

# Do DCT à ECT — o resgate da virada na década de 70\*

Sylvia Constant Vergara\*\*

Celso de Oliveira Bello Cavalcanti\*\*\*

Sumário: 1. Introdução; 2. A origem da ECT; 3. Acertos e desacertos do DCT; 4. A grande virada na criação da ECT; 5. Conclusão

Palavras-chave: sucesso; serviços; treinamento de pessoal; sistema postal; centralização.

A ECT como símbolo de produtividade, qualidade e sucesso. Análise do momento da virada: transformação do velho DCT na bem-sucedida ECT.

## From the DCT to the ECT — the redemption at the turn of the 70s

The Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) the postal service covering the whole of the Brazilian territory, enjoys the highest credibility in the eyes of the Brazilian public and is one of the best enterprises in performance.

Historically, in Brazil, the public sector has been considered unproductive, but contrarywise the ECT is outstanding as a symbol of productivity, quality and success, and this circumstance has generated curiosity as to the way such success was made possible.

We started from the premise that success is not a product; then, it would be apposite to investigate its beginnings. Also, it was admitted that the good results manifested themselves in the 70's, when the old Departamento de Correios e Telégrafos (DCT) was transformed into the successful ECT. That was considered the turning point in the life of the organization and from there the article was delimited.

## 1. Introdução

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), empresa de maior credibilidade junto ao público brasileiro e uma das melhores em desempenho, é considerada uma empresa moderna, de sucesso, que presta serviço a todo o Brasil. Lançando-se para além do que o monopólio lhe garante, a ECT presta serviços não-monopolizados, disputando mercado com outras empresas. Na ação, tem tido sucesso expresso em receita, crescimento de vendas, rentabilidade do patrimônio, liquidez geral, capitalização, produtividade (Exame, 1993). A pergunta instigadora é: quando começou a ser construído esse sucesso? Buscar a resposta foi a motivação de uma pesquisa cujas descobertas são o conteúdo do presente artigo.

Como premissa, admitiu-se que sucesso não é um produto, mas um processo e, no caso, cabia investigar-lhe o início. Admitiu-se também que tal gênese remontava à década de 70, quando o velho e improdutivo Departamento dos Correios e Telégrafos (DCT)

\* Artigo recebido em maio e aceito em ago. 1994.

\*\* Professora da EBAP/FGV.

\*\*\* Mestrando do Curso de Mestrado em Administração Pública da EBAP/FGV.

Os autores agradecem ao Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad) a ajuda financeira.

foi transformado na exitosa ECT. Eis aí o que se considera o momento da virada e a delimitação deste estudo.

Como metodologia de investigação optou-se pela utilização de três caminhos, a saber: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo, utilizando a técnica de entrevista aberta, que permite a história oral. Os entrevistados foram presidentes da ECT, empregados do nível gerencial e de assessoramento e empregados de outros níveis.

O presente artigo está estruturado em três momentos. No primeiro busca-se informar a origem da empresa. No segundo, explicitar acertos e desacertos do DCT. O terceiro apresenta o conteúdo da grande virada.

## 2. A origem da ECT

A ECT é popularmente conhecida como Correios, marca que suscita respeito e confiança no sistema de valores dos brasileiros. Tem uma aura que, como alerta Dichter (1964), vai além das características físicas e da superioridade técnica; a aura está associada ao ambiente psicológico e a outros fatores imponderáveis. Como surgiu a empresa? Teve sempre essa imagem desejada?

Conta a história oficial do Brasil que Pero Vaz de Caminha resolveu relatar a descoberta das novas terras ao rei de Portugal e o fez através de uma carta. Dizem alguns historiadores que o envio dessa carta marcou o surgimento dos serviços postais no Brasil. Fantasia? Realidade?

Há de admitir-se que não existia, à época, nenhuma organização político-administrativa nas recém-descobertas “Terras d'Além-Mar” que pudesse sustentar o argumento segundo o qual a carta de Caminha iniciou os serviços postais no país. Mas há de admitir-se, também, que o evento alimentou e alimenta as representações e crenças de muitos dos brasileiros; logo, tem grande valor simbólico e, portanto, relevância.

Foi com a vinda da família real portuguesa para o Brasil que se organizou o serviço postal na colônia, alçada agora à categoria de reino. Foram criados os Correios da Coroa e Província do Rio de Janeiro, com a aprovação do que é considerado o primeiro regulamento postal do Brasil: a Decisão do Reino nº 53, de 22-11-1808.

Em 1822 foi proclamada a independência do Brasil. Mensagem na ocasião entregue a Dom Pedro às margens do rio Ipiranga, em São Paulo, por Paulo Bregaro, fazem-no ser considerado o primeiro carteiro do Brasil.

Adepto de maior liberalismo, Dom Pedro I concedeu franquia postal a todos os jornais, livros e revistas, nacionais e estrangeiros, visando dar aos brasileiros oportunidade de acesso à informação. Um século mais tarde a franquia postal seria estendida a repartições públicas e a políticos das diferentes esferas de governo, contribuindo, dessa forma, para a geração dos déficits orçamentários com os quais os Correios defrontaram-se. Atualmente, a franquia postal não mais é concedida.

