

Claudio Amaral  
Bruno Mancini  
Wilson Barbosa Alves  
Pedro Hungria Cabral

# e SPAÇOS AUTORITÁRIOS: A ESTRADA DE FERRO NOROESTE DO BRASIL e A BUROCRACIA DO IMPÉRIO

## RESUMO

Este ensaio trata dos espaços do poder autoritário nas administrações públicas do Brasil. Parte-se da estrutura administrativa assim como dos espaços de seus escritórios sob a influência da monografia *Princípios de administração científica* do engenheiro mecânico Frederick Taylor na Estrada de Ferro Noroeste do Brasil. No entanto, já se conhecia as gestões autoritárias desde a vinda da família Real Portuguesa ao país quando trouxeram o modelo administrativo no formato de uma *Burocracia*. O advento do *organograma* e do *fluxograma* para gerenciar espaços da produção social sempre se pautou pelo desenho da extrema divisão do trabalho associada a práticas de controles e vigilância. A separação entre os que mandam dos que obedecem foi a tônica desta divisão do trabalho. Mesmo quando o taylorismo foi substituído por outras teorias ditas *democráticas*, como a *Teoria das Relações Humanas*, o intuito sempre foi intensificar a exploração da força de trabalho através da destituição de seu poder. A prática das organizações administrativas desenhadas por organogramas de extrema divisão do trabalho tem servido para separar os que mandam dos que executam auxiliadas por fluxogramas direcionados ao curso das informações que mantém desinformados os que obedecem e informados os que decidem e dificultando o acesso dos primeiros aos segundos. É possível dizer que esta prática autoritária de gestão persiste ainda hoje nas administrações públicas brasileiras.

## PALAVRAS-CHAVE

Estrutura administrativa autoritária. Teoria de Frederick Taylor. Estrada de Ferro Noroeste do Brasil. Império. Burocracia.

DOI: [HTTP://DX.DOI.ORG/10.11606/ISSN.2317-2762.v22i38p140-156](http://dx.doi.org/10.11606/ISSN.2317-2762.v22i38p140-156)

PÓS V.22 N.38 • SÃO PAULO • DEZEMBRO 2015

ESPACIOS AUTORITARIOS:  
EL FERROCARRIL NOROESTE DO  
BRASIL Y LA BUROCRACIA DEL  
IMPERIO

AUTHORITARIAN SPACES:  
THE RAILROAD NOROESTE DO  
BRASIL AND THE EMPIRE'S  
BUREAUCRACY

RESUMEN

Este ensayo se ocupa de los espacios del poder autoritario en el gobierno de Brasil. Se inicia con la estructura administrativa, así como los espacios de sus oficinas bajo la influencia de la administración monografía científica Principios del ingeniero industrial Frederick Taylor en el ferrocarril del noroeste de Brasil. Sin embargo, ya se sabía que las administraciones autoritarias desde la llegada de la familia real portuguesa al país cuando trajeron el modelo administrativo en la forma de una burocracia. El advenimiento del organigrama y diagrama de flujo para gestionar espacios de producción social siempre se ha guiado por el diseño de la extrema división del trabajo asociado con los controles y prácticas de vigilancia. La separación entre los gobernantes de los que obedecen fue el tema central de esta división del trabajo. Incluso cuando el taylorismo fue reemplazado por otras llamadas teorías democráticas, como la Teoría de las Relaciones Humanas, la intención fue siempre la de intensificar la explotación de la fuerza de trabajo a través de la desestimación de su poder. La práctica de las organizaciones administrativas diseñadas por cartas de extrema división del trabajo ha servido para separar los gobernantes de marcha con la ayuda de diagramas de flujo dirigido el curso de la información que mantiene desinformados e informado a los que obedecen los que deciden y dificultando el acceso de los primeros a los segundos . Se puede decir que esta gestión práctica autoritaria persiste hoy en el gobierno brasileño.

PALABRAS CLAVE

Estructura Administrativa. Teoría de Taylor. Ferrocarril del Noroeste de Brasil. Imperio. Burocracia

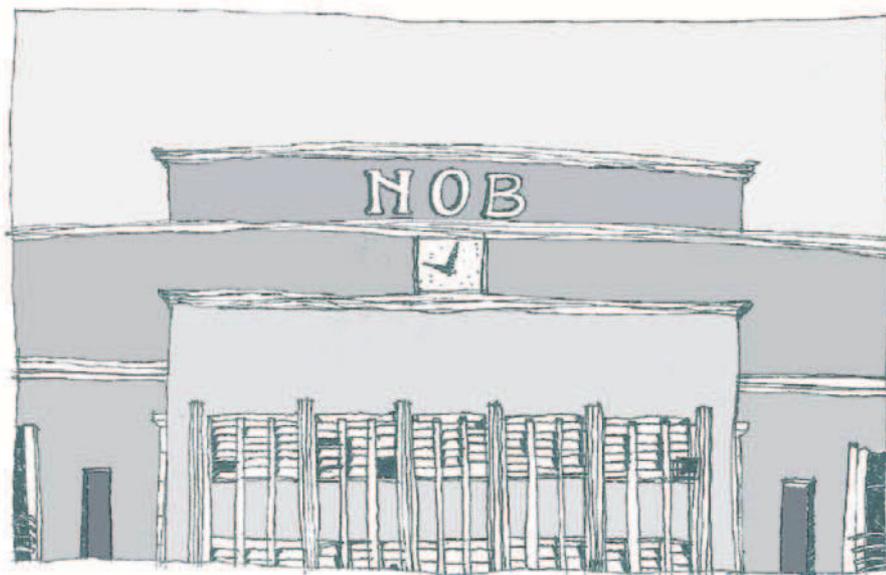
ABSTRACT

This essay deals with the Strength of Authority in the Brazilian Public Administration. It discusses the administrative structure and draws attention to the influence of The Principles of Scientific Administration by Frederick Taylor used at the Northwestern Brazillian Railroad, as regards the the distribution of office space and right of speech. As legatees of the authoritarian administration brought over by the Portuguese Royal Family, we were already quite familiar with a bureaucratic model. The organogram and fluxogram tools of social production have always taken for granted the division of work associated to practices of control and close inspection. The gap between those who order, and those who must obey, has always been the main feature of the duties allocation practice. Even when Taylorism was later replaced by other so called "democratic theories", such as the Theory of Human Relations , the aim has always been that of intensifying the exploitation of the labourers by destituting them of their power. The practice of administrative organizations following organograms has set apart and helped increase the gap between those who were in command and those who were there to obey unquestioningly, and unknowingly. Fluxograms were very effective tools when it came to installing the power of those who must detain the information and those who must needs remain uninformed. Any form of approximation between the two groups was made virtually impossible. This authoritarian managerial model still persists and pervades through the Brazilian Public Administration.

KEYWORDS

Administration. Frederick Taylor's Theory. Northwestern Brazillian Railroad. Brazillian Empire. Bureaucracy.

