

Administração e Produtividade

EURICO REZENDE

O tema que nos conduz a esta honrosa intervivência tem, sem dúvida, as suas raízes principais adentradas nos canteiros da natureza e do programa do DASP.

Com efeito, quando se procura focar, no ângulo público, o binômio *Administração e Produtividade*, a vigilância de nossa atenção há de conectar-se, sobretudo, com a política de recrutamento e de aperfeiçoamento de pessoal, de envôlta com tôdas as consequências e implicações a ela inerentes.

Organizar para progredir, eis o lema que deve enflorar o ideal dos países vocacionados para a emancipação nacional e o respeito internacional.

Sem desenvolvimento científico, não há desenvolvimento técnico.

Sem desenvolvimento técnico, não há desenvolvimento econômico.

Sem desenvolvimento econômico, não há desenvolvimento social.

Sem desenvolvimento social, não há estabilidade política.

Dai, então, compreender-se, tranqüilamente, o papel fundamental do vosso Departamento, eis que os padrões científicos e técnicos da comunidade funcional são os instrumentos válidos, sem os quais a improvisação, a inoperância e a perplexidade ainda continuarão, no perpassar de longos anos, a negar liberação à plenitude de nossas potencialidades materiais e culturais.

Inobstante, o DASP vem sendo impedido de, integralmente, realizar a seriedade das metas que a lei lhe confiou, no que concerne ao contrôle da política de pessoal capaz.

Nesse sentido, a estatística oficial revela esta verdade mil vezes maldita: apenas 10% do nosso funcionalismo civil constituem safra decorrente de concursos.

Paradoxalmente, a hostilidade ao sistema do mérito tem partido do Congresso e, algumas vezes, do próprio Poder Judiciário, e sempre com a conivência omissiva (decorso do decêndio sem manifestação) ou ativa (sanção) do Poder Executivo.

Tudo isso se fez, e desbragadamente, apesar de as Constituições brasileiras, a partir da de 1934, determinarem rigidez seletiva na admissão de servidores, salvante a ocorrência transitória da Carta de 1946, plenamente justificável, porque ali se tratava de uma benemerência decretada em momento alto e jubilar da vida nacional.

Durante nosso processo histórico e político, temos assimilado a alternância de bons e maus exemplos norte-americanos.

Por quê, então, na abrangência da imitação, não importamos, por exemplo, o método tradicional, no que respeita ao funcionalismo, seguido, inflexivelmente, pela grande nação do norte?

Ali, em 1960, o Poder Executivo possuía 2.398.705 cargos. Dêsse quantitativo, 2.050.939 foram providos através do sistema do mérito, atingindo, por via de consequência, quase 90% de aproveitamento seletivo.

Hoje, no Brasil, o mérito vive, como dissemos, na casa, melhor seria dizer, na choupana de 10%. Mais do que esse percentual, os Estados Unidos já possuíam em 1884, época dos nossos avós, e do nosso Império.

Não se entendam essas observações como reconhecimento da frustração ou da inoperância do DASP. Entenda-se, tão-somente, como um desencanto, pois a sua magnitude e as suas realizações se constituem numa constância do aplauso público e da prestação de heróicos serviços à Nação. Mas se o altiplano institucional dêste País se houvesse submetido, nestes trinta anos, à hierarquia dos mandamentos constitucionais, sua obra teria sido completa e teríamos alcançado um melhor estágio de civilização administrativa.

Todos devemos estar convictos, porém, agora de que uma nova era surgiu para a dignificação do serviço público, em termos de sistema de mérito.

O novo comando constitucional reproduziu os preceitos congêneres das Cartas proscritas. E o fez de modo severo, através das disposições claras e peremptórias dos artigos 95, § 1º, 99, § 1º. E foi além, inovando: federalizou a exigência saneadora, impondo as normas seletivas, expressamente, aos Estados e aos Municípios, consoante sentença o art. 13, nº V.