O ano de 1840, marcado pela ascensão de Dom Pedro II ao trono brasileiro, foi também aquele no qual Rowland Hill revolucionou os Correios ingleses, criando o primeiro selo postal do mundo. Acompanhando Hill, Dom Pedro II autorizou a emissão de selos postais e criou, em 1843, o primeiro selo adesivo do então império, que é hoje procurado e disputado por colecionadores filatélicos de todo o mundo: o famoso Olho de Boi. O Brasil foi, então, o segundo país do mundo a adotar selo postal adesivo nas suas correspondências.

Foi também dessa época a implantação do Quadro de Carteiros e o início do funcionamento, no Rio de Janeiro, do correio urbano. A cidade foi dividida em distritos postais que, embora muito vagos, seriam os precursores do sistema de distribuição de correspondência atualmente adotado.

Nos últimos anos do império de Dom Pedro II celebrou-se em Berna, Suíça, um tratado internacional relativo à criação da União Geral dos Correios, transformada em 1879 na União Postal Universal (UPU), fórum privilegiado de discussão e encaminhamento de questões comuns dos correios do mundo. O imperador logo promulgou um ato diplomático de adesão ao tratado. Mais de 100 anos após ter-se filiado à UPU, o Brasil sediou o seu XVIII Congresso, levado a efeito no Rio de Janeiro e que contou com a participação de 142 países, representados por 1.434 pessoas. Foi uma importante realização dos Correios brasileiros, que assim puderam neutralizar a desfavorável imagem negativa causada pela desistência de sediar o congresso anterior, em 1962, sob a alegação de não dispor de recursos econômico-financeiros capazes de suportar os encargos.

À proclamação da República do Brasil seguiu-se uma reforma administrativa que subordinou os Correios — ligados desde 1861 ao Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas — ao Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos. Com a extinção desse ministério em 1894, a Repartição Geral dos Correios da República passou a ser vinculada ao Ministério dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas. Mais tarde, com o desdobramento desse ministério, os Correios passaram a integrar o Ministério da Viação e Obras Públicas, ali ficando até a reforma administrativa de 1967. Em 1968, passaram para o Ministério das Comunicações e, em 1969, transformaram-se em empresa pública, a famosa ECT.

Na República Velha os Correios criaram o serviço de encomendas postais (*colis-postaux*), os vales internacionais e as assinaturas postais de revistas e jornais. Era a expansão de seu *portfolio* de serviços.

Oferta e demanda de serviços caminharam juntas e, como consequência, houve necessidade do aumento do quadro de funcionários. Essa circunstância levou o então presidente do Brasil, Epitácio Pessoa, a aprovar em 1921 um novo Regulamento dos Correios, que vigorou até 1951. Novas funções foram criadas e benefícios sociais foram concedidos aos funcionários. Era uma atitude político-administrativa que reconhecia a importância dos Correios para o país e, portanto, institucionalmente o fortalecia.

O ano de 1921 viu ainda o primeiro transporte aéreo de carga postal no território brasileiro, e o de 1923, no território internacional. Era a busca da agilidade organizacional.

Em 1930 terminou no Brasil um ciclo de sua história marcado por organizações públicas dominadas por grandes oligarquias rurais. Deu-se o fim da chamada República Velha e o surgimento do governo “provisório” de Getúlio Vargas, aquele que duraria 15 longos anos. Foram inaugurados um novo aparato de regulação e intervenção econômica e uma estruturação da área social no Estado. Nessa época, organismos coercitivos estatais adquiriram grande expressão e a burocracia se expandiu.

### **3. Acertos e desacertos do DCT**

No bojo das reformas do governo “provisório” foi criado, em 1931, o DCT, pela fusão da Diretoria Geral dos Correios e a Repartição Geral dos Telégrafos. Inaugurou-se

uma nova fase para os lendários Correios da Coroa e Província do Rio de Janeiro do século XIX.

A tarefa de formatação do DCT não foi feita sem dificuldades, já que cada um dos órgãos fundidos era regido por dispositivos regulamentares diferentes. Essa situação perdurou até 1951, quando foi aprovado o Regulamento dos Serviços Postais e Telegráficos.

Apesar das dificuldades, em 1934 os gestores do DCT fundaram a primeira escola específica para treinamento de pessoal especializado na área postal: a Escola de Aperfeiçoamento dos Correios e Telégrafos (EACT), sediada no Rio de Janeiro, no bairro da Tijuca. Era o investimento na qualidade do que, mais tarde, convencionou-se chamar de “recursos humanos”. Tempos depois, na década de 70, a EACT foi desativada.

Em 1937, Vargas instalou o Estado Novo, dando início a uma ditadura que se prolongaria até 1945 sob a justificativa da necessidade de ser alcançada a modernidade. Com o Estado Novo iniciou-se uma forma de governo em que a sociedade brasileira, literalmente, não tinha voz nem voto.

