

Fayolismo na Administração das Escolas Públicas

Volume 1

José Querino Ribeiro





BIBLIOTECA VIRTUAL – Coleção Digital
Clássicos da Administração da Educação

SOBRE A COLEÇÃO DIGITAL CLÁSSICOS DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

É um programa de divulgação científica que objetiva digitalizar importantes obras, originais, de autores que contribuíram para a construção do campo da política e administração da educação no Brasil, disponibilizando-as por meio eletrônico e gratuito, na Biblioteca Virtual da ANPAE, para fins de leitura, impressão ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira no campo da Administração da Educação.

Todas as obras aqui divulgadas foram digitalizadas com autorização expressa de herdeiros e/ou detentores dos direitos autorais. Refletem as opiniões dos seus autores e não as da ANPAE, do seu Conselho Editorial ou de sua Direção.

Coordenadores da Coleção:

Adolfo Ignacio Calderón
João Ferreira de Oliveira

Autorização da digitalização da obra

Eunice Ribeiro Durham

Diagramação:

João Marcos Guimarães Oliveira

Apoio técnico:

Rodrigo Ceregatti Franco (Bolsista de Iniciação Científica do CNPq)

Digitalização da obra:



Equipe SIARQ:

Rodrigo Lizardi de Souza

Nossa página na Web: www.anpae.org.br

Biblioteca Virtual da Anpae: <http://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/index.html>

Endereço da Anpae

ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Centro de Educação da Universidade Nacional de Brasília
Asa Norte s/n Brasília, DF, Brasil, CEP 70.310 - 500 <http://www.anpae.org.br>

Sede da Presidência

Faculdade de Educação/UFG, Espaço do Nedesc
Rua 235, Setor Universitário, CEP: 74605-050, Goiânia-GO/Brasil, 3209-6220
Telefone: +55 62.

APRESENTAÇÃO

Com a presente obra, *Fayolismo na administração das escolas públicas*, publicada originalmente em 1938 por José Querino Ribeiro, e que neste ano cumpre 80 anos de existência, inicia-se a Coleção Digital “Clássicos da Administração da Educação”.

Trata-se de um projeto de divulgação da produção científica brasileira, no campo da Administração da Educação, que se insere no movimento mundial pelo acesso livre e aberto do conhecimento científico, o mesmo que, como afirma Mueller, “pode ser considerado como o fato mais interessante e talvez importante de nossa época no que se refere à comunicação científica”¹. Esta coleção tem como objetivo digitalizar importantes obras, originais, de autores que contribuíram para a construção do campo da política e administração da educação no Brasil, disponibilizando-as, com a devida autorização dos próprios autores ou detentores dos direitos autorais, por meio eletrônico e gratuito, na Biblioteca Virtual da ANPAE, para fins de leitura, impressão ou *download*.

Esta coleção surgiu a partir das dificuldades encontradas por pesquisadores para consultar a citada obra de José Querino Ribeiro. Calderón, em artigo publicado na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), narrou as dificuldades que teve em 2009 para encontrá-la nas bibliotecas de instituições educacionais públicas e privadas do Paraná² e a impossibilidade de utilizá-la com seus alunos no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Tuiti do Paraná, tendo a impressão de ser uma “obra jogada na fogueira do olvido”³. Da mesma forma, Eggers, na sua dissertação de mestrado em Educação, defendida em 2016, na Universidade Estadual do Oeste Do Paraná, narrou que teve que se locomover da cidade de Cascavel, Paraná, até a Biblioteca da Universidade de São Paulo, na cidade de São Paulo, para consultar o único exemplar existente naquela biblioteca do *Fayolismo na administração das escolas públicas*. Eggers afirmou:

1 MUELLER, Suzana Pinheiro Machado. A comunicação científica e o movimento de acesso livre ao conhecimento. *Ciência da Informação*. V. 35, n.2, pp.27, 2006.

2 O autor mencionou dificuldades para localizá-la nas bibliotecas de importantes universidades de diversos estados da Federação, identificando exemplares nas bibliotecas de apenas três universidades paulistas: Universidade de São Paulo, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” e Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

3 CALDERON, Adolfo Ignacio; FEDRE, Julio Penna. José Querino Ribeiro: o fayolismo na administração escolar e a defesa da eficiência dos serviços educacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 32, p. 358-604, 2016.

constatamos que o primeiro livro citado na nossa análise “Fayolismo na administração das escolas públicas” de 1938 está disponível apenas com um exemplar e muito malcuidado, o que foi difícil e decepcionante para uma pesquisa de tamanha relevância dentro do contexto inicial das teorias da administração. Acreditamos também que este seja o único exemplar disponível publicamente em todo o país, pois fizemos várias pesquisas para encontrar outros, o que não foi possível⁴.

É no contexto das dificuldades mencionadas, as mesmas que não encontram justificativa em tempos de acesso aberto e livre do conhecimento científico, que a ANPAE lança o primeiro volume da Coleção Digital “Clássicos da Administração da Educação”, dentro da Biblioteca Virtual ANPAE, o mesmo que foi possível graças à autorização concedida pela Dra. Eunice Durham Ribeiro para a digitalização da obra de seu pai, o professor José Querino Ribeiro, um dos fundadores da ANPAE, e à mediação da Dra. Helena Sampaio, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), às quais estendemos nossos agradecimentos.

É imperioso registrar que o primeiro volume da Coleção divulga, para acesso livre e aberto, a obra de um autor cuja influência para a construção do campo da administração da educação no Brasil é indiscutível, fato destacado por inúmeros autores.

Meneses tem defendido que José Querino Ribeiro, juntamente com Carlos Correa Mascaro, Anísio Teixeira, Antonio Pithon Pinto e outros educadores brasileiros, não foi somente um dos fundadores da ANPAE, para esse autor, José Querino Ribeiro foi o principal fundador da então ANPAE – Associação Nacional de Professores de Administração Escolar, atual Associação Nacional de Política e Administração da Educação⁵. Liderança também destacada por Ribeiro em sua tese de doutorado em educação⁶.

O saudoso Benno Sander, ex-presidente da ANPAE, afirmou explicitamente que o campo de estudos sobre a Administração da Educação

4 EGGERS, Andréia. QUERINO RIBEIRO: Um estudo sobre a origem da administração escolar no Brasil. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Cascavel, 2016.

5 MENESES, João Gualberto de Carvalho. A teoria de administração escolar de Querino Ribeiro. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 23, n. 3, p. 543-549, 2007.

6 RIBEIRO, Djeissom Silva. Teoria de Administração Escolar em José Querino Ribeiro e M. B. LOURENÇO FILHO: raízes e processos de constituição de modelos teóricos. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista, Campus de Marília, Marília, 2006.

ganhou projeção nacional a partir dos trabalhos de José Querino Ribeiro⁷. Dias defendeu, também, a inclusão de José Querino Ribeiro no rol dos grandes educadores brasileiros. Chizzotti o considera como o principal cientista nacional, da época, em matéria relativa à administração escolar⁸. Por sua vez, releituras realizadas de textos originais por Calderón e Fedre, não somente defendem a contemporaneidade do pensamento de José Querino Ribeiro, mas também sua inclusão como patrono da administração para a eficiência dos serviços educacionais⁹.

Distante de concordar ou não com o teor da obra de José Querino Ribeiro, não se deve deixar de destacar que a mesma tem despertado inúmeros posicionamentos, muitos deles apaixonados, no debate teórico sobre os fundamentos da administração da educação. É neste cenário, que a ANPAE lança o primeiro volume da Coleção Digital “Clássicos da Administração da Educação”, deixando-o disponível, para consulta de qualquer pesquisador interessado na temática em tela, aberto a leituras e releituras de uma das obras que, refletindo o contexto teórico da década de trinta, caracteriza-se por ser um dos Clássicos da Administração da Educação.

Goiânia, Campinas, 23 de junho de 2018

Adolfo Ignacio Calderón

Professor da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.
Integrante da Coordenação da Coleção Digital Clássicos da Administração da Educação.

João Ferreira de Oliveira

Professor da Universidade Federal de Goiás.
Integrante da Coordenação da Coleção Digital Clássicos da Administração da Educação.
Presidente da ANPAE.

7 SANDER, Benno. Consenso e conflito: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação. São Paulo: Pioneira, 1984.

8 CHIZZOTTI, A. José Querino Ribeiro. In: FAVERO, M. de L. de A.; BRITTO, J. M. (orgs.) Dicionário de educadores do Brasil. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2002. 307-310p.

9 CALDERON, Adolfo Ignacio; FEDRE, Julio Penna. José Querino Ribeiro: o fayolismo na administração escolar e a defesa da eficiência dos serviços educacionais. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 32, p. 358-604, 2016.



José Querino Ribeiro (1907-1990)

UP 000617619
195573

SP FUSCOMP

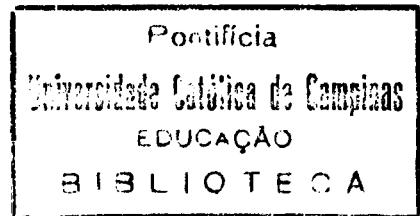
SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO - SB

*Fayolismo na Administração
das
Escolas Publicas*



J. QUERINO RIBEIRO

Assistente da Sexta Cadeira - Administração e Legislação Escolar - do Instituto de Educação da Universidade de São Paulo



1938

LINOTECHNICA — RUA JOÃO ADOLPHO, 12-A — S. PAULO

FAC.	EDUCACAO
TORRADO	
CLAS.	27104
CUTTER	2422
EM	21/05/1983
CRS	600.00
AREA	EU/P
OBRA	1

**“Esta disciplina não é de
brilho, mas de bom senso.”**

R. L. de Barros

**Contribuição para o
estudo da administração
racional das escolas.**

INDICE

INTRODUCCÃO

	PAG.
Da necessidade da administração	9
§ 1.º — Conceito de actividade	9
§ 2.º — Actividade humana	12
§ 3.º — O predominio da sensibilidade	15
§ 4.º — A constancia na variação	16
§ 5.º — Caracteristico e importancia da vida em sociedade	20
§ 6.º — Exigencia fundamental da cooperação	21
§ 7.º — O factor moral	23
Resumo e conclusão	25

PRIMEIRA PARTE

CAP. I — Conceito de administração	31
§ 1.º — Significações do vocábulo	31
§ 2.º — Administração e governo	33
§ 3.º — Administração e educação	34
§ 4.º — Administração é arte ou é sciencia?	36
§ 5.º — Administração empirica e administração racional	37
Resumo e conclusão	38
CAP. II — Doutrinas de administração	41
§ 1.º — Taylorismo	41
§ 2.º — Fayolismo	44
§ 3.º — Fordismo	50
§ 4.º — Affinidades e divergencias	53
Resumo e conclusão	54

CAP. III — Das empresas	57
§ 1.º — O que é uma empresa	57
§ 2.º — Dois generos principaes de empresas	58
§ 3.º — O Estado como empresa	59
§ 4.º — A educação como empresa do Estado	61
Resumo e conclusão	62

SEGUNDA PARTE

CAP. IV — A empresa escolar	67
§ 1.º — Da necessidade de racionalização da empresa escolar.	67
§ 2.º — O que já está sendo racionalizado na empresa escolar.	68
§ 3.º — O que falta racionalizar na empresa escolar.	70
§ 4.º — Qual a doutrina mais conveniente para racionalizar a empresa escolar	71
Resumo e conclusão	72
CAP. V — Critica do Fayolismo	73
§ 1.º — Erros de concepção	73
§ 2.º — Incoherencias	76
§ 3.º — Falhas.	77
§ 4.º — Os pontos fortes	79
Resumo e conclusão	80
CAP. VI — Os elementos da administração, do ponto de vista escolar.	83
§ 1.º — A previsão	83
§ 2.º — A organização	84
§ 3.º — O commando	87
§ 4.º — A coordenação	89
§ 5.º — O controle	90
Resumo e conclusão	93
CAP. VII — Os principios da administração, do ponto de vista escolar	95
§ 1.º — Divisão do trabalho	95

§ 2.º — Autoridade e responsabilidade; hierarchia e disciplina	97
§ 3.º — Unidades de programma, direcção e commando.	98
§ 4.º — Submissão do interesse particular ao geral . . .	99
§ 5.º — Remuneração e estabilidade do pessoal . . .	100
§ 6.º — Centralização e descentralização	101
§ 7.º — A ordem e a iniciativa	102
§ 8.º — A equidade e a união	103
Resumo e conclusão	104

CONCLUSÃO

Conclusão.	109
Bibliographia.	115

Introduccão

DA NECESSIDADE DE ADMINISTRAÇÃO

Deve existir uma razão natural para que um grupo de individuos não possa exercer, com proveitosa efficiencia, uma actividade conjunta, sem se sujeitar a um poder orientador que o conduza na perseguição do fim almejado. Principalmente depois que o grupo toma uma certa importancia em numero e differenciação de funcções, a inexistencia, mau funcionamento ou paralyção daquelle poder resulta, quasi fatalmente, em desordem e dissolução dos associados com o consequente abandono da obra encetada ou, pelo menos, o apparecimento de difficuldades taes, que annullam a possivel efficacia dos esforços.

O que consideramos como causa deste phenomeno facilmente observavel e, portanto, razão bastante para a exigencia da administração, no seu sentido mais amplo, é o que procuramos expôr nesta introdução.

§ 1.º — CONCEITO DE ACTIVIDADE

Num magnifico trabalho sobre a organização das actividades humanas, depois de criticar magistralmente a suprema pretensão da nossa especie, quando se considera como centro da criação (anthropocentrismo), A. L. Galeot encima um capitulo com a epigraphe seguinte: “La nature est un ensemble de forces en lutte sans but manifeste”. (1).

(1) A. L. GALEOT. — “L'organisation des activités humaines”, pg. 37 — Nouvelle Librairie Nationale — Paris — 1919.

O "... sans but manifeste" é terreno movediço, puramente metaphysico, do qual queremos fugir, desde já, para o mais longe possível. Mas o "... un ensemble de forces en lutte..." já nos parece, entretanto, ser assumpto de campo scientifico, do qual se pode tratar muito menos inseguramente.

Esta luta de forças é uma das mais elementares verificações que a intelligencia humana pode fazer, é daquelles conhecimentos menos incertos de que costumamos lançar mão para apoiar as concepções que temos não só de todo o Universo, como também das suas menores particulas até hoje admittidas.

Dewey levanta a sua theoria da educação partindo deste ponto, abrindo o primeiro capitulo de sua "Democracia e Educação" com as palavras que seguem: "Ao receber uma pancada, a pedra oppõe resistencia. Se a resistencia for maior do que a força da pancada, ella exteriormente não apresentará mudança; no caso contrario se partirá em fragmentos menores que ella". E logo mais adiante affirma: "Quanto á cousa viva, pode ser facilmente esmagada por uma força superior, mas jamais deixa de tentar converter as energias, que sobre ella actuam, em elementos favoraveis á sua existencia ulterior. Se não o consegue, não se esparcella em pedaços menores (pelo menos nas mais elevadas formas da vida), mas perde sua identidade como cousa viva". (2).

E' assim que a vida, em sua explicação mais simples, resume-se em vencer as forças que lhe são adversas e ser consiste em offerecer sempre alguma resistencia, ainda que seja minima. ás forças que actuam perpetuamente em volta. E' o que vem expresso na esplendida phrase de Le Dantec: "Ser é lutar, viver é vencer". (3).

Podemos, pois, dizer que nos seres vivos a luta consiste não só em offerecer resistencia, mas em faze-lo procurando accommodar-se, fugir, dominar, ou tirar proveito, reagir emfim, ás innumeraveis forças (estimulos) que agein sobre elles. E, quando a reacção, sendo insufficiente ou impropria, não consegue a necessaria accommodação, fuga, dominio ou aproveitamento, o ser

(2) JOHN DEWEY — "Democracia e educação" — pg. 19 — Tradução de Godofredo Rangel e Anisio Teixeira — Cia. Editora Nacional — S. Paulo — 1936.

(3) FÉLIX LE DANTEC — "A luta universal" — pg. 23 — Tradução portugueza das "Livrarias Aillaud e Bertrand. — Lisboa.

vivo se enfraquece, ou é vencido e morre, continuando entretanto, como ser inanimado, a oppôr sempre alguma resistencia, até deixar de ser.

Accoete tambem que, quanto mais perfeito for o organismo, tanto mais numerosas e maiores serão as difficuldades que terá de vencer, porque o campo que offerece aos adversarios é muito mais vasto. Todavia, em compensação, a propria complexidade organica fornece-lhe maior numero de recursos para lançar mão.

Encarada desta maneira, a vida é actividade constante; tudo nella é actividade, até o proprio somno, uma vez que, physiologicamente, elle deve ser considerado como um meio de defeza indispensavel, destinado a favorecer a reconstituição das forças de que o organismo deve dispôr para as suas reacções.

A actividade é, pois, mais, muito mais do que uma necessidade da vida; ella é a propria vida. E' forçoso, portanto, concordar em que "ser é lutar e viver é vencer". †

Accrescentemos agora que a luta, a vida, o trabalho, têm de processar-se obedecendo a um principio de economia — a lei do menor esforço — lei que, na opinião do publicista francez Jean Lescure é, não só o ponto de partida de toda sciencia economica, mas igualmente, "um axioma deduzido da experiencia, análogo pela evidencia ao axioma da linha recta..." (4).

Entendemos, pois, por actividade, o lutar procurando vencer, como nos seres vivos, accomodando-se, fugindo, dominando, ou tirando proveito, e não apenas resistindo passivamente confor-

(4) JEAN LESCURE — "Não ha sinão uma economia racional" — in "Revista do Trabalho", pg. 343 — Anno V, Vol. IV, Agosto de 1937, n.º 8. Rio de Janeiro.

CARLOS GIDE — Este economista é, aliás, da mesma opinião de LESCURE, pois escreve: "Esta lei do menor esforço", que os economistas designam sob o nome de "principio hedonistico", é a base de toda sciencia economica, e tambem da industria, pois que toda descoberta mechanica, todo aperfeiçoamento na organização, todo progresso economico, em uma palavra, deriva delle".

"Compendio de Economia Politica" pg. 35 — Traducção, prefacio e adaptção ao Brasil por Contreiras Rodrigues — Livraria do Globo — Porto Alegre — 1931.

me acontece nos seres inanimados. E a mais elevada forma de actividade é, naturalmente, aquella dos organismos mais complexos, ou seja a actividade humana. Do homem aos mais simples dos seres vivos, ella vae descendo de nivel até chegar á materia bruta; e no homem ella vae se elevando conforme o grau de desenvolvimento que elle alcança pelas suas aptidões innatas e adquiridas pela educação.

§ 2.º — ACTIVIDADE HUMANA

Consideramos a actividade humana, a de nivel mais elevado, como a manifestação concreta das reacções psychicas resultantes de três elementos que chamaremos forças: a sensibilidade, a intelligencia e a vontade. Chamamos forças a estes elementos porque delles conhecemos apenas as manifestações e consequencias e não, ainda, de maneira perfeita nem satisfatoria, a sua propria natureza.

Estas forças que são a causa da actividade não apparecem sempre em combinações optimas. Só raramente ellas se apresentam assim, dando então origem a uma acção equilibrada, superior. Na grande maioria das vezes porém, e, principalmente, na immensa maioria dos individuos, uma das forças predomina inconvenientemente e a acção torna-se mais ou menos defeituosa ou incompleta, exigindo portanto, para a sua maior efficiencia, uma certa correção.

Por outro lado, a actividade humana se exerce sempre com um fim em vista, isto é, numa direcção mais ou menos reconhecida e pretendida com certa antecipação, muito embora este fim possa ser desde o mais inutil e absurdo até o mais necessario e elevado.

Assim, temos que os estímulos perpetuos e incessantes, que são, aliás, outras tantas forças, provocam as do individuo, levando-o a reagir para conseguir um dado objectivo que pode ser accommodar-se, fugir, dominar, ou mesmo tirar partido dos seus proprios estímulos.

Fazendo as indispensaveis reservas á rigidez das eschematizações, poderíamos exemplificar isto, com as figuras que seguem, synthetizando o que expozemos.

Quando as forças do sujeito S são provocadas por certos estímulos, ellas o impellem na direcção de um objectivo O. Se as forças X, Y e Z forem bem proporcionadas, na direcção, intensidade e duração, a acção A far-se-á com acerto e o objectivo será, desta forma, plenamente alcançado. (Fig. 1).

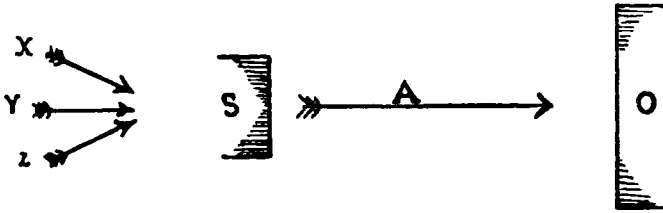


Fig. 1

Desde porém que as forças X, Y e Z não se proporcionem bem, a direcção da acção A' não será perfeitamente conveniente e o objectivo, alcançado mais ou menos inconvenientemente. (Fig. 2).

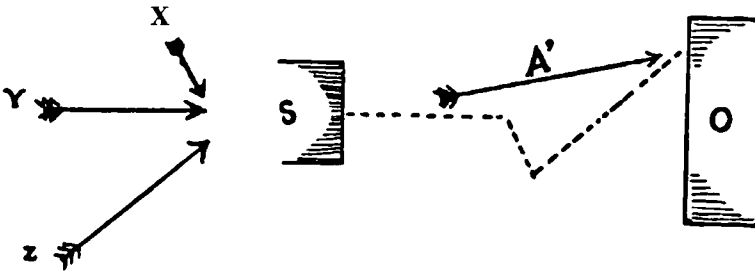


Fig. 2

Si complicarmos o exemplo, considerando em vez de um acto simples, uma actividade complexa que implique varios actos auxiliados por diversos meios, chegaremos á conclusão de Galeot: “Si la fin cherchée n'est pas obtenue, c'est que la préparation a été mauvaise, la mis en œuvre des causes impropre. Aucune autre explication ne vau^t”. (5).

Podemos ainda exemplificar o facto com o caso da creança que prende a cabeça numa balaustrada. Ella sente o incommodo da situação, tem vontade de safar-se e entende que é preciso mover-se. Todavia, ella não proporciona bem os elementos

(5) A. L. GALEOT. — Ob. cit. pg. 222.

da acção e, se alguém mais calmo e experimentado não lhe vier em soccorro, ella poderá ferir-se antes de concluir, ou mesmo, sem concluir o acto necessario. Poderíamos ainda lembrar outro exemplo, semelhante ao precedente: o de um chefe de empresa que, constatando o erro de um subordinado, não equilibra bem as suas acções e pratica erros ainda maiores.

Assim, temos que o homem reage sempre, raramente porém, da melhor maneira, devido á difficuldade natural para o proporcionamento bom das forças causadoras da acção. Impõem-se-lhe, por isso, certos correctivos que, consoante as varias situações, poderão derivar de si proprio, da familia, da sociedade, do chefe do seu grupo, etc..

Accrescente-se agora, que se pode dar o caso de as forças serem bem proporcionadas e uma acção superior conseguir plenamente o objectivo visado, sem que, entretanto, seja este o mais apropriado á situação do momento, resultando, por exemplo, que o individuo tenha pretendido dominar a força adversa, quando fosse o caso de procurar fugir della.

Supponhamos que um individuo, ao atravessar uma via publica, percebe um automovel em movimento que poderá apanha-lo e estabelece, como melhor objectivo, dar um salto para frente, encaminhando immediatamente suas energias bem proporcionadas para realiza-lo. Pode acontecer que o objectivo “salto para frente” não seja adequado porque vae pô-lo justamente mais ao alcance do vehiculo; a situação exigia um salto para traz ou uma estacada immediata.

Por ahi chegamos á conclusão de que não basta proporcionar bem as forças para alcançar um proposito. E’ preciso, antes disto, determinar com acerto o objectivo mesmo. E’ o que se chama a technica dos fins que deve preceder á technica dos meios, conforme a opinião de Dubois-Richard. (6).

Não bastam portanto correctivos á maneira de agir, mas é necessario tambem, muitas vezes, corrigir a escolha dos fins. Seria preciso então, determinar primeiramente com sabedoria, os fins a attingir e, em seguida, encaminhar e vigiar cuidadosamente as actividades bem proporcionadas para alcança-los.

