

Exame da Organização de uma Administração Pública

Balço das Condições Existentes, Análise Crítica, Propostas de Reforma e Execução

Do ponto de vista de um exame interno da administração. — Ao Dr. F. Fuchs, Chefe do Contrôlo Financeiro do Cantão de Zurich.

(Trad. de *Lygia Portocarrero Velloso*)

I — INTRODUÇÃO

As instituições de direito público recebem dos contribuintes as importâncias necessárias para o custeio das tarefas que lhes são atribuídas pelo direito de soberania. Assim, administram elas os meios da comunidade. Daí decorre o dever de lidar economicamente com esses meios. Uma administração econômica abrange não só uma responsabilidade ponderada na distribuição financeira, mas estende-se, antes de tudo, a uma ação administrativa racional. Por esse motivo é mister de toda e qualquer administração pública, examinar continuamente sua organização, tendo sempre em vista a seguinte questão: o que poderá ser melhorado na organização para que possa resolver, com menores esforços a tarefa que lhe foi atribuída pelo Estado e pelo Município? No exame da organização de uma administração pública entram em questão diversos órgãos, tanto aqueles que estão fora da Administração Estadual e Municipal, quanto aos que fazem parte integrante da organização administrativa. Os órgãos externos de exame, especialmente quando se trata de peritos em organização de economia privada, dispõe, freqüentemente, de maior experiência do que os próprios órgãos administrativos. Os peritos em economia privada, trazem às vezes, devido ao seu vasto campo de ação — novos pontos de vista à administração pública e pelo seu modo de pensar na economia privada, podem propor, muitas vezes, soluções mais racionais do que as dos órgãos internos. Constitui vantagem especial desses peritos de fora não terem idéias preconcebidas e possuírem maior independência o que lhes dá maiores possibilidades na verificação e elaboração das propostas de reforma. Por outro lado, os técnicos da própria organização possuem mais profundo conhecimento de direito e técnica administrativa indispensáveis, tanto para o exame, como também, para elaboração de propostas de organização, do que os especialistas em economia

privada — a não ser que já tenham exercido cargos públicos — que não podem adquirir esses conhecimentos em curto espaço de tempo.

Em consequência de seu constante contato com as organizações administrativas, os peritos internos têm, em geral, mais conhecimentos da psicologia dos funcionários e das condições especiais do pessoal e do material, podendo por esse motivo, dispor de melhores meios para o exame, do que os técnicos de fora. Finalmente têm os peritos da própria administração pública, possibilidades inúmeras de trocar idéias com outras administrações, que os organizadores de economia privada.

II — VERIFICAÇÃO DAS CONDIÇÕES E DAS DEFICIÊNCIAS EXISTENTES E PROPOSTAS DE ORGANIZAÇÃO E SUA REALIZAÇÃO

Encetando-se o exame de uma determinada seção da administração pública com o objetivo de encontrar solução mais racional nas divisões do aparelho administrativo e seus métodos de trabalho, deve-se, antes de tudo, compreender a base da organização e conhecer, claramente, as suas deficiências. A elaboração de propostas de reforma deve ser precedida, logicamente, do exame das condições existentes e de sua análise. Sem conhecimento exato do desenvolvimento dos trabalhos e dos meios mecânicos auxiliares, como também, sem conhecer claramente suas deficiências, qualquer trabalho de reforma é de antemão condenado ao fracasso. Como deve ser feito o exame das condições existentes?

1. Exame das condições existentes

O processo a ser usado no exame das condições existentes, objetivando a reorganização, pode constituir por si mesmo um fator decisivo de sucesso. O exame das condições existentes pode ser feito sem ou com aviso prévio. O exame feito

