

Das atividades de organização na Administração Pública

Sistema de órgãos para o seu desempenho

ISNAR GARCIA DE FREITAS.

Tese apresentada ao concurso para Técnico de Administração do D. A. S. P. — 1941 — Seção "Organização e métodos de trabalho"

PARTE I

Plano e sua justificação

COM a ampliação do poder do Estado, acompanhada de correspondentes aumento no número dos serviços públicos, os problemas administrativos passaram a constituir preocupação cada vez maior dos governos. Hoje, é-lhes, mesmo, dispensada uma atenção que outrora só os assuntos de ordem constitucional mereciam.

Queremo-nos referir a êsses problemas relacionados com o estabelecimento de certas medidas fundamentais quanto ao exercício da função geral de direção, supervisão e controle da administração; com a organização dos serviços encarregados da execução das atividades governamentais; com o ingresso e permanência do pessoal nesses serviços; com a aquisição e utilização do material na administração; com a determinação dos recursos orçamentários a serem levantados, bem como com o processo de sua arrecadação, guarda e dispêndio — enfim, com todos êsses fatores que a administração deve prover, a fim de poder existir e operar.

A atenção a êsses problemas tem sido traduzida em uma série de medidas tendentes a implantar no organismo administrativo os princípios da administração econômica e eficiente, imprimindo a êsse organismo a força e a capacidade necessárias à perfeita execução dos múltiplos encargos que constituem a sua razão de ser.

Os problemas de organização, assim entendidos os que encerram a determinação do caráter estrutural dos serviços governamentais — aspecto estático ou de estrutura — e dos métodos e normas de trabalho — aspecto dinâmico ou de funcionamento — têm uma importância muito acentuada no movimento contemporâneo em prol da economia e eficiência na administração.

De um modo geral, aquêles serviços foram surgindo e crescendo à proporção que as atividades governamentais evoluíam, sem grande atenção à função que iriam desempenhar e sem plano de conjunto precedentemente elaborado.

Uma vez que o desenvolvimento se operou dêsse modo por tantos e tantos anos, é evidente a necessidade de aperfeiçoamento da administração, através da completa revisão das diversas peças que integram a sua maquinaria.

Tal revisão, por um lado, eliminaria paralelismos de funções, conflitos de competência e serviços obsoletos que a estrutura contém, distribuindo e grupando as atividades de forma mais racional; e, por outro lado, possibilitaria serviço melhor, mais rápido, livre de embarracos pela simplificação dos métodos e normas de trabalho. Em suma, resultaria em economia e eficiência, que são os objetivos em vista.

Essa ordem de idéias repousa no fundamento de que existem, quanto aos processos de dividir, coordenar e controlar o trabalho da administração, certos princípios de organização, os quais, uma vez observados, proporcionariam as vantagens enumeraladas.

A administração deve ser permanentemente reorganizada, reconhece-se. Mas, é óbvio, reorganizar não significa, apenas, substituir um tipo de organização por outro, uma ordem existente por uma nova ordem.

Num programa vasto e permanente de reorganização, como deve ser o da administração pública, o assunto comporta as mais variadas considerações, conforme o ponto de vista particular em que se coloque o estudioso.

Certos problemas todavia, apresentam-se essencialmente básicos, a nosso ver, exigindo primazia de tratamento na idealização de um plano metódico de organização e reorganização administrativa. E' que à sua boa solução fica condicionada a boa solução dos demais, ou, em outras palavras, o êxito dos processos de organização e reorganização.

A identificação de um dêsses problemas e a tentativa de sua solução constituem, juntamente, os objetivos do presente trabalho.

Possivelmente não conseguiremos atingir integralmente a solução do problema. Ainda que assim aconteça, todavia, não terá sido infrutífero o nosso esforço. As nossas inevitáveis deficiências poderão despertar, em outros mais capazes, o ânimo para juntar ao assunto a sua contribuição

pessoal, preenchendo no todo as lacunas que este trabalho apresenta, ou avançando um passo além do limite em que permanecemos.

* * *

A nova ordem de idéias que impera na administração pública, com respeito ao estudo dos problemas de organização, tem-se caracterizado, principalmente, pelo estabelecimento de órgãos de análise e planejamento da organização, conhecidos, entre nós, como "divisões de organização" e "comissões de eficiência", e, nos Estados Unidos da América, cuja organização administrativa tem sido a principal fonte de inspiração do governo brasileiro, como órgãos (agencies, divisions, sections ou units) de "administrative management" (gerência administrativa), "administrative planning" (planejamento administrativo), "administrative research" (pesquisa administrativa), ou "administrative analysis" (análise administrativa).

Chamemo-las, genéricamente, "agências de organização" ou "agências organizadoras", denominações que afastam as idéias de *departamento* associada à de *divisão*, e de *órgão coletivo*, inerente à de *comissão*.

O estudo das agências organizadoras e a análise do seu papel na administração parecem-nos de suma importância.

