

Imprensa Nacional
Biblioteca Machado de Assis



B0016688



p
334
G338

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

A Força Social da Cooperação

*Conferência pronunciada pelo Dr. Alberto Gentile, **Presidente** da Comissão de Eficiência do Ministério da Fazenda, na série "Campanha da Cooperação" promovida pelo D. A. S. P. por ocasião da Exposição "O Problema do **Material** no Serviço Público". — 31 de julho — 15 de agosto de 1943*

1944

IMPRENSA NACIONAL
RIO DE JANEIRO - BRASIL

F 334
G338f

A FORÇA SOCIAL DA COOPERAÇÃO

ALBERTO GESTILE

Presidente da Comissão de Eficiência do Ministério da Fazenda

As verdades não envelhecem. Perecerão as superstições, os preconceitos, que não passam de simulações ou contrafações da verdade.

2. Esta é superior ao tempo. Intemporal, em si mesma, seu perene atributo é a mocidade.

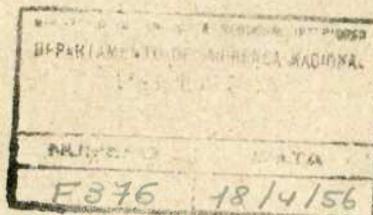
3. Não existe, pois, expressão menos ambígua, ou menos pejorativa, que a da verdade velha, porquanto êste qualificativo não indica o elementar conceito de velhice no sentido biológico ou físico de decadência, mas, ao contrário, a ideia mesma de uma atualidade contumaz, apenas relacionada com uma tradição imemorial.

4. Não se confunde, assim, com truísmo, ou lugar comum, repetirmos princípios e postulados verdadeiros, somente porque são velhos.

5. O ideal da humana cooperação está precisamente no caso.

6. Sua velhice é sinal de mocidade. Esse ideal informa, por sua eterna verdade, a consciência desta época, e, "*Malgré soi, on est toujours de son époque*".

7. Não perde, assim, a ideia de cooperação, o sabor de novidade, posto que, em realidade, nem seja propriamente moça em sua existência acidentada, nem propriamente original ou exclusiva de determinada coletividade humana.



8. Verdade universalmente proclamada, ainda que por tôda a parte imperfeita ou nulamente praticada, a cooperação impôs-se à vida social, no processo dialético da História, com a influência determinista das inevitáveis transformações do progresso. É mesmo sua própria condicional.

9. Ninguém ignora que o advento da fase industrial do mundo e a superagração dos fenómenos de ordem social produzida pelo *chômage* e pelas imprevisas condições do trabalho, encarceraram o problema de uma racional e mais equitativa distribuição de justiça, dentro da qual a enorme transformação histórica não degenerasse na exploração dos fracos pelos fortes, nem constituisse, tampouco, para os primeiros, uma imunidade ou privilégio, — que apenas importasse praticamente noutra forma de exploração. — pela simples mudança de senhor.

10. Capital e trabalho deveriam encontrar o ponto de intersecção dos seus direitos, sem precedências ou primazias injustas, para que se não reabrisse no mundo um feudalismo de novo tipo e a descoberta da máquina se não reduzisse, paradoxalmente, a uma vitória do homem contra si mesmo.

11. O *après guerre*, com todas as suas trágicas conseqüências exasperara ás necessidades humanas, convertendo-as, pelo realismo das suas exigências, no pretexto de urgência da completa revalorização da vida social e política dos povos, na qual precisavam ter entrada sentimentos mais nobres e cujo melhor exemplo não poderia ser diverso do ensinado no ideal cristão da cooperação.

12. O malogro da experiência política da Liga das Nações — não foi suficiente a esfriar as esperanças universais num futuro de perfeita compreensão entre os homens de todas as pátrias, nem o relativo insucesso da instituição impediu de sobreviver a grandiosa ideia de uma sociedade internacional regida pelo Direito, ou de triunfar o ideal de "Organização Internacional do Trabalho", bastante para glorificar o primeiro sincero esforço das nações livres para uma convivência pacífica, qual a teria imaginado o espírito clarividente de ideólogos, para quem o fracasso da obra inspirada no Bem não arruinaria a semente, a germinar em outra estação, plantada por novos semeadores.