Figura 01: Fachada da NOB  
Desenho de Pedro Hungria  
Cabral



## INTRODUÇÃO

Este trabalho trata da origem da tradição de gestões hierárquicas autoritárias no Brasil através do *taylorismo* na Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (EFNOB), e da estrutura administrativa do Império no Brasil.

A departamentalização das atividades do trabalho, bem como a sua hierarquização, deu corpo aos escritórios da EFNOB: desenho do mobiliário, *layout* dos escritórios, projeto e construção do edifício-sede –, espaços tipicamente taylorista. Ademais da EFNOB, outras ferrovias fizeram uso da Teoria de Taylor – também conhecida pelo nome de *Taylorismo* –, como, por exemplo, a Companhia Paulista de Estradas de Ferro a partir de 1928.

A EFNOB, empresa estatal implantada com o objetivo de transportar a produção agrícola e de animais do interior de São Paulo e do antigo estado de Mato Grosso ao porto de Santos-SP serviu como geopolítica de integração territorial. Sonhou-se unir o Oceano Atlântico ao Pacífico, o que nunca ocorreu, embora a ferrovia tenha chegado até a Bolívia.

No entanto a origem das *políticas hierárquicas autoritárias* de gestão no Brasil data da vinda da família Real Portuguesa no início do século 19.

Quando a Família Real chegou ao Brasil trouxe uma concepção de *ordem administrativa* baseada na *racionalidade* de uma *burocracia*. Para Murilo de Carvalho, essa burocracia era constituída por uma *elite política* com base numa homogeneidade ideológica ditada pelos *estudos* (formação universitária). Essa burocracia se estruturou numa divisão de trabalho na forma de um *organograma* e um *fluxograma*. Interno ao organograma corria uma *hierarquia de comando*.

## O TAYLORISMO

A Teoria de Taylor surgiu no início do século 20, nos Estados Unidos da América (EUA), como uma proposta metodológica – e política – de administração de empresas. Com base no planejamento do trabalho, pretendia “racionalizá-lo”.

Para viabilizar tal política, organizou-se uma equipe de especialistas encarregados de planejar os procedimentos de todas as atividades e padronizá-los de acordo com o *melhor jeito*, o jeito *científico* de fazer.<sup>1</sup>

O espaço do escritório tornou-se o cérebro da empresa, ou seja, onde se produziria o planejamento. Uma intensa divisão interna do trabalho, sob a forma de *departamentos*, alocou os que *pensam* e os que *operacionalizam* esse pensar.

O organograma dividiu as atividades do trabalho, hierarquizando-as. O fluxograma, por sua vez, definiu a direção pela qual caminhariam as informações, sempre linear e ascendente/descendente.

À medida que a divisão do trabalho se estendeu, cresceu o número de funcionários. O organograma criou uma estrutura composta por presidentes, diretores, gerentes, chefes, subchefes e por fim, os funcionários operacionais. O fluxograma mantinha a seguinte orientação: o operário se relaciona apenas com seu supervisor imediato, este com seu chefe imediato, este com seu gerente imediato, este com o diretor, e este com o presidente ou superintendente, não havendo comunicação fora dessa linha de direção.

O organograma e o fluxograma foram adaptados aos interesses do taylorismo. E não apenas estes, senão todos os elementos que compõem o escritório, como por exemplo, o mobiliário, o *layout* do espaço, as ferramentas utilizadas. O desenho da mesa, por exemplo, possuía divisões que separavam e organizavam o trabalho segundo o manual de instruções. Isso auxiliava a vigilância, pois a qualquer momento, o chefe poderia surpreender o funcionário pedindo-lhe uma ferramenta qualquer e caso este não a localizasse em *tempo hábil*, poderia ser castigado.

A condição de *ciência* atribuída ao taylorismo adveio dos estudos dos *tempos* e dos *movimentos*, subordinado à *lógica* da matemática.

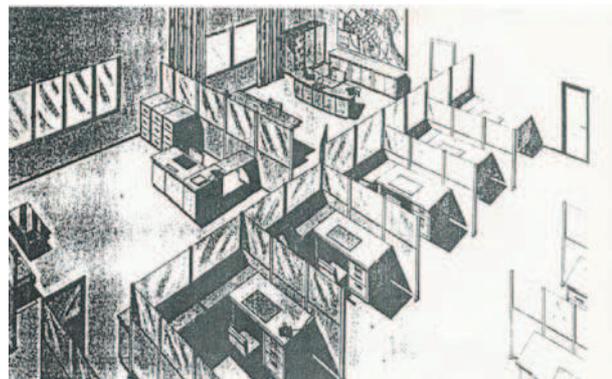


Figura 02: Escritórios da Light no edifício Alexandre Mackenzie | Figura 03: Catálogo da Tecnogeral (Securit), 1956

Do mesmo modo que a empresa foi dividida em departamentos, estes também sofreram divisões internas. O *layout* taylorista espacializou a hierarquia do organograma, assim como influenciou na direção dos fluxos das informações produzidas. O *layout* dos funcionários inspirou-se na organização da linha de montagem fabril, de maneira que as mesas foram dispostas uma ao lado da outra e uma atrás da outra, tendo à frente a mesa do supervisor em posição de vigilância, e ao fundo, a sala *isolada e fechada* para as chefias, gerências e diretores.

Nas primeiras décadas do século 20, o processo de organização do trabalho em escritórios inspirou-se no processo do trabalho da fábrica, especificamente na organização da manufatura (sistema de cooperação). A noção de *Escritório Central*, que por sua vez deu origem ao *Edifício Administrativo*, foi o resultado da iniciativa do *setor secundário* da economia de trazer para dentro de sua área de produção algumas atividades pertencentes ao *setor terciário* (serviços administrativos, por exemplo).

Encontrava-se, então, em um período da história do capitalismo quando um intenso movimento de centralização e concentração de capital transformou o cenário econômico em um emaranhado composto por complexos oligopólios, definidores de um novo modelo de desenvolvimento.

Nesse contexto, promoveu-se uma reorganização na divisão social do trabalho. O setor secundário (indústria), política e economicamente hegemônico, absorveu partes do setor terciário (serviços). Esta *secundarização* de um dos subsetores da economia terciária deu origem ao que hoje chamamos de *Escritório Moderno*.

Na Europa e nos EUA, primeiramente, esse momento coincide com as primeiras rupturas nas relações das propriedades, quando o poder pessoal do capitão de indústria do século 19 foi entregue a um *empresariado gerencial*.

Foi nesse contexto que surgiu a teoria de Frederick Taylor. À forma de organizar a produção, utilizando-se da *divisão do trabalho via cooperação*, acrescentou-se uma gigantesca *estrutura vertical*, destinada ao controle e ao planejamento de todas as etapas do trabalho. Foi mobilizado um conjunto de funcionários especialmente treinados para comandar e planejar a empresa. Chamou-se a esse contingente de *Empresariado Gerencial*. Na concepção de Taylor, a gerência seria o *cérebro* da empresa, e o funcionário, seu *corpo*, imaginavam que o cérebro mandaria no corpo numa visão cartesiana.