Se, como dissemos, a administração deve ficar submetida a um processo contínuo de organização, essas agências, na qualidade de instrumentos de estudo da organização, precisam, por sua vez, ser organizadas, a fim de se tornarem aptas a desempenhar a função a que se destinam — e o processo de sua organização obviamente deve proceder ao de organização ou reorganização administrativa.

Uma perfeita caracterização da finalidade dessas agências é o passo inicial para seu estabelecimento. A determinação do seu número e da posição que devem ocupar na Administração; a definição de suas atividades; o esclarecimento das relações que devem manter com os demais órgãos administrativos; tais são os demais aspectos da questão que devem necessariamente ser considerados.

E' a apreciação de todos êsses fatores que tem em vista este trabalho. Primeiramente do ponto de vista genérico, da teoria da organização; a seguir, do caso brasileiro em particular, envolvendo, esta parte, a análise e crítica da situação atual e a apresentação de bases para um novo sistema organizador.

Dentro dessa orientação, o "desenvolvimento" do nosso trabalho (Parte II) obedecerá ao seguinte plano:

CAPÍTULO I — Movimento pró-eficiência e economia na Administração Pública.

CAPÍTULO II — A direção em face dos problemas de organização.

CAPÍTULO III — Agências organizadoras: finalidade, número; posição na Administração.

CAPÍTULO IV — Agências organizadoras: atividades.

CAPÍTULO V — O caso brasileiro; bases de um novo sistema organizador.

CAPÍTULO VI — Relações das agências organizadoras com os demais órgãos da Administração.

Resumindo o "desenvolvimento", apresentamos, na Parte III, "Conclusões", em forma de itens, dos quais consta referência à parte do trabalho em que se fundamentam.

PARTE II

DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO I

MOVIMENTO PRÓ-ECONOMIA E EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado Moderno é essencialmente coletivista. A crença de que o Governo pode e deve ser utilizado na promoção do bem estar geral, realizando coisas que o indivíduo por si só não pode realizar, é dia a dia reafirmada pela inclusão de nova atividade na esfera de ação governamental.

O crescimento das funções do Estado, importando sempre novos encargos para a Administração, tem motivado a progressiva ampliação desta, com aumento, em número e vulto, dos órgãos de execução dos serviços públicos.

Esse crescimento da ação do Estado tem determinado um movimento progressivo pró eficiência e economia nos trabalhos da Administração.

O interesse geral despertado pela ampliação do poder estatal; o caráter mais técnico do trabalho da Administração; o aumento progressivo da taxação; o maior contacto do público com a Administração — são, entre outras, causas determinantes dêsse movimento.

Operou-se uma mudança profunda na concepção de povo com respeito às funções próprias do Governo. outrora, a preocupação máxima do indivíduo, em matéria política, era obter um Governo que submetesse a liberdade individual ao mínimo de interferência e controle. Hoje, é diferente. Já não existe a presunção apriorística de que a dilatação da esfera do Poder Público é um mal; as funções essenciais, aquelas que os nossos antepassados reconheciam como as únicas que o Estado podia exercer legitimamente, constituem uma parcela relativamente pequena da soma das atividades dêste.

A idéia dominante, no passado, era conservar a esfera de ação do Governo tão limitada quanto possível, distribuídos os poderes políticos de tal forma que pudesse contrabalançar-se uns aos outros. Escassa atenção era dispensada à Administração, uma vez que a ela não cabia fazer muito.

Na moderna concepção do Estado, a ação governamental envolve operações em vastíssima escala. O aparelhamento necessário à realização dêsse trabalho cresceu de modo considerável, originando a necessidade de um ramo administrativo integrado e forte, capaz de levar a bom termo a sua missão. Ao invés da antiga indiferença, atenção cada vez maior é dedicada ao estudo dos problemas relacionados com a Administração.

Professores, autores, pessoas ligadas à Administração, um grande número de indivíduos, enfim, passou a estudar a fundo as questões administrativas, visando soluções capazes de produzir uma Administração eficiente e econômica.

O caráter altamente técnico dos trabalhos do Governo moderno, tornando-os mais complexos e difíceis, contribui, também, para a necessidade de maior eficiência na Administração.

Não se opunha grande objeção a que os servidores públicos fossem admitidos independentemente de concurso, enquanto os objetivos do Governo careciam de maior importância. Hoje, porém, que o panorama é bem diferente, a Administração exige um serviço civil competente, treinado e admitido mediante rigorosa seleção de valores, para comprovação do mérito. A carreira pública vai progressivamente se transformando num atrativo para os indivíduos de talento e ambição, que nela vêem o campo propício ao emprêgo e desenvolvimento de suas habilitações.

O aumento da taxação, que acompanha *pari passu* o crescimento das funções do Estado, é uma das causas que mais poderosamente contribuem para a necessidade de eficiência e economia na Administração. A elevação dos impostos e taxas desperta o interesse do contribuinte para a ação do Governo. O cidadão passa a exigir maior eficiência como meio de reduzir os orçamentos, ou, então, serviços em escala mais vasta, pela importância que recolhe aos cofres públicos.

