

Da Reforma e Coordenação dos Meios na Administração

FENELON SILVA

COGITA o governo federal da reforma administrativa com a criação de novos ministérios e novos serviços, fusão de uns com outros, subdivisão de alguns e outras alterações.

A imprensa já divulgou os termos em que o governo propõe aos partidos políticos essa reforma.

O projeto limita-se, inicialmente, a estabelecer uma estrutura formal com a enumeração de órgãos e a competência respectiva de cada um.

Não se conhece o ponto de partida dessa reforma, mas não há negar a necessidade de se considerar para esse efeito os dois aspectos clássicos da administração:

a) o das atividades primárias, específicas, principais, finais ou fins, para cuja execução se cria o órgão apropriado;

b) e aquêle que se refere às atividades acessórias, secundárias, instrumentais ou gerais, que são os meios de que se valem para o alcance e auxílio na consecução dos fins colimados, dos objetivos em mira.

Subordinados diretamente ao Presidente da República, no Brasil, dois órgãos encarregam-se das atividades ditas "meios":

a) um "staff", estado-maior civil, com a finalidade de informar, opinar, dar parecer, aconselhar, supervisionar, enfim, sem nenhuma autoridade que não seja a técnica ou a de idéia: o Departamento Administrativo do Serviço Público;

b) um órgão "linha", executor de tôdas as atividades "meios", isto é, as que se referem a recursos financeiros, pessoal, material, instalações, equipamento etc.: o Ministério da Fazenda.

Não é a estrutura que decide do bom funcionamento de uma unidade administrativa ou da coordenação eficaz de um sistema ou conjunto de órgãos. O êxito no empreendimento administrativo reside, em primeiro lugar, nas boas normas de trabalho e depois no fator humano, num corpo de executores capazes, de técnicos à altura e supervisores bem formados.

De qualquer forma, no entanto, a racionalização do trabalho administrativo requer duas bases essenciais:

a) uma ordem estática que é a estrutura;

b) outra ordem dinâmica: o funcionamento das peças do sistema articulada e coordenadamente para facilitar o controle dos resultados.

O DASP, como órgão de "staff", funciona articuladamente com os departamentos de administração nos ministérios civis, (exceto com o Ministério da Fazenda que tendo resistido a qualquer tentativa de reforma, mantém estrutura excessivamente desconcentrada e adota normas de funcionamento seculares e evitadas de defeitos); com o IPASE; o Tribunal de Contas; com órgãos integrantes da Presidência da República ou a ela diretamente subordinados; com órgãos de atividades gerais civis nos ministérios militares e outros.

Sendo as funções deste conjunto de órgãos afins no gênero, mas diferentes na espécie, pois, que o DASP funciona como estado-maior e os demais como executores, não resta dúvida de que deve haver uma variação nas denominações e composição das Divisões do DASP para não confundir-las com as dos órgãos de "linha".

Muitas denominações de órgãos do DASP não são tão significativas como a sua sigla e o que se contém na expressão — Departamento Administrativo do Serviço Público.

Por outro lado a sua atual composição não condiz com as reais necessidades, presentes e futuras do serviço público civil. Por isso seria de toda a conveniência, como prega a reforma que, de início, a Divisão de Material, transferida em 1945 para o Departamento Federal de Compras e até esta data ainda não instalada, volte para o DASP a fim de que se passe novamente a padronizar, simplificar e catalogar o material, funções de real importância mas que se encontram completa e criminosamente relegadas.

Duas Divisões do DASP atual e mais os Cursos de Administração tratam de funções afins ou correlatas, absolutamente solidárias umas com as outras: a Divisão de Pessoal, de denominação inadequada e a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento. E' nossa opinião de que elas deverão ser fundidas numa só Divisão de Assuntos do Pessoal.

Divisão de Edifícios Públicos é denominação por demais genérica. E por isso talvez conviesse uma outra que a tornasse mais expressiva, como, por exemplo: Divisão de Edificações e Instalação de Serviços.

A tendência moderna se manifesta no sentido de tornar as atividades orçamentárias autônomas, a exemplo do que acontece nos Estados Unidos com o seu "Bureau of Budget" subordinado diretamente ao Presidente da República. Portanto, convém separá-la desde logo da parte encarregada das atividades de organização e de planos de trabalho em termos não monetários, hoje completamente estiolada pois que foi absorvida pelo setor do Orçamento.