imprevistamente, tem a vantagem de não permitir nenhuma providência improvisada nos trabalhos, que desse aos peritos, impressão mais favorável, encobrendo quaisquer falhas eventuais da organização. Essa vantagem, porém, não tem importância maior, pois a um organizador experimentado não será fácil enganar, e êle certamente descobrirá as deficiências existentes. Esse método de exame sem aviso prévio, usado nas revisões, não é necessário no exame dos órgãos administrativos, pois os peritos já conhecem, fartamente, as deficiências devido ao seu contato permanente com as diversas repartições. Quando são contratados peritos de fora, o aviso prévio deve ser dado, pois êles não possuem facilidades para ingressar nas divisões administrativas e correm o risco de não serem atendidos pelos chefes e funcionários superiores devido a ausência ou a outras ocupações surgentes. O exame feito inesperadamente, parece-me pouco apropriado a criar a atmosfera necessária a essa tarefa, por vêzes, tão desagradável. As repartições administrativas submetidas a êsses exames demonstram às vêzes certa resistência às inovações, pois é condição natural do homem não aceitar as críticas a sua pessoa e a sua obra. Frequentemente, acontece que as providências de reorganização encontram resistência, por hábito a rotina de trabalho já estabelecida e devido ao mal-estar e desconforto provocado pelas inovações. A primeira providência a ser tomada para o exame e organização das divisões administrativas é o contato com os chefes e funcionários superiores, a fim de fazê-los compreender a importância e a necessidade dessa reorganização e, para que assim prestem a colaboração necessária. Dêsse modo a reforma terá seu sucesso garantido, pois a afabilidade e o bom trato exigem que primeiramente seja considerado o chefe. Com isso não quero dizer absolutamente que não exista, em tôda parte, a necessária compreensão com relação a reformas, de parte dos chefes e funcionários. Há divisões administrativas que possuem, no mais alto grau, a melhor boa vontade possível em colaborar ativamente nessas reformas e que são capazes de contribuir com idéias valiosas para a organização racional do trabalho administrativo. O meio para o exame das condições existentes é a pesquisa do trabalho. Isso deve ser iniciado por um inventário das tarefas atribuídas a administração ou as divisões administrativas. Para a execução dessa pesquisa do trabalho, não se pode estabelecer diretrizes rígidas, é decisivo para isso conhecer a espécie de administração ou divisão administrativa a ser examinada. Todavia, em todos os exames de organização, surgirão algumas questões fundamentais, quanto à divisão da organização administrativa, da divisão de trabalho e da marcha dos mesmos. As pesquisas do trabalho são executadas, de melhor modo, no próprio local do trabalho e quanto possível, sob colaboração dos chefes e auxiliares, por meio de conferências e verificações. O método de exame oral por meio de perguntas e respostas, tem a vantagem de poder eliminar, ime-

diatamente, erros eventuais e pontos obscuros, enquanto que o exame por questionários, entregues aos funcionários, chefes e auxiliares, para serem preenchidos por escrito, na maior parte dos casos exige muito tempo e via de regra são mais complexos, pois sugerem e dão margem a novas perguntas, por parte dêsses mesmos funcionários. Além disso, o processo de exame oral facilita ao perito reconhecer e contestar as declarações dos funcionários que não correspondam a realidade, e que deram respostas destinadas a confundir o órgão de verificação. Também, isso, constitui uma fraqueza humana, encontrada não só na administração mas em tôda a parte, a de se informar favoravelmente, além do que a realidade indica. Para evitar que a análise do trabalho se disperse, seguindo o caminho das perguntas e observações pessoais e para se conseguir que dentro de um prazo razoável se tenha conhecimento das coisas essenciais, o exame terá que ser elaborado, sistematicamente, preparando-se um esquema de perguntas. Na grande maioria dos casos será possível verificar o estudo dos trabalhos. Para evitar objeções eventuais ao método de trabalho e vencer possíveis resistências, quanto as propostas de reforma, é aconselhável que os estudos do trabalho sejam completados pelo estudo do tempo. Muitas vêzes se pode obter bases inequívocas para a realização das providências de organização, somente por meio de medições do tempo. Esse estudo tem maior importância, antes de tudo, nos casos em que seja necessário deliberar sobre aquisição de material de escritório dispendioso, como máquinas de calcular, de escrever etc... Mas, para que os resultados obtidos pelas medições de tempo sejam convincentes, precisa-se fazer êsses estudos em bases amplas. Os estudos do tempo, feitos em bases demasiadamente estreitas, comportam perigos que podem conduzir a conclusões definitivas errôneas. O estudo do tempo só pode ser feito em trabalhos técnicos, não se apropriando ao trabalho intelectual.