(6) P. DUBOIS-RICHARD — “L’organisation technique de l’état”,
pg. 35 — Librairie du Recueil Sirey — Paris — 1930.

§ 3.º — O PREDOMINIO DA SENSIBILIDADE

Não seria preciso invocar os estudiosos do assumpto para comprovar o predominio da sensibilidade nas acções humanas, pois, a sabedoria popular já consagrou que os homens se governam mais pelo coração e pelo estomago do que pela razão. Parece-nos mesmo que é universal o “quando o coração fala, a razão cala-se”.

Apezar disso porém, vamos recorrer a uma observação de Dubois-Richard. Escreve elle que “Ceux qui essaient d’analyser avec rigueur dans une réunion publique les données d’un problème financier ou de haute administration, de rechercher scientifiquement les solutions logiques, ne peuvent pas, par ces moyens sévères, se concilier la faveur des citoyens. Pour atteindre le but cherché, c’est-a-dire, pour obtenir la majorité des voix, il faut s’adresser aux sentimens, provoquer l’émotion et au besoin la passion, il ne faut pas analyser, mais simplifier”. (7).

A predominancia da sensibilidade nas acções humanas é uma das razões mais fortes e frequentes da desproporção dos elementos que a condicionam. Ella justifica por si só, em grande parte, a opposição de correctivos. E’ ella que faz prevalecer, não só o egoismo (seu filho legitimo e dilecto) nos fins visados, como tambem o desiquilibrio das acções que buscam os fins legitimos.

De facto, a sensibilidade é indispensavel ao individuo porque consulta ás necessidades primarias da vida, taes como a nutrição, a defesa, etc. O egoismo, seu filho legitimo e dilecto, como dissemos acima, é a mais efficiente arma de defeza do individuo, condição “sine qua non” da sua conservação e, consequentemente, tambem da perpetuação da especie. Mas isto não impede os prejuizos que a sua predominancia traz á vida social. A exaltação, a anarchia, a preguiça, etc., são consequencias della e conhecemos bem como a demagogia tem sabido explorar este terreno.

Os outros casos de desproporção — a predominancia da vontade ou da intelligencia — tambem observaveis, embora com muito menor frequencia, resultam igualmente conductas desvantajosas, como bem o demonstra o estudo de Galeot acima referido. Segundo este autor, o predominio da intelligencia deter-

(7) P. DUBOIS-RICHARD — Ob. cit. pg. 62.

mina o dilettantismo que leva o individuo, facil e brevemente, á perda da noção da realidade das cousas, noção indispensavel para os que dirigem, enquanto que o predominio da vontade conduz á truculencia cujos maleficios não precisamos esclarecer.

Não queremos nos deter no exame dos varios typos desvantajosos de conducta. O que pretendiamos parece-nos sufficientemente esclarecido.

A acção humana não é, sinão raramente, bem conduzida. A desproporção commum das forças que a determinam, principalmente por causa do predominio da sensibilidade, resulta na exigencia de uma correcção, afim de que não se annullem os esforços na luta, esforços estes feitos sempre no sentido de melhora, caracteristico da actividade. Ninguém age para peorar, mas sempre para melhorar, ou, pelo menos, conservar uma situação que poderia tornar-se peor, o que também não deixa de ser melhora.

§ 4.º — A CONSTANCIA NA VARIAÇÃO

Referindo-se á lei de Quetelet-Gauss, sobre a constancia na variação dos phenomenos, diz Bernardinelli que “as diferenças individuaes, embora sejam tantas quantos são os individuos, não são cahoticas. E’ sempre possivel ao espirito scientifico descobrir entre ellas relações”. (8).

Nem só o elemento humano, que levou o anthropologo belga á enunciação desta lei, está sujeito á ella. O proprio acaso parece observa-la. Em prova disso queremos aproveitar a oppor-tunidade para relatar aqui a mais “caprichosa” experiencia (si é que se pode dar a experiencia o attributo “caprichosa”), de que temos noticia.

Um pedagogo tcheco — Vaclav Prihoda — para cuja obra teremos de appellar, varias vezes, n’outros pontos deste trabalho, fez com seus alumnos a seguinte experiencia: tomando dez moedas de seu paiz, atirou-as ao acaso 705 vezes e, pela contagem dos versos e reversos das moedas, em cada jogada, verifi-

(8) W. BERNARDINELLI — “Noções de biotypologia” — pg. 32 — Liv. Francisco Alves — Rio — 1933.

cou que até no acaso ha uma constancia de variação. Eis o quadro que elle apresenta das suas apurações. (9).

Numero de reversos	Distr. efectiva	Comparação c/ o n.º de 1.024 jogadas	Distribuição theorica p. ^a 1.024 casos
0 reversos	1	1.5	1
1 "	8	11.5	10
2 "	38	55.	45
3 "	70	102.	120
4 "	144	209.	210
5 "	170	248.	252
6 "	140	203.5	210
7 "	76	110.	120
8 "	46	66.5	45
9 "	12	17.	10
10 "	0	0.	1
Somma dos casos	705	1.024	1.024

Pois bem, se esta constancia de variação é verdadeira até para o que poderíamos chamar "os caprichos da sorte", poderemos admittir que o seja, com muito mais naturalidade, para os phenomenos da vida, em qualquer aspecto em que ella seja tomada. De facto, é facil verificar que a vida, quer no seu aspecto dynamico ou do tempo, quer no estatico ou do espaço, apresenta-se sempre numa constancia de variações como si fosse uma curva que passasse por três pontos principaes, cujas distancias intermediarias e posições relativas variassem enormemente. O mesmo Vaclav, na obra acima citada, escreve: "Si nuestro comportamiento está dirigido por un Dios... Este Dios es inconcebible, pero nosotros observamos su existencia en cada apariencia que sometemos a una comprobación, o sea a una medi-

(9) VACLAV PRIHODA — "Racionalización de la instrucción pública" — pg. 98 — Traducción espanhola de Antonio Dinkertova — M. Aguilar — Editor — Madrid — 1935.

da... cada una de las distribuciones de nuestro comportamiento y de su propio fundamento viene formando una "línea curva". (10).

Ainda do ponto de vista individual, poderíamos obter o mesmo resultado si considerassemos o desenvolvimento biológico, social, ou mesmo político dos individuos.

Da mesma forma, dado um grupo humano, poder-se-ia obter uma curva pela medida do valor e numero das capacidades de seus elementos e encontraríamos alguns destes no cimo da curva. E' a diferenciação entre a massa e a élite que, conforme se pode observar num exemplo creado pela phantasia de Mooney e Reiley, ter-se-ia processado desde as eras primitivas quando da organização dos primeiros grupos. Eis como aquelles americanos o relatam: "When they (nossos ancestraes) lay in their retreats, while their enemies prowled without, it may be assumed that our ancestors, for all their fright, were plotting how, when the sun rose, they would deal with such enemies — perhaps with some dangerous beast that was threatening their existence — how Strong Arm, as the leader, would march out boldly to face him, while Fleet Foot harassed him from the side, and little Nimble Fingers brought up more stones and some of the sharpened sticks he was so adept at fashioning". (11). Já neste grupo primitivo haveria uma curva cujo cimo era occupado pelo "Strong Arm, as the leader".

Si tomarmos ainda a evolução historica e social dos povos, poderemos igualmente constatar o mesmo phenomeno, acompanhando a magnifica pagina de Galeot que abaixo transcrevemos:

"A considérer l'histoire des civilisations on pourrait plutôt en dégager les observations générales suivantes: les peuples s'efforcent d'abord de sortir des misères de l'état primitif, époque des petites agglomérations par familles et tribus à forme sociale généralement embryonnaire et mal différenciée. Ceux d'esprit suffisamment pratique (o caso de diferenciação no espaço) et comprehensif ressentent, de façon instinctive ou réfléchie, la nécessité d'une hiérarchie, régulière et d'une organisation. Ils acceptent l'autorité de chefs reconnus et en bénéficient. Cette autorité s'exprime, dans le temporel, en monarchie ou en oligarchie.

(10) VCLAV PRÍHODA — Ob. cit. pg. 99.

(11) MOONEY-REILEY — "Onward industry!", pg. 9 — Harper. Brothers Publishers — New-York — London — 1931.

A mesure que le peuple prospère et que sa vie nationale se complique, l'autorité a besoin d'être organisée. C'est la période de formation de classes nettement différenciées. Elle est suivie de celle de la conquête par les classes inférieures des droits et libertés politiques peu à peu plus étendus, mais toujours bien réglementés.

Jusque là il n'y a que des raisons de prospérité. Mais dans cette prospérité même et la complexité sociale qu'elle provoque, au milieu des transformations rapides qu'elle engendre, les diverses classes perdent la notion des réalités et des nécessités nationales. Le rôle de l'autorité et des élites est nié par les spéculateurs ploutocrates aussi bien que par les agitateurs populaires ou les métaphysiciens irréalistes. Les doctrines démagogiques, puis anarchiques, se font jour.

Tant qu'elles se maintiennent dans les esprits, elles entraînent, avec une rapidité variable selon leur virulence, la dissolution de l'État et de toute vie organique, nationale ou privée, dissolution parfois ralentie par l'intervention du césarisme. Finalement, il y a retour aux brutalités et aux misères de l'état primitif jusqu'à ce que la réorganisation se fasse, ou, le plus souvent, jusqu'à ce que l'invasion d'un voisin plus fort asservisse ou détruise le peuple décomposé". (12).

De todas estas observações precedentes, podemos concluir o seguinte: a) a humanidade não é má nem boa; ella é simplesmente o que é: uma variação immensa de typos, dentro de certa constancia, o que se poderia representar por uma curva; b) embora a generalidade das acções humanas se faça com maior ou menor imperfeição, existe quasi sempre nos grupos alguns individuos capazes de oppôr os correctivos necesarios para encaminhar os outros num sentido de melhoria; c) nesta mesma evolução se processa uma curva, porque o accumulo excessivo de progresso costuma determinar um excesso de bem estar nocivo. com consequente relaxamento das energias; d) todos estes phenomenos se processam com a mesma naturalidade da successão dos dias e das noites.

Si quizessemos nos arriscar a uma conclusão arrojada, diriamos que a historia da especie, a do planeta e mesmo a de

(12) A. L. GALEOT — "Les systèmes sociaux et l'organisation des nations modernes" — pg. 19 e 20 — Nouvelle Librairie Nationale — Paris — 1920.

todo universo, estaria sujeita igualmente a semelhante trajetória.

Mas não queremos enveredar por este terreno, porque iríamos cair na metaphysica de que fizemos questão de nos livrar, desde o início.

§ 5.º — CARACTERISTICO E IMPORTANCIA DA VIDA EM SOCIEDADE

Muito embora se discuta ainda hoje, si o homem é ou não, pela sua propria natureza, um animal social, a historia nos ensina que, até onde chegam as pesquisas com conclusões mais ou menos seguras, a especie humana é encontrada formando grupos já de uma certa complexidade. Aliás, é apenas a indagação de como se formaram estes grupos, o motivo das controversias, conforme pudemos induzir das disputas entre as theorias da cooperação expontanea de Rousseau, da cooperação violenta de Ratzenhofer e a da passagem da segunda para a primeira forma de cooperação conforme opina Spencer, todas relatadas por Hermes Lima. (13).

Pensamos que seja o casal a cellula da sociedade humana, E, si os sexos se associam porque não podem, naturalmente, satisfazer, cada um por seu lado, a todas as suas necessidades, tambem os grupos humanos podem ser explicados pela necessidade de conjugação de esforços para consecução de objectivos comuns, julgados uteis ou indispensaveis. mas impossiveis, ou pelo menos difficilimos de serem alcançados pela acção isolada de cada individuo, o que, aliás, mesmo a lei do menor esforço poderia ter determinado, pouco importando que as primeiras associações tivessem sido logradas pela expontaneidade ou pela violencia.

Um dos caracteristicos, pois, da vida em sociedade, é a cooperação — somma ou combinação de esforços — no sentido de realizar objectivos que interessem, pela sua utilidade e necessidade, a conservação ou bem estar de todos. Naturalmente que esta conservação ou bem estar deve ser considerado em função das exigencias economicas, extensão cultural e sentimentos de cada um e de todo o grupo. E só é possível a cooperação quando os individuos “entram em relação uns com os

(13) HERMES LIMA — “Introdução á Sciencia do Direito” — pgs. 14, 16 — Cia. Editora Nacional — S. Paulo — 1933.

outros, actuam uns sobre os outros, tecem entre si um tecido de relações que constitue propriamente o que se chama "uma sociedade". (14).

— Outra cousa que nos parece tambem facilmente accetavel é que a vida em sociedade foi decisiva, sinão exclusivamente, pelo menos especificamente, para a preponderancia da especie humana sobre as outras. De facto, é incontestavel que, apesar da melhor dotação de possibilidades innatas que o homem recebeu em relação aos outros animaes, outros aspectos do seu equipamento biologico o fazem muito inferior a alguns daquelles. E o que mais, sinão a vida em sociedade, poderia ter compensado tão sobejamente estas deficiencias? Já se disse, e com muito acerto que "nada existe no individuo — afóra os instinctos que asseguram a vida organica — que não seja social", (15) e não seria apenas com "os instinctos que asseguram a vida organica" que a especie humana se teria collocado em situação de tão grande superioridade; mais facilmente estaria ella, contando apenas com taes instinctos, reduzida á sujeição das formigas e das abelhas.

E' um dos caracteristicos, pois, da sociedade humana, a cooperação intelligente (graças as nossas possibilidades innatas) e foi a vida social que nos permittiu tão accentuada elevação e é ainda a vida social que nos sustenta nesta culminancia. (16).

§ 6.º — EXIGENCIA FUNDAMENTAL DA COOPERAÇÃO

Vimos no paragrapho anterior que a cooperação é um dos caracteristicos da vida em sociedade. Mas, conforme observam acertadamente Mooney e Reiley, a cooperação presupõe uma autoridade coordenadora (17) e, assim, a coordenação apresenta-se como uma exigencia fundamental da cooperação, destinada a obter a efficiencia desejada para os grupos que operam em conjunto.

(14) FERNANDO AZEVEDO — "Principios de Sociologia" — pg. 43 — Cia. Editora Nacional — S. Paulo — 1935.

(15) FERNANDO AZEVEDO — Ob. cit. pg. 42.

(16) O facto de ser a especie humana a mais aperfeiçoada do planeta, não significa, em hypothese nenhuma que ella seja, só por isso, ou justamente por isso, o centro da criação. Esta observação é feita pelo citado A. L. GALEOT para demonstrar o erro da theoria anthropocentrista.

(17) MOONEY-REILEY — Ob. cit. pg. 20.

Como é facil de compreender-se, a coordenação complica-se á medida que augmenta o numero dos cooperantes e a differenciação e difficuldades dos esforços a realizar. Pode demonstrar-lo a differença que existe entre coordenar a acção de uma orchestra symphonica e a de um simples “chorinho” de aldeia. Aqui, um dos proprios executantes pode ser o elemento coordenador, emquanto que lá já se exige uma outra pessoa especialmente habilitada e incumbida desta funcção. E a coordenação attinge um gráu elevadissimo quando se trata, por exemplo, de uma grande empreza industrial, onde não se pode prescindir de um aparelhamento mais ou menos especializado e complexo, para leva-la a effeito. (18).

A exigencia da coordenação funda-se, a nosso ver, no facto de não terem os individuos em geral, uma capacidade grande para dividir a attenção, nem para apanhar com certa facilidade o conjunto das operações necessarias á realização de uma obra, desde que esta exceda a um certo limite. Além disso, a coordenação previne dois males oppostos, devidos ambos á predominancia da sensibilidade nas actividades humanas, de que já tratamos antes. Um destes males é o exagero do menor esforço que leva o individuo a offerecer, naturalmente, uma resistencia cada vez maior, conforme se vá prolongando o tempo e as difficuldades da acção. O outro mal que ella previne, provem de uma tendencia contraria á primeira, a do individuo pretender destacar-se no grupo em acção. Estes phenomenos são facéis de observar nos conjuntos coraes em que apparecem aquelles que tendem sobresahir-se reforçando a voz e os que relaxam os esforços, prejudicando, em qualquer das duas hypotheses, o effeito procurado pelo todo. Numa escola, tambem a falta de coordenação dos dirigentes pode levar ao exagero de uma disciplina em detrimento de outra, o que resultará em prejuizo para os alumnos.

Do exposto podemos deduzir que, sendo um dos caracteristicos da vida em sociedade a cooperação dos seus elementos, a sociedade mesma não poderá subsistir sem uma coordenação que promova a efficiencia e a harmonia dos esforços, impedindo que as actividades defeituosas ou contrarias venham prejudicar os resultados almejados.

(18) MOONEY-REILEY — Ob. cit. pg. 29.

Observemos ainda que a capacidade individual de cooperação, embora limitada e variável, é sempre muito maior e mais generalizada do que a capacidade de coordenação, por isso que esta depende de uma combinação melhor dos elementos de acção, ou, como dizem Mooney e Reiley, depende de maior força no sentido de capacidade ou habilidade para realizar. (19).

Henry Ford que, entre outras qualidades, possui a de grande conhecedor dos homens, porque trata, ha muitos annos, com dezenas de milhares delles, observa mais ou menos isto mesmo quando diz que “é evidente que a maior parte dos homnes não é mentalmente, embora o seja physicamente, apta para por si mesma ganhar a vida; quer isto dizer que si não for ajudada (nós diríamos coordenada), não conseguirá produzir a porção de coisas necessarias á vida...” (20).

Tambem A. L. Galeot accentua que o crescimento da especialização impõe com mais exigencia a coordenação. (21).

E por ahi concluimos que, de facto, é a coordenação a exigencia fundamental para os individuos que cooperam e que sem ella não pode haver a efficiencia desejada e indispensavel para o progresso da sociedade em geral.

§ 7.º — O FACTOR MORAL

Si a vida é luta, a luta exige força e a força precisa ser alimentada. O physico precisa ser nutrido, o espirito educado e ambos devem repousar, afim de que se processe a assimilação interna que, aliás, tambem é luta. São das necessidades primarias da vida que a sensibilidade não permite esquecer e o egoismo procura suprir, de qualquer maneira.

Quando, entretanto, o individuo vive em grupo, as regalias que elle pode tirar do convívio impõem-lhe, por si mesmas, certas restricções á livre expansão do seu egoísmo, restricções estas que vão sendo mais ou menos systematizadas, de forma que, com o tempo, as novas gerações já as encontram enraizadas,

(19) MOONEY-REILEY — Ob. cit. pg. 21.

(20) HENRY FORD — “Minha vida e minha obra” — pg. 76 — Traducção de Monteiro Lobato — Cia. Editora Nacional — S. Paulo — 1926.

(21) A. L. GALEOT — “L'organisation des activités humaines”, pg. 229.

em condições difíceis de modificar. Parece-nos ser este o fundamento do que Durkheim chama "um poder de coerção pelo qual elles se impõem ao individuo". (22).

Theoricamente estas normas deveriam cercar o egoismo apenas em o que elle fosse prejudicial á estabilidade e desenvolvimento do grupo, mas como é difficil, sinão impossivel, determinar estes limites de maneira justa, a pratica se apresenta com maior ou menor violencia e rigidez, conforme a mentalidade das élites dirigentes se reflecta na da massa e a desta na daquellas.

Vimos que a formação dos grupos se faz para attender ás necessidades impossiveis ou difíceis de serem satisfeitas pelo individuo isolado. A vida em sociedade, por sua vez, crêa novas necessidades desconhecidas pelo individuo que acaso vivesse só. Dahi, as restricções procurarem e alcançarem com maior ou menor acêrto, conciliar as necessidades primarias do individuo com as novas nascidas do convivio e impostas por este. Vemos então que se procura reconhecer e dar a cada um, aquillo que elle pode ter sem prejuizo das relações do grupo ou grupos em que elle exerce as suas actividades. Tal reconhecimento e concessão variam, naturalmente, em funcção das necessidades economicas, do nivel cultural, dos sentimentos e crenças e, por isso mesmo, variam tambem no sentido historico ou do tempo e no geographico ou do espaço.

Para nós, este é o sentido verdadeiro do factor moral. E' o que se reconhece como util e necessario á existencia do individuo no grupo e á do grupo mesmo. Dahi, a tendencia de estabilização, conservantismo, ou, psychologicamente falando, tendencia de habito e a consequente difficuldade e resistencia offerecida geralmente a toda idea que pareça, ou de facto seja perturbadora do "statu quo".

A moral não nasce com o individuo, ella é um producto da vida em sociedade, sem a qual não haveria moralidade, nem immoralidade, mas, a apenas, amoralidade.

Poderíamos, por isso mesmo dizer que, si o alimentar-se é uma das necessidades primarias do individuo, necessidade esta inexistente sem elle, a moral é tambem uma das necessidades primarias da sociedade, não existindo sem ella.

Concordamos, pois, com Delgado de Carvalho que escreveu: “as questões de dever e de obrigação variam segundo o padrão social e estado cultural de cada grupo”. E, “appareceu a moral como condição de progresso”, (23) ao que accrescentaríamos que é moral o que é ou se julga ser util e necessario, quer particularmente ao individuo, quer geralmente ao grupo.

Vemos nisto a razão porque a moral já sahiu do campo puramente philosophico e entrou para o da sociologia e acreditamos que ella passará algum dia ainda, deste para o das sciencias phisicas e naturaes, possivelmente, para o da hygiene. Haja visto, por exemplo, o principio moral que condemnava, em nome de Deus, o casamento entre parentes e hoje se apoia já, franca e desembaraçadamente, nos modernos conhecimentos de biologia.

RESUMO E CONCLUSÃO

A actividade é mais do que uma necessidade da vida, ella é a propria vida, em virtude da existencia de forças que agem perpetuamente em sentidos differentes.

A actividade humana, uma das formas de manifestação concreta da luta, é condicionada por tres elementos: a sensibilidade, a intelligencia e a vontade. E' muito raro haver uma combinação optima destes elementos, dando em resultado que a maioria das acções é mais ou menos defeituosa ou incompleta.

Mais commumente observa-se o predominio da sensibilidade como causador da má combinação e isto se explica por ser este elemento o que melhor attende ás necessidades primarias do individuo.

Ha porém, uma variação constante nas acções humanas, quer se considere o individuo, quer se considere o grupo no sentido historico ou geographico. Esta variação respeita, entretanto, uma certa constancia que se caracteriza por uma curva, facto este que reputamos de alta relevancia.

E' na vida em sociedade que a actividade toma importancia maior, alcançando uma significação mais elevada, por isso que

(23) DELGADO DE CARVALHO — “Sociologia” — pgs. 254 e 255 —
Livreria Francisco Alves — Rio — 1933.

offerece melhores condições para a luta, conservação e progresso da especie, graças á cooperação.

Dadas as condições normaes em que as actividades se processam, ha a exigencia fundamental de uma coordenação, afim de que a cooperação tenha menos falhas e insufficiencias. E' um poder correctivo que procura alcançar o melhor exito possivel e não existe sinão em a minoria dos individuos, o quanto baste para satisfazer as exigencias de uma cooperação, desde certos limites em diante. E isto se explica pelo facto de ser a operação menos exigente do que a ordenação, para com o proporcionamento das forças que determinam as actividades.

O factor moral é indispensavel na actividade porque accomoda, ou, pelo menos, procura accomodar as necessidades primarias do individuo ás novas necessidades apparecidas com a vida social. Este factor — o moral — variando em funcção das condições economicas, culturaes, e de crenças (padrão social, no dizer de Delgado de Carvalho), resume-se afinal de contas, em o que é tido como util e necessario pelo grupo, a si mesmo e ao individuo.

Em conclusão :

Si a acção humana se processa em cooperação, exigindo para a sua efficiencia um poder coordenador preventivo das falhas naturaes do individuo, segue-se que a sociedade não pode preencher a sua funcção de preservação e desenvolvimento da especie, quando não contar com este agente que lhe garante desde a sua propria estabilidade.

Este poder coordenador dos grupos, tomando varios aspectos e nomes, segundo a amplitude e character de sua actuação, está sempre fundado no mesmo motivo — imperfeição natural dos individuos.