Finalmente, havendo, hoje, muito maior contacto do público com a Administração, nasce daí uma crítica mais generalizada desta. Nos campos dos transportes, do correio e do telégrafo, por exemplo, onde o trabalho interessa muito diretamente ao indivíduo, fica a Administração permanentemente sujeita à crítica do público, que exige serviço seguro, rápido, econômico — eficiente enfim.

Tais são, entre outras, as causas que têm contribuído para o crescente movimento pró eficiência e economia na Administração. O Governo, por um lado, é solicitado a prestar serviço satisfatório e, por outro lado, a economizar nos gastos. "Administração eficiente e econômica", diríamos, é a fórmula imposta aos dirigentes nos dias que correm.

Mas, como devem ser entendidas as palavras "eficiência" e "economia"?

Eficiência

"A todo trabalho corresponde um dispêndio de energia". Assim sendo, ordena a razão que se procure tirar do trabalho o máximo rendimento com o mínimo esforço. Esse princípio, conhecido como hedonístico, egoístico ou epicurístico, contém a idéia de eficiência.

E' relativamente fácil medir a eficiência de uma máquina, bem como a de um trabalhador incumbido de uma tarefa simples. Mas, à proporção que as tarefas vão ganhando em complexidade e em esforço mental, tornam-se menos suscetíveis de ser medidas.

Com o desenvolvimento da técnica, a indústria passou a apresentar uma produção, consideravelmente maior, com esforço relativamente menor. A sua eficiência ou produtividade cresceu de maneira assombrosa.

Na Administração Pública, é muito mais difícil dar ao termo "significação prática". E' que ela trata, em grande escala, com coisas intangíveis, que devem ser avaliadas mais pela qualidade do que pela quantidade. Em se tratando, por exemplo, de trabalho científico, de planejamento ou de pesquisa, é questão complexa julgá-lo em relação ao que custam.

Na Administração Pública, pois, a eficiência nem sempre pode ser objeto de avaliação precisa. Aí, o termo muitas vezes exprime apenas que a Administração é satisfatória, quanto a um aspecto particular que se tenha em vista.

Economia

O conceito de economia está contido no de eficiência. Um trabalho não será inteiramente eficiente se não for econômico, isto é, se não eliminar na sua execução toda espécie de desperdício.

A idéia de economia associa-se, naturalmente, à de redução nos gastos. E' possível, todavia, haver economia sem diminuição de despesas: aumentando a produção com o emprêgo do mesmo esforço.

Na Administração Pública, a economia, usualmente, é assim compreendida. Sem reduzir o montante das suas despesas, a Administração procura aumentar a quantidade dos serviços prestados. O contribuinte não é aliviado nos impostos, mas, em compensação, recebe mais pelo que paga.

A Organização

Como meio de atingir o objetivo da eficiência e da economia, surge a organização.

Repousa à organização na existência, quanto aos meios de dividir e coordenar o trabalho, de certos princípios, os quais, uma vez aplicados, permitem considerável aperfeiçoamento, eliminando paralelismos e superposições de funções e conflitos de competência que a estrutura administrativa contém, racionalizando os métodos e normas de trabalho — possibilitando, enfim, serviço melhor, mais rápido e mais econômico, que é o ideal em vista.

Muitos pensam em organização como se, uma vez estabelecida, pudesse vigorar eternamente. Segundo êsses, a estrutura administrativa, uma vez submetida a uma operação de alto a baixo, ficaria perfeito, com todas as suas peças reajustadas, para funcionar harmoniosamente para todo o sempre. Paralelismos e superposição de funções e os decorrentes conflitos de competência seriam eliminados; métodos e normas de trabalho simplificados — em síntese, a maquinaria governamental passaria a ter, daí por diante, uma operação suave, sem atritos, afastados os antigos percalços.

Essa concepção não é inteiramente verdadeira. O Governo hodierno reflete a civilização de que é parte. Evoluindo a civilização, a organização política e administrativa terá também que evoluir.

Mesmo que a organização pudesse ser regulada segundo normas fixas, destinadas a vigorar eternamente, questões de extensão ou retração de atividades, empreendimento de funções novas ou abandono de antigas, apareceriam forçosamente, reclamando a sua alteração.

Uma organização, hoje perfeita, poderá não ser tão satisfatória amanhã. Com a mudança de condições e o progresso geral da humanidade, omissões e inconsistência surgirão fatalmente, reclamando solução.

Os fatores de ordem social e econômica influem poderosamente na organização. Foi o que aconteceu com o advento da revolução industrial, quando os governos passaram a empreender em grande escala novas funções. Cada invenção contribuiu para que a Administração fosse sobre-carregada de novos encargos, motivando a criação de órgãos novos ou a ampliação de antigos.

No campo dos transportes, o fenômeno pode ser bem observado. As invenções do barco a vapor, da locomotiva, do automóvel, do aeroplano tódas contribuíram, em maior ou menor extensão, para que atividades novas fôssem empreadas pelo Governo e órgãos próprios instituídos para a sua execução.