2. *Exame analítico das condições da organização*

Uma nítida separação do exame das condições existentes e do seu julgamento só pode ser feita teoricamente. Na prática êsses processos de trabalho correm paralelamente, pois, as deficiências de uma organização tornam-se claras aos peritos mesmo durante os trabalhos de pesquisa. É de grande importância para o sucesso das propostas de reforma a serem apresentadas, o meio e o modo pelos quais a crítica da organização é feita. A crítica deve ser rigorosamente objetiva, e evitados todos os julgamentos não objetivos e por vêzes injustos, causados por antipatias pessoais. Manifestações de poder e alterações causam transtornos que podem constituir obstáculos sérios a execução das reformas. Quanto mais objetivo fôr o julgamento das condições existentes, tanto mais facilmente ficarão as seções administrativas respectivas, convencidas da necessidade e da conveniência das providências de reorga-

nização. A crítica mesmo destrutiva nunca deve ser violenta. O perito deve considerar sempre que lida com seres humanos facilmente susceptíveis, principalmente em se tratando de funcionários de valor que empregam tôda a sua honra e tôdas as suas forças na execução de suas atividades. Por isso, uma organização conveniente e uma distribuição modelar devem ser louvadas com destaque. Isso proporcionará alegria no trabalho e suscitará ativa colaboração para racionalização do mesmo. Essa exigência para que seja reconhecido o trabalho de organização, realizado de forma conveniente é tão importante para o perito de fora, como para os dos órgãos internos de exame, e até mais importante para êsses, pois, que dependem, permanentemente, de uma boa e profícua concordância com as diversas seções administrativas, mesmo quando o exame da organização estiver terminado.

Os órgãos internos não devem hostilizar a administração pública e sim auxiliar as diversas seções na execução de uma tarefa comum.

3. *Propostas de reforma e sua execução*

A verificação das condições existentes e das deficiências de uma organização, deve seguir à elaboração das propostas de reforma e a sua realização. A elaboração das propostas de reorganização também só podem ser separadas, teoricamente, dos trabalhos prévios dos peritos. Na prática, os planos de reforma amadurecem mesmo no correr da verificação das condições existentes e do julgamento analítico. Um processo especial de trabalho é reservado, somente, à elaboração e regulamentação definitiva. O exame da organização e a elaboração de propostas de reorganização deverão ser feitos, sempre que possível, isentos de fatores temporários e não sob pressão de tempo determinado. As mudanças numa organização exigem muito tempo. Êsse tempo não está, porém, ilimitadamente, à disposição dos organizadores. E' mister, por essa razão, coordenar a verificação e a elaboração das propostas de reforma aos processos de trabalhos, nos quais resida maior importância e cujas providências de reorganização prometam maior sucesso possível. Deve-se evitar penetrar nos estudos de detalhe do trabalho e também não elaborar propostas complexas de reorganização, para as deficiências de pouca monta. Mas as propostas devem ser feitas, após profundas considerações e indo até as minudências da matéria. Para a formação racional do trabalho — é decisivo o emprêgo de métodos já usados com sucesso no trabalho administrativo; mas não se deve empregá-los esquemáticamente. Esquemas de organização conduzem, na maior parte