Convém ainda ressaltar que a jovem Constituição liquidou as históricas resistências ao sistema do mérito, que privilegiavam as instituições parlamentares e judiciárias, onde ocorriam os festivos de clubes fechados em matéria de criação de cargos, exasperação de vencimentos e vantagens e realejo de livres nomeações.

Dai porque seja-nos lícito proclamar que a nova Constituição do Brasil se apresenta, também, como uma valiosa oferta de ferreamentos inoxidáveis ao DASP para a consecução dos seus altos objetivos de aperfeiçoamento da Administração Pública.

Dentro do tema que nos propusemos, procuraremos analisar e dimensionar as implicações da *administração* e da *produtividade*, como ciências.

Não podemos considerar simplesmente a primeira como sendo a ação de administrar, ou gestão de negócios públicos e privados; nem considerar a segunda como sendo a proporção entre uma produção adicional e o capital empregado para acarretar esta produção.

Noutros termos, conforme definição de alguns economistas, a produtividade expressa o grau marginal de intensidade de capital. Conseqüentemente, temos que ir mais além em conjecturas e análises, pois o conceito de *administração* é amplo e praticamente envolve tôdas as ciências humanas, a pura e as exatas, e pode, em síntese, ser assim definido: administração é a efetivação de realizações em todos os campos da atividade humana.

No que tange à administração como ciência, podemos afirmar que o seu êxito depende, em grande parte, da intuição, da seleção e do treinamento do pessoal empregado na execução de tarefas específicas. A propósito, merece invocado o pensamento de BEARD: "Se entendermos que a ciência é algo que nos habilita a atribuir valores matemáticos às particularidades observadas e, em conseqüência, a exprimir os resultados através de equações diferenciais, a Administração não será uma ciência. Sob este ponto-de-vista, talvez a astrofísica pudesse ser considerada ciência; mas convém lembrar que as leis mecânicas do Universo nada nos dizem sobre a côr e a composição das estrêlas, nem conseguiram, até agora, explicar, satisfatoriamente, distúrbios e explosões que parecem acidentais.

Se, entretanto, empregarmos a palavra ciência tendo em vista um conjunto de conhecimentos derivados da observação e da experimentação, formando um sistema de regras cuja aplicabilidade a própria experiência haja demonstrado, permitindo, inclusive, efetuar previsões, poderemos, então, falar em Ciência da Administração".

Já se perdeu na poeira do passado o conceito no sentido de que a Ciência da Administração é pertinente, exclusivamente, à Administração Pública. Administração é, obviamente, gênero, e administração pública é espécie desse gênero, conforme Fayol demonstrou no II Congresso Internacional de Ciências de Administração, em Bruxelas, no ano de 1923.

Algumas pessoas supõem que a Ciência da Administração é aplicável à Administração Pública; outras, que é somente aplicável à Administração de Empresas. Taylor, entretanto, espancou a controvérsia, ao afirmar no início do século:

“Esperamos que os leitores compreendam que estes princípios podem ser aplicados, com resultados satisfatórios, a todas as formas de atividade humana, desde a economia doméstica às questões mais complexas de administração das várias instituições que as necessidades da vida social criaram, como a exploração de fazendas, a direção de casas de comércio, grandes ou pequenas, a administração de igrejas, de instituições filantrópicas, de universidades e ao funcionamento dos serviços públicos.”

O âmbito de aplicação das novas técnicas, apoiado na Ciência da Administração, é, pois, irrestrito.

Da mesma forma que um engenheiro, aqui, diante dos senhores, teria condições de falar sobre os sistemas de controle e reavaliação do rendimento do trabalho dentro da sua construtora, poderia o médico discorrer sobre a administração e a produtividade no setor hospitalar.

Enfim, tanto a administração com a produtividade são ciências vinculadas, pelas suas implicações, com as demais ciências que se conhecem, das quais não podem prescindir como meio para sua estruturação e desenvolvimento.