13. A marcha irresistível do novo espírito, que é a cooperação humana, conquistava lenta, mas seguramente, as consciências intranquílias pela sofisticação do Direito e pela desorganização do trabalho.

14. Começavam, porém, a impressionar os espíritos, os primeiros frutos da atividade técnico-científica das organizações industriais privadas, submetidas à experiência de planos racionais de trabalho, de que, em breve, tirariam os Estados, para o perfeito aproveitamento de sua ação em benefício da ordem social e político-administrativa, os melhores e mais úteis ensinamentos.

15. Copiosa literatura, onde rapidamente se destacavam os sistemas fundamentais de TAYLOR, FAYOL e FORD, sob cujos métodos o trabalho fabril assombrava pela eficiência, parecia apontar aos governos ainda mergulhados naquele formalismo com que ARTHUR MORGAN definia a burocracia oficial, o melhor meio de executarem a sua "vontade de dirigir", mostrando-se aptos, no dizer de MANOILESCO, a realizar sua missão histórica de realmente zelar pelos interesses nacionais,

16. Mal grado, porém, a prática de todos os variados processos com que os sistemas pareciam alcançar profundas e radicais transformações na economia industrial, elevando-a a desconhecido grau de prosperidade, refletida na própria condição do operário ou do obreiro, a mais sumária observação concluía que um único santo era o autor do milagre em todos os sistemas e doutrinas mais divergentes, pois sem a perfeita cooperação humana nas fábricas, nas usinas, nas empresas de tôda a sorte, sem o justo equilíbrio e harmonia dos interesses do capital e do trabalho, illusório ou duvidoso seriam os resultados das técnicas mais apuradas, incapazes de melhorar a mão de obra ou elevar o índice de produção mediante o simples jôgo de fatores mecânicos dissociados dos fatores psicológicos representados pelo concurso voluntário, alegre e interessado do trabalhador.

17. Era já ali, pois, a cooperação, a verdadeira constante matemática em meio a todos os elementos variáveis do problema, que seriam aquelas doutrinas, ou escolas de organização do trabalho, ecléticas ou ortodoxas, aparecidas à sombra dos nomes hoje

familiares a todos os estudiosos das questões relativas à racionalização.

18. Nada mais natural, entretanto, que o êxito da produção em massa, as melhores condições higiênicas e econômico-sociais do operário, com viva repercussão na economia pública, a regularidade do ritmo industrial, a ordem, o *fair-play*, o feliz aproveitamento das energias humanas, o *standard of life* das classes favorecidas pela organização particular, chamassem os governos às realidades, despertando-lhes o interesse no aperfeiçoamento científico dos seus esforços em todos os ramos da administração, cujos serviços eram modelados numa concepção rotineira, desatualizada e retrógrada, insensível até à lei dicotômica do trabalho humano, que, segundo **DANDIEU**, consta de dois elementos fundamentais: — um de iniciativa, essencialmente criador, — e outro, meramente automático, ou de simples repetição.

19. O crescente intervencionismo do Estado não podia, por seu lado, continuar a servir-lhe de imunidade à lentidão ou displicência com que cuidava dos interesses coletivos, e impunha-lhe, ao contrário, como justo onus da privilegiada situação em face das restrições aos direitos individuais, a urgente obrigação de melhor formular e resolver os problemas relacionados com a sua segurança e & felicidade coletiva, renovando e atualizando a técnica acerbamente criticada nas lições das organizações particulares do trabalho.