O taylorismo autoproclamou-se um processo de *racionalização*. Esta racionalização apoiou-se na *lógica* da matemática para receber o status de *ciência*. O sistema de cooperação, no qual muitos trabalham juntos e de acordo com um plano, criou o *trabalhador coletivo*, que por sua vez deu origem à *estrutura departamental*.

A departamentalização expressou uma divisão social do trabalho interno à própria empresa: uma estrutura fragmentada, subdividida internamente. Assim, temos o que foi chamado de processo de *cooperação complexa*.

Taylor normatizou todos os procedimentos. Sua principal preocupação foi estruturar um sistema de controle em que todas as etapas do trabalho seriam definidas por um departamento planejador, mediante a aplicação de métodos

cujos conteúdos tratariam de questões como *o local* e *o tempo* ideal de execução de uma função, o *perfil* do funcionário e o tipo de ferramenta a ser utilizada. Tudo passou a ser *normatizado* e transformado em *padrão* com a intenção (implícita) de retirar a iniciativa dos funcionários impondo-lhe ações mecânicas, e com o objetivo (explícito) de extrair maiores graus de produtividade do trabalho.

O processo de divisão do trabalho foi a primeira técnica criada para se obter aumentos no grau de produtividade, e o tempo gasto no processo de produção foi a primeira forma de mensurá-lo. Do mesmo modo que a manufatura obteve seu segundo momento com a introdução e evolução das máquinas no sistema fabril, os escritórios modernos, inspirados nessa evolução, abriram seus espaços a inovações de maquinário e técnicas de produtividade semelhantes.

Em 1917, um volume sob o título de *Gerência Científica do Escritório*, tendo como subtítulo *Um relatório sobre os resultados da aplicação do sistema Taylor de Gerência Científica aos escritórios*, foi publicado em Nova York, Chicago e Londres. Um professor da Universidade de Nova York, de nome Galloway, publicou *Gerência em Escritórios seus princípios e práticas*.

Os tayloristas estipularam *tempos* para todas as atividades realizadas no escritório, queriam controlar todos os movimentos de todas as etapas de todo tipo de trabalho de forma obsessiva.

<b>Ação de abrir e/ou fechar</b>	<b>Minutos</b>
Abrir ou fechar pasta	0,04
Abrir ou fechar gavetas de arquivo	0,04
Abrir ou fechar gavetas de mesa	0,014
Abrir gaveta central	0,026
Fechar gaveta central	0,027
Abrir gaveta lateral	0,015
Fechar gaveta lateral	0,015
<b>Atividades de cadeira</b>	<b>Minutos</b>
Levantar-se da cadeira	0,033
Sentar-se	0,033
Mover-se na cadeira giratória	0,009
Movimentar-se na cadeira	0,054
<b>Pegar ou soltar lápis ou caneta</b>	<b>Minutos</b>
Numerais (por número)	0,01
Caracteres impressos (cada)	0,01
Normais (por extenso, por letra)	0,015

O tempo para cortar com tesouras foi dado como de 0,44 minuto, com 0,30 para cada corte adicional. Cada corte com tesoura era definido como mover para frente e fechar a tesoura. Foram estudadas tabelas de unidades de

tempos para apagar com borracha, e para conferir o datador, colocá-lo de lado, carimbar uma lauda e colocá-la de lado, incluindo-se mais uma fração de tempo para umedecer o carimbo a cada 4 procedimentos. Construíram-se tabelas com os tempos para colar, juntar, separar, manejar, mudar materiais de lugar, contar, dobrar... Foram calculados tempos utilitários para localizar artigos ao acaso, iniciar um novo arquivo, criar arquivo em ordem numérica ou alfanumérica. Os tempos para datilografar foram objeto de meticolosas análises. Os padrões convencionais de palavras por minuto foram tabelados em minutos por polegada; além disso, foram atribuídos valores de tempo para apanhar o papel, inseri-lo na máquina, esquadrear, apagar, fazer correções e ainda, manusear o material.

### A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA TAYLORISTA DA EFNOB

Conforme a hipótese deste ensaio existiriam afinidades entre a Teoria da Administração Científica e a estrutura organizacional da EFNOB. Para compreender o funcionamento da EFNOB, foi analisado os *Relatórios Anuais* da Ferrovia com especial atenção para a organização espacial (*layout*) do Escritório Central da Estação Ferroviária de Bauru, sede da EFNOB. A pesquisa limitou-se ao período de tempo entre os anos de 1917 (quando a ferrovia recebeu o nome de EFNOB) e 1939 (ano da inauguração da Estação Ferroviária de Bauru).

A organização administrativa da EFNOB foi estruturada a partir de quatro *departamentos*, chamados de *divisões*, que por sua vez, subdividiram-se internamente, em *setores* e *subsetores*.

#### Primeira Divisão

A Primeira Divisão era diretamente subordinada à Diretoria. Esse departamento foi composto pelos Setores de Fiscalização, Secretaria, Almoxarifado, Serviço Sanitário e Contabilidade. A Fiscalização, como o próprio nome indica, fiscalizava, vigiava, controlava todos os trabalhos realizados nos demais departamentos da companhia.

A Secretaria divulgava as diretrizes elaboradas pela Diretoria mediante processos encaminhados a todas as divisões, além de receber informações dos diversos departamentos encaminhando-os a seus destinatários.

O Almoxarifado comprava todo tipo de material necessário ao funcionamento de todas as divisões, como por exemplo, insumos de escritório, material de construção, material para produção de trens etc.

O Serviço Sanitário tratava dos Postos de Saúde, espalhados por toda a rede ferroviária e destinados a atender os funcionários da companhia, a que se somavam mais dois hospitais. A Contabilidade tratava das contas da empresa, realizava estudos estatísticos para todos os trabalhos e compunha a Prestação de Contas para a consolidação do Relatório Anual da EFNOB, a ser encaminhado ao Governo Federal.

## Segunda Divisão

Tratava do Tráfego Ferroviário e das Reclamações. O Tráfego Ferroviário responsabilizava-se pelo Telégrafo, Veículos, Transportes e Circulação dos Trens, e o setor de Reclamações encarregava-se de responder aos apelos dos clientes da ferrovia.