No Brasil, de 20 anos a esta parte, busca-se fazer administração em moldes científicos, notadamente no que concerne à realização de metas sócio-econômicas.

Exemplo dêsse novo estágio é o Programa Estratégico do atual Governo, já elaborado e cuja vigência trienal terá início em 1968.

Sobre esse documento, que exprime as diretrizes da Administração planejada, pretendemos acionar nossos comentários.

A estratégia oficial ali proposta visa a associar *administração* e *produtividade*. Mas essa tarefa vem sendo dificultada por fatores diversos, sobretudo o período de decisiva transição que se opera no País, as pressões sociais solicitando a drenagem de recursos técnicos e financeiros para o desenvolvimento e este subordinado às limitações decorrentes do combate à renitência inflacionária.

Como ponto de referência, partimos da premissa de que qualquer plano é bom, desde que os princípios que norteiam a assistência econômica sejam efetivamente válidos dentro da realidade que se procura afetar e explorar.

Para isso, os responsáveis pela elaboração do projeto, antes de efetuar os esboços preliminares, tiveram o cuidado de pesquisar a realidade brasileira, para que tão-somente a verdade e a franqueza presidissem aos objetivos básicos, às diretrizes de política econômica e ao programa estratégico.

Planos, estudos e trabalhos práticos exigem administração objetiva, como, também, um esforço organizado por pessoas que tenham estabelecido o que deva ser feito e como fazê-lo.

Podemos considerar que o programa de ação do atual Governo foi estabelecido de modo que terá um efeito determinante, muito além dos limites que podem ser calculados em termos numéricos de fábricas, estradas, centrais elétricas e outros itens de suas listas setoriais e regionais. Nenhum país pode adaptar-se ao atual mundo mecanizado, sem transformar tôda sua estrutura social e administrativa, como foi postulado pelo titular do Ministério do Planejamento.

Não falta nesse Plano o estôrço que deve ser despendido em favor do aperfeiçoamento individual, pois sômmente assim é que podemos almejar uma transformação duradoura na vida do nosso povo.

Não é novidade que quase todo projeto de desenvolvimento econômico produz, de certo modo, uma "reação em cadeia", e sua execução estimula automaticamente o povo a novas atividades produtivas. Seria acaciano dizer que mais e melhores estradas propiciam transportes mais baratos e mais rápido e eficiente escoamento para os mercados de distribuição e consumo, com o aumento das safras, e que havendo eletricidade ocorre um desdobramento vigoroso de usos e aplicações em benefício geral.

Há outras oportunidades, nem sempre bem compreendidas. São os casos em que se impõem novas técnicas de raciocínio administrativo para execução de determinadas tarefas. Nesta etapa do desenvolvimento brasileiro, vale destacar as lições diurnas que nos são dadas pelos dedicados técnicos do DASP, através de contribuições que nem sempre afloram às vozes do rádio, nem às colunas da imprensa ou às imagens da televisão, mas se diversificam no complexo processual da administração pública.

Dentro dos propalados "sistemas auxiliares de administração", em que a documentação e os atos praticados são padronizados, vem se pautando o atual Plano Estratégico, ao estabelecer um exame sistemático à experiência e projetos, a fim de se chegar a tipos mais ou menos padronizados de plantas e construções apropriadas às condições locais e aos tipos de produtos industriais mais indicados para uma multiplicidade de emprêsas e outras pequenas unidades nas zonas rurais, como também nos arrabaldes dos setores urbanos, tipos êstes que são aceitos universalmente.