20. Não cabe, aqui, indagar como puderam ou podem os Estados realizar o milagre de recomposição de sua vida. Os bons governos deverão ser sempre os que, cedendo ao império das realidades de uma consciência que exhibe seus títulos incontestáveis, e na qual se diria observar-se uma recristianização do mundo, consciência que indica ser a compreensão e ajuda mútua a única força construtora, como sempre ensinou a Moral do Mestre, souberam ou sabem seguir-lhe as inspirações, para o fiel cumprimento da missão de proporcionarem aos povos uma existência melhor.

21. A rápida integração do Estado brasileiro nesse espírito, diante do qual parecem ter, apenas, permanecido hesitantes, sem

outras responsabilidades, os antigos regimes, constituirá o título da imprescritível glória do atual governo.

22. Desenvolvendo, em aceleração máxima, a legislação social, de marcha lenta e preguiçosa nas administrações *transatas*, e refundindo, em bases da mais moderna técnica, o centenário serviço público, moroso, tumultuário e infecundo, instalou o **Governo**, com sua compreensão realista da função do Estado, regida por um determinismo histórico social que teve a sabedoria de não menosprezar ou caprichosamente combater, as únicas bases asseguradoras da sólida economia nacional.

23. A organização do nosso Serviço Público Civil assenta na prática realização do ideal de cooperação tenazmente perseguido, até ser alcançado, como a chave dos mistérios de todas as grandes e nobres revoluções sociais.

24. Cooperação de servidores entre si: cooperação entre órgãos da administração; cooperação desta com o público e dêle com ela; da administração federal com as entidades autárquicas ou paraestatais, com as estaduais e destas umas com as outras; cooperação entre o Governo e o povo, entre o cidadão e o Estado, para o esforço comum do seu engrandecimento, produto de uma identidade de pensamentos e ambições que só a cooperação voluntária e compreensiva logra atingir.

25. Deve-se, pois, a renovação brasileira antes do mais, à revolução psicológica com que se acendeu nos espíritos a chama das energias regeneradoras.

26. Preciso foi criar, para as transformações ulteriores que hoje vemos, o necessário estado de consciência coletiva, fundada na ajuda recíproca, sem a qual se malograram sempre os esforços de todos os Governos, dissolvidos ou aniquilados em meio à indiferença, à desconfiança ou ao ceticismo dos povos inconcientes da sua força.

27. Ninguém hoje duvida mais que uma ciência do trabalho a **ERGOLOGIA**, como lhe chamou **SOLLIER**, corresponde à organização científica, — ao *scientific management*, com que os americanos abrangem a própria administração pública, ou do Estado.

28. E' que a Administração, genericamente considerada, é regida por princípios e normas que talvez apenas quantitativamente podem divergir, ao passar-se da órbita das organizações privadas para a das organizações públicas ou estatais.

29. As noções fundamentais de responsabilidade, autoridade, hierarquia e disciplina, com as necessidades elementares de comando ou direção, fiscalização, especificação e controle são inerentes a qualquer atividade administrativa.

30. O Estado, aliás, estrutura-se à custa do próprio meio social, onde haure os elementos e as inspirações do seu poder.

31. Sem embargo da sua complexa e original atividade jurídica, mediante a qual a administração pública se superpõe, recorrendo-as, às administrações privadas, toda a diferença entre as organizações respectivas parece reduzir-se a meras especificações do *processus* racionalizador, do mecanismo, pois, em princípio, segundo já o reconheceu TAYLOR na obra traduzida por JEAN ROYER, a essência da organização científica não varia.

32. O rápido e quase incondicional acolhimento que receberam nos centros aplicados à Ciência Política, a que pertence a Ciência de Administração, essas, diremos, doutrinas extravagantes sobre a administração privada, conhecidas sob os nomes de tailorismo, fayolismo, fordismo ou stakanovismo, tem plena justificação na analogia ou mesmo identidade dos postulados das técnicas administrativas, públicas e privadas, reduzidas, em última análise, ao progresso e aperfeiçoamento dos meios de execução da função da empresa particular ou das atividades propriamente inerentes ao Estado.

