

A Biologia das Formas Administrativas

ELIO MONNERAT SOLON DE PONTES

O Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal foi fundado há cerca de três anos e meio.

O autor do presente trabalho foi o 18º funcionário nêle admitido. Presenciou pois tôdas as suas transformações, sentindo orgulho e satisfação com suas vitórias, suas realizações, seu valioso auxílio aos Prefeitos que conheceu.

Experiência reduzida de serviço público, mas grande preocupação em observar os seus fatos assim como seu desenvolvimento, apresenta, neste rápido esboço, o que lhe permitiria nutrir o sentimento de dedicação à causa pública que, mais tarde, justificaria sua presença no Curso Especial de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas e da O.N.U. a que afirma dever, quase exclusivamente, a elaboração do presente trabalho. Aqui apresentamos suas credenciais e sua maneira de agradecer — data venia — ao Professor HENRY REINING JUNIOR pela orientação que lhe proporcionou através das suas aulas eminentemente voltadas para os aspectos práticos da administração de pessoal, agradecendo-lhe sobretudo, pelo método de trabalho, de pesquisa, de encarar os fatos, de resolver os problemas, que êle, em doses homeopáticas — ainda que através de rigoroso curso intensivo — ensinou aos seus alunos. Tão grande é o entusiasmo por êsse método que todos o consideram fator inexcusável de progresso e de organização: talvez, um dos segredos desse espetacular progresso dos Estados Unidos da América, nos dias de hoje.

Baseado no que se deduz, em termos de projetos desse método, orientado pela teoria de BROWNRIGG quanto ao "processus" do empreendimento humano; analisando e estudando a experiência destilada de diversas organizações em todo o Mundo e, sobretudo, por questão de princípios, jamais se distanciando, porém, da realidade do D.E.R. — D.F. e do ambiente da administração pública no Brasil, chegou o autor a uma con-

clusão que, com verdadeiro sentimento de modéstia, aqui, submete ao exame e à crítica dos leitores da "Revista do Serviço Público".

Se fôr encontrado nesse trabalho algo capaz de atrair a curiosidade, talvez deva ser creditado a uma circunstância fortuita que se refletiu em todos os seus capítulos e em tôda a sua elaboração: a de ter seu autor presenciado a concepção, a infância, o desenvolvimento de uma autarquia que se revelou um campo de valor excepcional para seus estudos, particularmente pela "teoria da biologia das formas administrativas" que induziu e que serviu de inestimável apoio a tôda a sua exposição.

E' mister lembrar, porém, que êste "problema" deve ser encarado como realmente é: um trabalho escolar com as limitações impostas pela sua natureza e as decorrentes de um curso excepcionalmente absorvente.

E' interessante notar que o D.E.R. — D.F., crescendo na proporção de 2.000 funcionários por 3 anos, apresenta grande número de problemas relativos à estática e à dinâmica da administração de pessoal, grande parte dos quais são aqui focalizados. Trata-se de uma administração de pessoal ainda primária e embrionária — sempre acessível a idéias novas — a que ali se adota e que, a nosso ver, necessitaria de uma ligeira modificação em sua estrutura. Seríamos injustos se, ao falar na solução desse problema de organização, não fizéssemos menção do nome do Professor HARVEY WALKER, da "Ohio State University", professor de Administração Pública, a quem devem os alunos da E.B.A.P. tôda a noção e compreensão que, porventura, tiveram da técnica da organização.

Igualmente, pelo valor da ciência estatística em qualquer administração racional de pessoal, como recurso imprescindível na análise e inferê-

cia dos mais diversos fenômenos de massa e avaliação dos resultados de políticas, métodos, práticas e fenômenos observados, não há como esquecer os proveitosos ensinamentos ministrados pelo

ilustre professor brasileiro, Dr. Alfredo de Oliveira Pereira, Catedrático de Estatística dos Cursos Especiais de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. (1)

QUANDO procuramos analisar o desenvolvimento do D.E.R. — D.F. e resolver os problemas que, com o tempo se foram evidencianto, no campo da administração de pessoal, sentimos que a descrição desse processo evolutivo guardava, com o desenvolvimento biológico do ser humano uma relação de notável semelhança.

MERRIAM já dissera que a organização é básica para a vida. (2) E a idéia da ecologia da administração pública, que JOHN GAUS sugere seja estudada — e não sem fundamento — adotando o conceito de ecologia familiar aos biólogos, é mera confirmação de mínima parcela de uma teoria que parece de extrema amplitude e utilidade. (3) E' que existe uma biologia das estruturas administrativas, sujeita a determinadas leis gerais que valorizam, como fonte de analogias esclarecedoras, as experiências mais diversas, ainda que havidas em meios diferentes.

Talvez nossa curiosidade para esse aspecto sutil, nós a credemos à impressão da leitura de M. MAETERLINCK, nos seus maravilhosos trabalhos, de tão engenhosa e magistral profundeza, especialmente "A vida das Abelhas" e "A Inteligência das Flores".

Mas, o que nos levaria a basear todo o nosso trabalho nessa teoria, como um ponto de apoio perfeitamente seguro — apesar de nossa curiosidade estar longe de saciada, mas, antes, apenas açulada pela multiplicidade de seus corolários — foi, precisamente, a utilidade prática d'estes e a sensação de segurança que nos infundiu, no decorrer de todo o trabalho, particularmente na fixação dos resultados do Estudo.

Por vêzes, no exame de certos aspectos, pareciamos ver as leis concebidas pelo cérebro humano como que fundamentalmente idênticas às que a natureza nos mostra nas lições vívidas que a sucessão de certos fenômenos constitui.

(1) Trabalho apresentado, em 1952, ao Seminário de Administração de Pessoal — Instituto Brasileiro de Administração Pública, Cursos Especiais da Fundação Getúlio Vargas e da Administração de Assistência Técnica, da O.N.U. Orientação do Seminário a cargo do Professor Henry Reining Junior, da University of Southern California, E.U.A.

(2) C.E. MERRIAM — *Public and Private Government* — Yale University Press, New Haven, 1944, pág. 36.

(3) JOHN GAUS, in *The Frontiers of Public Administration* — Chicago, 1936, apud H. Walker.

Logo depois da criação do Departamento de Estradas de Rodagem, com a divisão do trabalho apenas esboçada, todos os seus serviços, menos um, funcionavam em uma só e ampla sala. Todos os chefes e todos os funcionários em mesas mais ou menos idênticas, lado a lado. Cedo, dentro de limitações, preestabelecidas, iniciar-se-ia um processo de "segmentação", como diriam os embriologistas. Depois, aquêle aglomerado de células vai desenvolver-se, aparecem os diversos órgãos, ainda mal caracterizados, e, posteriormente, mostram-se donos de uma bem definida soma de funções, perfeitamente diferenciadas.

Fôra feito um planejamento seguro da organização. Conceituada entidade especializada em normas técnicas assistira — ao que nos consta — aos encarregados dessa tarefa. Tais normas figuram, nesse quadro, o mesmo papel do sentido natural — traçado pelas Mão Divinas — para o crescimento do corpo humano e o de todos os seres vivos. E' o que inspirou o pensador francês ao manifestar essa dúvida profunda: "l'Univers m'embarasse; parce que son horloge marche et u'a pas d'horloger" (?). A esta pergunta, igualmente, corresponde aquela que H.G. WELLS, JULIAN HUXLEY e G.P. WELLS examinam em um dos seus livros: "Haverá, na evolução, uma força mística?" (4)

Mas, prossigamos: no comêço, aquêle organismo funcionava com a precisão de um relógio suíço. Depois, impuseram-se-lhe modificações, o desenvolvimento foi rápido, a mudança para instalações mais amplas não se fêz esperar. O moral do funcionalismo era excelente. O espírito de equipe se mantinha elevado, mercê do feliz resultado da seleção por entrevistas, que se pusera em prática provisoriamente.

Pouco depois, iniciavam-se os trabalhos de construção de estradas, de obras de arte especiais e executava-se, enfim, o plano de obras aprovado pelas autoridades competentes. Crescentes necessidades de funcionários, crescentes gastos, crescente número de problemas, enfim, uma série de fenômenos de vária ordem estavam a evidenciar que, no exercício harmonioso das suas funções especializadas, os diferentes órgãos começavam a gerar problemas, sempre mais e mais complexos.

(4) H.G. WELLS, J. HUXLEY e G.P. WELLS — *The Science of Life* — Trad. de Almir Andrade, Tomo III, Rio, José Olympio Editôra, 1943.

No corpo humano, a vitalidade das células que integram os vários órgãos, a perfeição do trabalho dos tecidos mais especializados, contribui para a solução ou se encarrega, por si mesma, de resolver muitos milhares de pequenos problemas.

Não nos seria possível dar exemplos suficientes e abranger todo o vasto campo dessa ordem de idéias. Mas, tomemos, ao acaso, a função referente à eliminação dos detritos desses bilhões de motores de combustão interna e os resultantes do uso e desgaste orgânicos. Trata-se de elaborações de virulência letal que, não fôssem os separadores químicos que formam os rins, acarretariam um processo lento ou acelerado, que produziria, inexoravelmente, a morte. Aquela função, quase milagrosa, exercida por artérias, veias e capilares, além de um milhão de túbulos uriníferos para cada rim, trazem-no à idéia, uma sugestão eloquente quanto ao que representa uma função a tal ponto especializada e o valor de sua vitalidade. Assim, numa entidade qualquer, há elementos que entram em contato com os venenos destilados em sua circulação interna. O veneno decompõe-se a esse contato: uma parte, útil, é absorvida pelo organismo; outra, imediatamente eliminada. O enfraquecimento das células, a falta de vitalidade, as dificuldades de intercomunicações, acarretarão males que, em uma organização administrativa, podem ser comparados com os que decorrem da incompetência, do moral baixo, das rivalidades, das chefias deficientes, dos grupos heterogêneos, desnivelados, desajustados. E' mister, nesses casos, estabelecer os canais, os canais mais diversos, para que se processem as reações químicas salvadoras, que constituem o objeto de vários órgãos humanos.

Se avançássemos algo mais, na análise do livro da natureza, chegaríamos a conclusões estupendas: as discussões sobre o direito de greve tornar-se-iam puerilidades, ante esta pergunta: "Quereis chegar a resultados satisfatórios, distraídos na preocupação com meros efeitos?".

Esqueci-vos de que a solução repousa na eliminação das causas, mediante órgãos altamente especializados nessa importante função? E logo um confronto, um apêlo a comparações baseadas no modelo que nos legou o Criador do Universo, daria mais segurança e segurança às nossas conclusões.

Bastante será localizar os padrões analógicos, as fórmulas orgânicas para a solução dos problemas.

O corpo humano serviu de padrão analógico, aliás forçoso, para que fixássemos, por exemplo, uma série de elementos e funções básicas essenciais: as do cérebro, as do sistema nervoso, as dos membros, as de outros órgãos essenciais.

O que dissermos sobre êsses fundamentais, aplicar-se-á "mutatis mutandis" às organizações públicas e privadas.