O marco do processo modernizador do Estado brasileiro foi a criação, em 1938, do que se tornaria, na história da administração pública do país, a referência de maior importância e significado nos esforços posteriores de transformação das estruturas públicas: o Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp). Esse órgão introduziu na organização pública os princípios da administração científica. Segundo Wahrlich (1974), inspirou-se na melhor fonte disponível à época, ou seja, no modelo taylorista — fayoliano — burocrático.

Para viabilizar a “administração científica”, entrou em campo um corpo de técnicos altamente qualificados na área organizacional. Foram os técnicos do Dasp que, introduzindo no serviço público critérios de racionalidade, a principal crença do paradigma mecanicista, promoveram reformas no serviço de pessoal, na administração de material, na administração orçamentária, bem como iniciaram a revisão das estruturas organizacionais.

As ações levadas a efeito pelos órgãos da administração federal na busca da implementação das reformas preconizadas apoiavam-se nos seguintes marcos daspianos: a) igualdade de oportunidade para ingresso no serviço público — era o “sistema de mérito”, característico da organização burocrática; b) planos gerais e uniformes de classificação de cargos e fixação de salários; c) globalismo na aplicação, isto é, uma reforma que dizia respeito a todo o serviço público. Era a generalização, própria da abordagem clássica da administração.

Apesar de todas as críticas que possam ser feitas, a contribuição do Dasp à organização do serviço público brasileiro é, sem dúvida, relevante. Mudanças foram feitas; é verdade que pouco se levou em conta sua aceitação ou não pelos funcionários, o que pode indignar mentes democráticas, mas foram feitas. Parece mesmo correto afirmar que a reforma, segundo os marcos daspianos, foi possível graças à orientação de um regime político extremamente forte, com poderes excepcionais para implantá-la. Não se fugia do paradigma mecanicista nem no campo político.

Na busca da eficiência, as estratégias daspianas privilegiavam o que era designado como atividades-meio. Sistemas administrativos foram simplificados em um momento histórico no qual a ideologia dominante era a pragmática e tecnológica. Dentro dos princípios de administração científica disseminados pelo Dasp, os Correios foram organizados da mesma forma que os demais órgãos da administração pública federal.

A década de 40 e o início da de 50 foram pródigos para o DCT. Instrumentos técnico-jurídicos que facilitaram a sua operacionalidade e garantiram sua existência foram conquistados. É possível identificar: a) a criação do Correio Aéreo Nacional (CAN); b) a obrigatoriedade do transporte de malas postais pelas empresas de aviação; c) o início da triagem manual de correspondência, no Rio de Janeiro; d) a regulamentação dos Serviços Postais e de Telecomunicações, definindo que seriam monopólio da União o transporte, a distribuição no território nacional e a expedição para o exterior de objetos de correspondência com caráter de mensagem. Já então a força da marca Correios e a sigla DCT indicavam não uma simples organização pública, mas uma instituição nacional.

A década de 60 revelou aguda crise econômica, política e social do país. O golpe militar de 1964 retomou a modernização autoritária de 30 e intensificou o poder intervencionista do Estado.

Logo no primeiro ano do governo do marechal Castelo Branco, o primeiro presidente da Revolução de 1964, foi criada a Comissão Especial da Reforma Administrativa (Comestra), cuja finalidade era examinar projetos já elaborados, além de preparar e consolidar novos projetos considerados fundamentais para a obtenção de melhorias na produtividade da administração federal. A meta era adaptar a máquina administrativa ao novo papel a ser desempenhado pelo Estado na vida nacional.

Pouco mais de dois anos depois de iniciados os trabalhos da Comissão, estava pronto e aprovado o Decreto-lei nº 200 de 1967, instrumento de gestão dos negócios públicos que tinha como princípios fundamentais o planejamento sistêmico, a coordenação, a descentralização, a delegação de competências e o controle.

Dentro da filosofia da reforma, explicitada nos princípios fundamentais do Decreto-lei nº 200, a administração pública foi classificada como direta e indireta. A primeira compreendia as instituições ligadas diretamente à Presidência da República e aos ministérios; a segunda, as organizações com personalidade jurídica própria, denominadas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, supervisionadas e controladas pela União, mas com certas regras da iniciativa privada que incluíam, por exemplo, autonomia político-administrativa no gerenciamento dos negócios.

A descentralização foi ponto a merecer destaque no conjunto de medidas prescritas pelo Decreto-lei nº 200. Significava, entre outras coisas, transferir para a iniciativa privada, através de contratos, convênios ou outros instrumentos quaisquer, a execução de serviços e obras para os quais o governo não tivesse vocação.

À época, buscava-se evitar o crescimento desmesurado da máquina administrativa. Houve então estímulo à contratação de empresas privadas, o que, contraditoriamente, não impediu a expansão das organizações da administração indireta. Ao contrário, na década de 80, por exemplo, as empresas estatais tinham alcançado números incontroláveis, e a burocracia, dimensão gigantesca.