das vêzes, a fracassos. Cada proposta de reforma deve ser, cuidadosamente, ponderada e coordenada de modo mais cabível às condições objetivas e pessoais. Na Administração Pública, mais do que na economia privada, deve-se considerar os pontos de vista não econômicos da racionalização. Muitas vêzes as soluções mais racionais, se tornam inexecutíveis, por condições especiais que surgem no contato com o público e que impossibilitam o estabelecimento de exigências quanto a política de pessoal. Os órgãos internos de verificação sabem estimar melhor, essas condições específicas da administração pública, do que os peritos de economia privada, inclinados a usar, exclusivamente, as ponderações comerciais. O supremo e irremovível mandamento para todos os peritos — sejam de fora ou pertençam à administração — é a exigência que as propostas de reorganização devem ser discutidas com os chefes de seção responsáveis e especialistas, antes de serem formuladas, definitivamente, e entregues as repartições, superiores. Essa exigência é feita, por diversos motivos. Primeiramente, nem sempre o melhor perito pode estender bastante o seu estudo do trabalho dentro do tempo disponível, de modo a evitar julgamentos erroneos. Entendimentos prévios, com os funcionários competentes, sôbre as reformas planejadas evitam, em certos casos, a inclusão de inovações não convenientes e despesas que poderiam ser inútilmente feitas. Além disso, protege os peritos de possíveis enganos evitando de modo amplo, julgamentos erroneos que viriam prejudicar a autoridade dos órgãos de exame. Quanto mais a autoridade dos órgãos de exame fôr prejudicada, tanto menos será possível levar suas propostas a sério e mais difícil se tornará a imposição de providências posteriores de organização, na mesma, ou em outras seções administrativas. Finalmente, o entendimento prévio, durante as providências de reorganização, com funcionários responsáveis, constitui uma questão de alto tato. Pode-se chegar a flagrantes desarmonias se os peritos, como se fôssem infalíveis, quiserem apresentar suas propostas de reorganização sem antes submetê-las as repartições competentes para apreciação e conseqüente exposição de pontos de vista. Caso não se realize entendimentos com os chefes administrativos, quanto as propostas de reforma e as mesmas se apresentem como inconvenientes e inexecutíveis, devido a estudos insuficientes e unilaterais, tais erros serão debitados, com grande satisfação, aos peritos de fora, pois constituem prova concreta que os próprios funcionários poderiam fazer melhor a orga-

nização por conhecerem mais intimamente os problemas. Todo o exame da organização e propostas de reforma devem ser feitos em relatórios escritos, contendo, de maneira precisa e facilmente compreensível, a descrição das condições existentes, das deficiências encontradas e enumerando as providências de reorganização a serem tomadas. O relatório deve também acentuar, de forma elogiosa, as propostas de reforma apresentadas pelos próprios chefes da administração. Esse relatório deverá ser usado pelas autoridades das seções administrativas, como a diretriz para a reorganização. Deverão conter também questionários de economia, destinados ao pessoal. Esses questionários de economia foram utilizados nesses últimos anos em vários departamentos públicos e também na administração do Cantão de Zurich. Eles constituem um modo especial de examinar a organização, através de seus próprios funcionários, e consubstanciam as aspirações para uma formação, mais racional, do trabalho administrativo. Nesses questionários de economia os funcionários são convidados, por meio de circulares, a apresentar propostas relativas a essa racionalização administrativa. Para as propostas que prometam êxito são instituídos prêmios, cujo valor varia de acôrdo com a exequilibrade e os resultados a esperar. Deste modo, a administração pública procura avaliar, primeiramente, os conhecimentos de seu pessoal nos diferentes setores, adquiridos pelos trabalhos quotidianos, e segundo, obter resultados psicológicos favoráveis. Essa colaboração do pessoal poderá incrementar a alegria no trabalho e aumentar a noção de responsabilidade do pessoal. O questionário de economia pode, sob certas circunstâncias, ter a finalidade de dissipar a mania de certos funcionários de criticar, exageradamente, por superestimarem seus valores no trabalho.

Desde que o relatório é apresentado pelos órgãos de exame, começa-se a avaliação e a realização das propostas de reforma. Será então conveniente levar em consideração certas condições especiais do pessoal, adiando alterações na organização até que tais condições sejam transformadas. Não será exigido que funcionários, quase aposentados, aceitem a nova organização totalmente. Esses funcionários se sentiriam infelizes — principalmente quando são empregados maquinismos modernos — e dificilmente se conformariam em trabalhar com tais inovações. Dêsse modo, os melhoramentos almejados pela racionalização, seriam fictícios no correr dos trabalhos.