O cérebro, diferentemente sugestionado ou exigido, elabora as idéias, considera as possibilidades de sua execução, decide executá-las, e estabelece limites para os movimentos a executar. (5) Por vêzes, procura a colaboração de outros cérebros, que representam outras experiências, manifestadas sob a forma de virtual assistência cultural.

Um sistema nervoso se incumbe de transmitir a todo o organismo as conclusões que determinam os chamados movimentos voluntários.

Essa execução não é perfeitamente automática e estritamente mecânica, tal como sucede nas máquinas, simples ou complexas; há, nas sociedades humanas, um fator de ordem espiritual e moral de relevante importância. Ele se traduz, quando positivo, sob a forma de exuberante vitalidade, eficiência, produtividade; quando negativo, assume o caráter de sintomas patológicos e são, mais que isso, reafirmamos, fatores negativos.

Eliminá-los é, precipuamente, impedir que elas sejam sufocadas e se tornem detritos de combustão orgânica profundamente prejudiciais à tóda a vida da organização. Além disso, é mister descobrir-lhes as verdadeiras causas. Esse fato nos sugere a idéia da solução de queixas e reclamações, o aconselhamento, as exonerações voluntárias e involuntárias. Sobretudo, essa necessidade vital: a coordenação.

J. D. MOONEY, por exemplo, depois de dizer que a coordenação é o princípio determinador da organização, proclama a necessidade — que reputamos vital — de canais eficazes entre o Chefe Executivo e a periferia, através de todo o organismo. (6) Obstruir êsses canais ou mantê-los imperfeitamente, é provocar distúrbios circulatórios que se traduzem em virtual anemia para o organismo considerado, sujeito a fenômenos fatológicos variados e graves.

Assim, o moral baixo, as explosões de descontentamento, são meras enfermidades decorrentes de causas "clínicamente" identificáveis e extirpáveis.

Evidentemente que é uma arte, obter infalíveis diagnósticos e localizar os pontos analógicos. Mas, essa dificuldade é de natureza idêntica à que ocorre em todos os campos de observação, seja qual fôr o processo de pesquisa empregado.

Sirva de exemplo, uma das mais famosas experiências até hoje realizadas por uma emprêsa humana, conforme no-la descreve o Prof. HENRY REINING JR., ao falar de aconselhamento:

"Em 1926, nos Estados Unidos da América do Norte, a pesquisa industrial ainda não tinha alcançado um progresso considerável. No citado ano, contudo, foi realizado* um dos mais impor-

(5) Vide *The Human Enterprise Process (a Concept and an Analysis)*, por WILLIAM BROWNREIGG, Michigan, U.S.A., 1951.

(6) J.D. MCONEY — *The Principles of Organization* — in "Papers on the Science of Administration" — N. York, 2.ª ed. 1937, pág. 93.

tantes trabalhos de pesquisa, na Fábrica Hawthorne, da Western Electric Company, em Chicago. Investigava-se, então, o efeito da iluminação sobre o rendimento do trabalho; buscavam, os pesquisadores, determinar o ótimo de iluminação para certos tipos de trabalhos. Os pesquisadores verificaram, durante suas investigações, que à medida que se aumentava a iluminação, em um determinado período, a produção aumentava igualmente. Como bons pesquisadores que eram, os engenheiros da Companhia não se deram por satisfeitos: trataram de estudar o efeito da redução gradual da iluminação. Ficaram surpresos ao constatar que a produção continuava crescendo, assim ocorrendo até o momento em que a iluminação não era mais intensa do que o luar.

Em face de tais resultados, os engenheiros compreenderam que estavam frente a frente com um problema cuja solução estava além de seus conhecimentos.

Diversos psicólogos foram convidados a pesquisar mais profundamente. Após denodado esforço, os psicólogos concluíram que os operários que faziam parte da equipe em observação "sentiam-se importantes", pois eram alvo de todas as atenções! Sentiam que ninguém estava procurando fiscalizá-los; os pesquisadores estavam interessados no bem-estar dos operários e não na produção. Por este motivo, a produção continuava subindo, embora a iluminação ficasse cada vez mais fraca.

Os estudos realizados em Hawthorne provaram aquilo que os filósofos vinham afirmando desde muitos séculos antes; os esforços do trabalhador são mais afetados por suas próprias atitudes do que pelo ambiente físico". (7)

Para que nosso trabalho não fosse constantemente interrompido com a exposição parcelada dessas lições da natureza, é que as antecipamos, concatenadas, no presente capítulo.

Assim, bastará, no decorrer do trabalho, referirmo-nos a esse capítulo em que expusemos uma teoria que nos presta inestimável ajuda.

O PROBLEMA DA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL NO D.E.R. — D.F.

1. O D.E.R. — SUA ORIGEM, ESTRUTURA E FINS

Podemos dizer que o Departamento de Estradas de Rodagem é, em última análise, uma consequência da Constituição de 18 de setembro de 1946.

Com efeito, o inciso III do art. 15 da Carta Magna vigente, estabelece que "é da competência da União decretar impostos sobre a produção, comércio, distribuição, consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos e gasosos de qualquer origem ou na-

tureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica", aduzindo, no § 2º, "que essa tributação terá a forma de imposto único, que incidirá sobre cada espécie do produto" e que, "da renda resultante, sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal".

Em 13 de julho de 1948, foi assinada pelo então presidente, General EURICO GASPAR DUTRA, a Lei n.º 302, declarando que a receita acima aludida "constitui o Fundo Rodoviário Nacional", destinado a resolver um dos maiores problemas brasileiros: "a construção, melhoramento e conservação de estradas de rodagem compreendidas nos Planos Rodoviários Nacional, Estaduais e Municipais".

Mediante essa lei, 40% do Fundo Rodoviário pertenceriam ao "Departamento Nacional de Estradas de Rodagem" (D.N.E.R.) e os restantes 60%, pela forma que menciona, destinariam-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, desde que satisfizessem uma série de dezenas de condições e exigências técnico-administrativas.

Entre estas exigências, no tocante à Prefeitura do Distrito Federal, figurava a seguinte:

"dispor de Seção Administrativa especialmente incumbida de construção, melhoramento e conservação de estradas de rodagem com organização e estrutura adequadas".

Isto determinaria a criação do D.E.R.-D.F. que, pelo art. 8º da mesma lei, teria mais as seguintes fontes de renda:

a) dotação orçamentária em cada exercício, não inferior a 5% da receita da P.D.F., excluídas as rendas industriais;

b) o produto da contribuição de melhoria e de pedágio ou quaisquer taxas pelo uso de estradas do Distrito Federal;

c) quaisquer rendas derivadas das estradas de rodagem, como: colocação de anúncios e licenças para postos de abastecimento nas faixas de domínio;

d) produtos de operações de crédito realizadas com a garantia das receitas acima referidas.

Em 20 de dezembro de 1948, através da Lei n.º 305, sancionada pelo Prefeito MENDES DE MORAIS, era criado o Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal, administrativamente subordinado ao Prefeito do Distrito Federal e tecnicamente ao Secretário-Geral de Viação e Obras, e dotado de autonomia financeira e administrativa, como autarquia que é.

Atualmente, é subordinado, ainda, ao Conselho Rodoviário do Distrito Federal, criado pela Lei n.º 569, de 29 de janeiro de 1951, órgão parcialmente consultivo, deliberativo e de controle da política rodoviária seguida pelo D.E.R. — D.F.

(7) HENRY REINING JR. — *Aconselhamento*, apostila 3.29, F.G.V. Rio, 1952.

Possui, ainda, um órgão deliberativo — o Conselho Consultivo — e um órgão executivo — o Diretor do D.E.R. — D.F. — além de sete Serviços e oito Distritos Rodoviários.

Quanto à delimitação dêstes, "poderá ser alterada, em qualquer época, atendendo ao interesse do serviço", como estabelece o art. 20 do Decreto 9.625, de 12 de março de 1949.

São êles :

1-DR — Tijuca; 2-DR — Bonsucesso; 3-DR — Irajá; 4-DR — Deodoro; 5-DR — Jacarepaguá; 6-DR — Bangu; — 7-DR — Campo Grande; 8-DR — Santa Cruz.

Quanto aos Serviços, que gozam de maior estabilidade, são êles :

1-ER — Serviço de Estudos e Projetos;
2-ER — Serviço de Equipamento Mecânico e Transporte;
3-ER — Serviço de Contrôle;
4-ER — Serviço do Pessoal e Contabilidade;
5-ER — Serviço de Material;
6-ER — Serviço de Comunicações e Correspondência;
7-ER — Tesouraria.

No que diz respeito à administração financeira, o D.E.R. — D.F. possui uma Delegação de Contrôle, com um representante do Tribunal de Contas, um representante da Secretaria-Geral de Viação e Obras, um representante da Secretaria-Geral de Finanças e um engenheiro da Prefeitura do Distrito Federal, especializado e.n assuntos rodoviários.

Em resumo, o Departamento de Estradas de Rodagem foi criado para satisfazer a uma condição *sine qua non* para que o Distrito Federal recebesse a parcela a que tem direito do Fundo Rodoviário Nacional e, desta forma, contribuísse para a solução, no Distrito Federal, de um dos mais importantes problemas do Brasil: o das vias de comunicações e de transporte.

Forçoso é dizer que, no caso especial do Distrito Federal, as estradas possuem um caráter predominante e característico, as mais das vezes: o de excelentes artérias de turismo, destinadas a favorecer o conhecimento pelos turistas nacionais e estrangeiros, das belezas inimitáveis e dos panoramas soberbos da Cidade Maravilhosa. Todavia, para que êsse aspecto não obumbe a verdade, assinalaremos que os transportes são, no Distrito Federal, serviço maior à lavoura, à lavoura, à indústria e ao comércio, com as atuais rodovias predominantemente "econômicas", que serviço ao turismo, comparativamente, apesar da considerável quilometragem de estradas, tipicamente turísticas, que serpeiam pelas encostas dos outeiros e ao longo das praias ou se embrenham pelo frio recesso de suas florestas, pontilhadas de belas cascatas, protegidas de troncos virgens.

E' interessante notar que determinados serviços prestados pelo D.E.R., nesse campo do turismo, merecem referência especial, por serem quase inteiramente desconhecidos. Faz parte, com efeito, dos nossos planos de obras, a construção

de restaurantes em lugares pitorescos, como ocorre nas florestas da Tijuca, com o restaurante da Canoa, obra que custou ao D.E.R. uma soma considerável e que está sendo alugado por Cr\$... 10.000,00 (dez mil cruzeiros) mensais. Como vemos, um aluguel destinado a animar o mais temeroso comerciante...