Administração é uma das formas deste poder, ou melhor, uma das maneiras de se exerce-lo e, como tal, necessidade imprescindivel onde quer que se encontrem homens empenhados em obter, por meio de esforços conjugados, um certo objectivo interessante.

Henri Fayol tem, pois, inteira razão quando considera que "L'administration joue dans le gouvernement des affaires, de toutes les affaires, grandes ou petites, industrielles, commercia-

les, politiques, religieuses ou autres, un rôle très important”. (24).

Dito de outra forma, vamos encontrar o mesmo pensamento no americano W. G. Reeder, quando elle affirma que: “Every business, wheter public or private, must be property administred if it is to pay dividends in money, or efficient service”. (25).

(24) HENRI FAYOL — “Administration industrielle et generale” — pg. 7 — Dunod — Paris — 1931.

(25) WARD G. REEDER — “The fundamentals of public school administration” — pg. 3 — The Mac Millan — New York — 1936.

Primeira Parte

CAPITULO I

CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO

O que se deve entender por administração? O sentido desta palavra é unico, ou é variado? Si não é unico, qual o em que o tomaremos para, numa amplitude conveniente, poder considera-la como assumpto de estudo?

Innegavelmente, é impossivel discorrer-se com segurança sobre um thema dado, sem estabelecer-lhe o justo sentido e limitações.

Este capitulo se destina, pois, a afastar as confusões e duvidas que o termo administração possa offerecer.

§ 1.º — SIGNIFICAÇÕES DO VOCÁBULO.

Administração (do latim *administratio*), significa acção de administrar o que, por sua vez, quer dizer gerir, ministrar, applicar.

Na linguagem corrente, esta palavra é tomada em varios sentidos que se podem ennumerar como segue: (26)

a) — Significando uma pessoa ou um grupo de pessoas dirigentes duma empreza qualquer. E' quando dizemos, por exemplo, que a administração da companhia tal, vae reunir-se para tomar conhecimento de uma representação feita pelos seus clientes.

b) — Nos nossos meios ruraes, chama-se, por vezes, administração á casa do administrador (e aqui tomamos

(26) Apontamentos do curso dado pelo professor R. L. BARROS.

“administrador” no sentido mais proprio para o caso *a* deixado atraz), a casa do proprietario, ou, ainda aquella em que se installa o escriptorio. E’ por isso que lá se ouve falar em “caiar a administração”, morar na administração, etc.

c) — Usamos ainda a mesma palavra para significar applicação, como no exemplo citado por Jayme Segurier: “administrou-lhe uma bengaladas”. (27).

d) — Dizemos tambem que os menores e alienados não têm a administração de seus bens, caso em que o termo exprime uma capacidade juridica dos individuos. (28).

e) — Podemos finalmente empregar a palavra administração exprimindo uma função, uma ordem de actividades. E’ o sentido que lhe dá Henri Fayol, escrevendo: “Toutes les opérations (ou funções) auxquelles donnent lieu les entreprises peuvent se répartir entre les six groupes suivants: 1.^o Opérations techniques (production, fabrication, transformation); 2.^o Opérations commerciales (achats, ventes, échanges); 3.^o Opérations financières (recherche et gérance des capitaux); 4.^o Opérations de sécurité (protection des biens et des personnes); 5.^o Opérations de comptabilité (inventaire, bilan, prix de revient, statistique, etc.); 6.^o Opérations administratives (prévoyance, organisation, commandement, coordination et contrôle). Que l’entreprise soit simple ou complexe, petite ou grande, ces six groupes d’opérations ou fonctions essentielles s’y trouvent toujours”. (29).

Vê-se facilmente que esta significação é mais do que a do simples vocábulo, pois, partindo d’ahi, vae á propria definição da cousa. (30).

Neste trabalho, a palavra administração deve ser tomada no sentido amplo que lhe dá Fayol, isto é, como uma das funções das empresas.

(27) JAYME SEGUIER — “Diccionario pratico illustrado” — artigo Administrar — Lello & Irmão — Porto — 1928.

(28) RUY CIRNE DE LIMA — “Principios de direito administrativo brasileiro” — pgs. 18 e 24 — Livraria do Globo — Porto Alegre.

(29) HENRI FAYOL — Ob. cit. pg. 9.

(30) CH. LAHR — “Cours de Philosophie” — Tradução e adaptação aos programmas do Brasil por Ludjero Jaspers O. S. B., pg. 339 — nota 1 — Cia. Melhoramento de S. Paulo — S. Paulo — 1921.

Ainda Fayol observa que: “Le mot organisation, employé fréquemment depuis quelque temps pour désigner des méthodes de gouvernement, a exactement la même signification que le mot administration”. (31).

E’ muito importante esta referencia, porque, de facto, o emprego de organização no mesmo sentido que administração, tem contribuido muito para estabelecer uma confusão perniciosa.

§ 2.º — ADMINISTRAÇÃO E GOVERNO

Confunde-se geralmente administração com governo. Embora perfeitamente explicavel uma tal confusão, deve ella ser evitada. Conforme Joseph Barthelemy, citado por Hermes Lima, “na realidade... os ministros que encarnam o governo, são... os primeiros administradores”. Mas, o mesmo Hermes Lima, concordando aliás com Barthelemy tambem, accentua que “administração não significa a mesma coisa que governo”. (32).

Mooney-Reiley fazem a mesma distincção. Referindo-se á organização dos exercitos, dão a entender de maneira muito clara este ponto de vista, ao estabelecer as differenças entre administração dos serviços e a direcção dos combatentes, dizendo que “The first is not, in strict accuracy, a parte of the military organization. It is the functional arm of government having direct charge of military matters. The apportionment of duties between these two functional arms... etc”. (33).

Onde vamos porém, encontrar o assumpto ferido de modo directo, é em Fayol que chama a attenção para elle quando escreve: “Il importe de ne pas la (a funcção administrativa) confondre avec le gouvernement... Gouverner, c’est conduire l’entreprise vers sont but en cherchant à tirer le meilleur parti possible de toutes les ressources dont elle dispose; c’est assurer la marche des six fonctions essentielles”. (34).

Não é, pois, difficil estabelecer esta differença; basta um pouco de attenção. Talvez que a confusão se origine no em-

(31) HENRI FAYOL — “D’éveil de l’esprit public — pg. 13 — Dunod — Paris — 1927.

(32) HERMES LIMA — Ob. cit. pgs. 237-238.

(33) MOONEY REILEY — Ob. cit. pg. 315.

(34) HENRI FAYOL — Adm. Ind. et Gén. — pg. 14.

prego mais ou menos indiferente das palavras governo e administração, confusão esta já muito generalizada. Cremos que ha mesmo um circulo vicioso ahi: sendo facil confundirem-se as cousas, confundem-se os nomes e agrava-se a confusão da propria cousa.

Devemos concordar, entretanto, com a seguinte conclusão: entre administração e governo a differença está em que a primeira é conteudo do segundo. Numa empresa, o governo seria funcção do conjunto dos accionistas ou interessados, enquanto que a administração se-lo-ia apenas dos incumbidos da gerencia, da execução dos negocios.

§ 3.º — ADMINISTRAÇÃO E EDUCAÇÃO

São de John Dewey as palavras que seguem: “Os impulsos naturaes ou innatos das pessoas não adultas não se harmonizam com os habitos de vida da sociedade onde nasceram. Por consequencia, deverão ser dirigidas ou guiadas. Esta direcção não se confunde com a coacção physica; ella consiste em fazer convergir os impulsos que se manifestam em dado tempo para algum fim especial, e em introduzir continuidade na successão dos actos”. (35).

Tal é a maneira pela qual o notavel pensador americano procura explicar o phenomeno da educação como direcção, phenomeno este natural e indispensavel na vida em sociedade, para effeito da harmonização.

Concluimos a nossa introducção observando que a administração é necessaria em virtude da propria natureza humana.

Parece-nos que estes dois pontos de vista servem bem para aproximar as duas ordens de phenomenos — os educativos e os administrativos. Emquanto a educação dirige mais particularmente o individuo, a administração faz o mesmo em relação ao grupo.

— Isso posto, seria exagerado considerar a educação como que a administração individual e a administração como uma educação dos grupos, tomado, é claro, o termo educação no sentido que Dewey lhe dá na citação feita, isto é, de direcção, e concluir que a primeira é base da segunda e esta é complemento da primeira?

Estamos muito inclinados a estabelecer uma semelhança

(35) JOHN DEWEY — Ob. cit. pg. 64.

grande, um parallelismo mesmo, entre os processos de uma e de outra, principalmente porque tambem a administração desaconselha a coacção physica e deveria basear-se como a educação, nas condições biologicas, psychologicas e sociaes dos individuos.

Cumpre-nos declarar que já havíamos firmado esta opinião e mesmo esboçado o presente paragrapho quando encontrámos em Paul Vanuxem o que segue, sobre o ponto de vista administrativo: (36)

“L’activité d’un être donne un rendement qui est à la fois fonction de l’Objet, du Milieu et du Sujet. — Le rendement propre de l’homme, sujet agissant, s’analyse à sou tour comme suit :

Facteur du rendement propre de l’Activité Humaine	Cas d’un sujet simple (Homme isolé)	Cas d’un sujet collectif (Corps social)
I — Adaptation spéciale à l’objet particulier de l’action	<p><i>Competence professionnelle :</i> Fruit de l’apprentissage.</p> <p>Correspond au bon exercice de la spécialité</p>	<p><i>Valeur spéciale</i></p> <p>Résultante des compétences professionnelles individuelles.</p> <p>Correspond au bon exercice des fonctions spéciales.</p>
II — Aptitude générale à réussir dans toutes les directions	<p><i>Valeur d’homme</i></p> <p>Fruit de l’Education</p> <p>Correspond au bon exercice des facultés générales du corps et de l’âme</p>	<p><i>Valeur administrative</i></p> <p>Résultante des valeurs d’hommes et des capacités administratives individuelles.</p> <p>Correspond au bon exercice de la fonction administrative”.</p>

Parece-nos que isto vem inteiramente a favor da opinião que exarámos precedentemente.

(36) PAUL VANUXEM — “Introduction theorique et pratique à l’étude de l’administration experimentale”, in. “L’éveil de l’esprit public (já citado na nota n.º 29), pg. 117.

§ 4.º — ADMINISTRAÇÃO É ARTE, OU É SCIENCIA?

Uma sciencia é a expressão de certa ordem de factos reaes, buscando o estabelecimento de leis, isto é, relacionando-os numa sequencia de causa e effeito. O seu ponto de partida é a observação, a sua estrada é o methodo e o fim a attingir é a Verdade.

Uma arte é a expressão de certa ordem de factos ideaes, buscando a melhor maneira de fazer a representação delles. Ella parte tambem da observação, caminha igualmente pelo methodo, mas busca attingir o Bello.

Ora, administração não é o estudo de factos reaes, nem ideaes, pela mesma razão por que a combinação dos corpos não é tambem um estudo de factos de uma ou outra natureza. Ambas são o proprio facto, ou melhor, uma ordem de factos. Logo, poderão ser apenas objecto de sciencia ou de arte, mas nunca ellas mesmas.

Pelas conclusões acima, não consideramos a administração nem como sciencia nem como arte; julgamos entretanto, perfeitamente possivel e até necessario, constituir uma sciencia dos factos da administração, e uma arte de applicar as leis induzidas do seu estudo, ao funcionamento ideal dos grupos humanos que se empenham em dada tarefa.

São factos da administração, como veremos opportunamente, a previsão, a organização, o commando, a coordenação e o controle, factos estes dos quaes poderemos induzir leis, constituindo assim, com ellas a sciencia da administração.

No paragrapho anterior estabelecemos a relação existente entre os factos administrativos e os da educação. Queremos agora lembrar que, comquanto empreguemos, muitas vezes, indifferentemente, educação e sciencia da educação (pedagogia), ellas são cousas diversas; permittimo-nos tambem fazer o mesmo a respeito da administração, sem que isso importe, de maneira nenhuma, em confusão. Este nosso procedimento se justifica por não possuirmos um termo que nos permitta a distincção entre os factos e a sciencia delles.

Paul Vanuxem, n'um capitulo da sua "Administração experimental", procura collocar a administração entre as sciencias sociaes, como constituindo um ramo autonomo. (37). E o autor

(37) PUL VANUXEM — Ob. cit. pgs. 118, 123.

se esforça por delimitar o campo da sciencia da administração, mostrando o seu entrelaçamento com os outros ramos. Embora achemos que elle a tenha collocado bem, acreditamos que essa preocupação de delimitar exactamente o terreno duma sciencia é vã pretensão. Mesmo nas sciencias physicas e naturaes isto não tem sido possivel; imagine-se a difficuldade de estabelece-lo no campo das sciencias sociaes. Lembremos com Marie Goldsmith que o terreno das sciencias, invadindo-se mutuamente mostram que não é possivel traçar-lhe limites exactos e é preciso considerar que assim acontece porque o terreno scientifico em geral e o de cada sciencia em particular, não têm, de facto, começo nem fim. (38).

§ 5.º — ADMINISTRAÇÃO EMPIRICA E ADMINISTRAÇÃO RACIONAL.

Empirico é o conhecimento sensualista, prático, concreto. E' elle a base, ou melhor, a infancia do conhecimento scientifico. De facto, é com o desenvolvimento da experiencia resultante da observação e sensação, que se vão accumulando as idéas sobre certo assumpto, até attingir um grau tal que, por si mesmas, exijam classificação. E' neste ponto que começa a verdadeira sciencia, porque a classificação leva á combinação, ao relacionamento e, por fim, á racionalização. “Toda sciencia que merece este nome, repousa sobre experiencias accumuladas e compõe-se de conclusões a que se chega pela combinação racional destas experiencias”. (39).

Estas palavras de Ernesto Haeckel exprimem a noção de que a verdadeira sciencia une-se á de racionalização. Aliás, a idéa do famoso naturalista allemão está de accordo com a de Dewey que tem escripto um paragrapho para exprimir que a “sciencia é o saber racionalizado”. (40).

Assim sendo, não podemos dizer que o empirismo se oppõe á racionalização e é dentro deste espirito que procuraremos distinguir a administração empirica da racional.

A administração empirica pode dar bons resultados. Ella se caracteriza pela falta de previsão e de controle systematicos.

(38) MARIE GOLDSMITH — “Psychologie Experimental” .

(39) ERNESTO HAECKEL — “Maravilhas da vida” — pg. 5 — Trad. de João Meyra — Ed. Lello & Irmãos — Porto — S/D.

(40) J DEWEY — Ob. cit. pg. 240.

Seguindo-se ao acaso pode-se, todavia, encontrar um resultado favorável.

Serve como exemplo de tipicamente empirica, na maioria dos seus casos, a administração domestica. Em geral, na actividade familiar, a previsão e o controle são característicos das épocas difíceis e sómente nestas occasiões é que se observam estes factos administrativos. Quando o casal se reúne e traça planos e verifica resultados, é porque a “cousa domestica” não vae bem.

Por outro lado, a administração empirica conduz o negocio á rotina ou, na melhor das hypotheses, á estabilização.

A administração racional já não despreza os factos, previsão e controle, antes, até, apoia-se sobre elles. Relacionando as experiencias passadas, estuda-lhes as causas, traça planos e procura manter rigoroso controle sobre os resultados que vae obtendo. Parece-nos que o melhor exemplo de administração racional é a dos exercitos em guerra. De facto, é na guerra que se dá sempre o melhor de si, onde o senso da responsabilidade é mais acurado em todos os participantes. Nunca se faz nestas occasiões sinão o que parece melhor, porque o bom é sempre pouco deante das ameaças que aquella situação encerra. E' por isso que se pode considerar a administração militar, em tempo de guerra, como bom exemplo do assumpto. (41).

Em resumo: a administração empirica, distingue-se da racional porque a primeira não considera devidamente a previsão e o controle e tende para a rotina e paralização do desenvolvimento da empresa.

RESUMO E CONCLUSÃO

A palavra administração, comquanto tenha varios significados, deve ser entendida nestes estudos como uma funcção, isto é, no seu sentido mais amplo.

Deve ser feita uma nitida distincção entre as funcções governo e administração, o que se consegue facilmente considerando as segundas como conteúdo das primeiras. Esta distincção en-

(41) Apontamentos de aula do curso dado pelo Prof. R. L. BARROS.

tre os termos torna-se mais importante quando, como aqui, não convem confundirem-se as cousas que elles significam.

Parece haver uma evidente affinidade entre educação e administração, quando consideramos a primeira no sentido de direcção do individuo para melhor adaptação social (de accordo com Dewey) e a segunda como direcção dos grupos que se empenham na consecução de um dado objectivo; entendemos a primeira como base da segunda e esta como complemento da primeira.

A administração não é sciencia nem arte; é facto. Deve-se pois constituir uma sciencia que estude este facto e uma arte que procure applicar as leis induzidas á pratica delles. Enquanto não se crea um termo que permita differenciar o facto administração, da sciencia da administração, como já o temos em pedagogia e educação, permittimo-nos usar indifferentemente, a mesma palavra para ambos os sentidos, como aliás se faz com educação e pedagogia, embora sem razão tão forte.

A administração empirica não se oppõe á racional. A differença entre uma e outra reside no facto de a empirica não ser systematizada como a segunda o é, tendendo por isso, aquella á rotina. A vantagem da administração racional esta na séria e devida consideração que ella dá ao controle e á previsão, factos administrativos sempre desprezados pelos administradores empiricos.

Em conclusão:

E' muito mais amplo do que o vulgar, nosso conceito de administração.

Consideramo-la como uma função importante, indispensavel ao funcionamento de qualquer grupo que opere em conjunto no sentido de obter um certo objectivo.

Administração para nós excede muitissimo á idéa de burocracia; é uma dependencia funcional do governo, destinada a assegurar o desempenho do seu conjunto.

No emprehendimento dos serviços, a ella compete prever, organizar, commandar, coordenar e controlar o pessoal, o elemento humano, considerado em si mesmo e nas relações reciprocas.

Com uma tal amplitude, a administração justifica e per-mitte, ou melhor, exige o estudo dos seus factos com o intuito de estabelecer uma sciencia e arte de grande projecção sobre as actividades humanas, porque lhes dá uma garantia de efficiencia impossivel de ser obtida d'outra maneira.

CAPITULO II

DOCTRINAS DE ADMINISTRAÇÃO

Estabelecidos que foram, anteriormente, a necessidade e o conceito de administração, passemos agora a examinar os modos por que ella tem sido praticada, conforme as directrizes que lhe deram aquelles que reconheceram a exigencia de estuda-la e, assim, chegaram a crear uma doutrina propria, de maior ou menor repercussão e independencia.

Estudemos de preferencia as tres que nos parecem mais reputadas pelos que se têm dedicado ao assumpto e, examine-mos-lhes as bases, para procurar depois a que melhor se adapta ao fim que nos propuzemos.

§ 1.º — TAYLORISMO

Dubois-Richard diz que o “taylorismo” é uma expressão que serve para designar, como o fayolismo, o fordismo, a racionalização, etc., os methodos e praticas da organização racional. (42).

Leon Walther observa, por outro lado, que “taylorismo” é uma expressão hoje muito vaga, pois incluye uma immensidade de estudos sobre racionalização do trabalho, muitos dos quaes nem são do proprio Taylor, mas de seus discipulos e continuadores. Além disso, diz ainda Walther que: “O proprio Taylor

(42) DUBOIS-RICHARD — Ob. cit. pag. 32.

não expoz claramente as suas idéas. E' pouco systematico. Passa sem transição logica de um assumpto para outro". (43).

Por estas razões houve por bem esclarecer o seguinte: a) trataremos aqui apenas das idéas de Taylor sobre a administração e não das que elle deixou sobre os outros estudos seus (44); b) buscámos as informações de que carecíamos na traducção franceza "La Direction des Ateliers" (45) que se apresenta melhor systematizada, graças a um indice especial e paragraphação numerada.

Isso posto, vamos ao que nos interessa mais directamente.

São quatro os principios básicos que devem orientar a administração, conforme Taylor.

1.º Que a tarefa diaria seja perfeitamente clara e completamente delimitada.

2.º Que cada homem tenha a tarefa exacta para o dia todo de trabalho.

3.º Que o bom desempenho da funcção corresponda sempre a um melhor pagamento.

4.º Que o mau desempenho acarrete, seguramente, um prejuizo no salario.

A estes quatro fundamentaes, elle junta um quinto principio complementar:

5.º A tarefa deve tornar-se cada vez mais difficil, de forma que, com o tempo, só um excellente empregado seja capaz de desempenha-la. (46).

A "organização administrativa" deve variar entretanto, conforme o character da empresa, desde a de um chefe unico,

(43) LEON WALTER — "Techno-Psychologia do Trabalho Industrial", pg. 22 — Traducção de Lourenço Filho — Cia. Melhoramentos de São Paulo — S. D. — A opinião de WALTER concorda, aliás, com a de FAYOL, que chama a attenção para as "diverses acception du mot "taylorisme". ("L'éveil de l'esprit public", já citado, pg. 15).

(44) HENRI FAYOL — "L'éveil..." pg. 14.

(45) F. W. TAYLOR — "La direction des ateliers" — Traducção franceza de L. Descroix — Dunod — Paris — 1930. — Nas citações que fizemos desta obra referir-nos-emos sempre aos paragraphos e não ás paginas.

(46) F. W. TAYLOR — Ob. cit. § § 149-153.

quando o trabalho é pouco diferenciado, até a de um mechanismo complexo, quando houver grande variedade de operações a executar. (47). E, diz Taylor, geralmente, nas empresas deste segundo genero, a dotação de pessoal para os misteres administrativos é muito escassa para prestar um serviço economico (48). Funda-se isso na convicção da maioria dos empresarios, de que ha duas especies de empregados: a productiva, que trabalha manualmente e a improductiva que desempenha serviços de outra natureza.

Recusando-se a admittir tal distincção, Taylor propõe o seu systema sem preocupação de economia na constituição do quadro do pessoal. Elle reconhece entretanto que, onde não se obteve ainda mão de obra a preço baixo, não convem o seu systema. (49).

A administração de Taylor exerce-se pelo que elle chama “Serviço de repartição do trabalho”, assim constituido: quatro funcionarios que agem na officina e outros quatro num escritorio. Os primeiros são:

a) *Chefe de turma* — incumbido de orientar o operario até a collocação da peça na machina;

b) *Chefe de marcha* — responsavel pelo operario, no que concerne ao desenvolvimento das instrucções que elle recebe para executar;

c) *Chefe de manutenção* — incumbido de zelar pelo conveniente tratamento do machinario, ferramentas, etc.;

d) *Inspector* — responsavel pela qualidade do serviço executado.

Os outros quattros são:

a) *Encarregados das ordens de trabalho* — cuja função consiste em determinar as operações que cada operario deve executar;

b) *Redactor* — encarregado de redigir com todas as minucias, fichas que instruem o operario sobre as determinações do precedente;

c) *Calculador*. — incumbido de fornecer nas mesmas fichas a informação do tempo necessario para cada execução e o

(47) F. W. TAYLOR — Ob. cit. § 211.

(48) ” ” ” ” ” ” 215.

(49) ” ” ” ” ” ” 247.

preço em que deve ficar cada peça, recebendo dos operarios os relatorios escriptos a este respeito.

d) *Chefe de disciplina* — responsavel pela ordem (assiduidade, pontualidade, etc.) e applicação das penalidades e recompensas, ao mesmo tempo que é o informador official sobre a conducta dos operarios. (50).

Deve haver um chefe para cada grupo de funcionarios iguaes, sempre que a empresa exija, pela sua extensão, varios individuos em cada uma das oito funcções. Fica entretanto excluida a interferencia dos superintendentes nos serviços destes funcionarios todos, que são a verdadeira e unica administração da officina. (51).

Finalmente, elle attribue ao “Serviço de repartição do trabalho” dezesete funcções que vão desde “a analyse completa de todos os commandos de machinas, ou de trabalhos recebidos pela companhia”, até “o aperfeiçoamento do systema e da organização”. (52).

Em resumo, tal é o systema de administração de Taylor, que elle considera baseado na “hierarchia funccional ou administrativa”, em opposição aos outros que se fundam na “hierarchia militar”. (53). Pela mesma razão que aconselha a divisão dos trabalhos technicos manuaes, justifica a divisão das funcções administrativas — maior economia e efficiencia. (54).