Outra mudança viabilizada pelo Decreto-lei nº 200 dizia respeito à possibilidade de órgãos do governo fazerem contratações de funcionários pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que rege o setor privado. Com essa medida buscava-se diminuir, até à extinção, o número de funcionários com estabilidade garantida pelo regime do estatuto dos funcionários públicos. Esperava-se dar ao Estado poder para manter relações de trabalho que estivessem atreladas à produtividade.

Um olhar sobre o DCT, contudo, mostrava que, apesar de todos os esforços levados a efeito desde o tempo do Brasil-Colônia, os Correios eram improdutivos. Os funcionários revelavam insatisfação e desmotivação e não dispunham de nenhum tipo de treina-

mento. Como resultado, os clientes também manifestavam sua insatisfação. Os serviços eram os convencionais, de transporte de cartas e telegramas, e mal prestados. Os métodos eram obsoletos, como, por exemplo, a triagem de correspondência. As tarifas eram aviltadas. Os recursos provinham do Tesouro Nacional, que recolhia a arrecadação do DCT. As instalações eram precárias. Havia sucateamento.

Relatório mandado elaborar no primeiro governo militar denunciava que a violação do monopólio estatal, instituído em 1939, era praticada por particulares que faziam a coleta, o transporte e a distribuição de correspondência agrupada para diversas empresas.

Apesar de todas as intervenções de conteúdo corretivo levadas a efeito pelos administradores revolucionários de 1964, o cenário de improdutividade do DCT praticamente não mudou. Mas os Correios eram ainda um elemento de integração do país. Integração tem grande valor, seja do ponto de vista geopolítico, tecnológico, ou simbólico. Se assim é, investir nos Correios revelava sabedoria.

Foi diante dessa percepção, e no quadro de modificações profundas no aparato burocrático estatal, que o Decreto-lei nº 509, de 20-3-1969, transformou o DCT na ECT.

#### 4. A grande virada na criação da ECT

A ECT, substituindo o velho e decadente DCT, vinha agora com personalidade jurídica própria, vinculada ao Ministério das Comunicações e gozando de autonomia e flexibilidade para promover as mudanças desejadas.

O general Rubem Rosado, já falecido, foi o presidente da transição. À época do Decreto nº 509 dirigia o DCT e, durante oito meses, dirigiu a ECT. Na criação da empresa teve ele grande participação, já que possuía influência junto ao então presidente da República, general Arthur da Costa e Silva. Mas o responsável pela grande virada foi Haroldo Corrêa de Mattos.

Coronel reformado do Exército brasileiro à época, em 1969 Mattos assumiu a presidência dos Correios. Segundo Paulo Machado Belém Filho, que ingressou na ECT como estagiário e alcançou a chefia do órgão de planejamento, a Mattos é atribuída a visão estratégica da empresa. Na entrevista concedida, afirmou Belém Filho: “Ele viu e agiu” Em terminologia dos dias de hoje, Mattos seria considerado um *rainmaker*, um “fazedor de chuva”, um mestre do *turnaround*, a arte de fazer organizações reviverem. A missão dos *rainmakers* é assumir a direção de uma organização plena de problemas, desacreditada por funcionários e clientes, e torná-la uma organização de sucesso. Foi essa a tarefa de Mattos.

Na entrevista, Mattos asseverou que a ECT nasceu anacrônica, já que foi herança do DCT. Suas instalações eram dimensionadas para as demandas do início do século, conforme Mattos, “época de intercâmbio escasso de idéias, e de transportes lentos”. Correspondência e objetos não chegavam em tempo útil e até nem chegavam, o que chegava, e rapidamente, era a insatisfação dos clientes.

Ademais, os procedimentos gerenciais nem mesmo obedeciam ao modelo implantado no serviço público pelo Dasp na distante década de 30, já que incorporavam clientelismo político, empreguismo e forte centralização. O inchamento ocasionado pela absorção de funcionários de diferentes órgãos do governo federal durante anos, pessoas cuja formação e habilidade profissional distanciavam-se da especificidade dos Correios, descaracterizava o quadro de pessoal.

Além do inchaço, existia, informalmente, a figura do “gronga”, pessoa “subcontratada” por funcionários para substituí-los nos postos, com a aceitação tácita das chefias, que assim legitimavam essa equivocada relação de trabalho, ainda existente em muitas organizações brasileiras.

Compunham esse quadro tarifas postais defasadas, aviltando as receitas de tal forma, que a folha de salários era quatro vezes o valor arrecadado. Vale, porém, uma ressalva. Em termos de finanças, nem sempre as coisas foram assim, pois documentos informam que na década de 40 o velho DCT apresentou equilíbrio orçamentário, chegando a superávits nos anos de 1943 e 1945.