2. A ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL EM FACE DA LEGISLAÇÃO EM VIGOR: ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E ATRIBUIÇÕES EM CONFRONTO COM A ADMINISTRAÇÃO RACIONAL DE PESSOAL

A administração de pessoal no D.E.R. — D.F. está confiada ao Serviço do Pessoal e Contabilidade, para o exercício de cuja Chefia não é exigida qualquer especialização ou feita qualquer exigência de títulos e provas. E' cargo de confiança do Diretor do D.E.R. Não obstante, é, de certo modo, a posição que abrange as mais vastas e transcendentais atribuições na organização atual do D.E.R. — D.F. Mesmo em relação às atribuições normais dos outros órgãos de pessoal — com suas peculiares atribuições de "staff" e "line" — parece-nos o Chefe do Pessoal e Contabilidade consideravelmente mais sobrecarregado.

Dado o caráter autárquico da administração do D.E.R. — D.F., todos os assuntos dependentes da aprovação do Prefeito Municipal são ao mesmo levados, diretamente, pelo Diretor do Departamento de Estradas de Rodagem, inclusive os referentes à nomeação, promoção e remoção de funcionários. Isto decorre, em parte, da subordinação administrativa e, em parte, como imperativo do art. 25 do Decreto n.º 9.625, de 12 de março de 1949, que considerou o "Pessoal do D.E.R. como em exercício na Prefeitura e sujeito ao regime legal instituído para os funcionários desta". Seja qual for o processo referente a pessoal, objeto de decisão do Prefeito, é ele antes informado pelo Serviço do Pessoal. Trata-se, diga-se de passagem, de uma regra inviolável a de despachar de acordo com a informação do Serviço do Pessoal, verdadeira rotina administrativa que temos de levar em conta, sempre, em qualquer estudo de organização administrativa. Assunto ainda não investigado, ainda não analisado, cuidadosamente, é o organograma funcional dessa estrutura. E' interessante notar que, como autarquia, o D.E.R. — D.F. possui a sua própria Assessoria Jurídica. Em casos, entretanto, de queixas e reclamações de origem legal, não é ouvida essa Assessoria. Freqüentemente o assunto é encaminhado à Procuradoria do Distrito Federal sem que, nos processos, conste qualquer informação daquele órgão técnico do D.E.R. Por falta de um regulamento, dois processos iguais podem passar por diferentes trâmites legais, ser encaminhado ou deixar de ser encaminhado, ser submetido ao Conselho Executivo ou não, passar pelo Conselho Rodoviário ou não, ir à Assessoria Jurídica ou não, ir à Secretaria-Geral de Administração para obter algumas informações, a fim de reforçar as iniciais, ou não... Isto pode dar uma certa auto-

ridade, um certo poder excepcional aos que, a seu livre critério, encaminham processos e dão informações. Mas isso não nos parece íntima e formalmente de acordo com o espírito que anima a idéia de fazer que a lei conceda a maior autonomia e liberdade aos administradores na execução das suas tarefas e na melhor e mais adequada consecução dos seus fins.

Essa observação não exclui a compreensão de que certos assuntos a serem resolvidos pelo Prefeito, quando diretamente encaminhados ao mesmo, lógicamente terão, nessa altura, de ser examinados pelos seus conselheiros.

De acordo com o Decreto n.º 9.625, de 12 de março de 1949, que baixou o "Regulamento do D.E.R. — D.F.", podemos alinhar as seguintes atribuições de administração de pessoal no órgão em estudo :

- a) manter atualizados os fichários e registros relativos aos servidores do D.E.R.;
- b) manter atualizado um ementário de legislação dos atos concernentes a pessoal;
- c) controlar a freqüência dos servidores do D.E.R.;
- d) promover medidas necessárias à administração do pessoal de obras;
- e) organizar o almanaque do pessoal do pessoal do D.E.R., nos moldes do almanaque do pessoal da P.D.F.;
- f) elaborar a fôlha de pagamento do pessoal;
- g) fazer publicar em seção do boletim diário do D.E.R. os atos relativos a pessoal;
- h) elaborar os títulos de nomeação e promoção dos servidores do D.E.R., e dar-lhes posse;
- i) informar, previamente, os processos relativos a pessoal, que são objeto de decisão do Prefeito;
- j) desempenhar outros encargos, referentes a pessoal, ordenados pelo Diretor do D.E.R. — D.F.

A respeito do funcionamento desse Serviço, primeiro descrevê-lo-emos, obedecida a ordem de suas atribuições acima exposta, e, posteriormente, ofereceremos as nossas modestas críticas :

a) Possui o Serviço do Pessoal, entregue a funcionários de excelente capacidade funcional — como se me fôra permitido julgá-los num trabalho que procura ser impessoal — um livro de 0,40m x 0,30m, denominado "Planex", formado de fichas individuais agrupadas por letras iniciais do prenome e, dentro de cada letra, dispostas em ordem crescente de matrícula; um livro de tamanho reduzido (0,25m x 0,15m) com simples enumeração dos nomes contidos no Planex e na mesma ordem numérico-alfabética de disposição para facilitar o manuseio, evitando o constante uso do Planex; um fichário de lotação por ordem crescente de matrícula. Todos os documentos e assentamentos individuais eram, outrora, guardados em pastas e encerradas em arquivos de aço, com o inconveniente de muitas papeletas, uma verdadei-

ra confusão de "papagaios", sujeitos a serem facilmente perdidos e de causarem desnecessárias preocupações. Agora, por concepção de um funcionário do D.E.R. — D.F., os assentamentos individuais de cada servidor são feitos em envelopes-fichas que, além de, na parte externa, apresentarem todas as anotações referentes à vida funcional dêle, servem para guardar os documentos, inclusive títulos, portarias, etc., referentes ao mesmo;

b) Há uma coleção de leis sobre pessoal. Todavia o Serviço do Pessoal não possui ementário de jurisprudência, deixando à Assessoria Jurídica do D.E.R. esse trabalho;

c) O controle da freqüência é feito mediante cartões impressos, chamados cartões de ponto, antes datilográfica e hoje mecânicamente preenchidos no cabeçalho, com o nome do servidor, sua função ou cargo e sua matrícula. Eles permitem fazer as listas de freqüência nos distritos e serviços, os quais remetem-nas ao Serviço do Pessoal. Este as arquiva em pastas, agrupadas por mês, donde se extraem relações de faltas, que são consignadas em fichas de freqüência, individuais, anualmente substituídas.

d) Essa administração necessita de racionalização;

e) Ainda não foi feito, até agora;

f) As fôlhas de pagamento, inclusive as de gratificações e outras, são feitas com base nas fichas de freqüência, nas relações de recolhimento, nas listas de salários-família, nas listas de descontos obrigatórios do Montepio dos Empregados Municipais e do Hospital do Servidor e nos eventuais da Caixa Econômica, do I.P.A.S.E., etc., que dão origem às fichas de preparo, assim chamadas, por constituírem a síntese de todos os elementos necessários à elaboração da Fôlha de Pagamento do Pessoal. Todo o trabalho é feito por processos mecânicos, eficientemente.

g) São divulgados em determinada seção do Boletim Diário do D.E.R., os atos de interesse do pessoal: concessão de salário-família, concessões de licenças, abonos de faltas, etc.;

h) Feito com prévia autorização do Sr. Prefeito, através da aprovação das listas elaboradas pelo Serviço do Pessoal;

i) Feito, regularmente;

j) Idem.

Não possuindo o Departamento de Estradas de Rodagem um sistema de classificação de cargos ou quaisquer referências ao aspecto positivo da administração de pessoal, é, entretanto, necessário, dentro do plano desse trabalho, que focalizemos a atuação do órgão do pessoal quanto ao "staffing".

Não há negar que, apesar do virtual empirismo descrito, apreciável trabalho tem sido feito. Várias necessidades de treinamento têm sido, sem qualquer análise científica, mas com apreciável "olho clínico", descobertas e satisfatoriamente解决, inclusive quando serviços, anteriormente executados mediante processo manual, foram mecanizados.

Todavia, não nos cabe analisar as realizações da administração de pessoal, incidentalmente, julgando os que são responsáveis pela sua orientação. O que nos compete é fazê-lo de um prisma impenso ou, melhor dizendo, em face das diretrizes da administração científica de pessoal, modernamente consagradas.

Assim, quanto àquele incidental sucesso em alguns casos de treinamento, só podemos lamentar que ele tenha dependido de qualidades pessoais e fortuitas e, pois, não decorressem de uma política preestabelecida e científica de pessoal.

Realmente, se estudarmos as leis em vigor, na Prefeitura, sob o aspecto jurídico, chegaremos a uma conclusão; se o fizermos sob o aspecto da administração científica de pessoal, os resultados serão completamente diferentes, ainda que não forçosamente contraditórios mas, até, por vezes, convergentes.

Se estudássemos, por exemplo, o Decreto n.º 10.700 à luz da própria Lei em que ele se fundamenta, chegariamos à conclusão de que ou são ilegais diversas carreiras ou que os direitos de auxiliares de engenheiro, auxiliares de contador, fiscais e outros foram prejudicados. Analisando certas e determinadas nomeações e promoções, considerá-las-íamos nulas de pleno direito; julgando determinadas queixas, encontrariamos casos ingênuamente acobertados e que encerrariam, talvez, crimes de responsabilidade, perfeitamente caracterizados.

Se, entretanto, a nossa análise se basear na moderna concepção da administração de pessoal, veremos que todos êsses assuntos só poderão ser resolvidos com base em uma concepção homogênea e ampla, firmemente orientada pelo objetivo e para o objetivo principal de *conseguir dos funcionários máxima capacidade de trabalho e sua manutenção nesse nível*.

Já dissemos que, por melhor que tenha sido a administração, até agora, mesmo que a consideremos excepcional, devemos, de certo prisma, fazer restrições.

— Então, se o que interessa é a eficiência, e se a eficiência foi alcançada, por que restrições?

— Porque ela não se baseou em uma política científica, preestabelecida, metódica, testada, confiada a uma organização com uma estrutura capaz de atingir um resultado lógicamente eficiente, sem depender, vitalmente, de malabarismos e proezas de improvisação.

Ao fazer a exposição da teoria da biologia nas formas administrativas, descrevemos que o órgão de pessoal do D.E.R. — D.F., desde quando possuía uns poucos funcionários, distribuídos em duas salas, era administrado pelo órgão atual. Hoje, passados três anos e meio, e aumentado esse pessoal, em número, para 2.000 e em complexidade para proporções espetaculares, é fatal a necessidade de radical e completa reforma orgânica, de acordo com aquela teoria. E não será, a alteração a que nos referimos, a última a ser efetuada na história do D.E.R. — D.F.

Como demonstrá-lo?

Este será objeto de um dos capítulos seguintes.

Por ora, prosseguiremos a nossa análise de que a estrutura foi apenas o primeiro objeto.

O Sistema do Mérito é a base de qualquer política de pessoal. No D.E.R. — D.F. esboçou-se a sua aplicação, através de uma Prova de Habilidações, efetuada em princípios de 1951. Interessante é notar que a aferição dos seus resultados se fêz através de um critério misto de antiguidade e merecimento, para o ingresso nas classes iniciais das diversas carreiras e que as promoções, de acordo com a Lei n.º 407, de 23 de novembro de 1949, obedecem, exclusivamente, ao critério da antiguidade de classe, ou seja, do tempo de serviço.