Por emquanto, abster-nos-emos de qualquer apreciação pessoal, deixando para faze-lo opportunamente.

§ 2.º — FAYOLISMO

Já tivemos occasião de observar, nos capitulos precedentes, que Fayol concebeu a administração como uma funcção de governo, compreendendo cinco elementos: a) previsão, b) organização, c) commando, d) coordenação, e) controle. Vejamos agora como elle entende cada um destes elementos.

(50) F. W. TAYLOR — Ob. cit. § § 243-245.

(51) ” ” ” ” ” ” 257.

(52) ” ” ” ” ” ” 258.

(53) ” ” ” ” ” ” 216 a 222 e 233.

(54) LEON WALTER — Ob. cit. pg. 33.

PREVISÃO (55)

Prever significa supputar o futuro e prepara-lo; a manifestação concreta disso é o programma de acção baseado na natureza e recursos do empreendimento e nas possibilidades do futuro, no que possam influir sobre o desenvolvimento e consecução dos objectivos da empresa. Os característicos deste programma devem ser a unidade, a continuidade, a flexibilidade e a precisão. O programma pode comprehender a previsão fundamental, ou seja, o objectivo principal da empresa, ou previsões decennaes, annuaes, mensaes, etc. Estas devem abranger, tanto quanto possível, as outras funcções também (technica, commercial, etc), mas, principalmente, os outros elementos da administração. Finalmente, a concepção de um programma implica em: a) arte de manejar os homens, b) actividade, c) coragem moral, d) estabilidade do pessoal dirigente, e) competencia professional, f) conhecimento geral dos serviços.

ORGANIZAÇÃO (56)

Organizar é dotar a empresa do util e necessario ao seu funcionamento material e social. Qualquer que seja a extensão da empresa, o corpo social preenche as mesmas funcções, desde a vigilancia do programma, até o combate aos abusos. A organização varia quanto ao numero de individuos e á natureza e valor dos seus elementos, mas qualquer que seja o seu character, ou desenvolvimento, existe sempre uma semelhança com a empresa industrial. Na organização do corpo social nota-se sempre uma concentração de poderes das extremidades para certo ponto intermediario (57), que representa o estado maior, ou direcção geral.

COMMANDO (58)

Commandar consiste em fazer funcionar o corpo social e funda-se na autoridade e responsabilidade. O commando deve

(55) HENRI FAYOL — “Adm. Ind. et Gén.”, pgs. 59-77.

(56) ” ” ” ” ” ” ” ” 78-139.

(57) ” ” ” ” ” ” ” ” 88-89.

(58) ” ” ” ” ” ” ” ” 140-148.

considerar oito pontos capitaes: a) conhecimento profundo do pessoal, b) eliminação dos incapazes, c) conhecimento das convenções estabelecidas entre a empresa e seus agentes, d) bom exemplo, e) inspecção periodica orientada por quadros synopticos, f) conferencias dos chefes, g) desprezo de detalhes, h) favorecimento da actividade, iniciativa e dedicação do pessoal.

COORDENAÇÃO (59)

A coordenação é a harmonização das peças e dos actos para facilitar o bom funcionamento e o exito do conjunto. E' proporcionar o accessorio depois do principal. São característicos da coordenação: a) accordo entre os serviços e funcções, b) delimitação e compreensão de cada parte do conjunto, c) harmonia entre o programma e as circunstancias. Além das conferencias dos chefes, a coordenação exige, ás vezes, agentes de ligação. Elles são para a coordenação, o que o programma é para a previsão e os quadros synopticos para a organização: o característico e o instrumento essencial.

CONTROLE (60)

O controle é a verificação. Applica-se-o igualmente a todas as funcções e exerce-se pelos inspectores. Do ponto de vista administrativo puro, elle é somente interior: verifica si ha programma e si este está sendo respeitado e conservado em dia; si o corpo social e seus respectivos quadros synopticos estão sempre preenchidos e si o commando se exerce conforme as determinações das conferencias de coordenação.

O controle deve basear-se na competencia e imparcialidade dos que o exercem, mas pode ser levado a effeito de varias maneiras. Elle é suspeito quando o controlador depende, de qual-quer maneira, do controlado.

Examinados que foram, summariamente, os elementos da administração, vejamos agora quaes são os seus principios geraes. Antes de inicia-lo porém, chamamos a attenção para o facto de Fayol declarar que os seus principios não são rigidos, nem absolutos, nem limitados. Varias como são as situações

(59) HENRY FAYOL — "Adm. Ind. et Gén.", pgs. 149-154.

(60) " " " " " " " " 155-158.

e a natureza humana, os principios devem accomodar-se ás circumstancias. E é justamente baseando-se nas circumstancias que a longa pratica lhe deu, que Fayol indica os principios que seguem:

PRINCIPIOS GERAES DA ADMINISTRAÇÃO (61)

1.º) *Divisão do trabalho* — Funda-se na ordem natural das cousas e tem em vista produzir mais, melhor e com menor esforço. Resultando na especificação das funcções e divisão dos poderes, este principio não deve porém exceder a certo limite.

2.º) *Autoridade* — Basea-se em qualidades innatas (não basta a autoridade estatutaria; esta deve ser precedida da autoridade pessoal, na qual, aliás, tem de apoiar-se) e tem por fim o direito de mandar e o poder de ser obedecido.

Responsabilidade — consequencia natural e forçada da primeiro e visa prevenir-lhe os abusos.

3.º) *Disciplina* — Consiste na observancia das convenções existentes entre a empresa e os seus agentes e procura alcançar a obediencia, a assiduidade, a actividade, os signaes exteriores de respeito, etc.

4.º) *Unidade de commando* — Consiste em dar a cada acção determinada, um só chefe, isto é, dois chefes não devem dar ordens ao mesmo homem, ou no mesmo serviço. Esta regra, Fayol reputa como fundamental.

5.º) *Unidade de direcção* — Funda-se na impossibilidade de haver duas cabeças para um só corpo e visa um só chefe e um só programma, para um conjunto de operações que visem o mesmo objectivo. E' a garantia da unidade de commando.

6.º) *Subordinação do interesse particular ao geral* — Basea-se tambem na ordem natural das cousas e visa prevenir as fraquezas e paixões humanas.

7.º) *Remuneração do pessoal* — Funda-se no direito de paga pelo serviço prestado, visando satisfazer, simultaneamente, o pessoal e a empresa, qualquer que seja a forma da remuneração.

8.º) *Centralização* — Baseando-se na ordem natural das cousas, tem por fim estabelecer o funcionamento do corpo social

á maneira do corpo physico — um centro que recebe as impressões e determina as acções. O seu inverso, a descentralização, caracteriza-se pelo augmento da importancia do papel dos subordinados.

9.º) *Hierarchia* — Tem por fundamento a necessidade de transmissão de ordens e visa assegurar a unidade do commando.

10.º) *Ordem* — Basea-se na necessidade de distribuir da melhor forma possível, as cousas e as pessoas. Do ponto de vista material, visa pôr uma cousa em cada lugar e dar um lugar a cada cousa. Do ponto de vista social, busca o “the right man in the right place”.

11.º) *Equidade* — Funda-se na impossibilidade de se prever tudo e consiste na combinação intelligente da justiça, com a benevolencia, a energia e o rigor.

12.º) *Estabilidade do pessoal* — Justifica-se pela impossibilidade da adaptação immediata de um individuo ás suas funções e visa obter a continuidade da acção.

13.º) *Iniciativa* — Fundando-se na satisfação natural que os homens têm em conceber e realizar, tem por objectivo augmentar o zelo e a actividade.

14.º) *União do pessoal* — Tambem fundado num facto natural — a união faz a força — procura a harmonia e a facilidade para o commando.

São estes os quatorze principios geraes em que Fayol julga dever apoiar-se uma bôa administração.

Não nos parece, entretanto, completa a exposição desta doutrina sem lembrar mais uma convicção de seu autor, á qual elle se refere fóra dos elementos e dos principios de que tratámos. E' a seguinte:

Qualquer empresa necessita preencher as seis funções e todos os agentes — desde o mais graduado, ao mais humilde — devem possuir capacidade para todas ellas. E mais: ha uma proporção entre estas capacidades, quer se comparem as empresas ou os agentes entre si. Tudo isto Fayol tenta concretizar nos dois quadros seguintes. (62).

IMPORTANCIA RELATIVA DAS DIVERSAS CAPACIDADES NECESSARIAS AO PESSOAL DAS EMPRESAS INDUSTRIAES

Grande empresa — Pessoal da função technica

Categorias de agentes	Capacidades						Valor total
	Adm.	Tech.	Com.	Fin.	Seg.	Cont.	
<i>Grande estabelecimento:</i>							
Operario	5	85	--	—	5	5	100 (a)
Contra-mestre	15	60	5	—	10	10	100 (b)
Chefe de officina	25	45	5	—	10	15	100 (c)
Chefe de divisão	30	30	5	5	10	20	100 (d)
Chefe de serviço technico	35	30	10	5	10	10	100 (e)
Director	45	15	15	10	10	10	100 (f)
<i>Varios estabelecimentos:</i>							
Director geral	50	10	10	10	10	10	100 (g)
<i>Industria de Estado:</i>							
Ministro	50	10	10	10	10	10	100 (h)
Chefe de Estado	60	8	8	8	8	8	100 (i)

Empresas industriaes de varios tamanhos — Chefes de empresa

Categorias de chefes	Capacidades						Valor total
	Adm.	Tech.	Com.	Fin.	Seg.	Cont.	
Empresa rudimentar ...	15	40	20	10	5	10	100 (m)
Pequena empresa	25	30	15	10	10	10	100 (n)
Media empresa	30	25	15	10	10	10	100 (o)
Grande empresa	40	15	15	10	10	10	100 (p)
Empresa muito grande .	50	10	10	10	10	10	100 (q)
Empresa do Estado ...	60	8	8	8	8	8	100 (r)

§ 3.º — FORDISMO

Pouco ou nada se diz do Fordismo como administração. Todas as vezes que se o invoca é para referir-se ao systema de fabricação, ou a qualquer outro dos processos technicos que têm feito a fama de Henry Ford.

Entendemos, todavia, que seria util e, talvez mesmo indispensavel, estuda-lo ao lado do Taylorismo e do Fayolismo, por duas razões: a) não acreditamos que haja possibilidade de um exito tão grande como o alcançado pelo industrial americano, sem uma administração intelligente; b) o Fordismo é hoje uma realização que figura junto daquellas outras duas. (63).

Julgamos que nenhuma fonte melhor do que as publicações de Henry Ford (64) poderia orientar-nos neste estudo, uma vez que elle as fez para provar, aliás, com bastante pretensão, que as idéas que tem posto em pratica, não se restringem ao fabrico de automoveis, mas “podem vir a tornar-se um codigo universal”. (65).

A tarefa não nos foi facil porém; o autor é pouco systematico e ás vezes contraditorio, razão porque, naturalmente, offereceu grandes difficuldades ao nosso desejo. (66).

Apesar disso, temos a impressão de haver apreendido, atravez das quasi 600 paginas que compõem os referidos livros, pelo menos os principios mais geraes que norteiam a administração Ford, ou melhor, que norteiam Henry Ford, na sua administração.

(63) DUBOIS-RICHARD — Ob. cit. pg. 32.

(64) HENRY FORD — “Minha Vida e Minha obra” e “Hoje e Amanhã” — Collaboração de Samuel Crowther — Trad. de Monteiro Lobato — Cia. Editora Nacional — S. Paulo — 1926 e 1927.

(65) HENRY FORD — “Minha Vida e Minha Obra” — pg. 5.

(66) Quem quizer buscar os principios da administração do Fordismo, através dos livros publicados por Henry Ford, acima citados, deve ler por ultimo, ou não ler, o Cap. VI — “O homem e a machina” — inserto á pagina n.º 87 de “Minha vida e minha obra”, porque procedendo d’outra maneira, será levado a desistir do intento e mui razoavelmente. Só insistimos na busca, mesmo depois de ler tal capitulo, porque não acreditámos que o autor tivesse alcançado tão grande exito, si houvesse sido sincero nas idéas que expoz alli.

Conforme as declarações de H. Ford, a sua obra parte de um principio que chamaremos philosophico porque se refere a fins (67) e é o seguinte:

“O fim de toda empreza deve ser um serviço social”, isto é, somente daquelles que visem melhorar as condições da vida humana, entre os quaes é forçoso considerar o transporte como elle o quer — bom, barato e facil. (68). Dahi é que partem, a nosso ver, os seus principios de administração, os quaes são os seguintes:

1.º) *Racionalização dos lucros*: — Racionalizar os lucros, significa considerar a empreza com três categorias de socios que devem participar dos resultados obtidos: o capital (o patrão), recebendo vantagens em dividendos que lhe permittam o aperfeiçoamento da empreza; o trabalho (o operario), recebendo-as em altos salarios que lhe permittam gosar os productos que fabrica; e o consumidor, recebendo-as em artigos melhores, por preços mais vantajosos. E' o que Ford chama o “salario causa”. (69).

2.º) *Controle da materia prima*: — E' necessario que a empreza se preocupe em bastar-se a si propria, tanto quanto possivel, para se ver livre das oscillações do mercado que possam influir no custo da produção. E elle o explica assim: “De que serve construir uma grande fabrica e planejar cuidadosamente o trabalho, si tudo pode ser destruido mediante alguma força alheia, talvez inimiga”. (70). E este controle não visa só o preço de custo mas, tambem, a regularidade dos fornecimentos da materia prima.

(67) PAUL VANUXEN — “Essai d'une classification systématique décimale des points de vue envisagés dans la doctrine administrative”, pg. 2 — Dunod — Paris — 1927.

(68) H. FORD — “Hoje e amanhã” — pgs. 27, 50 e 302 — “Minha vida...” — pg. 13.

(69) H. FORD — “Minha vida...” pg. 13 e “Hoje e...” — pgs. 16 e 23.

(70) H. FORD — “Hoje e...” pg. 300 — Nesta questão de controle de materia prima, Ford desce até ás mais pequenas minucias, procurando controlar não só o aço, a madeira, etc., mas tambem, a casa, a alimentação e tudo mais o de que carece o seu operario, conforme se póde constatar nesta obra, ás pgs. 58-60.

3.º) *Flexibilidade de organização*: — Considerando que nenhum processo de fabricação deve ser tido como perfeito, é necessario que a organização seja de absoluta flexibilidade para se ajustar a todas as melhorias que a experiencia aconselhar. (71).

4.º) *Hierarchia* — “Militar” pela disposição dos funcionarios, mas “anti-militar” pela flexibilidade das funcções. Director, com dois auxiliares; estes com assistentes, mais contra-mestres, inspectores, etc. Todos sem funcção circumscripita; cada um faz aquillo de que é capaz. (72). O objectivo dos titulos é mais para satisfazer a lei e orientar o publico.

5.º) *Responsabilidade individual*: — Cada um é responsavel pessoalmente pelo seu trabalho, porque não ha limitação de autoridade, podendo cada operario entender-se com quem quizer. As punições são orientadas por este principio. (73).

6.º) *Controle*: — Baseado puramente na producção que deve ser o indice seguro porque é impessoal. Cada um deve produzir tarefa minima, aquem da qual não pode permanecer sem alarmar os superiores. (74).

7.º) *Iniciativa*: — Desde que o homem conhece sua tarefa, deve estar livre para faze-la como quizer, respeitada, é claro, a qualidade do producto. Só assim é que se pode contar com o zelo, força de vontade e intelligencia de cada um, desde as mais simples até ás mais elevadas operações. (75).

8.º) *Nenhum formalismo*: — As papeladas e transmissões por vias hierarchicas retardam e portanto prejudicam o trabalho. Cada qual cuida da sua parte; nada de conferencias (76) nem de titulos.

E’ o que Henry Ford pratica na sua prospera industria. Pelo menos foi o que publicou para ensinar que são idéas praticaveis em outros ramos de actividade além daquella de que se occupa: — a fabricação de automoveis.

(71) H. FORD — “Minha vida...” — pg. 92; “Hoje e...”, pg. 31.

(72) ” ” ” ” ” 89, 93 e 94.

(73) ” ” ” ” ” 87, 88, 89.

(74) ” ” ” ” ” 24, 93.

(75) ” ” ” ” ” 97.

(76) ” ” ” ” ” 88, 89.

§ 4.º — AFFINIDADES E DIVERGENCIAS

No que diz respeito aos elementos da administração — previsão, organização, commando, coordenação e controle, — tanto o Taylorismo como o Fordismo os consideram, porque são da propria essencia da administração. Entretanto só Fayol os systematiza e destaca nas suas exposições.

Já não acontece o mesmo com os principios em que os tres se afastam mais ou menos aqui e alli.

Comecemos verificando que Fayol põe a unidade de commando como chave de todos. Para Taylor entretanto, a chave está na divisão do trabalho. Ford, por sua vez, faz da iniciativa a pedra angular de suas ideas. Poderíamos dizer que Fayol quer o “unicommando”, Taylor o “polycommando” e Ford o “acommando”.

Tomando como medida os principios de Fayol, passemos ligeiramente em revista os dos outros implicita ou explicitamente acceitos pelas tres doutrinas, afim de melhor fazermos as constatações que pretendemos.

Ford e Taylor descem ás minucias na divisão do trabalho, quanto á parte technica. Na administrativa porém, emquanto Taylor a conserva, Ford a abandona quasi inteiramente. Fayol aceita-a mas recommenda cuidado quanto aos prejuizos que podem advir dos seus possiveis exageros.

Autoridade, hierarchia e disciplina são um grupo de principios que variam muito nas suas relações, conforme cada um dos tres autores. Fayol apresenta uma escala hierarchica mais longa com crescimento de autoridade e compensação da disciplina por um sabio emprego da equidade. Taylor com sua escala hierarchica mais larga do que longa, enfraquece a autoridade e arrocha a disciplina por causa das minucias a que desce nas ordens. Ford, afrouxando a hierarchia, concentra a autoridade num extremo e atomiza-a no outro, para evitar o que chamamos o “jogo de empurra”, baseando, por isso mesmo, a disciplina inteiramente na responsabilidade individual.

A união do pessoal é muito importante para Taylor e para Fayol. Ford entretanto, nega a sua necessidade, acreditando que em serviço não deve haver camaradagem. Elle desconfia que a união prejudica a acção do controle.

Quanto á centralização, Fayol é inteiramente favoravel. Ford é contra ella e Taylor se conserva num ponto intermediario.

Na remuneração, os tres concordam que deva ser a melhor possivel, variando entretanto na maneira de practica-la.

A iniciativa é, como dissemos “a menina dos olhos” do Fordismo. Taylor annulla-a e Fayol fica num meio termo.

O principio de ordem é commum a todos os tres. Já não acontecendo o mesmo quanto á importancia dada á estabilidade do pessoal. Para Fayol ella é capital. Taylor não quer depender della e Ford nega que seja indispensavel, porque lidando com numerosissimo pessoal não pode leva-la em conta e, ao mesmo tempo, porque dispõe sempre de grande campo onde escolher substitutos.

Finalmente, quanto á unidade de commando, tão importante para Fayol, Taylor não a considera capital e Ford aproxima-se mais do primeiro, quando declara que não é verdade que duas cabeças pensem melhor do que uma.

Assim, vemos que não ha uma affinidade ou divergencia absoluta entre Fayolismo, Taylorismo e Fordismo, mas pontos varios de contacto e outros de separação. A chave de cada um é differente, embora, na essencia, os tres joguem com os mesmos elementos e procurem o mesmo fim.

RESUMO E CONCLUSÃO

São tres os autores em que podemos buscar um conjunto de idéas que possam ser consideradas como doutrinas de administração: Taylor, Fayol e Ford.

Taylor parte de quatro principios fundamentaes: 1.º) Que cada tarefa diaria seja inteiramente clara e completamente delimitada, 2.º) Que cada um tenha a tarefa exacta para o dia todo de trabalho; 3.º) Que o bom desempenho da funcção corresponda sempre a um melhor pagamento; 4.º) Que o mau desempenho acarrete seguramente, um prejuizo no salario. Dahi então elle organiza o “Bureau de Repartição do Trabalho”, que se compõe de oito cargos: a) chefe de turma; b) chefe de marcha; c) chefe de manutenção; d) inspector (trabalhando todos na officina, mais junto dos operarios) e e) encarregado das ordens de trabalho; f) redactor; g) calculador; e h) chefe de disciplina (agindo, menos o ultimo, mais no escriptorio). Este “Bureau” tem as mais amplas e variadas attribuições.

Fayol estabelece primeiro os cinco elementos essenciaes da administração: previsão, organização, commando, coordenação e

controle. Depois traça os seus flexiveis principios: divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, disciplina, unidade de commando, unidade de direcção, subordinação dos interesses particulares aos geraes, remuneração, centralização e descentralização, hierarchia, ordem, equidade, estabilidade do pessoal, iniciativa e união. Elle considera ainda as seis funcções de todas as emprezas e a exigencia de pessoal capaz de todas ellas (technica, financeira, commercial, de seguro, de contabilidade e administrativa), proporcionalmente aos seus cargos.

Ford, menos systematico do que os outros, deixa entretanto bem claro, alguns principios seus, dos mais geraes, que são: racionalização do lucro, controle da materia prima, flexibilidade da organização, hierarchia, responsabilidade individual, controle pela producção, iniciativa, nenhum formalismo.

Não se pode pois dizer que haja absoluta affinidade nem absoluta divergencia entre Fordismo, Fayolismo e Taylorismo. x' Compreendendo todos os tres autores, os elementos essenciaes da administração, variam quanto ao numero e a flexibilidade dos principios.

Em conclusão:

Estudámos as doutrinas de administração para ver qual dellas se apresentava mais completa e verificámos que é a de Fayol porque não fica, como as outras, nos principios que devem ou podem variar, conforme as necessidades e circumstancias, mas considera tambem, o fundo da questão, estudando os elementos, que, em qualquer hypothese, devem ser levados em conta.

Mas, tomando uma doutrina como melhor, não podemos applica-la ao nosso campo sem critica e certa adaptação. Isto faremos num proximo capitulo.

CAPITULO III

DAS EMPREZAS

Vimos, no capitulo precedente, as mais importantes doutrinas de administração. Entretanto, como ellas foram concebidas por directores e organizadores de industrias, ou melhor, foram creadas para empresas industriaes, achamos indispensavel, antes de tentarmos a transposição de uma dellas para as empresas escolares, verificar si existe entre as duas especies de empresa, alguma analogia que justifique a tentativa de adaptação.

§ 1.º — O QUE É UMA EMPREZA

Em paginas anteriores, já tivemos oportunidade de examinar a importancia e o caracteristico da sociedade humana e vimos que os homens se associam para attingir objectivos impossiveis de serem alcançados pela acção isolada do individuo. Trata-se, naturalmente, do sentido mais amplo de sociedade, o que considera a humanidade toda. Mas é evidente que, dentro desta massa immensa de individuos, estabelecem-se certas differenças de grupos que, embora tenham o mesmo fim vago e commum — a conservação e desenvolvimento da especie — permitem outros diversos objectivos particulares, variando conforme a posição do grupo no tempo e no espaço. Seriam estas primeiras grandes divisões, os povos que formam (ou formaram) nações. Dentro de cada uma dellas, os grupos subdividem-se mais e mais, formando outras numerosas sociedades menores que se entrelaçam e, consciente ou inconscientemente, certa ou erradamente, pelos meios mais variados, propugnam pelo mesmo fim vago e commum, a que nos referimos atraz.

Quanto mais se vão subdividindo os grupos, mais claros vão-se tornando os fins parciaes a attingir e os individuos vão collaborando com mais consciencia, já porque o fim é mais proximo, já porque é mais claramente definivel e limitavel.

E' nesta subdivisão de grupos, procurando por meios variados, os fins parciaes mais diversos, que vamos encontrar a denominação particular de empresa.