## Terceira Divisão

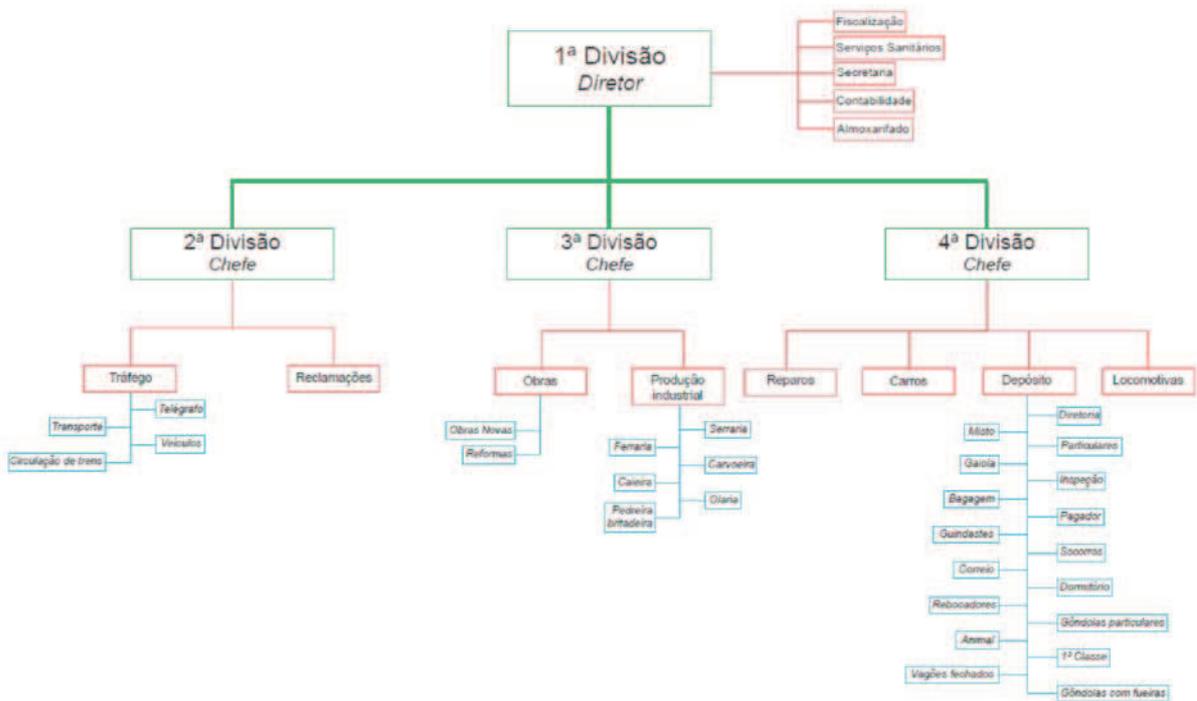
Compunha-se dos setores de Obras e de Produção Industrial. O Setor de Obras subdividia-se nos subsetores de Reformas e de Obras Novas, e o de Produção, em Ferraria, Serraria, Olaria, Caieira, Pedreira/Britadeira e Carvoeira.

## Quarta Divisão

Este departamento reunia os setores de Locomotivas, Reparos, Depósitos e Carros.

## Organograma e fluxograma da NOB de 1917 a 1957

O organograma expressa a divisão dos trabalhos e representa também os escalões hierárquicos de comando. Nos Departamentos, encontravam-se os Gerentes, nos Setores, as Chefias, e nos Subsetores, os Coordenadores; abaixo destes, os funcionários operacionais. O fluxo das comunicações entre essas *caixinhas* do organograma segue a direção dada pela linha que une a todos, ou seja, um fluxo linear ascendente/descendente. O Diretor da EFNOB se localizava na Primeira Divisão, posto máximo na hierarquia da companhia; acima dele, apenas o Ministro do Governo Federal, e acima deste, o Presidente da República.



Essa estrutura administrativa não foi uma exclusividade da EFNOB. Outras companhias ferroviárias no Brasil, como por exemplo, a Companhia Paulista de Estradas de Ferro, adotaram técnicas da teoria criada por Taylor:

*[...] Esta fase é a mais longa delas. Suas características ainda são sentidas dentro da ferrovia paulista, mas, por critérios metodológicos, ela estará delimitada ao período que abrange desde o final do século passado até 1928, quando se implantou na Companhia Paulista uma reforma administrativa objetivando a introdução de um conjunto de técnicas desenvolvidas pela Organização Racional do Trabalho (Frederick Taylor). (SEGNINI, 1982, p. 16)*

A Companhia Paulista de Estradas de Ferro foi construída com capital nacional excedente do café.<sup>2</sup>

A partir de 1917, os funcionários da EFNOB foram divididos em *Titulares e Jornaleiros*. Aos titulares couberam os cargos das funções técnicas e de direção, enquanto aos jornaleiros, as funções operacionais. Em 1920, de acordo com as Novas Instruções Regulamentares, foram promovidas algumas alterações: o artigo 97 dizia que “...*todo pessoal, quer titulado, quer jornaleiro, será demissível*”, embora o mesmo artigo previsse uma legislação especial para os titulares que contassem mais de 10 anos de Serviço Público Federal efetivo; e o artigo 83 estabelecia que para os cargos de Datilógrafo, Escriurário e Telegrafista, poderiam ser nomeados, indistintamente, indivíduos de ambos os sexos.

Inicialmente, as decisões eram efetivadas no Escritório da Estrada de Ferro *Itapura-Corumbá*, na cidade do Rio de Janeiro, Distrito Federal à época. Essa mesma estrada de ferro passou a se chamar *Noroeste do Brasil* a partir de 1917. No mesmo ano, seu Escritório Central (Diretoria e Contabilidade) mudou-se definitivamente para a cidade de Bauru.

Em 1936, as obras da Estação Ferroviária de Bauru são iniciadas:<sup>3</sup>

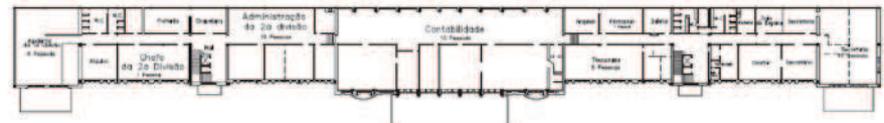
*O majestoso edifício abrigou os Escritórios da EFNOB, assim como os serviços de embarque/desembarque e estoque das ferrovias Sorocabana e Paulista. O grande prédio em estilo Art Deco inspirou-se no modelo da Estação Central do Brasil localizada na Capital Federal, não só transformando a paisagem de Bauru como também definindo um eixo de desenvolvimento para o município: [...] Foram concluídas, em 1939, as obras da Estação de Bauru, com a construção da cobertura das plataformas e das duas passagens inferiores destinadas a melhor facilitar o movimento dos passageiros. O edifício construído, pela sua amplitude, satisfaz os fins que determinaram a sua execução, não só para a instalação de dois pavimentos superiores de todos os Escritórios Centrais da administração da Noroeste, como também para concentrar, na parte térrea, todos os serviços de Tráfego de passageiros da Noroeste e das Estradas de Ferro Paulista e Sorocabana. De acordo com a autorização dada pelo Exmo. Senhor Presidente de República, em decreto Lei nº 2.013, de 12 de fevereiro de 1940, foi lavrado um contrato entre as três Estradas regulando o uso em comum da Estação e pátio de Bauru mediante uma contribuição da Sorocabana e da Paulista. Em vista desta contribuição as referidas Estradas ocuparão gratuitamente a parte comum do edifício e outras servidões pelo prazo de 40 anos, tempo de antemão determinado e calculado a compensação dos benefícios recíprocos oferecidos. (RELATÓRIO ANUAL, 1939).*

A EFNOB transferiu seu Escritório Central de uma edificação modesta para o luxuoso prédio da Estação, onde a organização administrativa adotou como referência o mesmo organograma e fluxograma de 1917. No primeiro andar, situou-se a Diretoria, a Secretaria, a Tesouraria, a Contabilidade, a Administração da Segunda Divisão, a Chefia da Segunda Divisão e a Ajudante da Primeira Divisão. No segundo andar, estabeleceu-se a Chefia da Terceira Divisão, a Administração da Terceira Divisão, a Contadoria, o Guarda-Livros, Arquivos e a Subcontadoria de Tomada de Contas.