Pela moderna técnica, a solução do problema parte do recrutamento e da seleção.

No ponto em que se situa a questão no D.E.R., entretanto, a base seria a classificação de cargos e os padrões de rendimento a medida para uma justa avaliação de eficiência. Conforme os casos, os Boletins de Merecimento, as provas para promoção, as entrevistas por juntas especiais, a investigação sistemática de títulos e habilitações e as provas de nível mental podem — conforme os casos, repetimos — ser aplicadas.

Quanto à promoção, diremos, apenas, que, no sistema de classificação de cargos, ela representa, sempre, um prêmio e um estímulo aos funcionários e constitui, sempre, um aumento de responsabilidade e, quase sempre, também, de remuneração. É evidente que, para receber mais responsabilidades, o funcionário deve fazer por merecê-las, e que, com isso, lucra a repartição, exalta-se o moral do grupo, aumenta-se a eficiência do funcionário.

Outra alteração de encargos que pode atingir êsses mesmos fins, além de excelentes benefícios pessoais para os servidores, é a aplicação da recente técnica da lotação e relotação, que visa “utilizar da melhor forma as melhores qualidades do funcionário, colocando-o naquele cargo cujos requisitos corresponderem melhor às suas qualificações, e em que ele trabalhe junto de pessoal de temperamento semelhante”. (8)

E é erro grave de responsabilidade a utilização dessa prerrogativa de alterar a lotação de funcionários como penalidade virtual, justa ou injusta, contra a qual o servidor não pode nem reclamar, sob pena de ser punido por insubordinação. Não é possível que, a pretexto de atender a necessidades extraordinárias de serviço, os servidores, sem o menor preparo psicológico, sem o menor entendimento prévio, sem a menor obediência às normas que presidem às relações humanas, os funcio-

(8) HENRY REINING JR. — Apostilha sobre o tema *As Funções da Administração de Pessoal no Serviço Pú-
blico*, tradução do Documento BS/E/3 — Series D: Papers by the Participants. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, pág. 9.

nários estejam sujeitos a remoções violentas que destruam seu moral, mantenham-no em sobresalto e agressivo, por motivo de movimentações à revelia, que só resultam em prejuízos para o serviço.

Assim, a lotação deve ser encarada como um aspecto positivo. Mesmo as transferências em massa devem subordinar-se a diretrizes justas e humanas. Verdadeira indignidade deve ser considerado qualquer uso arbitrário, atrabiliário, desonesto ou inescrupuloso do poder de relotação. Não é outro o sentido do que consta no "Relatório da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Administração de Pessoal", (9) quando exalta a importância da lotação, não só pela finalidade de proporcionar experiência aos funcionários com rodízio de tarefas dentro do Serviço, como pelos efeitos benéficos sobre o seu moral e eficiência causados pela sua lotação nos postos onde ficam melhor ajustados e com melhores possibilidades de promoção.

"A lotação correta do funcionário", geralmente, não se dispensa grande atenção e que escapa a qualquer forma de controle, por parte do Chefe Executivo — "foi considerada, no citado Relatório, *fundamental na administração de pessoal*". Tão fundamental, diremos, como o é a obediência à sentença: "The right man in the right place".

Outro item que temos o dever de considerar é o da fiscalização eficiente da prestação dos serviços em horas extraordinárias. O Serviço do Pessoal cogita de formar comandos de fiscalização para ir, de surpresa, aos distritos rodoviários, colhendo elementos de controle. Já que o assunto preocupa, reconhecemos que, realmente, é necessário fazer uma análise ampla do assunto, identificar as causas das irregularidades e planejar normas de serviço.

Por que?

Porque já foram expulsos vários funcionários por irregularidades nesse setor e não é conveniente perder outros. Além disso, são notórias e alvo de comentários e reclamações nocivas ao prestígio moral da autoridade constituída e perniciosas ao interesse público, as ocorrências de tais atos fraudulentos.

Quanto à experiência de outros países, ela nos ensina, em certos casos, que o serviço extraordinário é mais dispendioso que a contratação de mais um funcionário e que, em última análise, esse esforço é prejudicial ao próprio servidor, aparentemente beneficiado. A título de curiosidade, citaremos aqui uma opinião de ilustre assistente do D.E.R. — D.F.: "antigamente os que ficavam até tarde, orgulhosamente rejeitando gratificações, eram do 'clube dos araras'; hoje, eles fazem parte da manada dos tubarões!..."

(9) Publicado pelo "Journal of the Society of Personnel Administration", Vol. 14, n.º 4, julho de 1951, pág. 8.

Outra particularidade que havíamos deixado para examinar, agora, refere-se à necessidade do órgão de pessoal manter um completo e atualizado ementário de jurisprudência administrativa.

Isto decorre do fato de ser imperiosa necessidade que funcionários do D.E.R. e a Administração de Pessoal conheçam e tornem conhecidas noções completas nessa área, a fim de evitar processos com precedentes já esclarecedores. Evitaria, também, a ocorrência de virtuais reformas de jurisprudência, por ignorância, influências políticas, ou deliberado intuito de levar o caos à administração.

Em breve arremate a essa exposição, concluiremos que há problemas que, confrontando-se a situação atual (decorrente da legislação em vigor), com as modernas diretrizes da administração de pessoal, se evidenciam com absoluta clareza.

Fomos testemunhos da excelente organização inicial do D.E.R. — D.F. que, a nosso ver, funcionava com a precisão de um relógio suíço. Não havia os pesos-mortos na repartição, o espírito de equipe se mantinha elevado — dada a homogeneidade relativa dos servidores — ainda que, provisoriamente admitidos — e era excelente o índice disciplinar.

Hoje, um esforço de racionalização parece necessidade inadiável, para que a administração do D.E.R. — D.F. represente, guardadas as proporções, o mesmo papel desempenhado pelo Serviço Civil da Alemanha, quando da queda da monarquia, em 1918-19 e se exalte àqueles níveis de eficiência que inspiraram, referindo-se ao Serviço Civil Britânico, essas palavras de GEORGES CLEMENCEAU: "England is great because of her civil service; because of her youth, who make a career, under her politicians, in vaste empire".

3. OUTROS ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL NO D.E.R. — D.F. — NECESSIDADES DINÂMICAS E ESTRUTURAIS

Já aludimos à necessidade de racionalização da administração de pessoal do D.E.R. — D.F.

Manifestamos, ainda, que não é possível a um órgão de pessoal, nas atuais condições, manter os serviços que se tornaram necessários, sem que ele se coordene com um Órgão de Estado-Maior ("staff"), que ofereça permanente assistência ao Chefe Executivo.

Até agora, fizemos, apenas, alusões ao assunto que, aliás, será objeto de um estudo no final deste trabalho.

Desde que as atividades mínimas de administração de pessoal não possam, totalmente, ser executadas pelo órgão de pessoal, por motivos intimamente relacionados com a natureza dos serviços, é mister criar esse órgão que o exemplo dos Estados Unidos nos sugeriu.

"Em uma organização pequena, o chefe executivo poderá ter tempo e capacidade para ser seu próprio diretor de pessoal. Todavia, a medida que a organização cresce em tamanho e as rela-

ções e os problemas de pessoal tornam-se mais numerosos, mais complexos e mais difíceis, o executivo, usualmente, tem grande satisfação em partilhar sua responsabilidade com um ou mais especialistas técnicos de pessoal, que constituem os membros de seu estado-maior. Como salienta Marshal Dimock, em seu livro sobre o Executivo em Ação, o trabalho de pessoal é da essência da responsabilidade executiva. Na Companhia Telefônica e Telegráfica Americana, onde a maioria das funções de estado-maior, tais como planejamento e orçamento, são largamente delegadas a órgãos de operação, as políticas de pessoal são ainda determinadas pelo chefe executivo, com o auxílio de um funcionário de pessoal, diretamente responsável. Mesmo quando o executivo deseja limitar o raio de ação de seu estado-maior a um mínimo, os auxiliares de pessoal e de relações públicas são indispensáveis, no caso de querer o executivo distribuir suas responsabilidades efetivamente". (10)

Já tivemos a ocasião de assinalar que ocorreram no D.E.R. — D.F. certos fenômenos que já haviam sucedido em outros países até que, por sugestão dos próprios acontecimentos, pela inviabilidade de certas atitudes, gerou, por exemplo, a entrega às Comissões existentes no "Director and Commission Type" das atribuições como "the authority to review suspensions and dismissals and to reinstate discharged persons". (11)

Para resumir, o órgão de "staff" teria "quasi-legislative and quasi-judicial powers only".

Esse "staff" seria integrado por elementos conhecidos da administração de pessoal, com razável experiência, e aceitos mediante rigoroso concurso. Com efeito, não seria tolerável a omissão desse detalhe de tanto valor, pelo exemplo que encerra para o moral do funcionalismo e para a autoridade técnica e moral dos seus ocupantes.

Além do mais, é o sistema do mérito a característica essencial da administração de pessoal qualitativamente evoluída, que será a meta final das suas cogitações. Ela consiste na "acessibilidade dos cargos públicos a todos os competentes, sómente aos competentes e a começar pelos mais competentes".

Segundo o que pudemos alinhar em um dos 3 trabalhos semanais a que estamos obrigados pelo regime do presente curso, são os seguintes os inconvenientes do regime do pistolão e os benefícios do "Merit System", seu âmbito e fatôres contrários :

Inconvenientes do Sistema do Pistolão

1. E' injusto por natureza.
2. Gera descontentamento dos que, mais merecedores ou não do que os nomeados, e habilidosos ou não, — desejariam os cargos.

(10) HARVEY WALKER — Apostilha Intr. Admin. LC.13, Cursos Especiais 02/52, pág. 1.

(11) JOHN M. PFIFFNER, Ph. D. *Public Administration* — The Ronald Press Company, 1935, N. York, pág. 159.

3. Constitui um latrocínio virtual à comunidade que paga impostos para serem escrupulosamente aplicados.

4. Provoca a competição, periódicamente sucessiva, dos protecionistas, cada qual a seu tempo, visando prevalecer-se do poder político efêmero para usar de recursos amorais na organização da sua máquina política eleitoral.

5. Acarreta a depreciação moral do funcionalismo.

6. Diminui e solapa as tentativas de aperfeiçoamento d'estes.

7. Traz dificuldades à administração, sobre-carga aos mais habilitados e desânimo aos mais eficientes.

Os Benefícios do Sistema do Mérito

Em compensação o sistema do mérito beneficia :

1. Aos serviços públicos cuja eficiência e progresso estão em função do mérito dos encarregados pela sua execução;

2. Aos contribuintes, pela economia consequente da eficiência individual;

3. Aos funcionários que têm prestigiado a sua classe, reduzido a percentagem de parasitas e homogeneizado o seu quadro;

4. A Democracia que se vê engrandecida pela consagração do direito à oportunidade de concorrer, pelo mérito, ao serviço público, como corrente do princípio da igualdade de todos perante a lei;

5. Aos candidatos rejeitados porque, indiretamente, desfrutam dos benefícios de ordem coletiva e, sem ironia, adquirem uma experiência que lhes poderá ser útil em posterior tentativa e valorizar a vitória pessoal de posterior admissão;

6. Aos políticos que podem afastar o assédio dos candidatos a cargos públicos com a firme aplicação do "merit system".

Âmbito do Sistema do Mérito

O sistema do mérito aplica-se nos seguintes casos ou estágios :

A — Seleção;

B — Promoção;

C — Exoneração;

D — Classificação de Cargos.