Vilbois-Vanuxen definem uma empresa como um *grupo* que se propõe actuar, sob uma certa *hierarchia*, para determinar fim. (77). Si combinarmos isso com a opinião de Mooney-Reiley na qual o fim das industrias é aliviar as necessidades e miserias humanas (78) e mais a idéa de Henry Ford que só justifica uma industria quando visa um serviço social, (79) teremos posto no sentido mais elevado e justo o conceito de empresa. De nossa parte, accrescentamos ainda, que este fim social deve ter como caracteristico, para ser de facto social, a tendencia de aproximar os homens pela solidariedade.

Concluimos, pois, que uma empresa é um grupo de individuos agindo em conjunto, sob uma certa hierarchia, com o fim de aliviar as difficuldades dos homens, aproximando-os em relações de solidariedade que facilitem o fim geral de todos — a conservação e desenvolvimento da especie.

§ 2.º — DOIS GENEROS PRINCIPAES DE EMPREZA

A' primeira vista parece que o nosso conceito de empresa é muito mais amplo do que o de Vilbois-Vanuxen acima citados. Não o é, entretanto, porque elles, não determinando a natureza dos fins, incluem como empresa tambem, os grupos que actuam para fins prejudiciaes á humanidade. E' assim que estão implicitamente incluídas na definição de Vilbois-Vanuxen, as quadrilhas de todas as categorias. Discordamos disso porque não se concebe uma cousa humana intencionalmente organizada para prejudicar o homem, sem implicar grave e injustificavel contradição. Dahi considerarmos empresa sômente

(77) ROBERTO DOTRENS — “El problema de la inspección y la educación nueva” — pg. 167, nota 1. — Tradução espanhola de Antonio Ballesteros y Usano — Espasa-Calpe, S. A. Madrid — 1935.

(78) MOONEY-REILEY — Ob. cit. pg. XIII.

(79) Vd. nota 68 á pg. 51.

os grupos que actuam com fim social util, ou pelo menos, com semelhante intenção, conforme expuzemos.

Assim como o fim geral da humanidade é procurado por meio de numerosos fins particulares ou parciaes dos grupos, tambem a empreza social comprehende varias emprezas menores, que podemos dividir em dois generos principaes, como segue:

a) — Emprezas cujos grupos de formação mais ou menos expontanea, repartem vaga mas demoradamente seus beneficios entre os individuos que as compõem; fundam sua hierarchia mais na autoridade e responsabilidade impessoaes e visam fins sociaes communs a todos e directos. São destas, as emprezas estataes, religiosas, etc.

b) — Emprezas cujos grupos de formação mais intencional, repartem precisa mas brevemente seus beneficios entre os individuos que as compõem; fundam sua hierarchia mais na autoridade e responsabilidade pessoaes e visam fins sociaes indirectos, ligando a idéa de serviço efficiente á de lucro especial destinado a um grupo privilegiado de seus componentes. São as emprezas agricolas, commerciaes, etc.

Ambos os generos podem ter caracter particular, nacional ou mesmo internacional; distinguem-nos, principalmente, o ultimo dos caracteristicos citados.

Por outro lado, qualquer dos generos pode comprehender uma ou varias emprezas do outro: o Estado pode explorar industrias com fim especial de lucro destinado, si não a certa classe privilegiada, pelo menos a um sector particular e uma empreza industrial pode manter departamentos de serviço social, sem visar lucro.

§ 3.º — O ESTADO COMO EMPREZA

Fischbach define o Estado como: “una situación de convivencia humana en la forma más elevada, dentro de las condiciones de época y de cada país”. (80).

Abstrahindo a questão do Estado de Direito que, sobre escapar á nossa competencia, escapa tambem ao assumpto que nos prende aqui, tomaremos apenas o Estado de Facto que, dizendo respeito mais directamente a governo, propõe-se, ou, pelo me-

(80) O. G. FISCHBACH — “Teoria geral do estado” — pg. 9 — Traducção espanhola de R. S. Tapia. — Ed. Labor — Barcelona — 1934.

nos, deve propôr-se, a conduzir a nação ao alcance dos seus objectivos, já orientando, já garantindo as actividades dos cidadãos. Assim considerado, temos em vez da vaga definição de Fischbach, typicamente, um grupo que se propõe agir, sob certa hierarchia, para realizar varios fins parciaes interessantes aos da conservação e desenvolvimento da especie, num sentido de aproximação solidaria com o resto da humanidade, ou, resumindo, temos uma empresa.

Não nos preocupa aqui a forma pela qual o Estado se organiza, nem, tão pouco, o acerto ou desacerto da orientação e praticas seguidas por este ou aquelle paiz, mas, apenas, o facto delle se apresentar com as características todas de uma empresa, daquellas do genero *a*, a que nos referimos no paragrapho precedente.

Principalmente agora que estamos no século da efficiencia, em que o justo toma o sentido do util, na boa acepção desta palavra, o Estado de Facto se apresenta tal qual uma empresa, preocupado com a efficiencia dos serviços que deve realizar, no afan de garantir-se contra as competições. E tanto assim é que embora sem deturpar a feição característica que o distingue das outras — a desligação entre efficiencia de serviço e a preocupação de lucro no sentido commercial —, já se processa um accentuado movimento de idéas, no sentido de transpor para a esphera da acção governamental os methodos e processos racionaes — experimentaes que têm garantido o bom exito das industrias e outras empresas.

Podemos constatar isso facilmente pelas palavras que Germain Martin, professor de direito e ministro da França, escreveu prefaciando o livro de Dubois-Richard a que já tivemos oportunidade de nos referir: “L’effort de rationalisation accompli dans le milieu des affaires, au cours de ces dernières années, retient l’attention de l’auteur. N’est-ce pas résumer exactement sa pensée qu’affirmer la nécessité d’induire dans l’organisation technique de l’État les procédés d’activités rationelle qui permettent aux exploitations industrielles et commerciales d’obtenir le maximum de rendement, avec le minimum de dépenses?... On ne saurait hésiter à approuver cette formule extraite de la conclusion du travail de M. Dubois-Richard”.

(81).

(81) GERMAIN MARTIN — Prefacio do livro citado de Dubois-Richard — pg. V.

Estas idéas não constituem, aliás, novidade, pois, dez annos antes dos autores acima citados, já A. L. Galeot, no seu “Les système sociaux et l’organisation des nations modernes”, antes mesmo do apparecimento dos systemas fascistas, arriscando uma previsão sobre “La cité future possible” escrevia estas palavras propheticas: “Dans une telle cité, rationnellement organisée, tout individu, quel qu’il soit, devra être sûr qu’en développant avec énergie les qualités que la nature lui a départies, en utilisant les moyens que la fortune lui a mis en main, il trouvera emploi à ces facultés et verra sa force utilisée par la sauvente organisation générale de la cité. Elle lui permettra d’atteindre le maximum de rendement personnel...

... Ainsi le veut l’organisation scientifique du bien commun;... (82).

Nada nos impede, portanto, de considerar o Estado de Facto como uma empresa, tendo em vista a efficiencia dos serviços e, como tal, obrigado a administrar-se racionalmente como qualquer empresa de caracter privado. Na empresa do Estado o objectivo a attingir é a efficiencia dos serviços, objectivo este que será o meio pelo qual o grupo attingirá seus fins humanos. Naturalmente deve-se considerar a empresa do Estado como a mais complexa, porque compreende, além das suas divisões naturaes proprias, a totalidade das outras empresas que funcionam sob a sua influencia e protecção.

§ 4.º — A EDUCAÇÃO COMO EMPRESA DO ESTADO

Antes de mais nada, precisamos verificar si a educação deve ser função do Estado. Para isso teremos de ir buscar os seus fins, ponto controvertidissimo, é verdade, mas não tanto nem de forma tal, que nos impeça de chegar a uma conclusão razoavel.

Resumem-se a duas as doutrinas acerca deste assumpto: a individualista que attribue ao Estado a missão de assegurar e tornar effectivos a liberdade e os direitos individuaes e a socialista que manda ir além, á intervenção na vida social, afim de assegurar-lhe o equilibrio e a justiça. (83). E’ evidente porém, que, em qualquer das duas hypotheses, o alcance dos fins

(82) A. L. GALEOT — “Les systèmes sociaux et l’organisation des nations modernes”, pg. 377.

(83) HERMES LIMA — Ob. cit. pg. 323.

está condicionado á existencia do Poder do Estado que, é preciso esclarecer, pelo menos neste caso, deve concordar com os dizeres acertados de Fischbach — “guarda menos relação com a palavra “fuerza” en el sentido de “violencia” que con los términos de “ordenar” y “administrar”. (84).

Ora, como tornar effectivos a liberdade e os direitos individuais, ou como assegurar o equilibrio e a justiça pela intervenção na vida social, ordenando e administrando, sem educar? Sabemos que quem quer os fins quer tambem os meios e mais, obriga-se a usar os melhores delles que, neste caso, para o Estado, é, evidentemente a educação, tomada esta palavra, no seu sentido mais amplo.

Não ha, portanto, por onde fugir: a educação deve ser função do Estado. Nem se supponha que isto seja novidade.

Já em 1606, na Allemanha, Keckermann o reclamava e pouco tempo antes da grande revolução de 1789, Basedow, ainda na Allemanha e La Chalotais em França, reconheciam e pregavam esta necessidade. (85).

A educação está assim, hoje, forçosamente incluída entre um dos fins objectivos do Estado — os culturaes que Fischbach inclue ao lado dos fins politicos e economicos, entrelaçando-se com elles.

Ainda a este mesmo respeito, encontramos no Manifesto dos Educadores Brasileiros, o seguinte trecho: — “. . . se a evolução organica do systema cultural de um paiz depende de suas condições economicas, é impossivel desenvolver as forças economicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturaes. . .” (86).

A educação se apresenta assim como uma empresa do Estado, com todos os caracteristicos das outras, exigindo efficiencia de serviço com rendimento maximo e minimo de despezas e, portanto, uma administração racional.

RESUMO E CONCLUSÃO

Uma empresa é um grupo de individuos agindo em con-

(84) O. G. FISCHBACH — Ob. cit. pg. 119.

(85) ROBERTO DOTRENS — Ob. cit. pg. 21.

(86) “Manifesto dos pioneiros da educação nova” — pg. 33. — Cia. Editora Nacional — S. Paulo — 1932.

junto, sob uma certa hierarchia, com o fim de aliviar o homem de suas difficuldades e procurando, ao mesmo tempo, aproxima-lo dos seus semelhantes, em relações de solidariedade que facilitem o fim geral de todos — a conservação e o desenvolvimento da humanidade.

As empresas variam muito, mas podem ser divididas em dois grandes generos principaes, cujo distintivo caracteristico será a presença ou ausencia de ligação entre a idéa de serviço efficiente e a de lucro especial para um grupo privilegiado dos seus componentes.

O Estado moderno, preocupando-se com a efficiencia dos seus serviços e possuindo todos os outros caracteristicos das empresas, pode ser considerado como tal, pelo menos em se tratando do Estado de Facto.

A educação como um dos meios mais efficazes, sinão o mais efficaz, para o Estado attingir os seus fins, constitue funcção estatal e por causa da sua preocupação de rendimento e da sua propria organização, deve ser considerada como uma das empresas do Estado.

Conclusão :

O facto de um empreendimento humano não visar resultados financeiros ou qualquer outro de caracter material mais ou menos proximo, não impede de o considerarmos como uma empresa, principalmente quando tal empreendimento é susceptivel de prestar maiores serviços com a adopção dos mesmos processos scientificos empregados noutras realizações de caracter menos geral. Assim sendo, o Estado deve ser considerado como uma empresa porque, modernamente, comporta bem e está mesmo exigindo a applicação daquelles methodos racionaes que têm feito a prosperidade de grupos humanos actuando com o mesmo fim. E a educação, por sua vez, reconhecida como funcção do Estado, constitue um dos aspectos das suas realizações e, pelos mesmos motivos, deve ser tambem orientada pelos principios que têm garantido o bom exito de outros empreendimentos.

Segunda Parte

CAPITULO IV

A EMPREZA ESCOLAR

Vimos, no segundo parographo do cap. III que as empresas em geral dividem-se em dois grandes generos principaes: a) o daquellas que ligam á idéa de serviço social a de um lucro especial para um grupo de individuos privilegiados; b) o daquellas outras que se desinteressam do lucro especial para só se dedicarem ao serviço social. As empresas do primeiro genero são faceis de se distinguirem porque suas varias especies se enquadram bem dentro do conceito vulgar do termo empresa. As outras, escapando á noção commum, já exigem maiores esclarecimentos.

Neste capitulo procuraremos mostrar como a empresa escolar, que se enquadra nas do segundo genero, tem necessidade de racionalizar-se e de que idéas ella deve valer-se para lograr um tal intento.

§ 1.º — DA NECESSIDADE DE RACIONALIZAÇÃO DA EMPREZA ESCOLAR

Quando accetámos a educação como empresa do Estado, implicitamente accetámos tambem a necessidade da sua racionalização, ou seja a de produzir o maximo em quantidade e qualidade, com o minimo de esforço e de tempo.

De facto, se ha algum ramo das actividades do Estado que não deva nem possa esperar, é o da instrucção publica; ella deve ser atacada desde logo com uma preocupação de rendimento muito maior do que qualquer outro. (87). Isto porque o numero

(87) ROBERTO DOTRENS — Ob. cit. pg. 28. — Tratando da historia da instrucção na Rep. Helvetia, o autor transcreve uma exposição de F. A. Stapfer, feita em 1798, onde já se fere este ponto. Aliás, esta exposição é digna de ser lida pelas idéas interessantes que apresenta.

de individuos que ella abrange ou, pelo menos, deve abranger, é muito extenso em relação ao total da população e, além disso, se renova de maneira constante, resultando uma accumulção crescente sempre que se faça sentir qualquer estacionamento.

A urgencia característica da obra escolar funda-se no constante progresso dos outros ramos de actividade que a escola tem de acompanhar, sob pena de falhar á sua finalidade.

Outra circunstancia a notar é a de que os governos modernos estão encampando abertamente, quando não monopolizando, cada vez mais, a empresa escolar, e, nas mãos do governo, para o fim que elles pretendem (não discutamos, si isto é justo ou não, limitemo-nos a assignalar o que é facto incontestavel), accentua-se ainda mais a necessidade de economia e rendimento.

As proprias difficuldades da tarefa escolar, sempre accrescidas pelo progresso continuo dos outros ramos de actividade, conforme nos referimos já antes, obrigam um aperfeiçoamento constante levando os responsaveis por ella a encararem o problema com absoluta circunspecção, unico meio de amenizar o labor e garantir a satisfação das exigencias. Trata-se agora, como observou muito bem Roberto Dottrens, de offerecer ao mercado da vida, a mercadoria creança de maneira que ella lhe corresponda ás enormes intimações. (88).

§ 2.º — O QUE JÁ ESTÁ SENDO RACIONALIZADO NA EMPREZA ESCOLAR

Seria menos um grande exagero do que uma profunda injustiça, dizer-se que na empresa escolar está ainda tudo por fazer-se. Antes diriamos mesmo que a parte mais difficil já vem sendo cuidada, de ha annos para cá, com o devido zelo e attenção. Queremos nos referir ao que chamariamos a funcção technica da empresa escolar, representada pela didactica.

Vemos, com effeito, que os estudos empreendidos nos campos das sciencias que servem de fundamento á da educação, estudos estes coroados de tão numerosos e grandes exitos, vêm cooperando para que a tarefa do mestre se torne cada vez mais rendosa e economica.

Os dados da biologia, esclarecendo o que se deve considerar no terreno da hereditariedade, da constituição, e desen-

(88) ROBERTO DOTRENS — Ob. cit. pg. 12.

volvimento da creança, permitem á escola prevenir innumerous erros em que tão frequentemente cahiu no passado.

A psychologia, por seu lado, penetrando vasta e profundamente na educação, tem prestado relevantissimos serviços, facilitando ao educador o indispensavel conhecimento do espirito humano, particularmente o da creança, tão cheio de contradição e susceptibilidades faceis e perigosas. Ainda mais, a esta mesma psychologia se deve grande parte do que até aqui se tem conseguido em materia de verificação dos productos da escola, graças aos estudos que, desde Binet e Simont, principalmente, se vêm fazendo.

Mais recentemente, a sociologia tambem veio occupar-se da educação e a sua folha de serviços prestados já obrigou a inclusão dos seus estudos para todo aquelle que pretende ser mestre consciencioso e efficiente em qualquer grau do ensino.

Poder-se-ia lembrar ainda outras contribuições como as da estatistica, da hygiene, etc., sciencias que, como as outras, têm avançado muito nestes ultimos tempos e, sob varios aspectos, permittido o aperfeiçoamento da technica escolar.

E' por isso que vemos hoje tão modificados os procesos de tratamento da materia prima creança na empreza escolar. Estas modificações para melhor, é claro, fazem-se sentir nos resultados quantitativos e qualitativos do trabalho do professor e justificam ben a nossa opinião quando affirmamos que alguma cousa já está sendo racionalizada na empreza escolar.

Estas observações nos levam a pensar que, tambem neste ramo, ha os que consideram os collaboradores divididos nos dois grupos de "productivos" e "improductivos", a que se refere Taylor, quando censura certos industriaes que se preocupam sómente com o aperfeiçoamento dos trabalhadores manuaes, melhorando-lhes os instrumentos e condições de trabalho, emquanto que mal empregam sempre quaesquer iniciativas aconselhadas para a racionalização da parte dirigente do estabelecimento. (89).

Emfim, a technica do ensino tem feito notaveis progressos nestes ultimos decennios, o que não significa, é claro, que vae em vias de dar sua obra por completa, mas permite accetar sem contradição, que muito ha ainda por fazer e aperfeiçoar.

(89) F. W. TAYLOR — Ob. cit. § 281.

§ 3.º — O QUE FALTA RACIONALIZAR NA EMPREZA ESCOLAR

O que se observou no parágrafo anterior com relação á parte technica não coincide com o que se passa na esphera dirigente da empreza escolar.

O exemplo de S. Paulo serve bem para demonstra-lo. Desde os ultimos annos do seculo passado, possuímos escolas de formação de professores e vimos cuidando seriamente de prepara-los com os elementos e recursos indispensaveis para o cabal e efficaz desempenho dos trabalhos especificos da docencia, emquanto que, sòmente em 1935, chegou-se a installar o primeiro curso de formação de administradores escolares. Reconheceu-se assim a necessidade de uma preparação especial aos dirigentes de escolas o que, para nós, deve ser o ponto de partida para qualquer racionalização neste sector. Si a racionalização da parte technica do ensino partiu da formação especial para professores, a da administração não pode ser feita sem base semelhante.

Mui frequentemente a administração constitue embarço ao funcionamento da empreza escolar. São communs as disputas entre os “chefes” e “operarios”, o que mostra bem a differença de pontos de vista reinantes entre elles, differença esta devida ao desequilibrio das capacidades e possibilidades de cada parte. Esta lucta muitas vezes declarada, conhecida de todos os que mourejam no ensino, de vez em quando explode em “casos” que põem em difficuldades as autoridades maiores. E o mal tende a accentuar-se á medida que se distanciam as situações entre os professores de preparo especial e os dirigentes praticos e empiricos; naturalmente que as consequencias vão sendo tambem cada vez mais graves.

Outra seria entretanto a realidade, si tivéssemos tido para dirigentes uma formação á altura da que temos para os mestres. Até agora tem-se admittido que o melhor professor possa e deva ser o director dum estabelecimento, quando, na verdade, pode-se perfeitamente possuir todos os requisitos para um bom professor, sem possuir os necessarios para administrador. Só com uma preparação especial é que se chegaria a verificar si de facto ha conveniencia na transposição de um cargo para outro.

A nosso ver, a carreira de administrador deve ser distinta da outra, separada por um curso da natureza do que temos aqui.

O problema da administração racional das escolas, propõe-se, pois, da seguinte forma.

Formação dos dirigentes em cursos especiaes capazes de dar uma cultura e pratica adequadas áquella funcção e estabelecimento de uma doutrina de administração que melhor corresponda ás exigencias da empreza escolar.

No paragrapho seguinte tentaremos resolver a segunda parte do problema.

§ 4.º — QUAL A DOUTRINA MAIS CONVENIENTE PARA RACIONALIZAR A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Já tivemos oportunidade de observar que a doutrina de Fayol é a mais completa, a nosso ver. Isto só, já seria perfeitamente bastante para justificar a nossa preferencia por ella e não pela de Taylor ou a de Ford.

Mas, ha outros motivos. Vejamo-los.

Sendo a escola uma empreza em que, desde a materia prima se apresenta com enorme variabilidade, a primeira condição a exigir-se de uma administração escolar será a flexibilidade e é justamente para o que Fayol chama a attenção, desde os primeiros paragraphos do seu estudo.

Já Vaclav Prihoda chama a attenção para este ponto quando, referindo-se á organização escolar, escreve: “El carácter principal de la organización vieja es su rigidez. La inflexibilidad y primitivismo en la administration... De esta manera la escuela viene a ser un lecho de Procusto, donde se cortan las piernas a quien no cabe dentro...”

... “En cambio, la moderna concepción respecto a la organización escolar se empeña en que el sistema escolar se acomode cuanto sea possible à la individualidad del alumno. Su característica principal debe ser, naturalmente, la elasticidad y flexibilidad de organización, si ha de corresponder cabalmente a los alumnos individuales”. (90).

Além disso, outro factor relevante que nos leva a preferir Fayol, é que elle recommenda muita consideração para a iniciativa. E' facil comprehender que, na empreza escolar, quem destrui-la, annullará a efficiencia possivel da obra empreendida.

(90) VACLAV PRIHODA — Ob. cit. pgs. 15 e 16.

Imagine-se uma escola dirigida por Taylor, em que os professores recebessem diariamente com a classe, uma ficha minuciosa de todas as operações a executar durante o dia de trabalho, ficha esta que se tornaria cada vez mais exigente até que só um excellente professor fosse capaz de satisfaze-la; um chronometro de precisão a marcar-lhes o tempo de forma a permittir a repetição daquella anedocta do ministro francez... Taylor, num ministerio de educação, com carta branca, seria, sem duvida, uma perfeita calamidade.

Por seu turno, o systema Ford não poderia dar resultado melhor porque serve sómente para uma industria em que o trabalho de um não importa a outro, accrescentando-se que o fordismo despreza os entendimentos cordiaes dentro da officina. Aliás, só a aproximação estreita que elle apresenta com o taylorismo, seria bastante para não nos servir.

Assim, só mesmo Fayol nos dará um systema aproveitavel, embora exija umas tantas modificações, mais ou menos profundas, de que trataremos no capitulo seguinte.

RESUMO E CONCLUSÃO

Dentre os varios motivos que exigem a racionalização da empreza escolar, destacam-se os seguintes: a) complexidade, extensão e delicadeza do trabalho; b) urgencia e economia com que os trabalhos devem ser atacados e feitos.

A parte technica da empreza escolar vae já em franco progresso, graças á collaboração de outras sciencias e á attenção que se lhe tem dado, de ha annos para cá.

A parte administrativa entretanto padece ainda de muitas lacunas, devido á falta de preparação especial dos seus incumbidos.

Dentre as doutrinas de administração a que mais convem á escola é a de Fayol porque garante a flexibilidade e iniciativa que lhe são indispensaveis.

CAPITULO V

CRITICA DO FAYOLISMO

:

E' muito facil de explicar-se a impossibilidade de concordar-se "in totum" com uma doutrina ou theoria alheia. Aliás, a discordancia cresce na razão directa da extensão abrangida pela theoria ou doutrina. E' que, mormente agora, quando o "magister dixit" está quasi totalmente desaparecido, nenhum estudioso se contenta apenas com as observações e raciocinios alheios, mas vae, tambem por si, observar e raciocinar. Assim, torna-se difficil alguém escapar á critica.

Pensar e observar dependem muito não sómente da maneira de ser do individuo, como, tambem, do ponto de vista em que elle se colloca e, si não é totalmente impossivel, é pelo menos muito difficil haver coincidencia nestes dois pontos, quando se trata de varias pessoas.

Quando estudámos a theoria de Fayol, notámos que nenhuma vez sequer appella elle para a autoridade ou observação de outrem. Faz um trabalho absolutamente pessoal. Apesar disso, achamos boa a sua theoria no conjunto, mas observando e pensando bem e, o que é mais importante, desconfiando um pouco, verificámos que havia umas reservas a fazer. Estas reservas são a materia deste capitulo.