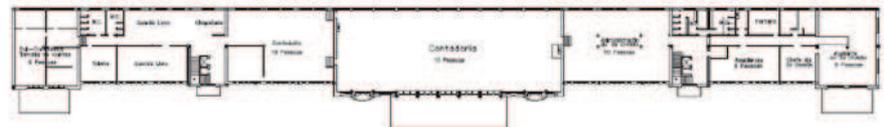
Figura 04: Fachada da NOB  
Desenho de Pedro Hungria Cabral



Localização do Organograma da EFNOB no prédio novo.

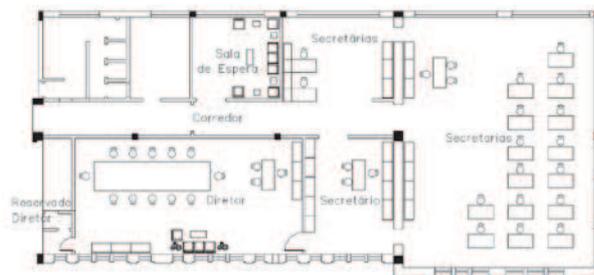


PRIMEIRO PAVIMENTO  
Nordeste do Brasil - Bauru  
Sem escola



SEGUNDO PAVIMENTO  
Nordeste do Brasil - Bauru  
Sem escola

Simulação do layout do Primeiro andar

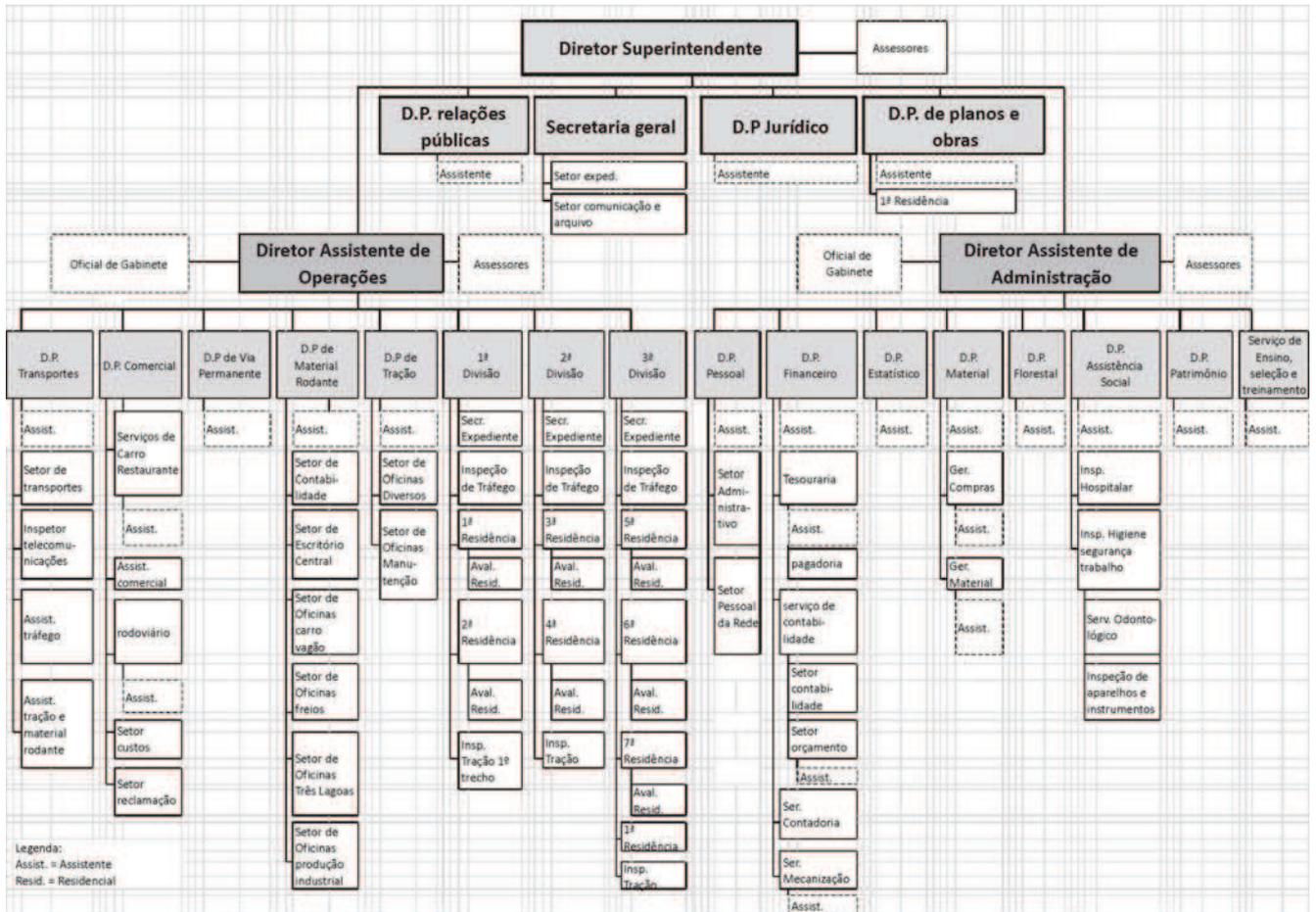


No ano de 1940, o sistema administrativo de EFNOB começou a se mecanizar:

[...] Com o fim de introduzir novos métodos de trabalho mais eficientes e *racionais* nos serviços da Estrada, contratamos com a Sociedade Anônima *Serviços Holerite* a instalação de um aparelhamento mecânico adequado para os serviços de estatística dos transportes e execução das folhas de pagamento. Organizamos para esse fim o *Departamento de Mecanização*, diretamente ligado à Diretoria. (RELATÓRIO ANUAL, 1940)

Em 1957, com a criação da Rede Ferroviária Federal, (Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957), são incorporadas a EFNOB quase duas dezenas de empresas ferroviárias públicas no Brasil. Em 1969, a Rede é dividida em 4 sistemas regionais (a rede da EFNOB constitui a regional Centro-Sul), que, no ano de 1976, são divididos em 10 Superintendências Regionais. O organograma da EFNOB, que já não era dos mais simples, ficou ainda mais complicado e complexo.

Embora já tivéssemos o taylorismo no Brasil no mesmo momento em que ele estava sendo gestado nos Estados Unidos esta não foi a primeira experiência em gestões hierarquizadas autoritárias no país, pois bem antes disso já conhecíamos esse tipo de gestão quando da vinda da família Real Portuguesa ao Brasil.