Mattos buscou mudar a situação desalentadora herdada do DCT, dando um tratamento mais técnico aos negócios da ECT, de modo a adequá-la aos moldes das empresas privadas mais produtivas. Desde logo, no entanto, foi possível compreender que seria difícil alcançar balanços equilibrados em todas as diretorias regionais dos Correios. Desenvolvimentos regionais desiguais implicavam demandas diferenciadas pelos serviços. Em uma política compensatória foi encontrada a solução: os prejuízos inevitáveis proporcionados pelas regiões nas quais o poder aquisitivo das pessoas era baixo e o analfabetismo, inibidor de mensagens escritas, era alto deveriam ser cobertos pelo lucro obtido nas regiões mais desenvolvidas. Do ponto de vista mercadológico, dever-se-ia, talvez, investir nos mercados rentáveis, mas contra isso ressaltava a imagem dos Correios como fator de integração nacional. Essa imagem não poderia ficar perdida. Décadas depois, o conceito segundo o qual uns negócios compensam outros seria desenvolvido por Porter (1980). Segundo ele, a “vaca caixeira”, expressão pela qual designa negócios com parcela relativa alta em mercados de baixo crescimento, produz um bom fluxo de caixa que pode ser empregado para financiar outros negócios, como os “cães”, termo com que denomina os negócios com parcela relativa baixa em mercados de baixo crescimento.

A empresa moderna e rentável da visão de Mattos precisou romper com práticas e tradições administrativas moldadas nos anos 30. Assim, o planejamento foi introduzido, as improvisações foram inibidas, um banco de dados confiável foi desenvolvido e índices de produtividade passaram a ser pesquisados.

Um novo formato organizacional substituiu o antigo, que apresentava carência de linhas de comando e, contraditoriamente, inúmeras chefias distribuídas como um imenso candelabro a tentar compensar, de um lado, a improdutividade muitas vezes justificada pela baixa remuneração dos funcionários e, de outro, o apadrinhamento político. Basta ver, por exemplo, que as diretorias regionais eram antes criadas nas cidades importantes de estados cujos políticos detinham poder e influência junto ao governo federal; eram em número de 33 em 1967.

Com base nos elementos constantes dos relatórios referentes aos primeiros quatro anos de vida da ECT, é possível perceber os esforços de sua direção para fixar uma política visando à recuperação da imagem dos Correios. A operacionalização dessa política envolveu quatro grandes e fundamentais orientações: a) formação, aperfeiçoamento e incentivo do pessoal; b) arquitetura organizacional mais ágil, apropriada aos vertiginosos avanços das conquistas tecnológicas do mundo contemporâneo; c) auto-suficiência financeira; d) oferta de serviços capazes de responder às necessidades do cliente.

No discurso de posse, Mattos afirmou sua fé no ser humano como gerador de riqueza e deixou antever sua política de “recursos humanos” para a recém-criada empresa. Disse ele:

“Acredito no homem, dignificado e cioso do seu valor, como base de qualquer empreendimento. Se assim creio, volto-me para aqueles que honestamente deram o melhor de si mesmos ao engrandecimento desta casa.

A eles concederei as oportunidades. Valendo-me de seu concurso, estimulando o aperfeiçoamento profissional, instituindo critérios de seleção exclusivamente no mérito individual, diligenciarei separar o joio do trigo, a fim de evitar que a inépcia, a incúria, a displicência de uns poucos desmereça a dedicação e a competência da maioria.”

E continua, explicitando que, por outro lado, acreditava que pela geração de riquezas o homem deveria receber a justa recompensa: “Julgo ser a todos facultado aspirar a paga justa e compensadora pelo trabalho realizado”.

Mas sinaliza para a reforma que viria, no sentido de tornar os Correios produtivos, rentáveis: “Se assim entendo, cuidarei de estabelecer padrões salariais compatíveis com as responsabilidades e tarefas de cada grupo, sem perder de vista, todavia, que as empresas devem viver à custa de recursos próprios”.

E adverte: “Não é lícito, portanto, acrescer despesas sem um correspondente reforço na receita e para alcançá-lo não há como fugir ao receituário que classicamente prescreve: oferecer produtos de qualidade para conquistar mercados”.

O efetivo da ECT em dezembro de 1970 era de 63.312 funcionários (ECT, 1970), distribuídos por todo o território nacional, mas com concentração nos grandes centros. No nível micro, o número de empregados por agência era, proporcionalmente, muito maior do que o número de agências e os serviços prestados recomendariam. Urgia modificar essa situação.

Se a reforma daspians foi possível graças à ditadura Vargas, a implantação da ECT o foi graças ao regime militar. Pelo menos essa é a opinião de Mattos, que afirmou ter ficado “quatro anos, quatro meses e quatro dias” na direção da ECT. Em ambas as reformas havia propósitos claramente definidos e vontade governamental de torná-los realidade. A racionalidade instrumental, aquela que, segundo Max Weber, adapta os fins aos meios, fazia-se presente.

As questões relativas ao regime militar transpareceram nas entrevistas realizadas com pessoas oriundas do antigo DCT e com as novas contratadas da ECT. De certa forma, há congruência com as palavras de Mattos, pois falam em disciplina, hierarquia e rigidez quase militar como atributos essenciais ao adequado funcionamento da empresa. “Disciplina é fundamental nos Correios”, assevera, por exemplo, Belém Filho. Diz ele na entrevista concedida: “Hoje temos 25.000 carteiros na rua. Têm de ser disciplinados”.