Conselho de Administração não diz tão bem de suas verdadeiras finalidades e importância como Conselho Superior de Administração Pública.

Assim, para estudo desta questão com referência ao DASP, dever-se-ia partir da seguinte estrutura básica :

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO (DASP)

CONSELHO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CSAP)

Divisão de Assuntos do Material (DAM)

- Seção de Simplificação e Catalogação (SSC).
- Seção de Padronização e Uniformização (SPU).
- Seção de Orientação e Fiscalização (SOF).

Divisão de Assuntos do Pessoal (DAP)

- Seção de Cadastro e Contrôlo (SCC).
- Seção de Estudos e Orientação (SEO).
- Seção de Classificação e Remuneração (SCR).
- Seção de Regime e Disciplina (SRD).
- Seção de Recrutamento e Inscrições (SRI).
- Seção de Biometria Médica (SBM).
- Seção de Planejamento e Seleção (SPS).
- Seção de Adaptação e Treinamento (SAT).

Divisão de Edificações e Instalação de Serviços (DES)

- Seção de Estudos e Projetos (SEP).
- Seção de Orientação e Contrôlo (SOC).
- Seção de Execução e Fiscalização (SEF).
- Seção de Equipamento e Instalações (SEI).

Divisão de Elaboração e Contrôlo do Orçamento (DEO)

- Seção de Propostas Orçamentárias (SPO).
- Seção de Contrôlo da Receita (SCR).
- Seção de Contrôlo da Despesa (SCD).
- Seção de Estudos e Pesquisas (SEP).

Divisão de Organização e Coordenação do Trabalho (DOT)

- Seção de Levantamentos e Cadastro (SLC).
- Seção de Planejamento de Estruturas (SPE).
- Seção de Normas e Métodos de Trabalho (SNT).
- Seção de Implantação e Coordenação (SIC).

Serviço de Administração (SA)

- Seção de Comunicações (SAC).
- Seção de Material (SAM).
- Seção de Mecanografia (SAME).
- Seção de Orçamento (SAO).
- Seção de Pessoal (SAP).
- Portaria (P).

Serviço de Documentação (SD)

Biblioteca (B).

Revista do Serviço Público (RSP).

Seção de Divulgação e Publicações (SDP).

Seção de Distribuição e Expedição (SDE).

Seção de Estatística Administrativa (SEA).

Seção de Contrôlo da Documentação (SDo).

Escola de Administração de Serviços Públicos (EASP)

Em seguida, cumpriria tentar uma reestruturação de base no Ministério da Fazenda, suprimindo-lhe a esdrúxula Direção-Geral da Fazenda Nacional, centralizando o sistema arrecadador num Departamento, embora com a tradicional denominação de Tesouro Nacional; criando o Serviço de Documentação para cuja jurisdição passaria a atual Biblioteca do Ministério da Fazenda; centralizando os órgãos de administração-meio num Departamento de Administração em tudo idêntico aos dos demais ministérios civis e outras pequenas alterações, respeitando, é claro, certas denominações dificilmente modificáveis por força mesmo do respeito à tradição. Estes estudos poderiam partir da seguinte estrutura formal, excluindo os órgãos de deliberação coletiva e aqueles que não couberem no Tesouro Nacional :

Departamento de Administração, compreendendo :

Divisão do Pessoal.

Divisão do Material.

Divisão do Orçamento.

Divisão de Obras.

Serviço de Comunicações.

Seção de Organização.

Administração do Palácio da Fazenda.

Tesouro Nacional, compreendendo :

Divisão das Rendas Internas, com :

Delegacias Fiscais :

Coletorias Federais

Agências de Arrecadação

Divisão das Rendas Aduaneiras, com :

Alfândegas :

Mesas de Rendas

Agências Aduaneiras

Divisão do Imposto de Renda, com :

Delegacias Regionais

Divisão da Despesa Pública

Divisão do Patrimônio da União

Casa da Moeda

Caixa de Amortização

Laboratório Nacional de Análises.

Serviço de Documentação, compreendendo :

Biblioteca do Ministério da Fazenda

Seção de Divulgação e Publicações

Seção de Distribuição e Expedição

Revista das Alfândegas do Brasil

Revista Brasileira de Contabilidade

Revista Brasileira da Economia e Finanças

Revista Brasileira de Numismática.