## A BUROCRACIA DO IMPÉRIO

A conjuntura no qual chegou a família Real portuguesa ao Brasil era a da Revolução Industrial que modificou o sistema de produção material da sociedade, no entanto foi a Revolução Francesa quem difundiu as ideias do período caracterizado como *Iluminismo*.<sup>4</sup>

Esse contágio de ideias revolucionárias invadiu a atmosfera econômica e social de todos os países, exigindo que seus governos se adequassem aos valores do Iluminismo, mesmo que isso fosse apenas uma farsa, como foi o caso do Brasil.<sup>5</sup>

*Diante de tantas aberturas e do fracasso dos primeiros experimentos liberais, pareceu aos mais lúcidos indispensável recorrer a alguma fórmula despótico-ilustrada, na modalidade mais aceitável de uma ditadura republicana, até que a autoridade pública estivesse consolidada contra os inimigos da independência e os separatistas. Sem abrir mão formalmente da referência política e institucional modernas, as lideranças conservadoras dos novos países tiveram de adaptá-las conforme suas necessidades de concentração do poder, enfrentando os recalcitrantes aliados da véspera que, em nome de um liberalismo radical, se opunham à recomposição de uma ordem global unificada. (LYNCH, 2014, p. 43)*

Foi neste contexto de *revoluções* que se deu a independência do Brasil de Portugal que já era na época administrada por uma concepção de lógica *Burocrática* própria de um *Estado Moderno*.

A burocracia foi ainda mais acentuada em países de revolução burguesa abortada, como Portugal. Pode-se dizer que após 1385 esse país já se constituía como um Estado Moderno sob o governo de D. João I, o filho bastardo de Pedro I. (CARVALHO, 1980, p. 29)

Quando a Família Real portuguesa chegou ao Brasil trouxe uma concepção de *ordem administrativa* baseada na *racionalidade* de uma *burocracia*. Para Murilo de Carvalho, essa burocracia era constituída por uma *elite política* com base numa homogeneidade ideológica. Diferente da homogeneidade de origem classista, esta tinha por eixo os *estudos*. Para participar, ou seja, para ser um *funcionário público* era preciso ter a formação universitária. Foi assim que a Universidade de Coimbra se especializou em formar burocratas para o Estado português. Foi com a Independência do Brasil que a Faculdade de Direito (em Pernambuco e em São Paulo) substituiu a ida da elite brasileira a Coimbra.

Essa burocracia se estruturou numa divisão de trabalho na forma de um *organograma* e um *fluxograma*. Interno ao organograma corria uma hierarquia de comando.

O organograma do Império foi a seguinte:

*Burocracia Política* composto por um *Poder Judiciário* integrado por Juízes, Desembargadores; Ministros, Conselheiros; Presidentes de Províncias; Chefes de Política e Professores. Pelo *Poder Eclesiástico* composto por Arcebispos e Bispos. Pelo *Poder do Exército* composto por Marechais e Brigadeiros. Pelo *Poder da Marinha* composto por Almirantes e Chefes de Divisão.

*Burocracia Diretorial* composta pelo *Poder Judiciário*: Juízes Municipais e Promotores, Diretores, Chefes de Seção; Oficiais. Pelo *Poder Eclesiástico*

composto por Cônegos, Monsenhores e Párcos. Pelo *Poder da Marinha* composto por Capitães, Capitão 1º Tenentes, e 1º Tenente.

*Burocracia Auxiliar* composto por amauenses, contínuos e praticantes. No *Poder do Exército*: 1º sargentos, forriels. No *Poder da Marinha*: 1º Sargentos, forriels.

*Burocracia Operária* composta por serventes e operários. No *Poder do Exército* os cabos e os soldados e no *Poder da Marinha* os marinheiros e os grumetes.

O fluxograma deste organograma seguiu uma hierarquia de comando orientado pelo fluxo linear no sentido decrescente começando na *Burocracia Política* (onde as decisões eram tomadas) indo para a *Burocracia Diretorial*, *Burocracia Auxiliar* e *Burocracia Operária* (quem executava o que a *Burocracia Política* definia).

Associado a burocracia existia uma instância de Representação composta pela Câmara de Deputados, Senado, um Conselho de Estado e o Poder Moderador. Assim, tem-se uma concepção de *Estado Moderno*, ou seja, era um *Império Parlamentar*. No entanto, na medida em que o Poder Moderador (o Imperador) era quem em última instância decidia, a estrutura parlamentar torna-a uma farsa, pois, no final o Imperador destituía de poder os integrantes da estrutura representativa.<sup>6</sup>

Para além do poder de decisão do Imperador sobre a estrutura representativa, esta em si nasceu comprometida através de políticas de privilégios.

O Brasil adquiriu a sua independência, implantou um Estado Moderno, integrou uma nova posição na divisão internacional do trabalho, porem manteve a antiga divisão social do trabalho colonial com base na agro exportação com mão de obra escrava.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de gestão hierárquicas autoritárias definidas pelas divisões do trabalho com rígida hierarquia de comando fizeram parte da história administrativa brasileira desde quando a Família Real Portuguesa chegou ao país. As categorias do chamado período do *Iluminismo* ao difundir as ideologias de *ciência*, *razão*, *objetividade*, *universalidade* formaram os alicerces teóricos que se sobrepôs a intensa exploração do trabalho. A *racionalização* nas gestões se deu tanto no setor público como no privado; e é curioso lembrar que o Instituto de Organização Racional do Trabalho de São Paulo (Idort) criado nos anos de 1930 foi contratado pelo Governo do Estado para *taylorizar* a sua estrutura administrativa. O *taylorismo*, chamado de *administração científica*, se utilizou da ideologia da razão querendo com isso eliminar a criatividade do trabalhador sob a desculpa de que este não possuía educação para trabalhar conforme o *melhor jeito*, ou seja, o *jeito científico*.

O espaço do escritório é emblemático para se entender as gestões autoritárias, isto porque, quando da crítica ao taylorismo o que veio substituí-lo continuou sendo autoritário. O taylorismo mostrou a sua fragilidade quando se percebeu que a *organização formal* criada pelo organograma e fluxograma foi dominada por uma *organização informal* como reação ao autoritarismo das hierarquias de comando. Essa *organização informal* mostrou ser quem na verdade tinha o poder e era impossível detectá-la, pois, ocorria na informalidade, ambiente no

qual o taylorismo não tinha acesso. Independente disso percebeu-se que o *trabalho proscrito* do taylorismo dependia do *trabalho criativo* do funcionário...

*Léo acionava seu torno mais devagar que o manual dizia, dava um incremento mais rápido que o dito no manual, colocava seu ombro e parte do seu peso no carrinho porta-ferramenta para conseguir um pouco mais de estabilidade, apagava seu cigarro, e usava um pincel de 59 centavos para aplicar uma mistura de óleo e querosene feita em casa. O resultado era uma peça perfeita. (SALERNO, 1991)*

Caso Léo seguisse o manual taylorista ao pé da letra, a produtividade de seu trabalho iria despencar...