E' evidente, assim, que uma organização fixa nunca estará perfeitamente adaptada ao meio mutável. Ela deve antes de ser entendida como um processo contínuo, a fim de se manter sempre adequada ao meio.

Método de avaliação

A organização exige, antes de tudo, um método, que torne possível a identificação e avaliação dos problemas a resolver, e, descobrimento de suas soluções.

Há meios empíricos e meios científicos de avaliação.

Entre os primeiros podem ser relacionados os seguintes:

a) aprovar ou desaprovar uma organização conforme ela pareça simples ou complicada no organograma;

b) comparar uma organização com outras, públicas ou privadas, concluindo em caráter definitivo do simples confronto;

c) julgar uma organização pela sua idade, no pressuposto de que "antigo" significa "obsoleto".

O meio científico de avaliação é análise. Nessa vasta e discutida matéria que é a organização, não sofre contestação a afirmativa de que só a análise representa base segura para um eficiente e econômico desempenho do trabalho. Toda a moderna literatura sobre organização gravita em torno dessa idéia.

Com efeito, o método, na organização, deve ser essencialmente indutivo, científico, com base na observação e na experiência. A organização não encontra lugar entre os trabalhos de imaginação. Só é exata quando fundamentada em fatos, ao invés de em pressupostos. Na verdade, as condições reais merecem mais crédito do que simples concepções teóricas formuladas a priori.

Data, todavia, apenas do começo deste século a crença generalizada de que a investigação científica, apoiada na análise metódica, constitue a preliminar indispensável ao estabelecimento de uma boa organização.

Essa investigação parte de uma perfeita definição e caracterização do problema; procede, em seguida, à reunião de todos os fatos a êle concorrentes; critica os fatos; deduz soluções lógicas, experimentando-as sempre que possível; e aplica, finalmente, essas soluções na previsão de resultados.

Usando das palavras de Kimball, diríamos que

a denominada administração científica não é uma coleção de regras, senão uma atitude mental destinada a substituir o *eu creio* pelo *eu sei* (1).

O método racional de investigação proporcionou um espantoso desenvolvimento das ciências físico-químicas e naturais e da indústria. A Descartes cabe a glória de haver definido os princípios do método geral, no seu célebre "Discours de la Methode".

No fim do século passado, já o aperfeiçoamento mecânico atingira um alto grau de desenvolvimento, acompanhando o progresso das ciências. Nada fôra feito, todavia, com respeito à organização do trabalho humano.

Foi Frederick Winslow Taylor, congnominado o pai da organização científica, quem transplantou, para o estudo da força humana do trabalho na indústria, os princípios do método geral cartesiano — da evidência, da análise, da síntese e da enumeração.

A aplicação do método científico aos problemas de organização é, na Administração Pública, ainda mais recente do que na indústria.

E' incontrovertido que no campo da administração pública a pesquisa não pode ser conduzida por experimentação controlada; mas pode, pelo menos, fazer uma tentativa honesta para avaliar a experiência. Raramente pode demonstrar, em termos concretos, a exatidão de suas conclusões; mas pode, pelo menos, descobrir, compreender e apresentar os fatos antes de chegar conclusões. Pode não ser o caminho mais rápido para reorganizar; mas, é, estamos certos, o melhor, o mais seguro.

(1) KIMBALL AND KIMBALL — Principles of Industrial Organization, pág. 141 — New York & London — 1939.

CAPÍTULO II

A DIREÇÃO EM FACE DOS PROBLEMAS DE ORGANIZAÇÃO

Disposições Gerais

Um dos princípios básicos da organização científica é o da divisão equitativa das responsabilidades entre a direção e os trabalhadores, a primeira encarregando-se de tudo quanto ultrapassa a competência dos últimos. Em outras palavras, é o princípio da separação do trabalho intelectual de direção, instrução e previsão do trabalho material, de execução. Toda a obra de Frederick Winslow Taylor está impregnada desta idéia.

Durante muito tempo o trabalho foi deixado quase inteiramente ao sabor do executante. Na sua ocupação, o trabalhador agia como muito bem entendia, sem receber ensinamento da direção. O resultado era que, quase sempre, trabalhava mal, com inobservância das regras da ciência da sua ocupação.

Ora, "há sempre métodos melhores e mais eficientes", afirmava Taylor, aconselhando o desenvolvimento de uma ciência para o estudo de cada elemento do trabalho.

Para o descobrimento da técnica mais adequada à execução do trabalho, Taylor decomponha-o nos seus movimentos elementares, analisava-os, eliminava os inúteis, cronometrava os tempos parciais e, finalmente, recomponha a operação, para a qual fixava um tempo padrão.

A preocupação de supressão do desperdício em todas as suas formas deu origem ao uso metódico da análise e planejamento do trabalho, em substituição aos antigos métodos empíricos. E todo esse novo trabalho ficava a cargo da direção, cujo papel era, assim, consideravelmente ampliado.