Na busca de informações, duas entrevistas foram marcantes em referência ao regime militar: uma, concedida por um empregado de linha, ou seja, da área operacional; outra, por um empregado da área de “inteligência”, a formuladora de diretrizes. O primeiro falava com certa nostalgia do tempo dos militares, quando tudo era fácil de ser conseguido. O segundo identificava as fontes de poder, que, na época, eram: a Presidência, amparada pelo Exército; a Diretoria de Serviços Postais, apoiada pela Aeronáutica; e a Diretoria de Pessoal, suportada pela Marinha. É possível, pois, inferir que o paradigma mecanicista exercia uma atração bastante forte na administração da ECT naqueles anos iniciais, devido, principalmente, à formação militar de seus gestores.

Por outro lado, o princípio da descentralização previsto no Decreto nº 200 legitimaria para a futura ECT a contratação de serviços de assistência técnica, tanto no mercado privado nacional quanto no internacional. Eis a face interessante da descentralização. Os serviços foram fundamentais para o sucesso da ECT. A idéia básica de modernidade esta-

va, pois, centrada na utilização de tecnologias já existentes e de experiências vividas e na realização de parcerias.

Assim, a primeira consultoria internacional deu-se através de um especialista da UPU, José Luiz Saez Bonilla, enviado ao Brasil no início de 1970 para encarregar-se, em um prazo de dois meses, da avaliação da situação dos Correios. O relatório desse especialista previu a permanência de oito técnicos estrangeiros no Brasil, por cinco anos, para prestação de consultoria geral e assessoria em cursos de formação e de especialização em administração postal. O documento, aprovado pelo governo brasileiro, foi encaminhado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), que aprovou o seu desenvolvimento e financiou parte de seu custo. Na decisão por formação e aperfeiçoamento de pessoal com ajuda externa, também foi posto em execução, em 1971, um projeto com oito voluntários do Corpo da Paz (Peace Corps) do governo americano, com a finalidade de transmitir, nas sedes das diretorias regionais e agências do interior, técnicas de serviços para pessoal de nível médio e operacional (ECT, 1973).

Mas os Correios necessitavam, ainda, contratar serviços com conhecimento específico em atividades postais, para promover a sua grande virada. E o fez no mercado internacional, contratando, após análise de diversas propostas, a Société Mixte pour l'Étude et le Développement de la Technique de les Centres Postaux Mécánisés (Somespost), empresa de consultoria vinculada ao Ministério das Comunicações da França.

Foram dois os contratos firmados com a Somespost. O primeiro, em 1971, teve por objetivo a diagnose global da empresa, de modo a tornar possível a avaliação técnica do serviço postal no Brasil. O segundo, decorrência dos produtos do primeiro, permitiu uma série de estudos realizados por uma equipe mista formada por 411 pessoas, sendo 41 técnicos franceses, 285 técnicos brasileiros e 85 funcionários de apoio.

Esse segundo contrato objetivou, basicamente, elaborar um plano de modernização dos Correios, privilegiando todas as principais funções relativas à sua missão de prestadora de serviços. Foi uma decisão pela rápida modernização da ECT, que recebeu o sugestivo nome de Projeto Eco, cuja sigla significava que “o projeto não deveria limitar-se a realizações de ordem material, mas ter profunda ressonância, um ‘eco’ em todo o Correio Brasileiro” (ECT-Somespost, 1974). Belém Filho, que trabalhou no projeto, afirma que o último francês deixou a ECT em 1978, quando terminou o contrato.

Também no mercado nacional os Correios buscaram assistência técnica. Foram contratadas as empresas de consultoria Boucinhas, Campos, Coopers e Lybrand para a organização de seu sistema de recursos humanos. Assim, a consultoria desenvolveu estudos e projetos referentes: a) à classificação de cargos; b) à estrutura de salários; c) ao recrutamento; d) à promoção; e) ao treinamento. Com financiamento da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), os trabalhos tiveram início em 1971 e encerraram em 1973.

O treinamento mereceu tratamento prioritário da administração dos Correios, tendo sido a base da grande virada. Convênio firmado com a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, em agosto de 1971, permitiu a formação de pessoal no curso superior de administração postal, especialmente organizado para a ECT e com duração de seis semestres. O convênio celebrado formou, durante seus oito anos de vigência, 184 administradores postais. Para o pessoal dos níveis médio e operacional foram organizados cursos com duração de sete e de três meses, respectivamente, realizados na lendária EACT, reformada e dotada de equipamento de ensino para atender cerca de 200 alunos. Também para carteiros, a força motriz dos Correios, foram programados cursos regulares para serem levados a efeito nas diretorias, com duração de duas semanas. Buscou-se a qualidade

através da formação, do aperfeiçoamento e da especialização do pessoal. Foi a virada da profissionalização.

Ainda no ano de 1971 foi dado início e prosseguimento à construção de três de seis Centros de Treinamento, localizados em Recife, Porto Alegre e Bauru, para atender a cerca de 200 alunos cada um. As dimensões continentais do Brasil requeriam, do ponto de vista econômico e cultural, que as ações de treinamento fossem descentralizadas.