Quando a hierarquia de comando percebeu que estava perdendo o controle para essa organização informal surgiu no lugar da teoria de Taylor a teoria das Relações Humanas de Elton Mayo propondo diluir a hierarquia de comando no espaço dos funcionários organizacionais com o intuito de penetrar na *organização informal* a fim de controlá-la. Disto surgiu o espaço do *Escritório Panorâmico*. Diferente do *escritório taylorista* que segmentou ao extremo os espaços separando a hierarquia de comando em ambientes próprios, este os integrou aos espaços dos funcionários comuns. O intuito desta disposição espacial foi criar por parte do funcionário uma autovigilância, pois, assim como no Panóptico de Bentham<sup>7</sup> este se sentiria vigiado o tempo todo, pois, a chefia estaria a seu lado sem divisórias.

Para além dessas experiências espaciais hoje temos a substituição dos espaços de vigilância pela virtualidade dos espaços da automação dispensando a vigilância direta ou indireta.

Embora já se conhecesse as práticas administrativas autoritárias no Brasil desde o Império o cerne da questão continuou sendo a mesma para as teorias administrativas, isto é, como explorar o trabalho alheio através do controle autoritário?

## NOTAS

<sup>1</sup> [...] O que notabilizou o taylorismo foi o fato de ele mostrar que havia uma fonte muito maior de desperdício, cuja causa era a *anarquia* das formas de produção. Embora o sistema de fábrica já tivesse introduzido a separação entre o trabalho manual e o trabalho intelectual no interior do processo de trabalho, as tarefas específicas de cada trabalhador ainda eram deixadas em suas mãos. O trabalho era ensinado oralmente pelos próprios operários entre si o que levava a que coexistissem inúmeras formas de se fazer uma mesma tarefa. Taylor vai dizer que cada tarefa e cada movimento de cada trabalhador possuem uma *ciência*, um saber fazer profissional, daí que se deveria escolher entre as várias soluções a melhor possível, a forma mais racional de executar-se uma determinada operação, portanto, a mais lucrativa. Consequentemente, se existe uma ciência para cada tipo de trabalho, as determinações das tarefas não deveriam ser deixadas a cargo dos próprios operários apegados à sua tradição, mas deveriam ser estudadas, classificadas e sistematizadas por *cientistas do trabalho*, no caso a *gerência científica*. Trata-se então de separar as fases de *planejamento*, *concepção* e *direção*, de um lado, das tarefas de execução, de outro. (RAGO; MOREIRA, 1984. p. 19)

<sup>2</sup> [...] Na administração central, 2,29% dos funcionários determinavam o que os 97,7% restantes deveriam executar. A Companhia Paulista, em 1928, empregava 12,406 ferroviários. No sistema denominado divisionário, repousado sobre os fundamentos *taylorista de Administração Científica*, encontrou a Companhia Paulista a *solução* para os problemas referentes à dominação de seus funcionários, nesta nova fase. (...) As *cabeças pensantes* da administração na Companhia Paulista deveriam ser os engenheiros. A esta *casta* era atribuída as funções nobres da empresa: formar, em bases *científicas* e experimentais, juízos seguros sobre os problemas técnicos de uma empresa de

transporte, uma ponte, uma locomotiva, um processo metalúrgico de fabricação de trilhos, uma instalação de sinais automáticos, calcular o custo dos transportes, sugerindo teorias que concebem as necessidades da companhia e as do público, conhecer as necessidades da produção e do comércio, agir com diplomacia, ajudando a administração no estudo dos problemas do trabalho. Todos estes deveres são incompatíveis com as funções rotineiras; estas, prementes e absorventes, acabam sempre em caso de acumulação, aniquilando ou diminuindo o valor intelectual dos especialistas. (SEGNINI, 1982, p. 60, 68,75)

- <sup>3</sup> [...] Durante o ano de 1936 prosseguiram as obras com natural intensidade ficando terminada a estrutura de concreto armado, as alvenarias de enchimento e a cobertura. Em 1936 prosseguiram as obras coletando-se toda a estrutura de concreto armada, as alvenarias e a cobertura. Situado o edifício no ponto mais baixo da cidade, para ele se encaminhavam as águas pluviais em volume considerável, já tendo como demolido o muro que fechava o pátio da Estação. Era preciso, pois, promover o desvio das águas, o que foi feito, construindo-se uma dupla galeria subterrânea na Av. Rodrigues Alves e Rua Gerson França, servida por docas de lobo protegidas por grades de ferro. (RELATÓRIO ANUAL, 1936)
- <sup>4</sup> “É significativo que os dois principais centros dessa ideologia fossem também os da dupla revolução, a França e a Inglaterra; embora de fato as ideias iluministas ganhassem uma voz corrente internacional ampla em suas formulações francesas, um individualismo secular, racionalista e progressista dominava o pensamento “esclarecido”. Libertar o indivíduo das algemas que o agrilhoavam era o seu principal objetivo: do tradicionalismo ignorante da Idade Média, que ainda lançava sua sombra pelo mundo, da superstição das Igrejas (distintas da religião “racional” ou “natural”), da irracionalidade que dividia os homens em uma hierarquia de patentes mais baixas e mais altas de acordo com o nascimento ou algum outro critério irrelevante. A *liberdade, a igualdade e a fraternidade* de todos os homens eram seus *slogans*. No devido tempo se tornaria um *slogans* da Revolução Francesa também.” (HOBSBAUWM, 2014, p. 48)
- <sup>5</sup> “Poucas vezes a incapacidade dos governos em conter o curso da história foi demonstrada de forma mais decisiva do que na geração pós 1815. Evitar uma segunda Revolução Francesa, ou ainda uma catástrofe pior de uma Revolução Europeia. Até mesmo os britânicos que não simpatizavam com o absolutismo, sabiam muito bem que as reformas não poderiam ser evitadas e temiam uma nova expansão franco-jacobina mais do que qualquer outra contingência internacional. E, ainda assim, nunca na história da Europa e poucas vezes em qualquer outro lugar, o *revolucionarismo* foi tão endêmico, tão geral, tão capaz de se espalhar por propaganda deliberada como por contágio espontâneo. ... A revolução Espanhola reviveu o movimento de libertação na América Latina. Os três grandes libertadores da América espanhola, Simon Bolívar, San Martín e Bernardo O’Higgins, estabeleceram a independência respectivamente da “Grande Colômbia” (que incluía as atuais repúblicas da Colômbia, da Venezuela e do Equador), da Argentina (exceto as áreas interioranas que hoje constituem o Paraguai e a Bolívia e os pampas além do rio da Prata, onde os gaúchos da Banda Oriental – hoje Uruguai – lutaram contra argentinos e brasileiros) e do Chile. Por volta de 1922 a América espanhola estava livre. Enquanto isso, Iturbide, o general espanhol enviado para lutar contra as guerrilhas camponesas que ainda resistiam no México, tomou o partido dos guerrilheiros sob o impacto da revolução Espanhola e, em 1821, estabeleceu a independência mexicana. Em 1822, o Brasil separou-se pacificamente de Portugal sob o comando do regente deixado pela Família Real portuguesa em seu retorno à Europa após o exílio napoleônico.” (HOBSBAUWM, 2014, p. 181)
- <sup>6</sup> “O monarca constitucional, além de ser o chefe do Poder Executivo, tem ademais o caráter augusto de defensor da Nação: ele é sua primeira autoridade vigilante, guarda dos nossos direitos e da Constituição. Eis, pois, a orientação que os conservadores brasileiros seguiriam no período: conciliar o governo forte com as fórmulas constitucionais e representativas, garantir sob as formas oligárquicas uma essência monárquica. Embora o art. II da Carta Imperial declarasse que tanto o príncipe quanto a assembleia eram representantes da soberania nacional, o art. 98 proclamava a primazia do primeiro como o *primeiro representante da Nação*, por ela encarregado de *velar incessantemente pelo equilíbrio dos poderes políticos*. (...) Ou seja, embora ambos fossem delegados da nação, a representação exercida pelo imperador era anterior e superior àquela exercida pela assembleia” (LYNCH, 2014, p. 50)
- <sup>7</sup> “Bentham’s Panopticon is the architectural figure of this composition. We know the principle on which it was based: at the periphery na anular building; at the centre, a tower is pierced with wide windows that open onto the inner side of the ring; the peripheral building is divided into cells, each of which extends the whole width of the building; they have two windows, one on the inside, corresponding to the windows of the tower; the other on the outside, allows the light to cross the cell from one end to the other. All that is needed, then, is top lace a supervisor in a central tower ant to shut up in each cell a madman, a patient, a condemned man, a worker or a schoolboy. (...) Visibility is a trap.” (FOUCAULT, 1977, p. 200)