Não se deverá, também, dar a impressão, aos funcionários idosos e de mérito, que todo o trabalho anteriormente realizado, foi inconveniente e falho. Exceto quanto a essa consideração, devida a parte humanitária da técnica de trabalho, as propostas de reforma devem ser realizadas com tôda a energia. E' óbvio, que a execução das providências de reorganização não deve ser entregue a seções administrativas, pois, correr-se-ia o risco de encastrar aqui e ali. A execução deverá ser supervisionada, e se necessário, imposta pelas autoridades superiores. Às vêzes, nesses interims, poderão aparecer influências contrárias as reformas propostas entre as autoridades superiores. Para eliminar, de antemão, tais resistências não justificadas e sem objetivo, poupando o automatismo inútil da administração, é conveniente conceder aos órgãos de exame posição independente e amplos poderes de ação. Frequentemente, os órgãos de exame da própria administração se vêem impossibilitados de impor essas providências, por lhes faltar essa independência e esse amplo poder de ação.

III — OBSERVAÇÕES FINAIS

Racionalização não é um estado definitivo. Racionalização é, unicamente, adaptação a certas condições, apresentadas em determinado tempo. Uma organização, ainda já quando estabelecida, não poderá ser considerada como inalterável. As exigências de uma administração pública estão, constantemente, sujeitas a alterações e, por êsse motivo, a organização deverá ser, ininterruptamente, adaptada e racionalizada, segundo as circunstâncias presentes. Isso exige uma supervisão, mais ou menos permanente, da organização e para tal ação ficarão em 1.º lugar, os órgãos internos da organização. Nem tôdas as administrações públicas, porém, poderão dispor de um perito exclusivamente para essas questões. No exame para reorganização de uma administração pública deverão ser nomeados peritos especiais, quando o vulto da mesma o justificar. Nas grandes administrações estaduais e municipais, a nomeação de peritos especiais é amplamente justificada. Nas pequenas organizações, deverá ser dada, de tempo em tempo, a peritos de economia privada, ou a peritos de outras administrações, a incumbência do exame da organização. Isto não quer dizer que as grandes organizações possam dispensar, completamente, os serviços dos peritos em economia privada. De acôrdo com as vantagens mencionadas no início dêsse trabalho, quanto aos

peritos de fora, uma administração pública, mesmo possuindo seus próprios peritos, poderá incumbir, com grande vantagem, peritos de economia privada, do exame de sua organização. A utilização de peritos externos será justificada se, os próprios órgãos da administração estiverem sobrecarregados, e devido a falta de tempo necessário não puderem executar o exame. E' desejável o exame periódico, feito por peritos externos a administração pública, ainda por outra razão. Lidando com os meios da comunidade uma administração pública está, por isso, exposta, de modo mais direto, às críticas do público. O povo, de um modo geral, tem desconfiança pronunciada em relação às administrações públicas, afirmando que estas trabalham de modo não racional e por esse motivo são dispendiosas. O trabalho de peritos internos não pode dissipar, completamente, essa desconfiança, pois êsses peritos são considerados como fazendo parte dessas administrações e por isso dependentes e partidários das mesmas.

Se ao contrário, fôr aceita a colaboração de peritos externos e se êsses declararem que a administração trabalha, racionalmente, as críticas não serão tão acerbas. Por êsse motivo seria errado, sob o ponto de vista objetivo e político, empregar, somente, peritos internos no exame de uma administração pública. Ambos se completam e quando, devido ao seu pequeno vulto, certos órgãos administrativos não possuam permanentemente peritos de fora, para o exame de sua organização, deverão, periodicamente, ser contratados para que, juntamente, com os peritos da própria organização procedam ao exame necessário. Os peritos de fora e os técnicos da própria organização têm um objetivo único, devendo portanto indicar meios e modos para que a organização seja eficiente tanto nos Estados quanto nos Municípios. Se êles, com habilidade e persistência, procurarem atingir a essa finalidade estarão servindo, de forma altamente destacada, ao bem-estar geral da comunidade.