§ 1.º — ERROS DE CONCEPÇÃO

Parece-nos que o primeiro erro de concepção de Fayol está no papel que elle dá á previsão.

"La prévoyence a une infinité d'occasions et de manières de se manifester ; sa principal manifestation, son signe sensible, son instrument le plus efficace, c'est le programme d'action . . .

... “le chef prend l’initiative du programme d’action, ... il en indique le but et l’ampleur...”. (91).

Para elle a previsão inclue a indicação do fim e si nós o acceitarmos, daremos á administração uma importancia demasiado grande que ella absolutamente não tem.

Prever, para nós, não implica em determinar o fim a que se deve chegar mas, apenas, em procurar o que poderá impedir-nos de attingi-lo. De duas uma: ou uma empresa só se constitue côm um fim em vista e os interessados se congregam scientes delle, que preexiste á previsão, organização e demais factos da administração, ou a empresa se constitue e se organiza para, sómente depois, indagar o que vae fazer, o que deseja alcançar. E’ logico que ninguem subscreverá acções de uma empresa cujo fim desconhece conscientemente. Não se pode formar uma empresa sem antes saber *para que*. Isto é intuitivo. Este *para que* deve preceder a propria constituição do grupo e, mais ainda, attender as inclinações dos seus membros. E quando se vae tratar do programma não ha mais necessidade de indicar onde se quer chegar, mas quaes os passos necessarios para isso.

Neste ponto não podemos concordar com Fayol. Transportando-se o argumento para o caso da escola, permanece ainda a nossa razão, pois quando se a instituiu, o seu fim já estava determinado, só lhe cumpria traçar o programma que lhe permittisse attingi-lo. Não vamos discutir se ella attingiu ou não o fim que se propoz, nem se o conseguiu ou não, por ter traçado este ou aquelle programma. A previsão age no programma apenas para supputar si, dado o apparecimento de tal obstaculo, esta ou aquella medida é adequada para afasta-lo, contorna-lo ou vence-lo.

Em resumo: a previsão não indica fim, porque ella só apparece depois delle.

Outra má concepção de Fayol reside no caso das communicações escriptas.

“Il suit de là que, toutes les fois que c’est possible, les relations doivent être verbales. On y gagne en rapidité, en clarté et en harmonie”. (92).

(91) H. FAYOL — Adm. Ind. et Gén. — pgs. 59 e 60.

(92) " " " " " " " " 56.

Não compreendemos porque elle acha que as communicações verbaes facilitam mais a harmonia. Antes, estamos inclinados a admittir o contrario e pelas razões seguintes: a) é difficil dar-se uma ordem verbal, para varios dirigidos successivamente, sem variar algo na expressão do pensamento, o que, por certo, facilita os mal entendidos; b) é de toda conveniencia que havendo um mal entendido qualquer, apure-se o mais seguramente possível a quem se o deve: ao que fez, ou ao que recebeu a comunicação; c) a escripta abranda muito a impulsividade, porque dá mais tempo á reflexão; d) finalmente, o que está escripto evita os subterfugios. Foram observações feitas na pratica de direcção que nos firmaram este modo de entender.

Admittir-se-ia que as communicações verbaes fossem favoraveis á harmonia si ellas se fizessem acompanhar duma palestra cordial com o subordinado, o que é menos inconveniente pela perda de tempo e distração que occasionaria, do que pelo perigo constante de produzir justamente o effeito contrario.

Sem duvida, nem sempre as ordens podem ser escriptas, mas isto nos levaria a concluir justamente o contrario de Fayol, assim: sempre que possível, as communicações devem ser escriptas; ganha-se com isso, tempo, clareza e harmonia.

Um terceiro erro de concepção encontramos na idéa de unidade de commando.

“Dès que deux chefs exercent leur autorité sur le même homme ou sur le même service, un malaise se ressent...”. (93).

Antes de mais nada parece-nos impraticável uma regra como esta. Naturalmente si as ordens forem para cumprimento simultaneo e contrario, seria um absurdo. Mas, frequentemente acontece haver ordens complementares. Si ao menos em vez de “ou” Fayol dissesse alli “et” poder-se-ia aceitar, mas aquella “ou” tornou demasiado rigorosa a exigencia.

Na escola, onde a especialização e divisão de trabalho não attingem um grau elevado como na industria, uma dualidade de commando pode surgir sem trazer as consequencias que Fayol concebe. E' claro que tudo depende de certos limites e oportunidades. E' preciso considerarmos que duas ordens podem, dentro de certas circunstancias, serem até combinadas e mais, é até possível cumprirem-se duas ordens simultaneamente. E' uma simples questão de medida. E tanto é assim que Fayol chega a concordar com a conciliação da unidade de commando

e o systema preconizado por Taylor que, como vimos, e elle reconhece, é absolutamente diverso. Aceitando a conciliação, aceita Fayol, implicitamente que a unidade de commando é uma questão de medida e de circunstancias. (94).

§ 2.º — INCOHERENCIAS

Uma das incoherencias mais flagrantes em que Fayol incide é na questão da formação do administrador. Affirma elle que “la capacité administrative peut et doit s’acquérir, comme la capacité technique, à l’école d’abord, à l’atelier ensuite”. (95). Mais adiante porém, opinando sobre a flexibilidade caracteristica dos principios que preconiza, accentua: “Il s’agit de savoir s’en servir. C’est un art difficile qui exige de l’intelligence, de l’expérience, de la décision et de la mesure.

“Faite de tact et de expérience, la mesure est l’une des principales qualités de l’administrateur”. (96).

Ora, parece-nos que estas qualidades, das principaes que o administrador deve ter — la mesure, le tact — não se fazem no individuo. Ou elle já nasce com ellas ou não ha curso que lh’as dê. Como então na escola e na officina poderão e deverão os homens adquirir a capacidade administrativa? Ou o administrador se faz ou elle se cultiva na escola e na officina. Quasi no fim do seu estudo, Fayol mesmo volta ao assumpto para confundir ainda mais o seu pensamento. E’ que, diz elle, “Le bon agent — technique, commercial, financier, administratif ou autre — n’est pas un produit spontané de la nature; pour qu’il existe il a fallu le former et cette formation représente, généralement de longs et laborieux efforts auxquels participent la famille, l’école, l’atelier et l’Etat”. (97). Finalmente, censurando o ensino technico superior de França, Fayol lamenta que “les qualités physiques et morales n’y figurent pas”. (98). Elle considera “l’initiative, l’énergie, la mesure, le courage des responsabilités, le sentiment du devoir, etc., qualités morales qui donnent une grande valeur aux agents superieurs de l’industrie”. (99).

-
- | | | | | | |
|------|----------|---|-------------------|---|------------|
| (94) | H. FAYOL | — | Adm. Ind. et Gén. | — | pg. 100. |
| (95) | ” | ” | ” | ” | ” 24. |
| (96) | ” | ” | ” | ” | ” 27 e 28. |
| (97) | ” | ” | ” | ” | ” 116. |
| (98) | ” | ” | ” | ” | ” 118. |
| (99) | ” | ” | ” | ” | ” 119. |

Não vemos uma formula que possibilite a conciliação destes dois pontos: o administrador exige qualidades innatas e o administrador se faz. Ficamos em que elle é apenas cultivavel e não pode ser formado só pela educação.

Outro ponto em que achamos Fayol incoherente é aquelle em que opina: “Une autre qualité du programme est d’avoir toute la précision compatible avec l’inconnu qui pèse sur les destinés de l’entreprises”. (100). A unica precisão compativel com o desconhecido será a imprecisão, ou como elle quer, a flexibilidade. Como um programma poderia ser flexivel para adaptar-se ás eventualidades, e, ao mesmo tempo, preciso consoante o desconhecido. Elle mesmo o reconhece logo adiante porque escreve: “Lorsque la part de l’inconnu est relativement très grande, le programme ne peut avoir aucune précision; l’entreprise prend alors le nom d’aventure”. (101). Vejamos bem. Si o desconhecido é relativamente muito grande, não pode haver nenhuma precisão, nem mais seria empreza, mas aventura. Ora, ou ha, ou não ha desconhecido; si ha é necessario o programma possuir flexibilidade em proporção (naturalmente que esta flexibilidade não pode ir ao infinito, seria a aventura); si não ha desconhecido, isto é, imprevisto, o que eliminaria até a necessidade de previsão, não ha necessidade de flexibilidade. Portanto, precisão e flexibilidade não podem entrar conjuntamente. Ou o horario de uma escola é preciso, certo, ou varia conforme as circunstancias e então é flexivel, incerto. Poder-se-á falar em flexibilidade precisa ou em precisão flexivel?...

Si tratarmos de um programma escolar, verificaremos que a unica qualidade que elle não deve ter é a de precisão. Sabemos bem que é a incompreensão desta flexibilidade a causa de muitos males do ensino. Os nossos programmas devem ser tão flexiveis, que permittam ao professor torce-lo, comprimi-lo, dilata-lo, etc.

§ 3.º — FALHAS

As nossas reservas sobre a doutrina de Fayol, não ficam apenas nos erros de concepção e incoherencias. Pareceu-nos igualmente que ella apresenta algumas falhas, das quaes são mais importantes as que seguem.

(100) H. FAYOL — Adm. Ind. et Gén., pg. 62

(101) " " " " " " " " 62

Tratando-se do recrutamento do pessoal, (102) Fayol considera varios factores: a difficuldade crescente de se formarem pela pratica os grandes chefes, porque a tendencia de fusão das emprezas pequenas e medias difficulta o preparo lento, por gráus, dos directores destinados ás grandes emprezas; a importancia do tempo que se leva para avaliar a efficiencia de um simples operario e a de um grande director; os perigos da má escolha, etc. Uma questão capital que deveria ser abordada é a da lei da offerta e da procura. No entanto elle omitta este aspecto que seria muito interessante uma vez que se considere que a empreza pode crear cursos de aprendizagem (quando a offerta predomina) e preparar sempre mais convenientemente o seu pessoal (caso da Empreza Ford), ou pode até ser obrigada a modificar processos de producção (quando a offerta não corresponde ás necessidades) o que não deixa de ser um aspecto importante do problema.

Além disso consideramos uma falha importante no trabalho de Fayol, o facto de ter elle posto a inspecção como parte do commando. Por mais que nos esforçassemos não comprehendemos porque elle attribue ao commando esta funcção que, a nosso ver, deveria competir ao controle, ou á coordenação. (103). Parece-nos que inspecionar é vigiar, cousa evidentemente bem diversa de commandar.

Outra falha é a importancia que Fayol dá aos quadros synopticos. O quadro synoptico é como os graphics dos americanos, uma "birra" inexplicavel. Faz-nos lembrar o ensino de analyse logica por meio dos diagrammas. Assim Fayol não comprehende como um director possa exercer funcções de commando sem os taes quadros synopticos... Achamos que elles têm sua utilidade, mas para dar idéas de conjunto a extranhos. Para os incumbidos do serviço, achamo-los demasiado rigidos. (104). E elle quer quadros para todas as especies de emprezas, quadros verificados e corrigidos, sempre em dia com as modificações.

(102) H. FAYOL — Adm. Ind. et Gén. — pg. 113.

(103) " " " " " " " " 140.

(104) " " " " " " " " 145.

§ 4.º — OS PONTOS FORTES

Já dissemos que a theoria de Fayol é, de um modo geral, bôa e accrescentamos agora que é de largo proveito e alcance. Ha certos aspectos do seu trabalho que são verdadeiramente notaveis, a ponto de lhe conferir uma grande autoridade. E tanto é verdade que, em materia de administração, Fayol é classico como Taylor o é no campo do estudo scientifico do trabalho individual.

Passemos agora em revista summaria os pontos mais fortes que, a nosso ver, apresenta o Fayolismo.

Em primeiro lugar, notemos o esforço que elle faz para dar unidade e vida á administração. Reunindo na função administrativa a previsão, organização, commando, etc., elle colloca o problema numa posição magnifica que dá, pelo menos, um ponto de partida bem certo para as posteriores investigações. Os elementos que Fayol inclue na administração constituem, a nosso ver, o ponto mais forte da sua doutrina, pois que alargando o conceito de administrar, define com segurança o seu caracter constructivo.

Quem se incumbem da gerencia ou administração duma empresa precisa de facto agir sob todos aquelles aspectos ou então não é gerente, mas simples fiscal, guarda, ou outra cousa qualquer.

Outro ponto forte, é a da proporção das capacidades. Este ponto, sobre ser forte é novo. Nem sempre se compreendeu ou se aquilatou bem este aspecto particular do pessoal das empresas. Os agentes todos têm necessidade de alguma capacidade administrativa. Compreendemos isto no sentido de administração — educação, pois é indispensavel ao operario ser capaz de prever dentro do campo restricto de sua acção, organizar pelo menos a si mesmo, tomando posição, attitude e movimentos convenientes, commandar bem seus musculos, sua attenção, etc. etc. E' uma esplendida observação esta de Fayol pois, pela maneira por que elle a expõe, parece accetar implicitamente que a proporção da capacidade deve ir crescendo tambem com o levantamento de nivel do trabalho dos varios agentes. Assim, naturalmente, um operario duma empresa industrial precisa menos desta capacidade do que o de uma empresa escolar, por exemplo.

Outra cousa ainda que dá vigor á doutrina de Fayol é o facto de elle ter conseguido demonstrar como e no que se assemelham as varias especies de empresas: pela concentração crescente de poderes que se notam na escala do pessoal, dos extremos para certo ponto interior, conforme elle mostra pela eschematização do corpo social. (105).

Muito interessante tambem é a exposição que faz sobre o problema da centralização e descentralização, tantas vezes discutido. Fayol mostra bem que, em toda empresa ha sempre uma e outra; é uma simples questão de medida, (“La question de centralisation ou déscentralisation est une simple question de mesure”. (106)) e de conveniencias; pode mesmo reflectir até as tendencias e desejos dos dirigentes, o que interpretamos como signal de maior ou menor liberalidade e confiança dos agentes superiores.

Fayol não esquece tambem o factor continuidade de direcção como elemento indispensavel á segurança da empresa (107). E bem sabemos como isto constitue um dos pontos mais vulneraveis da nossa empresa escolar. Não só o systema estadual como o da União têm soffrido o bastante para não precisarmos demorar-nos na exposição dos maleficios resultantes deste facto.

Poderíamos ainda ir além nesta demonstração dos pontos fortes do fayolismo, taes como o conceito de ordem, o da alavanca hierarchica, etc.... Seria preciso para tanto, alongar-nos muito, sem necessidade.

RESUMO E CONCLUSÃO

Não aceitamos a concepção de Fayol sobre a previsão incluindo fins, nem sobre a rigidez que pretende dar á unidade commando e aos inconvenientes que considera nas communicações escriptas.

Achamo-lo, por vezes, incoherente, como no caso da formação dos administradores e no das qualidades do programma.

Além disso elle omitta algumas considerações que nos pareceram indispensaveis como a da offerta e procura no recrutamento do pessoal. Ao mesmo tempo comette lapsos incluindo

(105) H. FAYOL — Adm. Ind. et Gén. — pg. 88.

(106) " " " " " " " 46.

(107) " " " " " " " 77.

inspecção no commando e dando valor demasiado grande aos quadros synopticos. Chegamos mesmo a extranhar, estes lapsos, dada a profundez das suas observações.

Apezar de tudo porém, os pontos fortes da sua doutrina são numerosos. Além de preconizar a flexibilidade e iniciativa, apreende bem a questão da concentração de poderes, da centralização e descentralização e, principalmente, a dos elementos da administração que apanhou com tanta originalidade.

Por este exame estamos em condições de avaliar a importância do fayolismo e de procurar applica-lo, adaptando-o, ao terreno da empresa escolar.

CAPITULO VI

OS ELEMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO, DO PONTO DE VISTA ESCOLAR

Na empresa escolar, como aliás, em outra de qualquer natureza, o estabelecimento da finalidade a alcançar deve preceder a tudo. A administração não compete escolhe-la, nem discutil-a, mas, apenas verificar a sua viabilidade e, uma vez reconhecida esta, dispôr as cousas de forma a assegurar o bom exito. Si tivéssemos aceito integralmente o ponto de vista de Fayol, deveríamos começar por procurar o fim a que se destina a empresa escolar. Mas fizemos já, anteriormente, as nossas reservas a este respeito, de maneira que passamos ao largo deste ponto, para partir do momento em que começam os factos administrativos propriamente ditos.

§ 1.º — A PREVISÃO

A previsão começa com o exame dos recursos de que a empresa poderia dispôr, em função da finalidade que persegue. Cumpre, antes de mais nada, como já escrevemos atraz, dizer si ha ou não a possibilidade da realização, o que Fayol enuncia assim: “il faut bien qu'avant d'agir on sache ce qu'on peut et ce qu'on veut”. (108).

Passa-se então a prever outros pontos capitaes como os que seguem:

a) A extensão e profundidade que pöde atingir com os recursos de que dispöe. E' um problema difficil da empresa escolar, distribuir os seus recursos proporcionalmente á extensão e profundidade, de maneira que não aconteça faltar a materia prima necessaria ao aparelhamento que se montou, nem permita a accumulção de material a trabalhar sem possibilidade de aproveitamento.

b) A capacidade do pessoal que pode recrutar. Nunca se poderia esquecer tal ponto, pois resultaria fracasso certo, pretender realizar uma obra sem homens capazes della.

c) As possibilidades de collocação do producto, antes que venha a deteriorar-se pelo desuso. Imagine-se fundar no Brasil uma industria para fabricação de aparelhos de aquecimento domestico, a espera de que o resfriamento do sol nos desse um clima frigido. Os productos devem estar em condições de satisfazer necessidades as mais immediatas possivel em relação ás suas naturezas.

d) Os possiveis e provaveis incrementos e decrescimos das necessidades. Não empreendemos por exemplo, uma campanha de propaganda em torno de um producto, antes que estejamos em condições de attender a sua possivel e provavel maior procura. Nem se levantariam planos monumentaes de armamentismo numa epoca em que fosse provavel e possivel uma acção de cordialidade mais ampla.

c) O traçado do programma de acção considerando todos os pontos anteriores.

Estas previsões communs, de um modo geral, a toda especie de empreza, devem preoccupar tambem o administrador escolar. Ellas devem fundar-se num conhecimento profundo das realidades, condição "sine qua non" para o bom exito do empreendimento.

§ 2.º — ORGANIZAÇÃO

Perscrutadas as condições acima, trata-se agora da montagem do aparelhamento.

O primeiro cuidado para um trabalho de organização será o de pôr ao alcance facil os fundos necessarios. E' evidente que não se poderia chamar a postos o pessoal necessario antes de poder garantir-lhe o cumprimento das condições a estipular, nem procurar a aquisição do material sem dispôr, pelo menos, de creditos sufficientes.

Garantida a condição indispensavel acima, tratar-se-ia então de escolher os elementos humanos e materiaes para, de accordo com o que foi previsto e traçado, preencher as funções necessarias. O esforço da organização consiste em crear as funções que mais favoreçam o alcance da meta proposta e dispor o elemento humano de forma que cada agente fique no lugar onde mais e melhor possa produzir, com attribuições bem difinidas. Na empreza escolar, este esforço constituiria a escolha e criação das cadeiras necessarias e a dos profissionaes existentes em melhores condições para desempenha-las.

Deve-se fazer aqui uma observação importante: Não compete ao administrador conhecer, em suas minucias, as condições para escolha destes elementos. Pensamos que isto seja uma função mais de technica do que de administração. Assim, por exemplo, o gerente de uma industria não tem necessidade de saber que tal machina é mais ou menos efficiente para tal serviço, mas, apenas, saber que é preciso a machina mais efficiente. O exame e julgamento deste ou daquelle typo, compete ao tecnico no assumpto. No caso da empreza escolar, quando se trata da organização das classes, o administrador contaria, por exemplo, com um tecnico em applicação e avaliação de provas e testes. Si assim não fosse, chegaríamos ao ponto de exigir que o administrador fizesse tudo, quando, de facto, elle apenas, deve saber a quem confiar cada tarefa. E' verdade que, si formos a uma industria de fiação, por exemplo, verificaremos que o administrador conhece quasi tudo a este respeito, mas isto sómente significa que elle está em contacto com os technicos e ouve ou aprende delles as minucias desta natureza. E' por isto que os administradores precisam traçar um quadro de auxiliares que Fayol chama "estado maior", que é "un groupe d'hommes disposant de la force, de la compétence et du temps qui peuvent manquer au directuer général. (109).

Chamamos attenção para este ponto porque ha quem julgue que organizar é fazer, quando se trata apenas de saber o que quer e deve fazer e a quem incumbir a execução de cada trabalho. E' muito importante aqui a consideração do factor tempo e capacidade pessoal. Nunca se pode suppor que um individuo, posto á testa de uma empreza, seja capaz de augmentar a duração de um dia e seja, simultaneamente, um especialista abalizado em cada minucia.

Mas, como se constituiria então um quadro para administração da empresa escolar? Como a de qualquer outra empresa, ou seja, agrupando os varios typos de operações necessarias em conjuntos relacionados e confiando cada grupo a um chefe bem escolhido, conhecedor das generalidades da funcção. E, conforme a extensão da empresa, este quadro iria subdividindo-se e grupando-se até o preenchimento de todas as funcções necessarias. Lembramos aqui o quadro proposto por Fayol, em que se demonstra a relatividade das competencias, conforme a natureza da funcção e a extensão do empreendimento. (110). Proporiamos assim, a seguinte assimilação.

Empresas em geral	Empresa escolar
1 — Operario	Professor de classe
2 — Contra-mestre	Director e aux. de inspecção
3 — Chefe de officina	Inspector escolar
4 — Chefe de divisão	Delegado de ensino
5 — Chefe de serviço tecnico	Chefe de serviço da D. E.
6 — Director	Director Geral

Empresas em geral	Empresa escolar
1 — Empresa rudimentar	Escola isolada
2 — Empresa pequena	Grupo escolar
3 — Empresa media	Grupos regionaes de escola
4 — Empresa grande	Escolas primarias
5 — Empresa muito grande	Escolas em geral

(110) Veja-se a pg. 49 deste trabalho.

Como é facil de verificar-se, estes quadros accommodam-se perfeitamente ás divisões de trabalho e variação das funcções que caracterizam a flexibilidade da empresa escolar.

Outro ponto que deve preoccupar a organização é o de vitalizar o organismo. Queremos com isto dizer que a empresa deve procurar os meios de facilitar a substituição das peças gastas e o aperfeiçoamento e desdobramento de outras de accordo com o progresso da empresa e das circunstancias. Assim, a empresa escolar não dispensa uma preparação constante de elementos novos dotados de qualidades e competencias que as novas situações vão indicando como necessarias. Isto tambem faz parte da flexibilidade da organização, porque permite que ella vá se transformando á medida que o tempo passa e as novas necessidades apparecem.

E' sempre defeituosa a organização que precisa, de tempos em tempos, de uma reforma geral. Isto implica, na melhor das hypotheses, em um retardamento da producção, o que não deve acontecer em nenhuma empresa e muito menos na escolar. E' por este aspecto que melhor se reconhece a vitalidade da organização; ella acompanha, como um organismo vivo, o desenrolar dos successos e vae se adaptando a elles, como si fosse uma vida que se aclimata. Nas empresas escolares não se concebe "liquidação para reforma", como se costuma fazer nas empresas commerciaes; a empresa escolar deve ir assimilando e desassimilando continuamente, numa especie de metabolismo como os organismos vivos.

Fayol passa por este ponto, sem entretanto deter-se nelle, quando se refere á preoccupação que todas as categorias de empresa têm em formar os seus agentes. (111).

Esta formação é a pedra de toque do que chamamos a vitalidade.

§ 3.º — O COMMANDO

O commando é, nas empresas, o aspecto mais difficil de se apanhar. Parece sempre que a machina funciona por si, principalmente quando tudo está bem. E' nos casos de máu funcionamento que o commando se destaca e apparece.

(111) H. FAYOL — Adm. Ind. et Gén. — pg. 116.

Abstendo-nos por enquanto da preocupação de procurar as qualidades do commandante, que são puramente pessoas, cuidaremos primeiro de estudar como o commando se exerce.

A primeira condição é a de não exorbitar os limites das convenções entre chefe e subordinado, ou melhor, não exceder ao regulamento. Para isso a organização já determinou as funções de cada agente, o que deve ser respeitado por quem commanda.