Em entrevista concedida, Irapoan Cavalcanti, professor da EBAP/FGV e um dos consultores anteriores à chegada da Somespost, afirmou que a utilização dos opostos centralização/descentralização foi uma opção da grande virada. Foi por estarem com ela sintonizados que os dirigentes da ECT criaram mais tarde, em 1977, a Coordenação Geral de Ensino que deu origem à Escola Superior de Administração Postal (Esap), inaugurada em 1978, em Brasília, que passou a formar diretamente os administradores postais, em substituição à PUC-Rio.

Como se pode depreender, a ECT investia nas pessoas como um dos pilares para a mudança sistêmica desejada, mesmo que tal investimento fosse fundamentado no paradigma mecanicista. Por exemplo, acreditava-se, como Mattos mencionou, que para tarefas rotineiras não cabia a improvisação ou a criatividade do empregado, sob pena de perderem-se a agilidade, a uniformidade e a qualidade dos serviços prestados.

A questão da formação de pessoal especializado diretamente pela ECT merece atenção. Estaria nos valores do sistema de treinamento implantado a razão do sucesso da ECT?

A década de 70 ficou conhecida como a do “milagre brasileiro”. Caracterizava-se a crença no desenvolvimento econômico e no poder da técnica. Na administração pública via-se a figura do tecnocrata. Para este, a competência das pessoas parecia ser o grande desafio da recuperação dos Correios. Os relatórios consultados e as entrevistas realizadas sempre enfatizavam o despreparo do quadro funcional da empresa.

No biênio 1970/71 a ECT enfrentou um grande desafio nos seus esforços de capacitação de pessoal ao treinar 33.252 funcionários, ou seja, cerca de metade do efetivo, que freqüentaram cursos intensivos de várias naturezas. Esse expressivo número foi alcançado graças à figura do “instrutor multiplicador”, empregado especialmente treinado para viajar às diretorias regionais e treinar novos agentes e, assim, formar instrutores locais para desenvolverem programas previamente determinados.

Outro desafio foi enfrentar as anomalias produzidas pelos diferentes regimes jurídicos da empresa, que convivia com funcionários regidos pelo Estatuto do Funcionário Público e aqueles subordinados à CLT. Essa situação de duplicidade de regimes provocava distorções nas folhas de pagamento, devidas a diferentes tabelas de remuneração, e tornava insatisfeitas as pessoas, com reflexo na produtividade e na qualidade dos serviços prestados. A duplicidade foi, gradativamente, alterada, até que em 1976 a ECT passou a contar com pessoal regido apenas pela CLT. Na ocasião, a empresa dispunha de 56.291 empregados.

Uma nova forma de ver os Correios passou a ser disseminada por Mattos: a ECT deveria cumprir sua missão em um contexto de integração nacional e voltada para a satisfação dos clientes. Conhecer-lhes as necessidades, demandas e interesses impunha-se ao lado da realização de três atributos de qualidade dos serviços postais: segurança, regularidade, celeridade.

A flexibilidade organizacional foi introduzida na empresa, de modo a permitir a utilização mais produtiva de seus recursos. Buscou-se eliminar a rigidez estrutural do velho

DCT, paradoxalmente permeável a manipulações políticas, em favor de uma estrutura capaz de atender às exigências crescentes e legítimas de um cliente pertencente a um mundo de rápidas transformações e altos níveis de incerteza. Conceitos característicos do paradigma orgânico, como os de diferenciação e integração e articulação com o ambiente, foram operacionalizados. As agências foram dimensionadas de forma diversificada, e unidades menores, suas satélites, como postos de correios, balcões postais e agências postais móveis, compuseram uma rede interdependente para atuar em sintonia com o ambiente.

Foi nesse contexto que se lançou o Plano Nacional de Encaminhamento Postal. Visava a uma completa reformulação do sistema postal, na forma de um plano trienal para ser executado no período 1972-74, envolvendo as quatro atividades básicas de uma organização de correios: coleta, triagem, transporte e distribuição de objetos postados.

A atividade de coleta de correspondência é, essencialmente, desenvolvida nas unidades de execução da empresa, as operacionais, que formam a rede postal nacional. Buscou-se não só a expansão da rede, como também um programa de disseminação de caixas de coleta de correspondência em locais públicos. Para garantir-lhe sucesso, o programa foi atrelado a três projetos: padronização dos envelopes e papéis de carta, selos com goma tropicalizada e postos de venda de selos.

A atividade de triagem, certamente a que necessita de maior controle, compõe-se de um processo de convergência e de dispersão no ponto de destino da correspondência, exige grande quantidade de mão-de-obra especializada e é o ponto crítico do sistema. Não sendo capaz de rejeitar a correspondência, mesmo quando o sistema está saturado, a triagem é o elo mais sujeito a estrangulamento do sistema e, em conseqüência, constitui o regulador do fluxo postal.