O Sistema do Mérito não se aplica :

1. Aos trabalhadores braçais, apenas obrigados a atestado médico.

2. Aos ocupantes de cargos temporários, em horários especiais (Caráter político — Policy determining e os Eletivos);

3. Aos cargos de natureza altamente confidencial.

Ao Sistema do Mérito se opõem os seguintes fatores

- A — O favoritismo político — "sua antítese";
- B — A preferência por ex-combatentes;
- C — Regulamentos locais parcialmente restritivos a adventícios;
- D — O critério de antiguidade de classe para promoções.

Causam-lhe embaraços

- A — A imaturidade política e cultural de um país;
- B — O relativo atraso da técnica da sua aplicação;
- C — As corrupções morais que o solapam nos pontos vitais da sua aplicação nos vários estágios;
- D — Os sentimentalismos que se não coadunam com um sadio espírito público.

Mas, o sistema dos concursos não resolve, por si só, o problema.

A administração de pessoal científica requer uma série de investigações, o controle de uma série de fenômenos, a adoção de uma série de práticas, a aceitação de uma série de processos inevitáveis, a utilização de uma série de recursos atualmente desprezados.

Essas investigações referem-se à descoberta de problemas e à avaliação dos resultados de políticas adotadas, esse controle pode ser exemplificado com o da mobilidade de pessoal (turn-over); essas práticas traduzem-se em descansos periódicos recomendados pelos psicanalistas, em boas condições de trabalho e no fomento às iniciativas de organizações assistenciais, partidas dos próprios funcionários; esses processos inevitáveis podem ser o recrutamento, a seleção, o treinamento, etc.; e entre esses recursos que devem ser utilizados, figura o Manual do Servidor, o Livro da Política de Pessoal, o Almanaque do Pessoal, o intercâmbio científico, a disseminação dos benefícios do progresso profissional, e a sincera e sistemática aceitação das sugestões dos funcionários, que devem ser mantidos em alto nível de entusiasmo e perfeitamente identificados com os fins da organização.

Para esse objetivo parece inevitável a existência de um plano de treinamento que atenda a peculiaridades atuais e a necessidades futuras. E esse treinamento deve partir do reconhecimento da necessidade de preparar, convenientemente, os supervisores.

Essa preocupação é universal. Quando, há tempos, procurávamos elementos para demonstrar a necessidade da utilização de testes de nível mental com o fim de selecionar os chefes, não houve dificuldade em comprová-la.

Com efeito, MAX FAUCONNIER, professor do Curso de Direito e Prática Administrativa de Brabante, Bélgica, com razão assinala que "As insi-

tuições humanas, seguramente, valem menos pela sua natureza e objeto do que pelos homens que a animam". (12)

Eis que o próprio Fauconnier nos dá conta de, na Bélgica, existir a mesma falta já assinalada por Bingham, (13) em Washington, em 1939 — a falta de chefes — origem de tantos sistemas originais de testes para seleção, como se depreende, ainda, da leitura de CHARLES A. DRAKE (14) e do segundo artigo de uma série, publicada pela "International City Manager's Association", em 1941, sobre "A Seleção de Chefes de Departamento", em que nos relata a magnífica orientação adotada pelos "city-managers" norte-americanos. (15)

O progresso exige, como decorrência da sua crescente complexidade cada vez mais precisa, meticulosa e aprimorada especialização. Nos lugares em que o Sistema do Mérito não é integral, avulta a necessidade de treinamento como bússola inegável de uma política segura.

O treinamento, principalmente dos supervisores, é condição básica de progresso.

Recentemente, tivemos oportunidade de escrever que muita razão tiveram, certamente, MOSHER, KINGSLEY e STAHL, quando situaram o treinamento logo após o recrutamento e a seleção, como atividade de máxima importância em qualquer política de pessoal, pelo seu papel de grande significação para a qualidade do serviço e produção. (16)

Se levarmos em conta que a seleção e o recrutamento são atividades inexistentes em determinados setores da P.D.F., poderemos concluir que, nesses setores, o planejamento é matéria de salvação da administração pública. Porque, nem a "falácia" de que nos diz MOSHER quanto ao valor do sistema do mérito, em tais casos, pode ser aqui invocada.

Em tais casos parece bem fundamentada a sentença de FELIX BARIDON e EARL LOOMIS, segundo a qual não são os empregados que progredem com a organização, mas a organização que progreda na medida em que progredem os empregados. (17)

Esse entusiasmo dos peritos contrasta, por vezes, com alguma incompreensão quanto ao valor do treinamento.

(12) MAX FAUCONNIER — *O Chefe e seu Papel na Administração* — In "Revue Internationale des Sciences Administratives" — Bruxelas.

(13) M.V. BINGHAM — *Administrative Ability* — Washington, 1939, Society For Personnel Administration.

(14) A. DRAKE — *Personnel Selection by Standard Job tests* — N.Y. Mc Graw Hill, 1942.

(15) Original publicado, em outubro de 1941, in "Public Management".

(16) MOSHER, KINGSLEY e STAHL — *Public Personnel Administration* — Harper, N.Y. 3.ª ed., pág. 388.

(17) Cf. PINTO PESSOA e TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal* — Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, pág. 194, em que se referem aos citados autores de *Personnel Problems*, pág. 161.

Já citamos os que, sob a máscara de prestatícios do sistema do mérito, como panacéia, investiram contra o treinamento.

Mas ainda há os que sustentam que o "post-entry training" só beneficia o funcionário. Que quando o funcionário procura um curso não deve ser amparado nos seus gastos porque "foi porque quis".... Só compulsoriamente comissionado, talvez, o funcionário teria direito a gratificação....

Se existem controvérsias no campo teórico, grande deficiência se verifica no campo prático: idéias falsas, práticas inadequadas, heterogeneidade de atitudes, e falta de coordenação, vícios êsses que fazem, em certos casos, do próprio treinamento, por deficiência de métodos e de meios, um argumento contra êle próprio. E' que o mau treinamento pode fomentar a dialética dos que não compreendem que é êle um remédio para doenças, uma fórmula certa para males específicos e que, lógicamente, a imperícia de uma troca de remédios não basta para desmoralizar a medicina....

Parece mesmo incompreensível que, em tôdas as jurisdições governamentais não exista um plano científico de treinamento.

Seja como fôr, é mister transformar as difusas, assistemáticas, empíricas e insuficientes atividades de treinamento em um plano coordenado, sistemático e objetivo que torne mais eficiente e mais econômico o serviço público.

Perguntamo-nos a nós mesmos, quais as *necessidades que não têm sido reconhecidas*.

Nenhum programa de treinamento poderá satisfazer as exigências de uma administração científica de pessoal, sem que êle preencha um mínimo de requisitos essenciais:

apóio incondicional da administração;

delineamento prévio de um plano confiado a um Diretor de Treinamento;

preparo dos supervisores na técnica específica do treinamento e na técnica de chefia, a fim de que êles possam exercer o seu importante papel, com toda a eficiência.

Ocorre que o preparo dos supervisores é uma tarefa que oferece grandes dificuldades técnicas e psicológicas. Parece provado, suficientemente, pela nossa modesta experiência — ou antes, observação — que os supervisores que mais necessitam de treinamento são os que menos o procuram e menos acessíveis se fazem aos convites para obtê-lo.

Fora disso, o treinamento dos supervisores é tarefa reconhecida como extensa e de certo modo não pode ser feita homogêneamente. Se, por um lado, a técnica da chefia é igual para todos, supomos que os programas de treinamento para supervisores podem sofrer a influência das peculiaridades do trabalho de tais usuários.

Sugeriríamos que se partisse da idéia da conveniência de uma exposição de motivos ao Sr. Diretor, mostrando a importância do treinamento e, finalmente, convidando-o a designar um certo

número de chefes de serviços e distritos rodoviários, assessores, etc., para constituir uma Comissão do Plano Geral de Treinamento do D.E.R.-D.F.

Nessa comissão, necessariamente, estariam o "Chefe do Pessoal", os três membros de um futuro "Staff de Pessoal" ou "Assessoria de Assuntos de Pessoal", um dos quais seria o Diretor de Treinamento.

Quanto a essa idéia de utilizar um futuro "staff" isso se explica pela absoluta impossibilidade aparente do órgão do pessoal ocupar-se de todos os assuntos de pessoal no D.E.R.-D.F. Basta dizer que "todo e qualquer assunto de pessoal é na citada autarquia resolvido, sem auxílio de qualquer assistente ou técnico de administração, pelo Chefe do Serviço de Pessoal e Contabilidade, inclusive quaisquer reclamações.

E' evidente que a falta de treinamento sistemático tem sido enfrentada com muito mais oneroso e longo treinamento assistemático na própria repartição.

Do Plano de Treinamento do D.E.R. constariam os seguintes itens:

1. Exposição clara das finalidades, problemas fundamentais, meios e natureza do treinamento;

2. Programa de conferências sob alguns assuntos inerentes ao item acima, a fim de preparar, psicológicamente, a repartição para receber o plano;

3. O treinamento dos supervisores como ponto fundamental do plano: como e onde executá-lo.

4. Planejamento cuidadoso do plano especial de treinamento de supervisores, sem omitir:

a) a técnica específica do treinamento;

b) o desenvolvimento das qualidades de supervisão;

c) a relação do seu serviço com os demais serviços da organização;

d) a responsabilidade do seu papel na execução do P.G.T. do D.E.R.-D.F.;

e) a técnica da análise dos métodos de trabalho e sua aplicação através de métodos simplificados como fator de progresso do D.E.R.-D.F.;

f) a técnica das relações no trabalho;

g) relações públicas;

h) outros itens julgados de importância geral ou específica no treinamento dos supervisores do D.E.R.

5. Necessidades inadiáveis de treinamento que deverão e poderão ser satisfeitas, primeiramente, como resultado de inquéritos e análises das necessidades do D.E.R.-D.F.;

6. Medidas de estímulo que deverão ser adotadas para os que desejarem obter, fora, "post-entry training" ou "post-entry education", particularmente os selecionados para atividades de chefia;

7. Tipos de treinamento dentro do horário de trabalho;

8. Assistência a ser prestada pelo D.E.R. aos seus funcionários em treinamento fora do serviço;
9. Registro da execução do Plano Geral de Treinamento (P.G.T.);
10. Limitação e definição dos gastos com o P.G.T.;
11. Ajuda aos supervisores na seleção dos instrutores de grupos;
12. Análise das necessidades de treinamento e seleção de prováveis futuros chefes;
13. Verificação e fiscalização do aproveitamento dos funcionários em treinamento fora do D.E.R.;
14. Discriminação das funções dos diversos executores do P.G.T.;
15. Preparo do material de treinamento para os projetos mais gerais, isto é, que interessem a toda a organização;
16. Cooperação na confecção do "Manual do Funcionário" como recurso valioso de orientação e, pois, de treinamento;
17. Fiscalização das atividades de treinamento para evitar duplicação ou lacunas (coordenação);
18. Exames prévios e posteriores a programas de treinamento, a fim de avaliar os seus resultados, bem como o emprêgo de outros processos de avaliação.