33. Mas se é relativamente fácil atingir-se, mediante técnicas mais ou menos aprimoradas, aquela solidariedade orgânica reconhecida por DÜRKHEIM como a própria consequência da divisão do trabalho, impossível obscurecer a relevância do fator psicológico nos assuntos pertencentes ao Estado.

34. A diversidade das atribuições das carreiras profissionais e séries funcionais, o nível mental do servidor do Estado, sua especial qualidade jurídica de depositário do poder público, a necessária liberdade da sua imaginativa, o caráter não patronal do Estado,

a personificação deste na própria função do servidor, põem em destacado relevo o elemento ético nas organizações administrativas estatais e o plano secundário em que ficam os processos rígidos e mesmo mecânico de standardização, experimentados na racionalização de outros serviços.

35. O valor do elemento humano superestima-se na função pública.

36. Sem embargo da necessidade da planificação e esquematização próprias a qualquer ação racionalizadora, urge, em primeiro lugar, congregar esforços, mediante a chamada política educacional do servidor. O mais virá fatalmente.

37. Criada a consciência da função pública, pelo trabalho lento, mas pertinaz, do espírito de cooperação; gerada a convicção de que um plano de organização requer confiança, ajuda mútua e sacrifício, a vitória fica à vista.

38. Reduz-se, tudo, pois, na formação do servidor público, — primordial elemento de qualquer racional organização, a um longo mas proveitoso processo de autocompressão psicológica, através da compreensão, pelo ocupante do cargo público, da necessidade de — criar-se a identidade de vontades, indispensável base de qualquer sistema ou plano racionalizador.

39. A notável solidez do serviço público da América do Norte e da Grã Bretanha reside na rápida capacidade adaptativa dos seus executores.

40. A unidade moral da classe burocrática está alcançada com o sentimento unificador da cooperação.

41. Dir-se-ia que dentro do livre direito de discutir, de divergir, de criticar, de denunciar e de se opor, ninguém se opõe, nem denuncia, nem critica, nem diverge, nem discute.

42. O direito ficou potencial e abstrato, recalçado para os últimos recantos da consciência, premido pelo dever de cooperação, embora sempre pronto para irromper, ou quando esse dever seja traído ou quando exigir um interesse que não prejudique o sagrado interesse do Estado.

43. Tôda a magnífica reestruturação do nosso serviço público, inclusive a criação do seu órgão supervisor — o **D. A. S. P.**, foi sempre inteiramente fiel a êsse espírito.

44. Nem se descuidou do alcance da preparação moral para a formação da consciência da função pública, baseada na cooperação, nem desprezou a contribuição técnico-constitutiva dos largos planos sistemáticos.

45. E' óbvio que a solução brasileira do problema, patente nas linhas gerais do Estatuto dos Funcionários e na legislação complementar, tinha de contar com a natureza peculiar do elemento humano na obra reconstrutora, já que os exemplos da Inglaterra e dos Estados Unidos, países de sedimentação psicológica mais estável e profunda, podiam apresentar a racionalização dos seus *Civil services* em esquemas de rigidez quase mecânica.

46. A maior fixidez e estabilidade psicológica do fator homem não pode ser comparada às reações por êle oferecidas nos países de miscigenação incipiente e ativa, onde a sociologia política precisa captar e dirigir as próprias características dos sistemas de organização.

47. Daí maior liberdade de iniciativa ao servidor brasileiro em nossa legislação de pessoal; menos esquematismo e mecanismo na avaliação da sua eficiência; maior campo à sua imaginação e originalidade.

48. À arguta visão sociológica do Governo Nacional não escapou nem a índole dócil e comunicativa do nosso povo nem as características da sua aguda inteligência.

49. Da cooperação entre servidores, elemento essencial à boa produção do trabalho, proclamada no Estatuto dos Funcionários e insistentemente procurada na ação do órgão supremo da administração pública — o Departamento Administrativo do Serviço Público, decorria logicamente a cooperação entre os órgãos da própria administração do Estado.