Na empresa escolar, os regulamentos nunca faltam e, si ás vezes peccam é por excesso, de maneira que esta condição é facil de satisfazer.

Outra condição importante é, como muito bem observou Fayol, o conhecimento profundo do pessoal. Quem commanda precisa conhecer as qualidades de cada subordinado e as do seu conjunto, pois nem todos podem e devem ser commandados da mesma forma.

Por outro lado, o commando subentende duas cousas indispensaveis: o direito de mandar e a faculdade de se fazer obedecer e, o que é ainda mais importante, a confiança reciproca. Fayol observa muito bem que “autres ne peuvent s'habituer à penser qu'une chose puisse être bien faite s'ils n'y ont pas mis la main...” (112). A primeira consequencia deste defeito é o deixar-se absorver por detalhes que tambem Fayol condemna com razão, porque prejudica o rendimento.

Na empresa escolar, este prejuizo se manifesta no atarefamento dos chefes com pequenas cousas. Vamos dar um exemplo. E' costume nos grupos escolares, os professores não poderem permittir a retirada de alumnos sem consentimento expresso do director. Isto, num estabelecimento de certo vulto, acarreta uma sobrecarga inutil ao chefe. E' uma das minucias que não deveriam preoccupa-lo. Seria bastante que o director tomasse conhecimento destes factos, em seu conjunto, ou excepcionalmente.

O aspecto mais espinhoso do commando está na eliminação dos incapazes. Na empresa escolar ella se exerce com mais frequencia, ou quasi sómente quando se trata da materia prima. Eliminam-se alumnos por incapazes com relativa facilidade, o que é um mal injustificavel, enquanto os funcionarios incapazes

zes podem ser poupados indefinidamente. Trata-se aqui de um dos pontos mais fracos da organização escolar ao qual voltaremos adiante.

Nota-se, ainda a respeito de commando, que elle deve ser sempre directo, ou melhor, respeitando a hierarchia. Um director de escola nunca se dirige a alumnos em materia de serviço de classe e sim ao professor. O facto de um funcionario appellar para o superior pedindo auxilio de commando deve ser considerado como attestado de incompetencia, e si é a organização que o obriga a isto, prova que está defeituosa.

Finalizando, observamos que o commando está condiccionado ás qualidades pessoases do agente: prestígio pessoal, bom exemplo e tacto.

§ 4.º — A COORDENAÇÃO

A tarefa de coordenar é tão complexa e extensa que, por vezes, chega a ser confundida com a de organizar e as demais. E' o que encontramos na opinião de Mooney-Reiley: "We mean that this term (coordenação) expresses the principles of organization in toto; nothing less". (113).

Para Fayol entretanto, a coordenação é sómente o proporcionamento conveniente das varias funcções.

Na escola vamos encontrar uma vasta applicação della, conforme o conceito de Fayol. Exemplifiquemos. Nas distribuições de cadeiras, materias, horarios, a coordenação representa factor relevante. Principalmente hoje, quando a tendencia é para levar o ensino mais ou menos globalizado, cumpre proporcionar a mais perfeita harmonia possivel. A coordenação attinge tambem, e de maneira mais concreta, o problema da quantidade. Supponhamos que tivéssemos tantas escolas secundarias quantas são as primarias. Ora, isto redundaria num desperdicio porque sabemos bem que nem todos os que vencem o curso primario passam para a frente. Numa fabrica o problema da quantidade pode ser resolvido mais seguramente e é um dos pontos capitais para os systemas chamados em "serie".

Fayol dá-nos exemplos sugestivos de coordenação que podemos transportar simplesmente para a empresa da escola:

(113) MOONEY- REILEY — Ob. cit. pg. 19.

“C'est construire sa maison ni trop petite, ni trop grande, adapter l'outil à son emploi, la voie au véhicule, les procédés de sécurité aux dangers...”. (114).

A coordenação exige certos cuidados, dos quaes o primeiro é a conferencia de agentes. E' a forma principal porque ella se exerce. Na empreza escolar hoje é muito usada e com resultados satisfatorios.

Parece-nos ainda que a coordenação tende a confundir-se com o commando, ajusta-lo a si, imprimindo á marcha geral do organismo, firmeza de que depende o proprio funcionamento.

Accrescentemos finalmente que a necessidade da coordenação vae se accentuando cada vez mais, conforme se estende a differenciação dos graus, cursos e escolas.

§ 5.º — O CONTROLE

Chegamos, finalmente, ao ultimo dos elementos da administração, aquelle que nos parece o mais difficil das emprezas escolares e o mais facil das de especie differente.

Esclareçamos primeiramente que, de accordo com Fayol — “le contrôle consiste à vérifier si tout se passe conformément au programme adopté, aux ordres donnés et aux principes admis” (115) — o controle assume dois aspectos differentes: a) o do funcionamento e b) o do producto.

Na empreza escolar, qualquer delles se apresenta com enormes difficuldades.

Em primeiro lugar, a natureza do trabalho do professor é tal que, um controle efficiente só poderia ser feito pela assistencia constante. As suas negligencias são fugidias e facilmente escondidas de forma que nunca se as pode comprovar de modo certo, seguro. A não ser quando se trata de abandono mais ou menos completo das obrigações, é muito difficil precisar um máu trabalho. Já na fabrica, a natureza do trabalho e a propria machina, si for o caso, fiscalizam o operario, muitas vezes, com tyrania.

Em segundo lugar, a extensão que a empreza escolar geralmente attinge constitue tambem um obstaculo e, na maioria das vezes, é praticamente impossivel uma vigilancia efficaz.

(114) H. FAYOL — “Adm. Ind. et Gén.” — pg. 149.

(115) ” ” ” ” ” ” ” ” 155.

Do ponto de vista do producto é que as difficuldades se redobram. Uma das formas de controle, além das mais comuns e facéis, realizadas na propria industria, consiste em acompanhar o producto depois de entregue ao consumidor. Então pode-se apurar-lhe algum defeito, localiza-lo e até responsabilizar-se na fabrica, o operario culpado, si for o caso.

Já na empresa escolar passam-se as cousas diversamente. Difficeis e incertas são as verificações dentro da propria escola e mais difficil ainda acompanhar o egresso pela vida a fóra. Ainda quando se o fizesse, outros obstaculos maiores surgiriam, taes como a constatação e localização dos defeitos e (o difficilimo), a responsabilização do mestre culpado. E' que sobre o producto escolar, innumerous factores agem com accentuada força, o que torna extremamente penosa e incerta qualquer pesquisa neste sentido.

Assim sendo, podemos afirmar que o elemento mais difficil da empresa escolar está no controle. Estê facto têm enôrme repêrcussão sobre todos os outros, porque impede a sua justa e segura apreciação. De facto, não podemos julgar do valor da previsão, organização, commando e coordenação que fizemos, sinão pelo controle do producto que obtivemos e si este não póde ser controlado como seria preciso, segue-se que o mesmo relativismo paira sobre o julgamento das outras partes.

Convenhamos entretanto em que difficuldade extrema não significa impossibilidade absoluta. Portanto, quando reconhecemos os impecilhos enormes do controle na empresa escolar, não queremos dizer que elle não se possa fazer de maneira alguma.

Pode-se exercer um certo controle na empresa escolar; nós o condicionariamos as seguintes medidas:

a) Quanto ao funcionamento:

1.º — Obrigação de relatorio dos trabalhos executados, seguido de uma auto-critica.

2.º — Obrigação de defeza escripta para todas as falhas em que houver incorrido, ou de que seja accusado.

b) Quanto ao producto:

1.º — Organização da ficha individual com o historico, completo quanto possivel, da vida do alumno, dentro e fóra de escola.

2.º — Applicação de criterios objectivos para a avaliação do aproveitamento e, mais do que isso, criterios que se possam relacionar em funcção do tempo e do espaço, ou seja, variando conforme as regiões e as épocas.

c) Quanto ao producto e ao funcionamento simultaneamente.

1.º — Distribuição de inspectores de forma que permita assistencia mais frequente e uniforme para toda a empresa. (116).

2.º — O estabelecimento de um codigo disciplinar escolar, ao qual já se referiu alguém com ironia, mas que constitue um modo, de firmar criterio para os julgamentos que, em regra não têm criterio.

3.º — Organização de um tribunal profissional incumbido de julgar em recurso, das decisões da autoridade ordinaria.

Sem duvida, um controle feito por um aparelhamento tal, além de ser dispendioso seria difficil de organizar-se nas suas bases. Sabemos disso, tanto assim que observamos desde o inicio, que o controle é o elemento mais difficil da administração escolar.

Roberto Dottrens mostra como em varios paizes europeus se adopta ou se adoptou a vigilancia das escolas por meio de conselhos de paes (117). Este é um principio muito discutivel. Si considerarmos que á escola compete substituir a familia, achamos que a familia deve exercer sobre ella um certo controle, mas se considerarmos que a familia necessita de substituto justamente porque não é capaz de preencher a função, con-

(116) Este é, de facto, um problema que ainda espera solução. Si considerarmos que Fayol recommenda para cada grupo de dez, vinte ou trinta operarios, um contra-mestre e levarmos em conta a natureza dos trabalhos e áreas de acção de um destes chefes e de um inspector escolar, concluiremos que: ou a solução exacta para a empresa escolar é impraticavel, ou a que se lhe tem dado está muito longe da exactidão. Eis alguns dados:

Aqui em S. Paulo, em 1936, havia, para cada inspector, 116 unidades em média, oscillando os effectivos entre 150,6 na região de Jaboticabal e 66,3 na de Itapetininga. Conforme Roberto Dottrens, teriamos, na Europa, as seguintes médias: França — 250 a 500; Bade — 300 a 400; Hamburgo — 375; Turingia — 250 a 300; Baviera — 150; todas, evidentemente, muito altas em relação ao Fayolismo. Propõe-se, assim, um problema de administração escolar, dos mais complexos e, não fôra fugirmos muito da rota que nos traçámos, tentariamos estudá-lo mais de perto.

(117) ROBERTO DOTRENS — Ob. cit.

cluiremos que a ellas não cabe outro direito que não seja o de controlar, cada uma, seu proprio filho. O principio parece certo mas não resiste a muita argumentação.

Assim, vemos que, de qualquer maneira, o controle constitue o ponto vulneravel da organização escolar. A montagem de um dispositivo especial para exercê-lo, será sempre de bases difíceis e de manutenção dispendiosa.

RESUMO E CONCLUSÃO

Os elementos da administração, communs a qualquer especie de empresa, encontram-se tambem na empresa escolar.

Naturalmente, elles devem ser encarados de forma diversa, segundo a maneira de ser de cada empresa; as bases, entretanto, são sempre as mesmas.

Assim, na empresa escolar, emquanto a previsão, organização e coordenação se aproximam mais das formas encontradas nas industrias, o commando e o controle apresentam-se com differenças mais accentuadas.

O commando differe, principalmente, quanto á eliminação dos incapazes, pois que a forma de recrutamento do pessoal é muito diversa numa e noutra especies de empresa.

O controle differe, principalmente, porque, na empresa escolar, a natureza da materia prima e as condições de trabalho lhe dão uma difficuldade extrema, como em nenhuma outra especie de empresa.

Podemos, pois, concluir que os elementos da administração, conforme o Fayolismo, enquadram-se bem na empresa escolar e devem ser considerados sempre que o administrador pretenda fazer obra que exceda aos acanhados limites do empirismo.

CAPITULO VII

OS PRINCIPIOS DE ADMINISTRAÇÃO, DO PONTO DE VISTA ESCOLAR

Si no estudo dos elementos da administração Fayol se apresenta com grande originalidade, na parte relativa aos principios elle nada mais fez do que systematiza-los.

Esclareçamos ainda que, si os elementos da administração existem e devem ser accetos independentemente da nossa vontade, os principios ficam, ao contrario, condicionados ás nossas disposições. Uma regra comeseinha nos ensina que para agir bem não basta saber e poder, é necessario e indispensavel, além disto, *querer*. Assim, a vontade é a condição "sine qua non" para a applicação de qualquer dos principios que vamos estudar e fica, por isso mesmo, subentendida desde já.

§ 1.º — DIVISÃO DO TRABALHO

O principio da divisão do trabalho, apresenta, do ponto de vista escolar, um aspecto completamente diverso daquelle que o caracteriza na industria, onde as operações são padronizadas de accordo com as peças e permitem ao operario absoluta desconsideração para com o todo da obra. Um especialista na fabricação de parafusos, por exemplo, póde desinteressar-se inteiramente da applicação que vae ter o que produz; basta-lhe fazer sempre parafusos de accordo com o typo solicitado:

Na empresa escolar, a divisão do trabalho já não permite tal desinteresse, antes até, obriga o especialista a não perder de vista o conjunto. Este facto traz como primeira consequencia a limitação das especializações. Estas limitações entretanto, não

prejudicam as vantagens que o principio pode trazer, as quaes são, como bem observa Leroy-Beaulieu, o desenvolvimento da habilidade profissional, a economia de tempo, a diminuição do tempo de aprendizagem, o emprego de cada agente conforme as suas capacidades, etc., (118). Mas, principalmente na empreza escolar, não se deve perder de vista a recommendação ponderada de Fayol: “La division du travail a ses limites, que l’expérience, accompagné de l’esprit de mesur, apprend à ne pas franchir”. (119).

Isso posto, observemos que a primeira divisão de trabalho a impôr-se numa administração escolar, é com respeito a parte puramente burocratica, ou seja, como nos habituamos a chama-la — a do “papelorio”.

Logo a seguir é preciso separar as funcções de accordo com a differenciação dos cursos e gráus e, dentro destes, os typos de classe. Tomando-se para exemplo uma grande escola que possua cursos primario, secundario e superior, como é o caso do nosso Instituto de Educação, vemos desde logo a divisão dos trabalhos obrigar o apparecimento de “estado maior” comprehendendo os directores, assistentes e auxiliares dos varios cursos. Ao mesmo tempo, dentro de cada curso, os varios gráus ou materias exigem nova divisão e, si quizermos estender ainda a racionalização, teremos oportunidade de estabelecer para cada grau, classes fracas, medias e fortes. A distribuição dos trabalhos pelos dias da semana e, dentro delles, a das horas de cada dia, são tambem um outro aspecto de divisão do trabalho. Além deste aspecto ha outro que comporta enorme divisão de funcções. Referimo-nos aos serviços das instituições escolares em que novos grupos de operações se formam, desdobram e podem chegar a exigir outros membros no “estado maior” da direcção.

Mas, como dissemos acima, todas estas differenciações têm de ser attendidas sem que os varios sectores percam os outros de vista, não sómente da parte que tóca á direcção geral como a de cada agente menor mesmo.

Finalmente, observemos que o aproveitamento destas possibilidades pára nos grupos de alumnos e não vae, sinão excepcionalmente, ao individuo mesmo, porque a escola nunca pode

(118) LEROY BEAULIEU — “Précis d’économie politique”, pg. 72 — Librairie Delagrave — Paris — 1920.

(119) HENRY FAYOL — “Adm. Ind. et Gén”. — pg. 29.

esquecer a sua função socializadora, impraticavel individualmente.

§ 2.º — AUTORIDADE E RESPONSABILIDADE;
HIERARCHIA E DISCIPLINA

O caracter da autoridade é, na empresa escolar, tambem diverso do da industria. Funda-se isso na differença dos processos de admissão para preenchimento dos quadros do pessoal de uma e outra especies de empresa. Não tem um director de escola a mesma liberdade e força que um director de industria, na escolha do seus auxiliares e, dahi, o “adoçamento”, para não dizermos afrouxamento, da autoridade. Desta situação decorre ainda que a acção da autoridade escolar junto dos seus subordinados é mais de orientação e collaboração do que de mando, propriamente dito.

Sobre si isto é um bem ou um mal, não ousamos opinar, mas podemos observar que é muitissimo prudente. Por que? Pela natureza mesmo do trabalho escolar, conforme já o accentuámos quando foi tratado do controle.

A responsabilidade — o primeiro corollario da autoridade, soffre assim, igualmente, uma variação de aspecto entre a escola e a industria.

De facto, uma condiciona a outra porque, a primeira razão para que sejamos responsabilizados pelo trabalho de um auxiliar, é que tenhamos sobre elle uma autoridade bastante para chama-lo ou afasta-lo de motu proprio.

Disso tudo resulta que, do ponto de vista escolar, a autoridade e a responsabilidade prendem-se muito mais aos factores pessoas. O prestigio individual de um lado, a consciencia do dever do outro, são, respectivamente, a unica força e a unica peia verdadeiras neste terreno.

E’ possivel, na verdade, esclarecer-se mais um pouco a pratica de um e outro principios, mas até hoje, a realidade é aquella.

E’ muito facil de comprehender que os outros dois corollarios da autoridade, a hierarchia e a disciplina, ficam, pela mesma razão, prejudicados.

No principio da hierarchia encontramos em Fayol a consideração da “passarella” (120) que tem por fim poupar tempo

(120) H. FAYOL — “Adm. Ind. et Gén. — pg. 48.

quando a escala hierarchica é muito longa. Na empreza escolar ella tem larga applicação. E' o caso, por exemplo, da cessão de um substituto de um grupo escolar para outro. E, como na industria, tambem na escola, o acto da "passarella" fica sujeito ao beneplacito da autoridade superior.

Quanto ao mais, devemos-la fundar num mixto de militar e funcional, no que, aliás, não vemos grande importancia, dada a situação em que se encontram os principios da autoridade e da responsabilidade. E mais ainda, porque a escala hierarchica está sempre em funcção da extensão da empreza no que concerne a sua militarização e, em funcção das differenciações no que concerne ao seu funcionalismo.

Finalmente, o principio da disciplina tem na empreza escolar duas concepções que estão fundidas numa só pelo conceito de Fayol. Vemos as duas correntes interpretarem a disciplina assim: a primeira, como obediencia e signaes exteriores de respeito; a segunda como actividade, assiduidade e esforço. São dois conceitos que as escolas velha e nova discutem ainda, mas sem razão nem necessidade, porque, de facto, a disciplina é as duas cousas ao mesmo tempo: "La discipline, c'est essentiellement l'obéissance, l'assiduité, l'activité, la tenue, les signes extérieurs de respect réalisés conformément aux conventions établies entre l'entreprise et ses agents". (121).

§ 3.º — UNIDADES DE PROGRAMMA, DIRECÇÃO E COMMANDO

Considerando-se a empreza escolar em seu conjunto, como funcção do Estado, a unidade de programma pode ser aceita, mas com um sentido politico-social-philosophico. Sob este aspecto entretanto, não compete ao administrador discutir e sim, apenas, tomar conhecimento, conforme já foi exposto no capitulo em que criticámos a previsão do Fayolismo.

Si considerarmos, porém, a unidade de programma num sentido diverso, como por exemplo, no de procurar estabelecer os mesmos caminhos para o conjunto da empreza escolar, ou seja, a unidade de programma de trabalho, não se pode aceita-la sem discussão, porque depende do modo de conceber a funcção da escola. Ha por exemplo, os que julgam que a escola deve formar o cidadão (naturalmente, neste caso, dentro do ideal

(121) H. FAYOL — "Adm. Ind. et Gén". — pg. 31.

proposto pelo Estado) e nesta hypothese, haveria um programma unico para todo o paiz; ha, por outro lado, os que entendem que a escola visa formar o homem e então não seria possivel orientação unica, mas sim variada de accordo com as tendencias de cada um.

Parece-nos, entretanto, que poderia haver um meio termo entre as duas opiniões e teriamos, neste caso, dois programmas *parallos*. Cremos que neste intermedio está o melhor porque se formará mais completamente o individuo, dando-lhe a consciencia exacta da sua situação, ou seja: livre para encaminhar-se na carreira preferida, já com alguma preparação e subordinado, preso ao ideaes mais elevados da sua patria.

Assim, chegamos á conclusão de que na realidade não haveria para a escola mais do que um parallelismo de programmas.

Isso não impede, entretanto, a unidade de direcção (rumo), porque o parallelismo pode ser tão approximado que permita visar dois pontos contiguos e, portanto, na mesma direcção.

Já o ponto de vista da unidade de commando, a escola, dada a sua extensa differenciação e ainda ao parallelismo dos programmas mesmo, parece não comportar, de accordo com o principio de Fayol. Aliás, já tivemos oportunidade de manifestar o que pensamos com referencia á unidade de commando.

Em resumo, com respeito a estas unidades, julgamos que o ponto de vista escolar é subtil em demasia e comporta concepções diversas e respeitaveis.

§ 4.º — SUBMISSÃO DO INTERESSE PARTICULAR AO GERAL

Este principio que Fayol formula assim: “l'intérêt d'un agent, ou d'un groupe d'agents, ne doit pas prévaloir contre l'intérêt de l'entreprise”, (122), deve ser garantido por certos cuidados, dentre os quaes está o seguinte: “Des conventions aussi équitables que possibles”. (123).

Podemos pois, antes de mais nada, propôr a substituição do termo “submissão” por “acommodação” e acrescentar: “e vice-versa”. Esta é a realidade. Observemos ainda que, ou a empreza é legitima e não pode comportar interesses antagoni-

(122) H. FAYOL — “Adm. Ind. et Gén.” — pg. 36.

(123) “ ” “ ” “ ” “ ” “ ” 36.

cos, contrarios, ou comporta incompatibilidades e não é legitima, ou está mal organizada.

Transportada para a empresa escolar, permanece a verdade da regra e, quando acontece haver interesses diversos, promove-se a accommodação. Entre nós, a legislação está cheia destas concessões (124) e a margem de liberdade que fica aos dirigentes, permite fazer mais algumas. O criterio ahi é a equidade. E a explicação é simples: interesses diversos não quer dizer oppostos e só pode haver opposição quando alguma das partes (o grupo e o individuo, ou a empresa e o agente), ou as duas, não estão identificadas, o que significa apenas incompreensão. Aliás, este principio não soffre variação quer se o considere na empresa industrial quer se o considere na escolar.

• § 5.º — REMUNERAÇÃO E ESTABILIDADE DO PESSOAL

Eis um ponto muito delicado. Remuneração e estabilidade estão intimamente ligadas entre si e representam um problema tão importante quão difficil de resolver.

A difficuldade consiste em achar um criterio e é tão grande que na empresa escolar, acontece ás vezes, não se adoptar criterio nenhum. Para uns o criterio deve ser fundado nas necessidades do agente; para outros nas possibilidades da empresa. Aqui, como em tudo, o mais prudente, sinão o mais verdadeiro, está no meio termo.

Este assumpto, que costuma ser tratado sempre do ponto de vista do "nosso caso", é de facto "muito melindroso" e preferimos, por isso, citar apenas um exemplo que, embora não sirva a todos, não deixa de ser muito interessante pela multiplicitade de factores que considera. Referimo-nos ao systema suéco que, em linhas geraes, é o seguinte.

Os funcionarios têm um vencimento fixo que varia de accordo com o sexo, o estado civil e os encargos de familia. Sobre esta base accrescentam-se gratificações e ajudas de custo de accordo com a região, a situação economica geral, os serviços extraordinarios e as accumulações de responsabilidade. Sobre tudo isto ainda, faz-se uma progressão por tempo de serviço.

(124) Decretos sobre commissionamentos; circulares sobre a reamtricula de maiores de 14 annos, já diplomados pelo grupo; sobre horarios, etc.

Como se vê, trata-se de um systema que se adapta melhor á empresa escolar onde não se applica bem a remuneração por peça, por dia, ou por empreitadas, consoante se pratica em outras varias especies de empresa. O systema suéco é, de facto, complexissimo, mas perfeitamente possivel, tanto assim que lá se o pratica.

O problema da estabilidade apresenta-se na empresa escolar, como o da divisão do trabalho, com um aspecto muito diverso do da industria. De um modo geral, na industria a parte mais movediça é a dos pequenos agentes, emquanto que na escolar, é justamente a dos mais elevados.

A consequencia immediata deste facto, é a que Fayol prevê para todas as empresas; a descontinuidade de orientação. Principalmente no terreno do ensino, onde as opiniões variam bastante e constituem grupos mais ou menos fortes, a descontinuidade traz muitos males porque assume muitas vezes, caracter de opposição.