Nos antigos sistemas, a solução dos problemas de direção ficava a cargo exclusivo do chefe. Ora, era impossível, para um só indivíduo, desempenhar a contento todos os deveres inerentes à direção; o chefe está continuamente formulando decisões, emitindo ordens, movimentando o pessoal, controlando a execução do trabalho e, evidentemente, não lhe sobra tempo para dedicar-se à análise dos fatos que interferem no trabalho, diminuindo-lhe o rendimento.

Quando a organização deixou de ser empírica para tornar-se mais positiva, mais científica, baseada na análise, foi preciso organizar o trabalho da direção, dividindo-o em execuções parciais, a cargo de agentes especializados. Houve necessidade de retirar das mãos do chefe as novas funções de análise e planejamento, para serem entregues a indivíduos especialmente destinados a esse fim.

Uma das razões para essa providência é de ordem técnica. Os chefes são, em geral, esco-

lhidos com referência especial a um campo específico de atividades. Embora competentes na esfera da sua profissão, apresentam-se, quase sempre, deficientes em matéria de administração geral, isto é, relacionada com os meios necessários à realização dos fins em vista.

Isto é particularmente verdadeiro em relação aos assuntos de organização cujo caráter, a seu turno especializado, os faz acessíveis somente a técnicos experimentados, com formação apropriada.

Uma outra razão é de ordem psicológica. Com a análise, o que se pretende é conseguir um perfeito conhecimento da realidade, é saber o que se faz, como e porque se faz determinada coisa. Ora, o homem, no trabalho, torna-se, em geral, obsecado pela rotina. Esta de tal modo se infiltra na sua individualidade que ele não concebe inovações; às vezes recusa-se, até mesmo, a discutir o processo de que se utiliza no trabalho.

Obviamente, o organizador não pode ter mente rotineira, nem deve estar preso à organização por quaisquer laços sentimentais. A sua missão é abordar tudo com espírito inquisitivo. Ele não reconhece como verdadeira a afirmativa de que somente a experiência e a prática são fatores seguros de uma boa execução.

A missão administrativa da direção central

E' hoje ponto pacífico, em matéria de organização administrativa, que o Chefe Executivo, responsável pelo ramo administrativo do governo, deve ser depositário de poderes amplos no desempenho da sua missão, cujo sucesso de outra forma seria comprometido.

O trabalho da direção central da administração tem sido objeto de extensos comentários dos modernos autores, os quais não se cansam de salientar-lhe a importância e de reclamar para o Chefe Executivo meios de levá-lo a bom termo.

Os americanos do norte procuram condensar esse trabalho na palavra POSDCORB,

criada artificialmente e destinada a chamar a atenção para os vários elementos funcionais do trabalho que compete a um Chefe Executivo; isto porque as palavras administração e gerência já perderam todo o conteúdo específico. Posdcorb é formada com as iniciais das atividades que condensam esses elementos funcionais:

Planning isto é, a fixação, em linhas gerais, de tudo que deve ser feito, bem como dos métodos a empregar para a realização da finalidade;

Organizing, ou seja, o estabelecimento de uma estrutura formal de autoridade, através da qual as subdivisões do trabalho sejam dispostas, definidas e coordenadas para o objetivo em vista;

Staffing, vale dizer, todas as funções concernentes a pessoal — recrutamento, treinamento e manutenção de condições de trabalho favoráveis;

Directing, quer dizer, a tarefa contínua de tomar decisões, incorporando-as em ordens e instruções específicas ou gerais, e mais a de servir de líder da administração;

Coordinating isto é, o dever importante, por todos os títulos, de interrelacionar as várias partes do trabalho;

Reporting, ou seja a tarefa de manter bem informados relativamente ao que se passa na empresa aquelas perante

quem o Executivo é responsável o que importa em manter bem informado o próprio Chefe Executivo e seus subordinados, por meio de documentação, pesquisa e inspeção;

Budgeting, com tudo quanto se refere a orçamento, como seja: planejamento fiscal, contabilidade e controle (1).

Willoughby (2), estabelecendo interessante confronto da administração pública com a administração privada (no tipo muito comum de sociedade anônima), reconheceu no Legislativo o conselho de diretores e no Chefe Executivo o gerente geral. Analisando o papel do Chefe Executivo como gerente geral, pede para o mesmo poderes amplos, no sentido de torná-lo verdadeiramente o chefe do ramo administrativo. As prerrogativas que exige são as seguintes:

- a) linha de autoridade correndo invariavelmente dos órgãos de serviços para o Chefe Executivo e dêste para o Legislativo;
- b) competência para nomear os dirigentes de repartições;
- c) controle sobre as atividades de administração geral (institucionais ou de "housekeeping");
- d) elaboração, ou encaminhamento ao Legislativo por seu intermédio, dos relatórios administrativos;
- e) preparação da proposta orçamentária, bem como a submissão desta ao Legislativo.

A exigência de alguns desses requisitos é motivada por vícios peculiares ao ambiente norte-americano, sem correspondentes no brasileiro. Aplicados ao nosso caso, não teriam razão de ser. Assim, os contidos em a, b e d como passaremos a ver.