50. Sem cairmos nos exageros das concepções organicistas, que tudo assemelham a organismos biológicos, para explicarem a interdependência das funções, não deixaremos de reconhecer a verdade

da tese *dürkheimiana* de ser a solidariedade dos órgãos a consequência de divisão do trabalho, que, doutra forma, contido em compartimentos **estanques**, não serviria à unidade da obra que é a — administração pública do Estado moderno.

51. Natural, assim, sejam a esta conclamados, em nome dessa cooperação a ela indispensável, os esforços de todos pelo perfeito entendimento entre os Estados e a União e entre os Estados entre si : pois a grande lei cósmica de divisão do trabalho, como lei natural e inviolável, que é, acaba punindo sempre, da maneira mais implacável os seus conscientes ou inconscientes **transgressores**. Se tal divisão não se fizer para a unidade do conjunto passará de divisão a **dissolução**. Em vez de uma lei vital, será uma lei **mortal**.

52. Ninguém dirá fiquem aí as necessidades da cooperação individual e coletiva na perfeita organização administrativa do país, como não basta a cooperação nacional ao ideal cristão e pacifista, ao ideal brasileiro de uma vida universal mais **feliz**.

53. Urge, pois, se ponha a administração em contato e cada vez mais estreita cooperação com o público, e êste, por sua vez, com ela, para constante aperfeiçoamento dos **serviços** de que êle é o real **beneficiário**.

54. Teremos nessa atitude um índice de nossa cultura e dela extrairemos novas forças para o nosso **poder**. O bem público é o supremo objetivo do **Estado**.

55. Não se compreenderia a administração pública, sem o auxílio do povo que ela própria encarna, exprime e **significa**.

56. O Estado moderno muito difere das organizações feudais ou da concepção regalista dos Estados que o público olhava com desconfiança e temor. Não há oposição de interesses onde o povo aclama seus chefes na praça pública e êles mostram-se dignos da confiança que os **eleva**.

57. Assim, de todas as cooperações em benefício da causa nacional a melhor será sempre a do próprio público que a representa.

58. **Ponhamo-nos** todos, portanto, a serviço da defesa do interesse desse público, alistando-nos, para isso, nas fileiras dos vanguardeiros da luta patriótica de aperfeiçoar o serviço público, racionalmente.



zando-lhe os métodos e normas de trabalho, recrutando, selecionando, treinando no trabalho, aperfeiçoando e especializando o pessoal.

59. Formemos, para isso, ao lado do **D. A. S. P.**; não o temamos nem o evitemos, mas, ao contrário, tragamo-lo para dentro dos nossos setôres de atividade, juntos pesquisemos, investiguemos e estudemos as causas dos nossos males, os motivos dos nossos defeitos e nos reorganizemos visando, apenas, o que nos deve interessar; — o Serviço Civil Federal, a perfeição da sua organização, a presteza, segurança e exatidão no desempenho de nossas tarefas, o prestígio da administração, o fortalecimento do Governo e o progresso do Brasil.

60. Essa unidade de vistas é que devemos consolidar e ampliar, porque todos visamos alvo **comum**.

61. A solidariedade, a boa vizinhança, a unidade **nacional**, o sublime ideal de confraternização dos povos, todos os grandes *Slogans* de ideólogos ou realistas, são equivalente verbais de uma ideia fecundadora, que a moral cristã inscreve em outra palavra nos frisos do seu eterno monumento -- a *cooperação*.

62. "Ajudai-vos uns aos outros e amai ao próximo como a vós mesmos "eis a grande, a soberana verdade que não envelhece, e da qual sairão, por todos os séculos, todas as outras verdades que não quiseram envelhecer.

SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO DO D. A. S. P.
PUBLICAÇÃO AVULSA N.º 137

1944