Por outro lado, este aspecto particular da instabilidade dos agentes mais elevados, crea nos inferiores uma coragem de maior resistencia, não se deixando arrastar desde logo por uma corrente opposta, do que resulta, sem duvida, alguma compensação.

§ 6.º — CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

A extensão da empresa escolar, obriga sempre a uma descentralização de serviços maior do que nas empresas industriaes. Uma razão apparece aqui como fundamental: é o capital. Como as industrias movimentam principalmente dinheiro, exigem sempre uma centralização maior como elemento de salvaguarda, emquanto que a escola movimenta mais conhecimentos e dispensa a mesma rigidez.

Não ha duvida de que a empresa escolar conta serviços que são, por sua propria natureza, essencialmente centralizados, como por exemplo o de estatística, escripturação, etc., mas, por outro lado, ha tambem serviços que se descentralizam enormemente, como o do recrutamento e distribuição de alumnos. Neste assumpto cada director de estabelecimento e mesmo cada professor de classe isolada, age por sua conta, quer no acto de matricula quer no da organização de classes.

Julgamos que seria util uma certa limitação neste particular e parece-nos que uma das medidas a adoptar, para torna-la possivel, seria o fichamento geral dos estudantes num

departamento central, afim de que se prevenissem certos abusos. Na verdade, seria um trabalho muito penoso para deixar um fichario destes em condições de prestar serviços, mas, iniciado em boas bases, poderia, dentro de uns poucos annos, prestar não só este serviço, como outros de varias naturezas.

Outro aspecto de centralização na empreza escolar, está no serviço de nomeações e remuneração do pessoal. A remuneração, sem duvida, precisa ser assim mesmo, mas as nomeações deveriam ser descentralizadas, assim como os serviços de licenças que padecem da mesma morosidade.

O que cumpre salientar a respeito deste principio é que qualquer acto de descentralização augmenta a autoridade da secção a qual é incumbida a tarefa, emquanto que os de centralização resultam sempre no inverso. Observamos isto para lembrar o que já fizemos sentir anteriormente: centralização e descentralização têm como indice a confiança e a liberalidade.

§ 7.º — A ORDEM E A INICIATIVA

O conceito de ordem — uma cousa em cada lugar e um lugar para cada cousa — parece, á primeira vista, que tende dar um character estatico á empreza que o adopta e portanto incompativel com a iniciativa, que é a maior fonte de dynamismo e de progresso.

Entretanto não existe uma tal opposição, nem nas emprezas industriaes nem na escolar.

Lembremos com o philosopho que a ordem é o aspecto estatico do progresso e este o aspecto dynamico da ordem. (125).
Está feita a inteira identidade entre ordem e iniciativa.

A ordem, na empreza escolar, é o que se repete: o horario, as classes, os programmas, o arranjo das salas, o trabalho e o esforço diarios, etc.; a iniciativa é a flexibilidade de tudo aquillo, de accordo com as opporrtunidades que surgem, os desdobramentos que se impõem, os rumos novos que se tomam conforme a coragem dos responsaveis. Uma e outra se completam, se auxiliam e se favorecem.

Mesmo o “the right man in the right place” não importa em fixação do agente num posto, como um poste. Justamente

(125) AUGUSTO COMTE.

por ser o melhor homem no proprio lugar, elle tem iniciativa, crêa, amplia, melhora, progride.

Isto se applica em toda a extensão, em qualquer especie de empresa, mas em nenhuma representa tão grande valor como na empresa escolar, onde a ordem e a iniciativa devem ser pontos capitaes.

Finalizando, observemos com Fayol ainda, que o estabelecimento da ordem, neste conceito, não só para as empresas industriaes como para a escola tambem, “suppose résolue deux opérations administratives des plus difficiles: une bonne organisation et un bon recrutement”, (126). Vimos já no estudo da organização como se encarariam estes dois problemas do ponto de vista escolar.

§ 8.º — A EQUIDADE E A UNIÃO

Foi muito feliz Fayol na justificação do principio de equidade:

“Porquoi équité et non justice?

“La justice est la realisation des conventions établies. Mais les conventions ne peuvent tout prévoir; il faut souvent les interpréter ou suppléer à leur insuffisance”. (127).

Si numa empresa industrial em que as operações são mais concretas, não é possível prever tudo, o que se diria da empresa escolar? Os regulamentos nunca podem ser completos e, muito menos, applicados á letra. No funcionamento de uma escola, a boa vontade dos seus agentes representa um factor relevantissimo e, como obte-la si não houver equidade nas relações reciprocas dos funcionarios?

Nada mais facil do que a sabotagem na empresa escolar. Dê-se ao professor a melhor orientação de trabalho e elle poderá, com alguma habilidade, sabota-la toda, sem que se possa accusa-lo directamente. Por isso, jamais vencerá o administrador escolar que não estiver em condições de conquistar a boa vontade dos seus auxiliares.

A equidade se apresenta na escola sob a forma de innumeras concessões como já fizemos sentir quando tratámos da submissão dos interesses particulares ao geral. E, note-se, as con-

(126) H. FAYOL — “Adm. Ind. et Générale”. — pg. 52.

(127) H. FAYOL — “Adm. Ind. et Générale”. — pg. 53.

cessões são feitas de parte a parte, na mesma extensão, pois, também o administrador está sempre em condições de sabotar o trabalho mais bem feito de qualquer dos seus agentes.

Mas, observa Fayol, “L'équité n'exclut ni l'énergie, ni la rigueur” (128). Ora, sejamos honestos, a energia é perfeitamente compatível com a equidade, mas se-lo-á, da mesma forma, o rigor? Oppomos nossas reservas aqui. Preferimos excluir o rigor.

Diz-se muito bem que uma justiça extrema é uma extrema injustiça e, o que é mais importante, o principio da lei igual para todos é muito relativo, tanto assim que já entrou na phase de decrepitude.

A união apresenta-se a nosso ver, como um corollario da equidade, pois que ella é feita pela harmonia dos agentes, pela boa vontade reciproca de cada um e pelo espirito de solidariedade e de amizade mesmo. Trata-se de um factor de relevancia tão alta que dispensa qualquer commentario e apresenta-se com o mesmo aspecto em qualquer especie de empreza.

Sem duvida, ha os partidarios da divisa machiavelica — dividir para reinar —, mas não nos parece concebível nas emprezas legitimas, uma vez que vae chocar-se duramente com todos os fundamentos da cooperação e da sociedade mesma.

Cumpra, entretanto, observar a este respeito, que a união não é incompatível com a competição pelo exemplo do estímulo. De facto, trata-se de uma conciliação difficilissima, que exige tacto, diplomacia e profunda perspicacia.

E' interessante notar-se como as armas moraes apresentam o mesmo caracteristico que as de guerra, isto é, tanto mais perigosas, quanto mais efficazes; perigosas no sentido de produzir resultado contrario. Tal é a arma da competição nas mãos do administrador — efficacissima e perigosissima.

RESUMO E CONCLUSÃO

Os principios da divisão do trabalho, da autoridade e responsabilidade, das unidades de programma, direcção e commando, e da remuneração e estabilidade do pessoal, apresentam-se na empreza escolar sob um aspecto differente daquelle com que

(126) H. FAYOL — “Adm. Ind. et Générale”. — pg. 52.

(127) “ ” “ ” “ ” “ ” 53.

se mostra nas industrias, respectivamente pelas seguintes razões: não se permite a um professor, desinteressar-se das operações realizadas por outro; a natureza do proprio trabalho escolar e a forma differente de preenchimento dos quadros sociaes; as concepções diversas sobre a funcção da escola; a difficuldade para estabelecer um criterio de justa remuneração e a diversidade de localização dos maiores movimentos de agente.

Os principios de submissão do interesse particular ao geral, de centralização e descentralização, de ordem e iniciativa e de equidade e união, encontram-se, por sua vez, com a mesma importancia e os mesmos aspectos, seja na empresa industrial, seja na escolar.

Mas, dum modo geral, todos são applicaveis á escola, porque existe certa identidade de organização entre as empresas em geral e a escolar.

Dahi concluímos que os principios de Fayol podem, perfeitamente, satisfazer ás necessidades da empresa escolar, no sentido de lhe garantir maior firmeza de acção e melhores resultados finaes, seja qual for a funcção que se lhe dê, seja qual fôr a finalidade que se lhe imponha.

Conclusão

O primeiro ponto que desejamos assentar, no que se refere á administração das escolas, é o seguinte:

O que é, não pode continuar; o que devêra ser, nunca se alcançará, mas o que pôde ser, é possível procurar e alcançar com êxito. Expliquemo-nos.

A situação presente em que, ao lado de um intenso estudo e pesquisas da pratica de ensino, realizados com o apoio das modernas sciencias básicas da educação, se verifica uma administração fundada apenas na bôa vontade e esforço, sem uma base de doutrina, sem um estudo adequado e systematico, não pode continuar, porque importa em annulação dos melhores proveitos que se poderiam colher da racionalização praticada no sector technico. Criam-se choques perniciosos, estabelecem-se disputas estereis, compromette-se em summa, toda obra educacional. Vê-se, por exemplo, um professor conseguir de seu chefe, permissão para applicar um certo processo — o de projectos — suponhamos. Por ser novidade, o professor novo se atira a elle com um enthusiasmo enorme, emquanto que o director, quando lhe permittiu a experiencia, foi já com a intenção de faze-lo acreditar que estava errado, o que é bastante para annullar-lhe o esforço, ou abrir desde logo uma luta de idéas e depois de pessoas. E' um exemplo muito simples e concreto que encerra toda a historia. A cousa passa-se assim: em geral, chega-se a um cargo de administração depois de um tirocinio mais ou menos longo que favorece a creação de pontos de vista pessoases, de quasi preconceitos de infallibilidade e, portanto, de intransigencia. Quando se trata de um administrador que tem qualidades, como o tacto, vê-se-o permittir certas iniciativas, mas a sua idéa preconcebida o arrasta fatalmente á sabotagem, muitas vezes inconscientemente. E' que, desconhecendo os ultimos.

progressos, desambienta-se no trato com os novos collegas e, como lhe parece que fica em choque a sua autoridade, quando transige em materia de orientação, fecha-se nos seus pontos de vista e defende-os a qualquer custo.

Ha outras situações diferentes mas não menos perniciosas: a do commodismo, por exemplo. São os administradores que primam pela ausencia. Não opinam, fecham-se numa falsa liberalidade e deixam navegar o barco, á revelia. Não faz mal que naufrague, pois, o barco não é seu; ademais, estes naufragios são tão lentos que não causam terror nem panico.

A luta entre o novo professor e o velho administrador é uma luta de incompreendidos: cada um suppõe que o seu valor é maior — a pratica e a sciencia. Não se diga que o mal é só nosso. Roberto Dottrens o aponta na Europa, como “este error de oponer los prácticos a los teóricos”. (129). Achamos que a causa do mal reside no facto de se não fazerem administradores especializados, permitindo que elles assumam direcções só com a bagagem de pratica, sem filtramento por um curso que lhes abra novos horizontes.

Em uma palavra: para nós, o que é não pode continuar: um operario preparado adrede, não pode ser dirigido por um administrador improvisado.

Por outro lado, o que devêra ser nunca se alcançará, pois é uma questão de ideal que já foi expressa magistralmente nos versos de Vicente de Carvalho: “e nunca a pomos onde nós estamos”.

Esperar que uma empreza humana, seja ella de que natureza fôr, se oriente por principios de moral divina é sonho vão. Falar em sacerdocio do magisterio, quando se exigem milhares de collaboradores, é supina ingenuidade, pois, onde encontrar tantas vocações?... Uma administração não cuida destes pincaros, mas aceita a realidade e se faz dentro della. E’ preciso não perder de vista, que o professor, o director, ou qualquer agente da empreza escolar, é tambem filho, amigo, pae, esposo, e muitas outras cousas, ás vezes, que se lhe não pode arrancar sem fazer delle uma simples abstracção.

O sonho de profissionaes inteiramente entregues ao seu ministerio, não é absolutamente realizavel. Assim tambem o

de uma empresa que absorva toda a actividade e energia dos seus agentes, satisfazendo ao mesmo tempo, as suas aspirações e necessidades.

Veja-se por exemplo o caso da collaboração estreita entre a familia e a escola. Em primeiro lugar, uma collaboração assim, exigiria a confusão entre filho e alumno, coisa impossivel para os paes e tambem para os professores. Depois... o tempo. Si a escola surgiu para preencher uma lacuna deixada pela evolução da familia, é que a familia não podia mais desempenhar esta funcção; outras exigencias mais urgentes surgiram e arrastaram-na n'outra direcção. A administração escolar tem que aceitar isto e incommodar a familia, o menos possivel. Citamos este exemplo porque temos uma excellente experiencia a respeito. Tivemos a illusão de que seria possivel uma estreita aproximação entre paes e mestres e, pondo em pratica o plano, depois de grandes difficuldades, concluímos que uma collaboração desta, nunca pode passar de simples relações amistosas e não consegue attingir nem a uma efficiente cooperação.

Mas, é possivel encontrar aqui, como em tudo, um meio termo. Entre o que é o que devêra ser, pode-se sempre fazer alguma cousa. E é justamente este deslocamento de um para o outro que constitue o progresso, o sentido de melhoria, de aperfeiçoamento. Sem duvida, nem tudo que é, precisa ser deslocado; seria a reforma geral que criticámos já em paragrapho anterior. Uma empresa como a escola nunca se sujeita a uma "liquidação para reforma", foi o que observámos atraz.

Para esclarecimento desta deslocação a que nos referimos, vamos valer-nos para exemplo, de um assumpto palpitante da administração. E' o caso da applicação de principio de obrigatoriedade no ensino primario.

Vejamos primeiro o que é: um numero immenso de creanças sem escola, porque o governo não pode cria-las para todos e por varios motivos, dentre os quaes cumpre salientar o mais respeitavel — a rarefação da população escolar em certas zonas. Entretanto, o governo, considerando que lhe é impossivel applicar o dispositivo, relaxa-o, fecha os olhos e vae á escola sómente quem o quer ou encontra lugar. E matricula-se para não frequentar, ás vezes, tomando o lugar de outros. Balanceando a situação, verifica-se o seguinte facto: nucleos com centenas de creanças sem escola, numa reclamação geral e outros com escolas despovoadas porque a população se recusa a mandar os filhos, apesar da luta dos professores e autoridades.

Vejam os agora, o que devêra ser:

O governo, *farto de recursos*, decreta a obrigatoriedade, crêa escolas por todo canto, promove o transporte dos mais afastados, manda professor onde ha um alumno alfabetizavel; veste e alimenta os que não têm recursos, concede premios aos mais assíduos, etc. Os elementos rebeldes são punidos com severidade por meio de multas, prisões, listas de impatriotas, etc. Promove-se intensa propaganda por meio de livros, cartazes, filmes, conferencias, festas e tudo o mais que possa contribuir para que a matricula e a frequencia sejam, tanto quanto possivel, espontaneas. Ninguem fica sem escola — todos, dos 6 aos 15 annos, são matriculados automaticamente, pelo cartorio de paz e só não vão os mortos, porque mesmo para os doentes, debeis, miseraveis, o governo toma providencias no sentido de afastar todo e qualquer obstaculo... Mas, como todo ideal, “nunca pomos onde nós estamos”.

Finalmente, vejamos o que pode ser:

Cream-se e installam-se as escolas em conformidade com os recursos. Uma vez providas, arrola-se a população escolar e procede-se a matricula na ordem decrescente das idades, das distancias entre a escola e as residencias e dos recursos dos interessados. Lota-se a unidade e applica-se a obrigatoriedade de matricula conforme o arrolamento e a frequencia, conforme a matricula. Evita-se assim o contra-senso, o desperdicio, para quem dispõe de poucos recursos, insufficientes até para as primeiras necessidades: milhares de creanças sem escola porque não ha meios para satisfaze-las e outras escolas vasiaas, custando contos de reis annuaes, sem nenhum proveito e com a creança rebelde, brincando á sua porta! (127).

Como este caso da obrigatoriedade, ha muitos outros problemas de administração escolar a espera de solução perfeitamente viavel.

Uma segunda conclusão a tirar, é com respeito ao bom senso. Sabemos já da indispensabilidade do bom senso entre as qualidades do administrador. Aliás, Fayol appella para elle a todo instante e nisto não ha o que discutir-se. Mas, lembremos aqui as palavras de J. Wilbois, ao abrir o seu livro: “La logique du chef d’entreprise”: Diz elle o seguinte:

(127) Apontamentos de aula do curso dado pelo Prof. R. L. BARROS.

“Il n'est pas nécessaire d'être très intelligent pour devenir un grand industriel, un grand commerçant, un grand banquier, un grand diplomate, un grand général, ou un grand homme d'Etat: il suffit d'avoir du bon sens. Nous avons entendu prononcer cette phrase par beaucoup de gens, qui du rest n'avaient pas dirigé d'affaires publiques ni privées. Ils ont raison. Ils ont cent fois raison. Mais ils ont raison comme cet homme qui enseignait que pour attraper un oiseau “il n'y a qu'à” lui mettre un grain du sel sur queue”. (130).

A comparação parece-nos esplendida, porque de facto é só apanhar o passaro para te-lo apanhado. O bom senso não é mesmo uma cousa tão vulgar, porque tem de ser formado sobre qualidades innatas e a custa de muita observação e espirito critico e coroado por uma cultura geral mais ou menos extensa.

Vêm isto a favor da nossa these sobre a necessidade de preparação para os cargos administrativos de qualquer natureza de empreendimento.

Quando exigimos o bom senso para uma administração racional, implicitamente estamos pedindo tudo aquillo o de que elle necessita.

A primeira consequencia do bom senso é o senso da realidade, condição imprescindivel para o administrador é que, como vimos no inicio do nosso trabalho, é reputado por Galeot como uma das necessidades primarias de quem dirige. A outra consequencia delle seria a melhor escolha dos meios necessarios para atttingir os fins perseguidos, ou, como propuzemos, tambem inicialmente, um optimo proporcionamento das forças que nos devem impellir para o objectivo alnejado.

O ultimo ponto a firmar é este: na empresa escolar, a mesma relação que existe entre professor e alumno, deve existir entre administrador e subordinado. E a doutrina de Fayol, pela extensão que alcança e pelo bom senso que encerra nos seus principios, orientando a administração escolar, favorece sobre modo a manutenção das relações devidas.

Tivemos oportunidade de examinar a relação estreita existente entre administração e educação. Confirmámos nosso ponto de vista com a opinião de Paul Vanuxem e mostrámos que a assimilação era perfeita. Isto poderia, á primeira vista, parecer

(130) J. WILBOIS — “La logique du chef d'entreprise” — pg. VII
— Librairie Félix Alcan — Paris — 1931.

que dada tamanha identidade, não deveria haver a menor duvida, em fazer-se passar o professor á administrador, porque elle já estaria munido dos requisitos necessarios. Mas não é bem assim que as cousas se passam; á transposição de um cargo para outro faz com que o individuo mudé de attitúde (não de idéas), passa a considerar-se como que intangível, inacessível e, ás vezes, até infallível. Elle perde aquella superioridade bondosa com que tratava os alumnos para assumir uma superioridade quasi aggressiva para com os subordinados. Isto se explica porque elle sente logo que a differença que o separa agora dos immediatos é muito menor e, portanto, para compensa-lo muda de attitúde.

E' o caso do predominio da sensibilidade a que nos referimos no principio do nosso trabalho. O dirigente, sentindo-se ameaçado na sua autoridade, toma attitudes absolutamente incompativeis com a sua missão. Arrastado pelo amor proprio, pela exaltação, crêa situações que o fazem mais pernicioso do que util e necessario.

Dahi, a necessidade de ter o chefe uma cultura e habilitação mais extensas que lhe permittam manter a superioridade bondosa em vez da aggressiva, garantindo assim a manutenção das relações nas mesmas bases de antes. Autoridade e prestigio pessoal não se conferem nem por escolha, nem por eleição mas, principalmente, por dotes naturaes e cultura. São os dotes naturaes que, cultivados pelo estudo, alargados pelos conhecimentos e consolidados pela experiencia, dão aos individuos o posto de leader e o indicam, impellem-no mesmo, para os cargos de administração. Elle passa assim a representar, ou melhor, a personificar na curva da massa, o elemento mais destacado e *naturalmente* indicado para ser o chefe.

Uma vez que se ponha o administrador em condições de sustentar esta situação com sobrançeria, têm-se ganho meia batalha. O mais, virá com o trato, com a experiencia e o conhecimento reciprocos.

BIBLIOGRAPHIA

- Azevedo*, Fernando — Principios de Sociologia.
- Beaulieu*, Leroy — Précis d'économie politique.
- Bernardinelli*, W. — Noções de biotypologia
- Carvalho, Delgado* — Sociologia
- Dewey*, John — Democracia e educação. Trad. de G. Rangel e Anisio Teixeira.
- Dottrens*, Roberto — El problema de la inspección y la educación nueva — Trad. espanhola de Ballesteros.
- Fayol*, Henri — Administration Ind. et Générale.
L'éveil de l'esprit public.
- Fischbach*, O. G. — Teoria geral do estado. Trad. hespanhola de R. Tapia.
- Ford*, Henry — Minha vida e minha obra — Hoje e amanhã — Trads. de M. Lobato.
- Galeot*, A. L. — L'organisation des activités humaines — Les systèmes sociaux et l'organisation des nations modernes.
- Gide*, Charles — Compendio de economia politica — Trad. de C. Rodrigues.
- Goldsmith*, Marie — Psychologie expérimentale.
- Hæckel*, Ernesto — Maravilhas da vida — Trad. de J. Meyra.
- Lahr*, Ch. — Curso de Philosophia — Trad. de Ludgero Jaspers O. S. B.
- Le Dantec*, Félix — A lucta universal.
- Lima*, Hermes — Introduccão á sciencia do direito.
- Lima*, Ruy Cirne de — Principios de direito administrativo brasileiro.
- Mooney & Reiley* — James & Alan — Onward Industry!
- Prihoda*, Vaclav — Racionalización de la instrucción pública — Trad. espanhola de A. Dinkertova.

- Reeder, Ward G.* — The fundamentals of public school administration.
Richards, Dubois — L'organisation technique de l'Etat.
Séguier, Jayme — Diccionario pratico illustrado.
Taylor, F. W. — La direction des ateliers — Trad. franceza de L. Descroix.
Walther, Leon — Technico-psychologia do trabalho industrial — Trad. de Lourenço Filho.
Wilbois, J. — La logique du chef d'entreprise.

OUTRAS PUBLICAÇÕES E FONTES

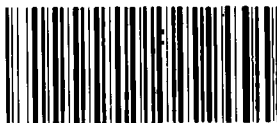
- Anuario do Ensino* — 1936-1937 D. Ensino Est. S. P.
Collecção de Leis de Decretos do Est. de S. Paulo
Revista do Trabalho — Rio.
Manifesto dos pioneiros da educação nova.
Circulares da D. Ensino do Est. de S. Paulo.
Apointamentos de aula do Curso dado pelo Prof. R. L. Barros.

BC/S AQUISIÇÃO - PUCC
LIV. Univ. de ÁREA FU/P
SOL. Prof Cr\$ 600.00
EM 17/10/1969 D. 10%
OBRA 1 v. 1 t. 1

BC/PUCC
SEÇÃO DE AQUISIÇÃO
CONFERIDO
16/05/83. [Signature]

LEITOR: O acervo do SBI pertence a você
Cuide deste livro e o devolva no
prazo.

SBI - PUC - CAMPINAS



1000195573

----- 1000 19 55 73
1000 19 55 73
BIBLIOTECA CENTRAL - PUCC

371.01
R484f

Seção de Circulação

EDUCAÇÃO

T.3.220

Autor Ribeiro, José Querino

Título Fayolismo na...

curso	nº	saída	devol.	assinatura
-------	----	-------	--------	------------

BIBLIOTECA CENTRAL - PUCC

SEÇÃO DE CIRCULAÇÃO

Autor Ribeiro, José Querino

Título: Fayolismo na...

Fac. EDUCAÇÃO
Tombo n.º 3.220
Class. 371.01
Cutter R484f
Data 17-10-1969
Preço Cr\$600,00
Vol.

Se o livro não for devolvido dentro do prazo,
o leitor ficará sujeito à multa e suspensão.