialização progressiva* dêste e também dos serviços.

Este princípio tem por fim a criação de especialistas, de modo que sejam obtidas maior rapidez e perfeição na execução de cada tarefa.

E' evidente que a especialização do pessoal é maior nas categorias menos elevadas, às quais estão afetos serviços puramente técnicos, não exigindo grande soma de conhecimentos gerais, como acontece, por exemplo, com o administrador principal. Esta peculiaridade foi, aliás, bem salientada pelo Dr. Viterbo de Carvalho, atual Diretor da Imprensa Nacional, num opúsculo em que analisava os problemas de organização industrial e onde, no gráfico em que procura representar as suas idéias, exige que o operário tenha maior capacidade técnica do que o proprio Diretor.

O sétimo princípio é o da *evolução permanente*. Sombart, ao analisar os problemas do capitalismo moderno, põe em relêvo o importantíssimo papel representado pela utilização intensiva dessas tendências no mundo econômico.

Seria hoje incompreensível o estacionamento do progresso, especialmente o dos meios técnicos destinados a introduzir melhoras; não compreenderíamos que a administração se coagulasse na praxe, estagnasse na rotina, ou se cristalizasse no *misoneísmo*, que são os seus maiores inimigos.

Poderíamos admitir tal estado de coisas na Idade Média; hoje não. Numa era de progresso rápido, é indispensável a adoção de novos recursos técnicos: a própria flexibilidade da administração exige que sua adaptabilidade se torne maior afim de que se ajuste mais rapidamente às

condições mudadas. Na administração, o princípio da evolução permanente se aplica em toda sua plenitude.

Em síntese, são êsses os princípios fundamentais reguladores da administração de um modo geral. Na administração pública, porém, nota-se ainda uma tendência que pode ser consubstanciada no princípio da expansão do campo de ação.

Com a ingerência cada vez maior do Estado em todos os campos da atividade, como bem o salientam Barthélémy e todos os modernos cultores do assunto, em franca oposição ao que pensavam os defensores da escola do liberalismo econômico, a aquisição diária de novas atribuições por parte do Estado, que se torna cada dia que passa mais paternal em relação aos seus nacionais não se contentando mais em ser meramente o Estado *gendarme*, impõe a aplicação dêste princípio na administração pública.

Centralização dos serviços, descentralização da autoridade, controle eficaz, racionalização dos serviços, seleção do pessoal, especialização progressiva dêste e dos serviços, evolução permanente e, na administração pública, expansão do campo de ação, constituem, por assim dizer, um corpo de princípios basilares que, cristalizados em tendências gerais, enfeixam as diretrizes de toda a administração moderna, cujo objetivo último, a melhoria da eficiência dos serviços, é regulado pelo princípio hedonístico.

Relativamente simples na doutrina, exigem, no entanto, em sua aplicação prática, qualidades especiais por parte do administrador que os deve adaptar às contingências diárias.

Não ha dúvida que, em muitos casos, podem ser ignorados e até desprezados, mas os resultados desastrosos de seu abandono fatalmente surgirão e, tendências naturais que são, o desrespeito continuado às suas determinações acarreta inevitavelmente a deliquescência da administração, com todo o seu séquito de males freqüentemente irreparáveis.