Quanto ao funcionamento caberiam, talvez, algumas considerações de ordem teórica. E' que a tarefa de organizar só pode apresentar resultados palpáveis quando constituída em função permanente, sistemática e progressiva.

A preocupação máxima do Sistema de TAYLOR era a redução sempre crescente dos estágios; era a supressão de movimentos inúteis na execução das tarefas, tanto no espaço como o tempo.

Hoje modernas lojas de departamentos com sistemas de vendas a prazo contam com a ação sempre presente de um setor de planejamento que está constantemente inovando ou renovando os processos de compras, vendas, cobranças e propaganda, e conserva-se permanentemente voltado para a eliminação do desperdício em tôdas as suas formas e conseqüências prejudiciais ao trabalho, à produção.

Uma certidão negativa do impôsto de renda em qualquer país da Europa e nos Estados Unidos é fornecida a quem a requer, em minutos, apenas, em fórmula padronizada, de formato diminuto, econômico, porém, clara, precisa e cômoda; no Brasil levam-se dias, semanas e até meses para se conseguir uma, com os inconvenientes da selagem, dos retrocessos, dos famosos despachos ou "expedientes" protelatórios, como "sele e volte querendo", "proceda-se a busca", "cobrem-se os emolumentos", "submeto à consideração superior", "sou pelo deferimento", "certifique-se" etc. etc., do que resulta a formação do indefectível "processo", capeado, grampeado e... volumosíssimo para assuntos ou questiúnculas as mais insignificantes, na maioria das vezes.

Um processo para recebimento de uma pequena subvenção, passa por nada menos de seis grandes fases: 1.^a) pedido de registro do Conselho Nacional do Serviço Social, mediante a apresentação de três documentos; 2.^a) pedido de pagamento ao Ministro da Educação com a apresentação de três outros documentos diferentes dos primeiros; 3.^a) no Ministério da Fazenda depois da aquiescência do Ministério da Educação que manda para aquêle um ofício liberando a parcela da dotação; 4.^a) no Tribunal de Contas para registro do crédito; 5.^a) na Contadoria Secional do Ministério da Fazenda para escrituração; 6.^a) na 2.^a Pagadoria do Tesouro Nacional para pagamento.

As exigências, os entraves que se apresentam na marcha do "processo" são às vêzes de tal ordem que instituições há que desistem do recebimento em meio à jornada.

Pagar uma multa no Serviço de Trânsito, preencher uma declaração de renda para pagamento do impôsto respectivo, adquirir uma carteira de identidade e tantos outros serviços de rotinas defeituosíssimas estão a exigir levantamento, crítica e planejamento de normas, regras, métodos e processos novos de trabalho.

Por que então não racionalizar as rotinas tendo em vista eliminar os desperdícios de energia, paciência, material, dinheiro e tempo e trazer ao serviço público um clima de confiança, eficiência e bem-estar recíprocos para os clientes e os servidores?

Por outro lado a coordenação vem-se processando de modo a estabelecer a desarmonia, em vez de unir, ligar as unidades separadas às vêzes apenas por questões de área, jurisdição ou simples descentralização administrativa.

No Nordeste, por exemplo, o Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas constrói açudes para minorar o clamor periódico das sêcas, a tortura da sêde e promover a irrigação dos campos; vem o Serviço Nacional da Malária e os destrói em parte ou inutiliza-lhe as águas adicionando petróleo como medida de prevenção contra o estegomia e o anófele. Como compreender procedimentos tão diversos numa mesma esfera de govêrno?

A criação de uma Divisão de Organização e Coordenação do Trabalho, no DASP, com atividades permanentes e intensivas de fazer levantamentos, organizar e manter cadastros de organização, criticar dados, planejar estruturas, elaborar normas, métodos e rotinas de trabalho e implantá-las convenientemente dentro da técnica e de princípios científicos, integrando o DASP como órgão o mais nitidamente de "staff", com um corpo de "experts" à altura das exigências de um sistema racionalizador por excelência, solverá de vez, por certo, um grande débito do govêrno para com o público sempre queixoso da *burocracia*, têrmo que se vai tornando cada vez mais depreciativo na bôca do povo.