Para o controle dessa operação foram estabelecidos padrões de qualidade de serviço. A peça fundamental para a melhoria dos padrões foi o lançamento, em 1971, do Código de Endereçamento Postal (CEP). O CEP é um recurso tecnológico que visa agilizar e racionalizar as operações de triagem e distribuição. Indica a codificação numérica dos estados, municípios e logradouros brasileiros, que o usuário deverá explicitar no endereçamento de suas cartas, telegramas e objetos.

Os Correios passaram a introduzir conceitos de produtividade nas unidades de produção, promoveram treinamento de pessoal para operar as máquinas de triagem, realizaram alterações no *layout* das instalações e nas condições físicas de trabalho e estimularam o pessoal para os aspectos fundamentais do processo de triagem. O empregado passou a compreender as tarefas sucessivas que compõem o processo, estando, portanto, apto a intervir no sistema, a ponto de substituir ou complementar a máquina em caso de pane ou de excesso de demanda. O atributo de celeridade deixou de ser negligenciado sob qualquer condição. A flexibilização das tarefas e o aprendizado passaram a compor o processo operacional da empresa.

Já a atividade de transporte de correspondência compreende um sistema integrado de transporte de malas postais, composto dos subsistemas de superfície e aéreo.

Quanto à atividade de distribuição da correspondência, é desenvolvida pelo quadro de carteiros, especificamente treinado para a entrega domiciliar de objetos postais, cartas e telegramas.

Na busca da modernidade e da construção de seu sucesso, a ECT enfrentou os problemas de forma seletiva, procurando, a par do investimento nas pessoas, dinamizar o serviço postal nas áreas geográficas onde o grande volume de tráfego demandava melho-

res serviços, maior segurança e confiabilidade para o público usuário. Era a política compensatória mencionada, orientando a trajetória da ECT.

Iniciativas importantes, desencadeadas no início dos anos 70, merecem ser destacadas: a) implantação do Centro de Triagem Mecanizada de São Paulo; b) estudos para reformulação dos distritos de distribuição domiciliar dos grandes centros urbanos; c) ampliação do Serviço Especial de Entrega Rápida (Seer), que, criado em 1954, restringia-se ao eixo Rio-São Paulo; d) implantação, em 19 diretorias regionais, do Serviço Especial de Entrega de Documentos (Seed); e) instalação de postos dos Correios, com pessoas cedidas pela municipalidade, nos locais onde havia carência de serviço postal e de condições para oferecer receita que justificasse a existência de uma agência. Provavelmente estaria aí a semente do sistema de *franchise* hoje largamente utilizado pela ECT.

Vale mencionar que a área telegráfica dos Correios, naqueles tempos iniciais, foi prejudicada pela expectativa de criação da Telebrás Telegráfica S.A. (Teletel), pelo governo, que deveria absorver os serviços pertinentes e definir uma política apropriada para o setor. As ações nessa área foram bastante modestas até 1975 quando, abandonada a idéia de criação da Teletel, a ECT dedicou-se a promover o desenvolvimento do setor e, conseqüentemente, buscar mercado.

Na área de finanças e economia, a construção do sucesso da ECT passou pela criação do Departamento de Finanças, com atribuições de coordenar o sistema orçamentário empregando modernas técnicas de planejamento. As normas de serviço, conforme preconiza o modelo burocrático, foram consolidadas em documentos, que eram mais de 130. As normas foram repassadas para o pessoal das 33 diretorias regionais, através de seminários e treinamento específico. O Sistema de Orçamento-Programa implantado conciliava objetivos de pagamento com programas, subprogramas e projetos definidos pela política da empresa.

## 5. Conclusão

A ECT buscou tornar-se uma empresa produtiva e de qualidade na prestação de serviços públicos, resgatando muito do que fora perdido do DCT e, também, inovando. O primeiro momento foi vencido. A empresa foi dinamizada, a qualidade dos serviços prestados melhorada, uma conformação administrativa coerente com o mundo contemporâneo perseguida. A grande virada aconteceu. Superada essa fase de projetos, de planos, de superação da estagnação tecnológica, de criação, chega a hora do crescimento, da exploração. Mas isso fica para outro estudo.

## Referências bibliográficas

Brasil. *O DCT no governo do marechal Humberto de Alencar Castello Branco*. Ministério de Viação e Obras Públicas, s/d.

Dichter, Ernest. *Handbook of consumer motivations*. New York, McGraw-Hill, 1964.

Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. *Relatórios*. Rio de Janeiro/Brasília, 1970-71-72-73-74.

ECT-Somespost. Modernização dos serviços postais. *Relatório síntese global*. 1974.

*Exame*. Melhores e maiores. São Paulo, Abril, ago. 1993. p. 237-9.

Mattos, Haroldo Correa. Palestra proferida no Instituto de Engenharia de São Paulo, set. 1970, mimeog.

Porter, Michael E. *Competitive strategy*. Macmillan, Free Press, 1980.

Wahrlich, Beatriz. Reforma administrativa federal: passado e presente. *Revista de Administração Pública — RAP*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 8(2):27-75, abr./jun., 1974.