Em síntese, a idéia central que inspira todos êsses propósitos visa, de uma forma efetiva, ao desenvolvimento global da comunidade, objetivando, igualmente, o circuito completo ao amplo desenvolvimento da indústria em pequena escala, em contraposição às fábricas centrais em larga escala. E para isso foi integrado ao Plano um conjunto de diretrizes, pelas quais a iniciativa governamental pode mobilizar uma vasta receptividade local, colocar a reserva de mão-de-obra de subemprêgo e estimular o

empreendimento individual em potencial, uma das formas mais autênticas do investimento nacional, que, dentro da atual estratégia, toma a forma de planos complementares e integrados, e são os seguintes:

1. Tipos e planos padronizados para empresas industriais locais de pequeno porte, suplementados de serviços de assessoria, relacionados principalmente com indústrias que são locais por sua própria natureza e satisfaçam uma necessidade indispensável em todo o País.

2. Tipos e planos padronizados para o desenvolvimento da construção de casas.

3. Tipos e planos para os serviços de irrigação para aquelas áreas sob administração direta das superintendências do desenvolvimento econômico.

4. Tipos e planos para os serviços gerais da administração municipal.

5. No que se refere ao item anterior, o Governo se propõe a mobilizar a mão-de-obra local para investi-la no desenvolvimento de capital disseminado pela zona rural, de um tipo que vá ao encontro das necessidades conhecidas das mesmas pessoas que fornecem o trabalho. Por este meio, criar mercado para produtos industriais; ampliar o incentivo local para a construção de fábricas; orientar esse incentivo através de serviços de assessoria, e encorajá-lo através de instituições creditícias; difundir experiências e treinamentos em melhores padrões de trabalho e de vida.

6. No setor privado: aumento da liquidez das empresas; diminuição do ritmo de expansão dos custos e aumento de demanda.

Nota-se, então, que entre as linhas de ação oficial se busca uma *cuidadosa programação de investimentos, o aumento da eficiência do setor público e a redução da pressão exercida sobre o setor privado.*

Tais metas só poderão ser alcançadas evitando-se, com o auxílio de uma técnica administrativa vigilante e consciente, a pulverização de recursos; reduzindo-se os custos e elevando-se a produtividade, para o que poderá desempenhar papel decisivo a Reforma Administrativa de fevereiro deste ano; e aliviando-se, progressivamente, o impacto tributário e de outros gravames na produção e na comercialização.

O plano, sem dúvida, tem efeitos equísticos, isto é, tem efeitos econômicos diretos e indiretos, pois refere-se ao homem, em relação ao seu meio e à sua economia.

Na fase de sua preparação, coletaram-se informações corretas sobre os recursos humanos e naturais do País. Feita a radiografia, partiu-se para as prioridades. Vários estágios podem ser

destacados sob êsse título. Em todos êles são inevitáveis alguns conflitos entre os diversos setores da economia ou entre os diversos ministérios. Mas a flexibilidade do Plano permitirá, sem de longas ou dificuldades, as medidas corretivas, evitando-se, assim, as perturbações setoriais ou globais.

A tônica das prioridades estabelecidas reside, principalmente, na melhoria da produtividade industrial e agrícola e na construção de estradas e centrais elétricas, que constituem itens interligados em qualquer programa de desenvolvimento econômico.

Ao preparar o Plano, cuidou-se de dar ênfase à importância e ao papel a ser desempenhado pelas empresas públicas e privadas nacionais. E, pela primeira vez, se ressaltou que a ajuda externa terá apenas uma função suplementar.

Convém destacar que outro objetivo prioritário do esquema de linhas de ação é o alargamento de oportunidades, capaz de absorver o adicional-ano de um milhão de pessoas, que é o crescimento da mão-de-obra no Brasil.

Teve-se em vista equacionar as dificuldades gerais de todo o país em desenvolvimento, mercê dos recursos financeiros escassos, que são fatores geradores de incerteza na planificação. Considerou-se a falta de pessoal especializado e o Governo já se preocupa em mobilizar os cientistas brasileiros que se encontram no exterior, procurando criar condições para o seu retôrno e integração no trabalho nacional. Avançou-se nas conjecturas de análises micro e macro-econômicas, com o planejamento de tôdas as medidas adequadas, inclusive a mobilização interna de fontes de capital para o desenvolvimento, desemperrando a máquina de arrecadação fazendária, tudo isso pautado num certo grau de minúcias nos estágios preliminares.