Nos Estados Unidos da América a evolução governamental processou-se numa atmosfera de desconfiança em relação ao Poder Executivo e debaixo de um indisfarçável temor de fortalecimento excessivo dêste. O resultado foi que o Congresso se imiscuiu muitas vezes na esfera própria à administração, ora subordinando diretamente ao Legislativo certos serviços administrativos, ora reservando-se o direito de nomear e demitir os dirigentes de determinados órgãos da administração, ora, enfim, recebendo relatórios diretamente de certos órgãos, sem conhecimento, portanto, do Chefe Executivo.

Já as outras exigências aplicar-se-iam, com igual validade, ao caso brasileiro ou a outro qualquer, de vez que são inspiradas em princípios básicos reguladores da eficiência administrativa.

E' o caso, por exemplo, da necessidade de controle, por parte da Direção central administrativa, sobre as atividades de administração geral (institucionais ou de "housekeeping").

(1) LUTHER GULICK and L. URWICK — *Papers on the Science of Administration*, pág. 13 — New York — 1937.

(2) W. F. WILLOUGHBY — *Principles of Public Administration*, pág. 9 e segs. e 36 e segs. — Washington — 1927.

Duas espécies de atividades podem ser divididas na administração:

- a) as que são, em si próprias, fins do Governo; e
- b) as que representam apenas meios para a realização desses fins.

Muitas denominações têm sido propostas para designar essas atividades. Adotando a terminologia de uso já corrente entre nós as primeiras são as "atividades de administração específica" e as últimas as "atividades de administração geral".

As primeiras — fins em si próprias — dizem respeito, por exemplo, à educação, saúde pública, obras públicas, questões essas relacionadas diretamente com os objetivos próprios do governo.

As últimas — meios para a realização de fins — referem-se a questões de pessoal, de material, de orçamento, de organização, tudo enfim que a operação dos serviços envolva, como meio de atingir os objetivos em vista.

Não será exagero afirmar que as atividades de administração geral constituem os problemas básicos da administração, de vez que da sua solução depende, em última análise a eficiência administrativa.

Um dos característicos essenciais destas atividades é a possibilidade de desempenho similar, se não idêntico, em toda a administração. Em nome da economia e da eficiência é recomendável que sejam exercidas do mesmo modo, isto é, uniformizados, tanto quanto possível, os métodos de sua execução.

Ora, para isso, o poder de exercer essas atividades, ou de regular e controlar o processo do seu desempenho, deve repousar numa autoridade única, com jurisdição sobre todo o organismo administrativo, mais precisamente, no Chefe Executivo, a única autoridade em tal posição.

E' evidente, todavia, que o Chefe Executivo, ainda que não tivesse outros encargos inerentes à sua alta função, não poderia desobrigar-se por si só de tão pesadas responsabilidades.

Considerações de tempo, energia e limitação do conhecimento humano, dirigido no sentido de uma especialização que dia a dia mais se acentua, obrigam-nos a lançar mão de órgãos próprios para a meditação e estudo dos problemas cuja solução lhe compete (3). Esta necessidade tem sido salientada por quantos, até agora, apreciaram a questão sob critério lógico, à luz dos princípios deduzidos da experiência humana de organização.

(3) Luther Gulick. — "Papers on the Science of Administration".

Lewis Meriam e Laurence Echemectbier — "Reorganization of the National Government".

John Gliffner — "Public Administration".

Harvey Walker — "Public Administration in the United States".

Leonard D. White — "Introduction to the Study of Public Administration".

A centralização dessas atividades não pode, porém, ser total. E' mais uma centralização da regulamentação e controle do processo do seu desempenho do que, propriamente, da sua execução. Esta fica quase sempre a cargo de outros órgãos especializados, situados em diferentes setores e níveis da administração, articulados com o órgão central e formando com este um sistema.

A apreciação da institucionalização das diversas atividades desse tipo (de pessoal, de material, de orçamento, de organização) ultrapassa o escopo do presente trabalho. Dentro dos limites que traçamos para o mesmo, nos é lícito apreciar a questão apenas no tocante ao último aspecto, ou seja, tanto quanto diz respeito às atividades de organização. E' este o objeto dos capítulos que se seguem.

CAPÍTULO III

AGÊNCIAS ORGANIZADORAS: FINALIDADE; NÚMERO; POSIÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO

Finalidade

As agências organizadoras são tipicamente órgãos de estado-maior, ou, "staff", distintos dos órgãos hierárquicos, ou "line".

A diferenciação desses órgãos será de utilidade no presente trabalho, uma vez que, sem a perfeita caracterização da natureza das agências organizadoras, não haverá compreensão nítida do seu papel na organização.

Assim como a execução do trabalho da administração, em face dos fatores tempo, espaço e capacidade humana, deve ser entregue a uma organização, de maior ou menor amplitude, e desenvolvida pela aplicação dos princípios da delegação, da divisão do trabalho e da coordenação, também as fases anterior e posterior à execução — ou sejam planejamento e controle dos resultados, respectivamente, — requerem o desenvolvimento de uma organização própria, adequada ao seu desempenho.