O fato de incluirmos um programa sucinto de treinamento no item 1 se explica pelo papel importante reservado aos supervisores. E' que, como vimos, são êles fatôres de irradiação de cultura, protótipos do bom funcionário, exemplos vivos de consciência e, portanto, fôrças que atuam pela elevação do moral do grupo sob seu comando.

O "item 2" — conferências, se impõe como um recurso inestimável para a melhor aceitação do programa. Provocaria, certamente, comentários possivelmente aproveitáveis para eventual esforço de ainda maior "democratização" do plano. Seria lançar a semente benéfica, ou melhor, a semente benfazeja do aperfeiçoamento sistemático do pessoal do D.E.R.-D.F., um valioso preparo psicológico para receber o P.G.T."

Finalmente, diríamos, êsse planejamento por escrito conduziria o D.E.R. a uma situação de destaque no setor, porquanto raras jurisdições compreendem o valor de uma política escrita de treinamento e raras adotam êsse proveitoso meio de orientação. Sobretudo pela melhor possibilidade de adaptá-lo aos aperfeiçoamentos das modernas técnicas do treinamento.

A mesma comissão que aprovava o plano de treinamento seria, posteriormente, convidada para novas reuniões especiais, sempre que fosse necessário empreender novas consultas e fazer alterações na política.

Dizemos alterações substanciais porque, realmente, o Diretor do Treinamento, dentro do P.G.T., enfeixará poderes suficientes para uma ampla liberdade de ação, conforme recomenda a

boa técnica de organização e como decorrência da natureza das suas funções: diagnosticar necessidades de treinamento; determinar a forma de satisfazê-las; confiar a execução desse "empreendimento subordinado" — como diria Brownrigg — aos responsáveis pela sua execução.

Concluindo, aí tendes uma ligeira noção das necessidades dinâmicas e estruturais do D.E.R. — D.F. Digo noções, porque não tivemos, propriamente, a idéia de concluir e fundamentar conclusões. Quisemos, até este ponto, deixar a maior parte ao discernimento dos que acompanham a nossa descrição. Inclusive a observação da nossa tendência, favorável aos órgãos colegiais, de acordo com a que se tem revelado no Mundo inteiro, desde 1855 — quando da criação da "Comissão de Serviço Civil da Grã-Bretanha".

De nossa parte achamos calamitosa e inevitável a tendência para a unilateralidade nos órgãos do tipo "single headed". E' provável que, por imposição ética, o ser humano deva apelar para todos os recursos do seu consciente e do seu subconsciente ao manifestar suas decisões, julgamentos e pontos de vista. Mesmo assim, ao final, não terá conseguido, senão, uma fórmula personalíssima, tanto mais personalíssima quanto mais fielmente baseada nas suas próprias bases culturais, convicções, preconceitos e experiências.

E quanto mais profundamente pessoal uma sentença, mais difícil, talvez, lhe seja, invariavelmente, harmonizar-se com aquêles promédios característicos da coletividade, que integram aquêle meio térmo em que, muitas vezes, está a razão.

Se prosseguíssemos nesse desenvolvimento, chegaríamos à conclusão de que os órgãos colegiais, especialmente os dotados de três membros permanentes, representariam a fórmula ideal para anular os vícios e as tendências negativas da chefia singular.

Razões históricas, além disso, amparam êsse ponto de vista: "os órgãos de pessoal foram criados como meios de controle popular pelos quais os executivos políticos teriam liberdade limitada ante a exigência de obedecer, nas nomeações, a um critério de qualificação pessoal dos candidatos. E' mais fácil corromper um do que muitos. Ao mesmo tempo, seria, sem dúvida, diminuir a autoridade executiva o fato de apenas um indivíduo opor-se à sua vontade, caso tal oposição tivesse bases técnicas". (18) Essa redução de autoridade, no Brasil, é fato notório, mercê de uma prática a que já aludimos, de prestigiar, sempre, os supervisores de linha. Acobertados por essa atitude viciosa, graves danos são produzidos no prestígio da autoridade executiva. Há tempos, um Diretor de Autarquia revelou-nos a sua reação contra êsses grilhões que êle, muitas vezes, era obrigado a pulverizar, enérgicamente, dada a abusiva fôrça com que pretendiam impedir a solução justa e humana de questões administrativas, mediante informações que ora contrariavam a lógica, ora se insurgiam contra a verdadeira "interpretatio" legal,

(18) HARVEY WALKER — *loc. cit.* pág. 6.

ora pareciam orientadas para impulsos benévolos, nem sempre acordes com o bem público e o bom senso. A falta de um espírito clarividente, enérgicamente dedicado a manter uma trajetória de justiça e retidão, pode transformar os chefes de agência desse tipo em virtuais tiranetes, ocultos em níveis mais baixos da organização. Haveria, no pior estágio dessa tendência prejudicial, a transformação do chefe executivo em um títere, tal a inversão, a subversão, a destruição da ordem hierárquica.

Vários "city-managers have frequently expressed impatience and dissatisfactions". (19) Na verdade, é consequência de uma fórmula excessivamente dependente de qualidades humanas, o que serve positivamente para determinar o caráter de universalidade do problema.

A EXPERIÊNCIA DE ENTIDADES PÚBLICAS ESTRANGEIRAS

1. EXPLICAÇÃO DÊSTE CAPÍTULO

O estudo que, em rápido bosquejo, faremos, não ferirá uma convicção: a de que é erro transplantar, inadvertidamente, de um para outro país, "in totum", normas e estruturas, por mais aperfeiçoadas e eficientes que se revelem.

E' mister que compreendamos que é necessário manter absoluta fidelidade às condições peculiares do país, e, até mesmo, das organizações a que pretendemos servir.

Diz o Prof. WALKER — e não se cansam de repeti-los os estadistas reflexivos — que "as práticas e técnicas administrativas sancionadas por longa experiência e grande êxito em uma determinada cultura, podem necessitar de adaptação a fim de atender, convenientemente, às necessidades de uma cultura diferente". (20)

Todavia, parece um cuidado instintivo de quem soluciona qualquer problema original, o de comparar os seus resultados com os obtidos por investigadores estranhos em situações diferentes. E não é menos verdade que seria desprezar um dos mais grandiosos privilégios da cultura humana, deixar de sentir interesse pela experiência que se cristaliza, se destila e se resume em livros, relatórios, encyclopéprias, etc., depositários de técnicas, normas, estruturas e miríades de concepções do cérebro humano.

E, a fundamentá-lo, mais uma vez, apelaremos para a idéia central dêste trabalho, a biologia das formas administrativas: é que existem, mercê das fundamentais semelhanças psicológicas da criatura humana, notáveis identidades nos seus problemas e freqüentes coincidências na solução dos

mesmos. Assim, as leis econômico-financeiras, os princípios científicos, determinados axiomas jurídicos recebem a consagração universal.

Tais semelhanças psicológicas conduzem a fins mais ou menos idênticos, a experiências que se esclarecem, reciprocamente; a diferenças e mutações que orientam, sugestionam e inspiram; a fórmulas que consolidam as nossas concepções ou, por vezes, as alteram, mercê desse hábito que nos leva, por disciplina científica, a rendermo-nos à evidência dos fatos.

Estamos, no tempo, vivendo o minuto mais avançado da história universal: seria imperdoável que ignorássemos que dois problemas de mesma natureza se transformados em expressões numéricas, por evidência, jamais produziriam resultados idênticos...

Em resumo, queremos esclarecer as nossas conclusões, confrontando-as com práticas alhures adotadas e mostrando que é característico dos povos progressistas a constante preocupação de aperfeiçoar, simplificar, racionalizar, modernizar.

A Grã-Bretanha, a Alemanha, a Itália, o Canadá, a França, principalmente os Estados Unidos, além de outros países, provavelmente serão úteis no esforço para atingir esse desiderato.

2. EXEMPLOS, EM VÁRIOS PAÍSES, QUE CONFIRMAN OS ESFORÇOS DE RACIONALIZAÇÃO COMO ETAPAS INEVITÁVEIS DA BIOLOGIA DAS FORMAS ADMINISTRATIVAS

Há, por vezes, uma idéia cega, a prejudicar o progresso, resumida nesta frase: "tudo está muito bom, não é preciso fazer modificações, não precisa reformar". Há, também, os que se queixam amargamente da maneira como são feitas as coisas e, aos acenos com uma reforma, recuam espavoridos e exclamam: "chega de reformas, que elas não adiantam nada".

No ensino brasileiro, exemplos típicos se sucedem. Talvez alguma reforma pouco atenta a fatores essenciais, algo teórica, tenha atuado para criar aversão contra os movimentos de reestruturação.

Isso, no entanto, não tem fundamentos científicos. Em qualquer organização progressista, em qualquer setor da atividade humana, em qualquer processo de crescimento orgânico, é fatal — dá-nos exemplo o corpo humano — o que se denomina progresso, vocábulo, as mais das vezes, sinônimo de racionalização.

Não é outro o sentido das palavras de Thomas Jefferson quando afirmou que se não deveria esperar que uma lei perdurasse por mais de uma geração. Ele próprio, particularizando, opinou que as leis deveriam ser renovadas de 19 em 19 anos, reservando-se às gerações vindouras o papel de escolher entre as que seriam ou não mantidas.

No que se refere à estrutura dos órgãos existentes, sua alteração é, por vezes, tão importante como sua existência.

(19) JOHN PFIFFNER, Ph. D. — *Public Administration* — The Ronald Press Company, 1935, N.Y., pág. 161.

(20) HARVEY WALKER — *Ecologia da Administração Pública*, apostilha 3C.07 de Introdução à Administração Pública, Cursos Especiais 02/52.

Mas, como nos adverte M. DIMOCK :

"The organization structure of an enterprise is in some ways the most important thing about it, but probably no aspect of management leads to more dispute or wider misunderstanding". (21)

Também os meios de atingi-lo são diferentes de uma unidade administrativa para outra e êsses meios variam em função dos fins para os quais se orientam. Algumas repartições possuem órgãos especializados em organização e métodos e outras apenas adotam um inteligente sistema de sugestões, além de outros fins para atingir esse desiderato.

GEORGE D. HALSEY, opinando sobre a necessidade de um plano para assegurar as sugestões dos empregados, lembra os diversos lucros que isso pode trazer. (22) Primeiro :

"in secures for the management suggestions for improvement in the various phases of the business. Such suggestions are, in themselves, of value. But often of even greater value is the fact that it serves as a means of locating men and women in the organization with qualities necessary for promotion and that it gives to the employees a feeling that they are really a part of the business, that their opinions are wanted, and that they are more than mere cogs in the wheel which grinds out production for a management that wants nothing from them more than they do what they are told to do."