Quanto à execução, confiamos no seu êxito, assegurado pela flexibilidade dos seus meios, instrumentos e usos. O Ministério do Planejamento, agora, em virtude da Reforma Administrativa, é um órgão de estruturação efetiva e o seu entrosamento com os demais Ministérios ficou comprovado, harmônicamente, com a preparação do Plano, que recebeu a assistência de todo o complexo governamental.

Em muitos países, estas tarefas específicas de contrôle do desenvolvimento ficam a cargo do Ministério da Fazenda e outros estão na subordinação direta do gabinete do Primeiro Ministro, como acontece nas nações socialistas e comunistas.

No Brasil, a orientação posta em prática foi a da criação de um Ministério separado, cabendo a êste a coordenação das propostas dos Ministérios executivos e cotejá-las, juntamente com os seus próprios planos, buscando-se uma esquematização global do desenvolvimento na força dos recursos disponíveis.

Fora de dúvida a importância da organização administrativa nos ramos da produtividade, notadamente quando se fala em di-

retrizes de Governo voltadas para a retomada do desenvolvimento.

O reconhecimento desta verdade e a ampliação dos encargos e das responsabilidades da técnica administrativa nesta quadra da vida brasileira podem ser medidos e avaliados pelas amplas solicitações da jovem Constituição de 24 de janeiro. Através do novo Estatuto, a União chamou a si o poder normativo da tributação principal para os Estados e os Municípios; sub-rogou-se na tarefa de executar planos regionais de desenvolvimento; instituiu a figura do orçamento-programa; deferiu ao Estado federal a faculdade de criar regiões metropolitanas, e erigiu, em fator básico, o orçamento plurianual.

Essas inovações são desafios a uma administração bem aparelhada, de modo a que, assegurando a produtividade, possa o País tirar o rendimento máximo dos empreendimentos programados, sem perder de vista a necessidade inadiável de realizar a atenuação inflacionária.

O após-guerra constituiu, em verdadeira mística, o esforço pela produtividade, valendo citado o exemplo da França, onde, a partir de 1949, esse instrumento válido de desenvolvimento deixou de ser manejado apenas pelos técnicos de administração, para empolgar engenheiros, empresários, economistas, sociólogos e políticos, graças ao que a comunidade funcional e operária dele adquiriu a conscientização geradora do progresso multiplicador.

No campo da terminologia, embora LITTRÉ a tenha definido, há setenta anos, como a faculdade de produzir, a produtividade distingue-se da produção, e, segundo alguns, até fundamentalmente.

Na realidade, a noção de produtividade é uma noção científica.

A produtividade surge, assim, como a base mais sólida das ciências sociais, e não se esgota ou se realiza no simples esforço físico do trabalhador ou na capacidade meramente burocrática do funcionário. Depende, sim, das condições naturais, da formação científica e profissional do técnico, do seu "know how", das máquinas e do instrumental que têm ao seu alcance, das ferramentas, da energia mecânica utilizada e de um série de outros elementos, que vão surgindo ao longo da execução de um trabalho, de um investimento ou de uma obra.

Já que a produtividade é uma variável motriz que engendra o desenvolvimento econômico, não poderia, necessariamente, deixar de ser considerada no Programa Estratégico do Governo. E aí se contém o apêlo constante à colaboração da comunidade.

Podemos afirmar, com base em fatos concretos, que a produtividade é a meta principal do atual Governo em direção do bem-estar social.

A prova da assertiva está em que se nega, terminantemente, a alteração da política salarial, instituída por lei, inobstante as rogativas e as reivindicações visando à sua reformulação.