Há, contudo, uma acentuada diferença no modo pelo qual as organizações referentes a essas várias fases se desenvolvem. Enquanto a execução é delegada em sentido hierárquico, ou "line", incluindo responsabilidade e autoridade, as duas outras fases são delegadas, em grande parte, na base de estado-maior, ou "staff", incluindo somente responsabilidade.

A distinção existente entre os agentes hierárquicos e os de estado-maior pode ser assim expressa:

a) os agentes hierárquicos e de estado-maior são, juntos, responsáveis pela realização do trabalho;

b) os agentes hierárquicos desempenham a sua parte por meio de ação direta; os de estado-maior, dando informações e conselhos àqueles, desprendidamente, e sem pensar em crédito pelos resultados alcançados;

c) os agentes de estado-maior não têm autoridade direta sobre os hierárquicos, nos níveis inferiores da organização; por outro lado, os superiores hierárquicos não ficam eximidos das responsabilidades básicas pelo resultado do trabalho a cargo do estado-maior (1).

O serviço de estado-maior é, pois, de caráter essencialmente auxiliar. Cabe-lhe informar e aconselhar a direção em relação aos planos e decisões a adotar. Tem, portanto, finalidade (a) informativa, em relação a tudo que a autoridade hierárquica deve saber, para elaborar suas decisões, e (b) opinativa, ou seja, de dar parecer, aconselhar ou opinar, com base em informações colhidas e estudos realizados.

Mas, assim como os dirigentes necessitam de informação e conselho para a formulação de programas e elaboração de decisões, dêles também têm necessidade os agentes hierárquicos encarregados da execução e cumprimento desses programas e decisões.

Daí reconhecer-se uma terceira fase do serviço de estado-maior — a supervisora — que compreende as duas fases precedentes — informativa e opinativa — aplicadas à execução. Nessa fase, o serviço de estado-maior assegura que os planos e decisões partidos da direção sejam perfeitamente interpretados e compreendidos nos pontos da hierarquia a que se destinam.

Os agentes hierárquicos reconhecem o valor dos de estado-maior e fazem uso do seu conselho e assistência. A fim de que isso se dê, o serviço de estado-maior deve criar para si um autoridade de idéias e justificar, com tato e competência, a confiança que nele é depositada (2).

Número

Na Administração Pública, cujo imenso volume de trabalho exige um número elevado de órgãos para a sua execução, o problema do estabelecimento de agências organizadoras é de solução bastante complexa.

No Capítulo II, quando salientamos a necessidade de serem as atividades de administração geral, entre as quais se incluem as de organização, centralizadas num órgão próprio, junto à direção central da administração, frisamos que não se tratava de uma centralização total dessas atividades; em muitos casos, dissemos então, a centralização compreenderia, apenas, a regulamentação e controle do processo do desempenho por órgãos, situados em diferentes níveis da administração e articulados com o da direção central.

No tocante às atividades de organização, isto não é menos verdadeiro do que nos outros casos.

(1) EDGARD W. SMITH — Organization and Operating Principles. In W. J. DONALD, ed. — Handbook of Business Administration, pág. 1.487 — New York — 1931.

(2) EDGARD W. SMITH — Organization and Operating Principles. In W. J. DONALD, ed. — Handbook of Business Administration, pág. 1.487 — New York — 1931.

Aí, uma agência central é indispensável. O ponto de vista da organização não pode ser restrito, dirigido para um setor isolado da administração, sem atenção ao conjunto. Os ramos da administração estão, em maior ou menor grau, relacionados entre si, não sendo, pois, sob todos os aspectos, separáveis. Há necessidade de visão geral do conjunto no estabelecimento da organização, a fim de harmonizar interesses, coordenar as partes, eliminar duplicidades e superposições de serviços e conflitos de jurisdição, fazer com que o particular consulte o geral e o intensivo ao extensivo.

Além disso, muitas questões de organização dizem respeito a medidas de ordem geral ou, pelo menos, de interesse de mais de um serviço.

Obviamente, tudo isso exige a integração final do processo de organização.

Mas, como já foi acentuado, essas atividades não podem ser totalmente centralizadas. Um órgão que procurasse, ele só, desvendar todos os aspectos que dizem respeito à organização dos serviços públicos, estaria, em última análise, aspirando conhecer tudo que se refere à complexa civilização de que é parte, já que o governo moderno reflete precisamente essa civilização.

Dstarte, assim como é certo que o volume de trabalho da administração deve obedecer a uma conveniente divisão, também não é menos verdade que a tarefa de organizar esse trabalho — a qual representa, igualmente, um trabalho — deve atender à mesma condição.