Isto não passa de um sistema destinado a saber o que será necessário para fazer uma coisa inevitável : progredir, aperfeiçoar, reformar, reestruturar.

Paradigma dos serviços públicos do Mundo inteiro, voltemo-nos para o Serviço Público Britânico, tão decantado pela fórmula apurada de sua estrutura e o alto moral dos seus servidores, para os quais LASKI, STOUT, ROBSON, GAUS, LAWRENCE LOWEL, SMELLIE e MUIR não se cansam de exaltar "crédito incalculável" que mantêm perante o povo inglês. Entretanto, HAROLD J. LASKI, em 1939, formulava um bem fundamentado programa, em nove pontos, dizendo : "que havia pontos fracos no sistema inglês para os quais era mister chamar a atenção". (23)

Na Itália, diz C. A. LÚCIO BITTENCOURT :

"As sucessivas reformas por que tem passado o serviço público na Itália vêm-lhe dando, pouco a pouco, uma tal eficiência que se pode, hoje, sem grande dose de boa vontade, equipará-lo quase ao Civil Service inglês ou americano.

As reformas não se vêm limitando, como assinalam os autores, a uma simples adaptação processual ou acessória, mas, ao revés, têm tocado os institutos na própria essência, embora a disciplina formal muitas vezes não apareça senão levemente alterada". (24)

(21) MARSHALL DIMOCK — *The Executive In Action* — Harper, New York, 1945, pág. 159.

(22) GEORGE D. HALSEY — *Handbook of Personnel Management* — New York-Lodon, 1947, Harper, pág. 263.

(23) H. LASKI — *O Serviço Civil Inglês* — "Revista do Serviço Público", Ano II, Vol. n.º 3, 1939, páginas 61-70.

(24) C. A. LÚCIO BITTENCOURT — *O Serviço Público na Itália* — "Revista do Serviço Público", Ano II, Vol. III, ns. 1 e 2, 1939.

Aliás, por falar na Itália, é particularmente notável uma inovação que transformou a idéia do estágio probatório, naquele país, em tangível realidade : a simples habilitação em concurso, lá, não justifica a nomeação do candidato; apenas o autoriza a, como "voluntário", "aprendiz" ou outra denominação especial, apresentar-se para se submeter a um provisório estágio com pequena mensalidade.

No Canadá, famoso pelas reuniões conjuntas que, habitualmente, faz com os Estados Unidos para debater assuntos administrativos, (Civil Service Assembly of United States and Canada) e pelo seu progresso nesse campo, desde 1919 não fizera grandes modificações em sua estrutura e na legislação do Serviço Público Civil. Todavia, em brilhante monografia datada de 1939, dizia CHARLES BLAND que a "Comissão de Service Civil" cogitava "de uma série de modificações, sendo algumas, aliás, inspiradas no Serviço Civil Britânico". (25)

Quanto à França, depois de sucessivos processos de centralização e descentralização ocorridas através de séculos, chegou a situação profundamente heterogênea, caótica, lamentável em sua estrutura, em sua coordenação, em seus estatutos, em sua legislação. Depois da guerra, entretanto, esmagada por dívidas consideráveis, violentamente compelida a enfrentar novos e profundos problemas e a se adaptar a novas condições, ela se lançou a meticoloso esforço de racionalização como no-lo descreveu, em memorável conferência, realizada na Fundação Getúlio Vargas, o Dr. Jean Fourgeau, Secretário-Geral da República Francesa. Depois disso foi que se criou um necessário órgão central de pessoal. (26)

Quanto à Alemanha que, segundo PIO CORRÊA JÚNIOR "de todos os países do Mundo foi onde primeiramente surgiu uma administração organizada, com quadros e serviços bem definidos, baseada no sistema do mérito e na eficiência da execução dos serviços públicos", servirá para demonstrar algo diferente que os demais exemplos citados. (27) Com efeito, a administração prussiana que, organizada por FREDERICO GUILHERME I, já fôra, no Século XVIII, um exemplo único de capacidade, disciplina e probidade administrativas, se fêz, na crise de 1918-1919, quando caiu a monarquia, o sustentáculo do Estado, voltando a representar o papel tradicional de esteio da autoridade constituída.

Vimos que muitas das administrações mais progressistas do Mundo exibem um constante pro-

(25) CHARLES BLAND — *Civil Service Abroad*, tradução sob o título de "Administração do Pessoal no Serviço Público Civil do Canadá", por Lydia Sambaquy. Rio, "Revista do Serviço Público", Ano II, Vol. II, n.º 3, 1939.

(26) JEAN TROUVÉ — *The French Civil Service* — in "Public Administration Review", Vol. 3 (1951), página 181.

(27) PIO CORRÊA JÚNIOR — *Administração Alemã* — "Revista do Serviço Público", 1940, Vol. IV, n.º 1.

cesso evolutivo e que as transmutações não abalam, antes equilibram, dignificam, revitalizam e sustentam o serviço civil nas mais graves contingências.

Vários países foram omitidos, entre êles a Suíça, o Uruguai, a Dinamarca, etc. que nos poderiam ser grandemente úteis com a exposição de originais experiências e expressivas particularidades.

Mas, não será por falta de oportunidades, talvez, que ainda êsses exemplos nos servirão. E não terá, certamente, havido prejuízo na exposição da nosso pensamento.

3. EXEMPLOS NO SERVIÇO CIVIL DOS ESTADOS UNIDOS

É, talvez, nos Estados Unidos onde encontraremos a mais valiosa experiência para corroborar os nossos pontos de vista. Eminentemente práticos, investigadores, entusiastas da especialização, êles possuem, em têrmos de processos e estruturas, soluções de notável intuição, ainda que, em última análise, inspiradas no Serviço Civil Britânico, quanto a pontos essenciais.

São satisfatoriamente amplos os cursos de administração pública e mais de vinte as instituições que oferecem, nas diversas áreas de tão importante ciência, oportunidades "pre-entry training" aos interessados. A propósito, cabe assinalar que os mais antigos desses cursos são relativamente recentes: é o caso dos conduzidos pelas Universidades de Syracuse e Southern California que, respectivamente, datam de 1926 e 1928.

Todavia, é interessante assinalar que, em todos êsses cursos públicos e particulares, que atingem avultado número, não há dois programas de ensino idênticos, em consequência da ampla liberdade de ensino ali reinante.

E' importante esclarecer, a bem da verdade e para não contribuirmos para nenhum sentimento de inferioridade do homem comum brasileiro — afeito a generalizações perigosas — que, de modo algum, é homogêneo o sistema adotado pelas 165.049 unidades administrativas ianques. (28) Apenas uma parcela está incluída no Sistema do Mérito, que foi instituído em 1883, depois do assassinio do presidente Garfield por um candidato a emprêgo e dos veementes esforços de WILLIAN CURTIS.

Não obstante essa heterogeneidade (honrosa, talvez, para uma nação democrática), pela exceléncia das fórmulas estruturais obtidas, pela disseminação dos cursos técnicos de administração, pela cultura dos seus grandes especialistas e pelo espírito prático e ávido de progresso dos seus filhos, podemos situar os Estados Unidos na liderança das pesquisas em tão importante ramo das ciências sociais.

(28) HARVEY WALKER — *Os City-Managers nos Estados Unidos* — Conferência no Congresso dos Municípios Brasileiros, S. Vicente, 1952.

Eis a justificativa para que, fazendo um esboço histórico da evolução da administração pública naquele país, desde a "Lei do Serviço Civil de 1883", focalizemos uma fórmula geral que muito se assemelha daquela que, em menores proporções, consideramos solução para graves problemas surgidos em uma autarquia brasileira.

Escolhemos, como ponto de partida, para nosso estudo, a citada lei, porque dela se originou a Comissão de Serviço Civil, a célebre "Civil Service Commission", destinada a "auxiliar o presidente a preparar as regras convenientes — "the suitable rules" — da administração pública na União Americana". (29)

Desde então, nos Estados Unidos, é freqüente a ocorrência de vários elementos estruturais de grande valor: *Comissão de Serviço Civil*, Conselho de Administração de Pessoal, com "Staff" próprio, Assistentes, Órgão de Pessoal.

E' mister conhecer êsses elementos.

Os Conselhos de Administração eram integrados, antes, por Ministros e Chefes de estabelecimentos independentes. Depois, passaram a ser integrados pelos Diretores de Administração nas várias agências, tendo poderes de nomear comissões especiais para o estudo de problemas de pessoal. Elemento imprescindível, o Conselho de Administração possui um "staff" próprio a que se destina relevante papel. A evolução e o progresso atuaram sobre a sua estrutura de forma sensível. Foi alterada em 1938 e depois em 1.º de julho de 1940, quando a sua constituição passou a ser a seguinte :

- a) Diretores de Pessoal;
- b) Representante do "Bureau of Budget";
- c) Representantes da Comissão do Serviço Civil (quantos sejam necessários).

Desde então se consolidou a posição do seu "Staff" bem como a prática, reconhecida habitual em tais órgãos colegiais, por PINTO PESSOA e TEIXEIRA DIAS, de nomear "comissões especiais" de caráter efêmero e atribuições específicas. (30)

Sobre o funcionamento dêsse Conselho, cujas alterações sucessivas demonstram a sua adequação às características do serviço público norte-americano, em contínuo progresso, uma pergunta ocorreu-nos fazer: não teria havido colisão de poderes, dificuldades de entrosamento?

Di-lo GUSTAVO LESSA, baseado na sua experiência e observação "in loco": "Uma tal organização representa um meio prático de executar a idéia em virtude da qual a Comissão de Serviço Civil passaria a receber a inspiração e as sugestões dos que estão lidando nos ministérios com os problemas de pessoal e ao mesmo tempo obteria a sua cooperação para a aplicação das orientações por ela traçadas". (31)

(29) GUSTAVO LESSA — *A Administração Pública nos Estados Unidos* — São Paulo, 1942, Cia. Editora Nacional, pág. 80.

(30) PINTO PESSOA e TEIXEIRA DIAS — *Op. cit.* pág. 45.

(31) GUSTAVO LESSA — *Op. cit.* pág. 85.

Realmente, o relatório anual da Comissão do Serviço Civil é francamente entusiasta sobre a atuação do Conselho do Serviço Civil.

Sobre o Staff já tivemos oportunidade de assinalar a sua consolidação. Mas, cabe, aqui, um simples esclarecimento: sua composição é, lógicamente, de assistentes técnicos em administração.

No que se refere aos assistentes dos Ministros, trata-se de cargos políticos de importância. São nomeados ora pelo Presidente da República "ad referendum" do Senado ou pelos Ministros "ad referendum" do Presidente da República.

Todavia, há assistentes que exercem o cargo como efetivos. Suas funções são as de supervisão de atos emanados de repartições e serviços que na secretaria ministerial se ocupam de pessoal de compras e de despesas em geral. Trata-se de um cargo muito frequente no Brasil. Com uma diferença: sempre a sua nomeação é baseada na livre escolha da autoridade assistida, qualquer que seja a unidade administrativa considerada.