É que as autoridades governamentais, sempre atentas ao comportamento inflacionário, estão convictas de que só pelo incremento da produtividade, vale dizer, somente pela conquista do adicional da produção, terão meios para aumentar o poder aquisitivo dos assalariados.

Assim, no seu próprio interesse, devem os trabalhadores se empoingar pela produtividade.

"A política governamental em vigor assegura a manutenção do *salário real médio* dos trabalhadores, permitindo sua elevação na proporção do aumento da produtividade. Isso significa, de um lado, que o poder aquisitivo médio dos assalariados não se reduzirá, mesmo durante a fase de contenção da inflação, e, de outro lado, que os frutos do desenvolvimento serão imediatamente partilhados pelos trabalhadores, na mesma proporção em que se eleva a eficiência do sistema econômico", segundo o pensamento oficial.

Qualquer outra medida não passará de otimismo paisagístico, inteiramente discricionado da realidade, que é uma afirmação irrevogável, por isso que assentada na ciência e na técnica de administração.

No plano da reestruturação administrativa para o aumento da produtividade, vemos que o meio de maior hierarquia e poder decisório é a assistência científica. E o pensamento, assim elaborado nas oficinas da tecnologia, terminará por ingressar no clima da comunidade, realizando uma mentalidade a serviço de novos métodos de eficiência no serviço público.

E para que cheguemos à plena interação da produtividade em todos os setores, é necessário — antes de produzir — refletir sobre o que vai produzir, qual o plano a executar e qual o destino a ser dado ao conjunto de bens ou serviços, de envolta com a aferição de sua valia, utilidade e uso no complexo sócio-econômico.

Com o auxílio da administração científica, este jovem País de dimensões continentais deixará de nos oferecer as contradições entre a grandeza das suas potencialidades e o engatinhar do seu desenvolvimento.

Podemos apagar aquela imagem penosa de desigualdades, dentro da qual contemplamos a estatística desafiante, no sentido de que um agricultor americano alimenta 20 pessoas; um lavrador francês alimenta 10 pessoas e um agricultor brasileiro alimenta apenas 12.

Realizemos, sem tardança, a organização científica do trabalho, tendo, como exemplo, o paradigma, a Administração Púb-

blica, integrada por elementos especializados, de mérito testado no regime da competição.

O Ministério do Planejamento e o DASP, se entrosados através de um sistema de vasos comunicantes, poderão institucionalizar, estimular e orientar a metodologia científica da Administração, visando a uma política de produtividade, quer no serviço público, quer na atividade privada, disciplinando e incrementando o desenvolvimento econômico e social.

Esta é a vez. Esta é a oportunidade ímpar, eis que a Constituição de 1967, erigindo e consagrando, nas diretrizes do Estado Moderno, o Executivo forte, deu a êste quase a exclusividade e o arbítrio na formulação dos planos e na condução dos negócios do País, pois o Legislativo perdeu, e muito, a prerrogativa de iniciativa das leis e a faculdade de alterar as proposições que são presentes ao seu exame e deliberação. Ficou-lhe apenas o direito de discordar com a *palha das palavras* e nem sempre com o *grão dos fatos*.

Encerrando, coloco diante de vossa consciência e da vossa meditação o conceito lapidar do saudoso John Fitzgerald Kennedy:

“O espírito de produtividade é, pois, uma mentalidade que consiste em substituir pelo ideal de pesquisa o hábito de imitação; pelo espírito crítico construtivo o espírito passivo; pela experiência concreta, o raciocínio; pela objetividade empírica, a autoridade da competência e do conhecimento científico. A produtividade é a grande esperança do século vinte. Nos países socialistas e capitalistas, procura o homem, no progresso técnico, o caminho de sua libertação.”

Discurso proferido pelo Senador EURICO REZENDE — Diretor da Faculdade de Administração de Empresas do Distrito Federal — no 2º Ciclo de Conferências sobre Problemas de Administração em face da evolução tecnológica e de liderança, em Brasília, no dia 18 de outubro de 1967.