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, C. S. *Escritório, o espaço da produção administrativa em São Paulo*. São Paulo: Hedra e Editora da Cidade, 2011.
- BAER, W. *A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.
- BARAN, B. , *Office automation and woman work, the technological transformation of the Insurance Industry*. In: CASTELLS, M. *High technology space and society*. Beverly Hills: Sage, 1985.
- BAUSBAUM L., *História sincera da República*. São Paulo: ed. Alfa Omega, 1976.
- BAZIN, G. *História da história da arte*. São Paulo: Martins Fontes, s/d.
- BRAVERMANN, H. , *Trabalho e capital monopolista – A degradação do trabalho no século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- CAMPOS, E. , *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- CARVALHO M. J., *A Construção da Ordem, a elite política Imperial*. Brasília: ed. Universidade de Brasília, 1980.
- CHAUÍ, M., *Convite à filosofia*. São Paulo: Ática, 1997.
- COSTA, V. E., *Da Monarquia à República, momentos decisivos*. São Paulo: ed. Ciências Humanas, 1979.
- CHAFEC, A. , *Practical business manual*. New York: McGraw-Hill, 1938.
- CROZIER, M. , *A sociedade bloqueada*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.
- DIDEROT, D. *Da interpretação da Natureza*. São Paulo: Iluminuras, 1989.
- DIDEROT, D. *Pensamientos sueltos sobre la pintura*. Madrid: Editorial Tecnos, 1988.
- ETZIONE, A. *As organizações modernas*. São Paulo: Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 1984.
- FASNACHT, H. *How to use business machines*. New York: McGraw Hill, 1962.
- FAUNCE, F. *The practical manual for office workers*. New York, London: McGraw Hill, 1945.
- FOUCAULT M. *Discipline and punish the birth of prison*. Londres: Clays Ltd. 1977.
- FREIRE, N. *Teoria e prática da mecanografia*. São Paulo: Atlas, 1961.
- FOLSCHEID, D.; WUNENBURGER J. J.; *Metodologia Filosófica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- GAMA, R. *A tecnologia e o trabalho na história*. São Paulo: Nobel, 1986.
- GORZ, A. *Divisão social do trabalho, ciência, técnica e modo de produção capitalista*. Lisboa: Escorpião, 1974.
- GAMA, R. *A Tecnologia e o Trabalho na História*. São Paulo: Nobel Edusp, 1986.
- GRENZ, S., J. *Pós-Modernismo, um guia para entender a Filosofia de nosso tempo*. São Paulo: Vida Nova, 2008.
- GUERRA, C. *Fordismo, sua crise e o caso brasileiro*. In: *Cadernos Cesit*. Campinas: Unicamp, 1993.
- HOBSBAWN E. *A Era das Revoluções, 1789 – 1848*. São Paulo: Paz e Terra, 2014.
- HOBSBAWN, E. *A era do capital (1848-1875)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- KRAUZ, R. *O poder das organizações*. São Paulo: Nobel, 1988.
- LEFFINGWELL, H. *Textbook of office management*. New York: McGraw Hill, 1950.
- LYNCH, C. E. C. *Da monarquia à oligarquia*. São Paulo: Alameda, 2014.
- MACEDO, H. *Manual de classificação e arquivamento de papéis e documentos comerciais e civis*. São Paulo: Melhoramentos, 1931.
- MacGREGOR. *O Lado humano da empresa*. São Paulo: Martins Fontes, 1980.
- MARX, C. *O capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. v. 1-11.
- MATTOS, A. *A organização de escritórios*. São Paulo: 1943.
- NEUNER, J. *Office administration*. New York: McGraw Hill, 1954.
- QUIRINO, J. *A conquista do espaço: trabalho e utopia nos escritórios de São Paulo*. 1985.

- 316p. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.
- RAGO, M.L.; MOREIRA, E.F.P. *O que é o Taylorismo*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- RAMOS, G. *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1950.
- RELATÓRIOS ANUAIS DA ESTRADA DE FERRO NOROESTE DO BRASIL – EFNOB (1906 a 1957).
- SALERNO, M. *Flexibilidade, organização e trabalho operativo: elementos para análise da produção na indústria*. 1991. Tese (Doutorado em Engenharia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1991.
- SEGNINI, L.R.P. *Ferrovia e Ferroviários*. São Paulo: Cortez, 1982.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- STRICKER, H. *Toward simplified office procedure*. New York: McGraw Hill, 1943.
- TAYLOR, F. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1995.

---

**Nota do Editor**

Data de submissão: Fevereiro 2015

Aprovação: Julho 2015

---

**Claudio Amaral**

Arquiteto Urbanista pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUC. Doutor e Mestre pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Pós-doutorado pela Ruskin Library and Research Centre, Universidade de Lancaster, Reino Unido, bolsa Fapesp. Atualmente é professor na Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp.

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
Avenida Luiz Edmundo Carrijo Coube, 14-01  
17033-360 - Bauru, SP, Brasil  
(11) 3082-6971  
cs.amaral@faac.unesp.br,

**Bruno Mancini**

Arquiteto, aluno da Pós Graduação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp.  
bfmancini@hotmail.com

**Wilson Barbosa Alves**

Designer, aluno da Pós Graduação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp.  
wilsonbalves@hotmail.com

**Pedro Hungria Cabral**

Aluno da graduação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Unesp.  
hungriacabral@gmail.com