Finalmente, falar em Divisão de Pessoal é repetir uma idéia enfatizada por longos anos como condição essencial da administração científica do pessoal. É decorrência lógica do princípio da divisão do trabalho, desde que em qualquer organização pública ou privada o administrador ou o proprietário não possam, dada a complexidade das funções do empreendimento, exercer, por si só, tôdas as atividades programadas.

Dizem-no TEAD e METCALF, baseados em experiência na indústria, que razões de "ordem econômica, psicológica e administrativa" podem justificar a sua existência. (32)

Não deixa de ser interessante citar êsses autores, quanto ao fator econômico. Porque lícito nos é considerar, positivamente, que, se a atuação dos órgãos especializados, na indústria, "reduz o custo de certas atividades como seleção, treinamento e satisfatória adaptação do pessoal à produção, do que decorre redução no custo da mão-de-obra", também nas repartições públicas êsse benefício se faz sentir, ainda que, as mais das vezes, esquecido. (33) Também o fator psicológico assume grande importância no serviço público dadas as milhares de pequenas ocorrências que a êle se subordinam, e a importância do seu aspecto positivo, isto é, a manutenção do moral elevado do grupo. Sobre a conveniência administrativa esclarecem-na "as observações de que outras atividades tiveram seu êxito assegurado por terem sido postas sob a direção separada de órgãos especializados". (34)

De tudo o que foi exposto, pode inferir-se que, nos Estados Unidos, a evolução das formas estruturais administrativas acompanha o progresso febril daquele país, é sensível aos resultados das investigações mantidas pelas entidades especiali-

zadas e suficientemente flexível para que harmonize com as conclusões dos próprios órgãos oficiais encarregados de estudos, pesquisas, investigações, organização e métodos.

Ciência eminentemente indutiva em seus processos, temerário seria dizer que a forma atual é a definitiva. Negá-lo-íamos, além do mais, em coerência com a tese da "biologia das formas administrativas" que tivemos oportunidade de formular.

Isso não invalida e nem desmerece o valor de certas comparações, e a expressão sintomática da coincidência de conclusões teóricas, reveladora de similitudes orgânicas, perfeitamente possíveis de suceder em vários países, simultaneamente.

No que tange à organização, a essa organização que, segundo Merriam é básica para qualquer modalidade de vida, há uma tendência evidente para a homogeneização de formas e processos. (35) Tanto isso é verdade que, nos anais de muitos congressos se observam expressivas unanimidades ante projetos de uniformização de regras, estruturas e processos.

O único requisito essencial é que determinadas funções básicas, essenciais a determinados fins, sejam satisfeitas de acordo com a natureza dos assuntos tratados. O único requisito é que existam os órgãos essenciais às funções inevitáveis, conforme procuramos indicar no capítulo II, que é um simples esboço da teoria da biologia das organizações.

Diríamos, tendo à lembrança a concepção de Quesnay que leis admiráveis, evidentes, preexistentes governam as formas semelhantes de organização bem como "todas las relaciones entre los hombres". (36)

Dentro do princípio básico da organização, que é a divisão do trabalho, não é possível — atingidas determinadas proporções de desenvolvimento biológico — evitar os processos necessários ao reajuste da máquina administrativa: os processos de desintegração, descentralização, desconcentração ou reorganização.

Para terminar, ainda que pareça paradoxal, ser-nos-ia lícito dizer que os próprios Estados Unidos já se acham descontentes? Que indício mais valioso que o testemunho do Prof. Harvey Walker que, com o peso de sua indiscutível autoridade, em debate que acaba de ser realizado, analisando a coexistência de mais de um "staff" em certo nível, chegou a dizer que é má a organização de pessoal nos Estados Unidos?

ESBOÇO DO PLANO DE REORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL DO D.E.R. — D.F.

A idéia de "staff organization" originou-se no exército da Prússia. Nêle, os oficiais de Estado-

(32) ORDWAY TEAD e HENRY C. METCALF — *Personnel Administration*, pág. 36.

(33) PINTO PESSOA e TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal*, pág. 27.

(34) Idem, idem.

(35) C. E. MERRIAM — *Public and Private Government* — Yale University Press, New Haven, 1944, pág. 36.

(36) C. GIDE e C. RIST — *História de las Doctrinas Económicas* — Madrid, Editorial Reus, (1922?), pág. 2.

Maior se limitavam a traçar os planos de batalha a serem executados. Esses oficiais previam todas as minúcias das operações militares, inclusive equipamentos, tendo conseguido milagres de eficiência, prevendo minudências que integram uma ação de guerra vários anos antes da declaração das hostilidades!

Todas essas recomendações em que se substancia o trabalho do "staff" são executadas pelos oficiais em comando, ou seja, os oficiais de "linha".

Este capítulo não comporta maiores explanações e, assim, apenas citaremos, pelo seu valor, a opinião de LEONARD WHITE, quando atribui ao órgão de pessoal a classificação de "serviço auxiliar". Essa idéia terá, aqui, aplicação prática. (37)

Creemos, ainda, que não haveria necessidade de explicar o sentido em que aplicamos os termos racionalização e reorganização, que presumimos foram, perfeitamente, caracterizados no decorrer do trabalho.

Iremos, pois, diretamente, às conclusões.

ATRIBUIÇÕES DO ESTADO-MAIOR

Perguntaríamos, inicialmente: "Quais as funções do Estado-Maior que julgamos necessárias?"

Duas são as respostas que, aliás, não se excluem. A primeira é que, inicialmente, ele se limitasse a:

1.º) Função meramente consultiva junto ao Chefe Executivo — no caso o Diretor do Departamento autárquico;

2.º) Aprovação de regulamentos apresentados pelo administrador;

3.º) Recebimento de recursos de funcionários (por remoções, demissões ou outras ações de administração de pessoal) com o poder "quase-judicial" — que lhe é característico — de rever a decisão dos funcionários da "linha" no sentido de verificar se a mesma se baseia na proteção dos interesses do serviço público ou se há interferência de razões de ordem política, religiosa ou particular.

Posteriormente, essas funções seriam as apontadas pelo Professor HENRY REINING JR.: (38)

I — O desenvolvimento e divulgação da política dos padrões e dos procedimentos referentes a:

1. Legislação de Pessoal e Regulamentos;
2. Classificação de Posição;
3. Plano de Pagamento;
4. Sistema de Seleção;

(37) Cf. LEONARD D. WHITE — *Introduction of the Study of Public Administration*, pág. 42, apud Pinto Pessoa e T. Dias, op. cit. pág. 37.

(38) HENRY REINING JR. — *The Functions of Public Personnel Administration* — Brazilian Seminar on Public Administration, 1952, Series D, BS/E/3, pág. 3.

5. Política de Promoção;
6. Sistema de Avaliação do trabalho;
7. Termos de trabalho;
8. Condições de trabalho;
9. Plano Geral de Treinamento, feito em colaboração com o órgão de pessoal.

II — Atividades de Pesquisas em:

1. Revisão de contas e avaliação;
2. Melhoramento de padrões e técnicas.

III — Coordenação com outras funções de estado-maior, outros órgãos e a linha sobre:

1. Problemas Financeiros;
2. Relações Públicas;
3. Relatórios.

FUNÇÕES AUXILIARES DO ÓRGÃO DE PESSOAL

Seriam as seguintes as atividades de assistência do órgão departamental às demais unidades de linha:

I — Atividades de Conservação do Sistema de Pessoal;

II — Melhoramento do Trabalho, abrangendo:

1. Treinamento, de acordo com o P.G.T. (elaborado pelo "staff" com a sua colaboração);
2. Ampliamento da supervisão;
3. Desenvolvimento do talento Executivo;
4. Participação do funcionário, mediante um sistema de sugestões;

III — Obtenção e elevação do moral do funcionário mediante:

1. Orientação inteligente de demissões;
2. Relações humanas (aplicadas aos empregados);
3. Assistência à linha na reparação de injustiças;
4. Relações com associações de funcionários;
5. Assistência;
6. Práticas positivas pela disciplina;
7. Sistema de Advertência ao funcionário;
8. Lealdade;
9. Neutralidade Política.

IV — Atividades de arquivo e documentação.

ATUAÇÃO DO CHEFE EXECUTIVO

Quanto a esse item, faremos a mesma pergunta de Luther Gulick no seu famoso "Notes on the Theory of Organization": — "What is the work of the chief executive? What does he do?" — e admitiremos a mesma resposta — "The answer is POSDCORB" (39) — Planning, Organizing, Staff-

(39) LUTHER GULICK, in "Papers on the Science of Administration", 1937, N. York, Institute of Public Administration, pág. 13.

fing, Directing, Co-ordinating, Reporting, Budgeting, isto é: Planejamento, Organização, Lotação de Pessoal, Direção, Coordenação, Preparo de Relatórios, Planejamento Orçamentário.

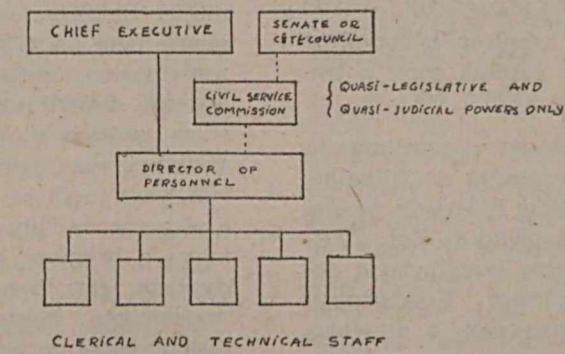
CONCLUSÃO

Cremos, nesta exposição final, que será acompanhada de um organograma elucidativo, estão cristalizados os nossos pontos de vista.

Cremos, ainda, depois de tão grande esforço, cumprido o nosso dever para com a repartição que representamos e a cujo progresso, reputação e engrandecimento oferecemos o nosso devotamento sincero, as nossas críticas ora acerbas, ora vivamente favoráveis.

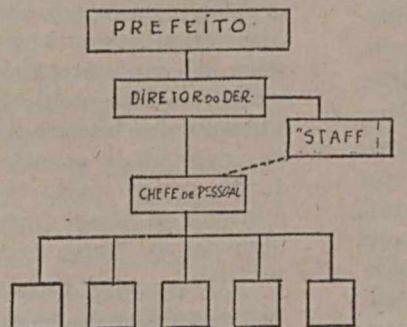
Cremos, ainda, ao menos pela dedicação, atendido a um dever para com o Brasil e correspondido aos ideais de Prosperidade e Paz que a O.N.U. manifesta nesta iniciativa fecunda e benfazeja.

ORGANOGRAMAS



WISCONSIN-CINCINNATI TYPE OF ORGANIZATION

FONTE: John M. Pfiffner, Ph.D.
"Public Administration"
RONALD PRESS Company
N.Y. 1935, pag 159



ESQUEMA DA REORGANIZAÇÃO
DA
ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

D.E.R. - D.F.