E' que, constituindo, para uma agência única, central, tarefa demasiado pesada investigar diretamente as minúcias de todos os setores da administração, conservar-se a par das necessidades da organização, verificar as suas deficiências e descobrir soluções exatas, há conveniência em ser esse trabalho parcialmente atribuído a outras agências, situadas nos ministérios. Estas, atuando em campos mais limitados, e de atividades presumivelmente correlatas, podem adquirir e manter atualizado um perfeito conhecimento dos serviços ministeriais e alcançar mais facilmente o objetivo para cuja realização a agência central não é por si só suficiente.

Acontece, ainda, que certos ministérios abrangem, por sua vez, campos imensos e, o que é mais importante, não observam o princípio da unifuncionalização, no sentido de que cada um deve reunir apenas os serviços que recaem num mesmo campo de atividade do Estado.

A finalidade das agências ministeriais continua, aí, bastante dificultada, em virtude do volume de trabalho e variedade dos assuntos que recaem no seu campo de estudo.

Nestas circunstâncias, há, algumas vezes, conveniência em manter, em grandes serviços da administração, agências organizadoras privativas desses serviços. Naturalmente, essa medida requer a máxima cautela na sua aplicação, de vez que acarreta sempre novos problemas de coordenação. Recomenda-se em casos excepcionais, em se tra-

tando sómente dos serviços da administração de maior importância e volume.

O seu número não pode ser fixado de antemão. O estabelecimento de uma agência desse último tipo ficaria condicionado ao exame metódico dos serviços da Administração, envolvendo a consideração de interesses e necessidades permanentes, caráter e extensão das atividades, possibilidades de aperfeiçoamento da organização e métodos de trabalho e quaisquer outros fatores que pudessem interferir na adoção da medida.

Resumindo, no sistema organizador que idealizamos haveria: (a) uma agência central, (b) agências ministeriais e (c) agências próprias dos serviços, excepcionalmente.

Posição das agências organizadoras na administração

Na qualidade de órgão do tipo estado-maior, auxiliares da direção, a posição das agências organizadoras na administração é, lógicamente, junto à direção do organismo que integram. Assim, a agência central deve ficar colocada junto à direção central da administração, ou do Chefe Executivo; as agências ministeriais junto à direção dos ministérios; e, análogamente, as agências locais (próprias de determinados órgãos), junto à direção desses órgãos.

O essencial, em relação à posição dessas agências na Administração, é que elas sejam colocadas num ponto onde possam apreciar os problemas administrativos dos organismos que integram considerados como conjuntos, sem as limitações de interesse particular das partes componentes desses conjuntos.

Não é suficiente, porém, que essas agências sejam colocadas junto à direção. Mister se faz, ainda, que elas fiquem intimamente coordenadas com outros órgãos de administração geral, com os quais é necessariamente associada, pelo objetivo comum de procurar melhor administração geral.

Queremos nos referir, aos órgãos de orçamento, pessoal e material.

As agências organizadoras estão intimamente ligadas com os órgãos de orçamento, pela identidade, em parte, dos objetivos que procuram realizar — estabelecer uma administração econômica.

A par disso, existe, ainda, uma grande semelhança no modo pelo qual as agências de organização e de orçamento desempenham as suas atividades. Assim é que precisam elas investigar:

- a) o volume de trabalho dos órgãos da administração;
- b) como é executado o trabalho;
- c) se pode ser estabelecida organização mais econômica e eficiente para a realização dos objetivos;
- d) se os métodos de trabalho comportam aperfeiçoamento, com redução nos gastos;
- e) quantos indivíduos são necessários para desempenhar o trabalho;

f) quanto custaria o melhor plano de organização.

A elaboração do orçamento, na moderna concepção, não se limita mais a simples estimativas de despesa e receita. Nela entra, também, uma série de considerações de maior monta, como sejam: a significação e conveniência do trabalho a ser realizado pelo governo; programação do trabalho a longo e curto prazo; qualidade dos serviços; eficiência dos serviços prestados, além de muitas outras.

Os meios de que o órgão de orçamento precisa lançar mão para esclarecer êsses problemas confundem-se, ainda, com os de que se serve a agência organizadora, no desempenho de suas atribuições. Êsses meios são a *apreciação e a análise* das funções e atividades da Administração e do aparelhamento estabelecido para o seu desempenho, conduzidas com um único objetivo: conseguir economia e eficiência nos trabalhos.

As atividades de organização e orçamento devem, assim, estar intimamente coordenadas. Uma modificação de organização e métodos de trabalho cumpre ser feita com atenção a suas implicâncias orçamentárias; inversamente, os planos orçamentários serão desenvolvidos com atenção ao seu provável efeito sobre a organização e funcionamento dos serviços.

Dêsse modo, por um lado, a agência organizadora deve ouvir a incumbida do orçamento quando elaborar planos de organização; e, por outro lado, o órgão de orçamento deve contar, permanentemente, com a colaboração da agência organizadora no exame das propostas orçamentárias e pedidos de crédito dos serviços da administração, a fim de basear o seu pronunciamento na análise das condições reais dêsses serviços, que a agência organizadora está melhormente aparelhada para empreender.

As relações entre as atividades de organização e de pessoal são, também, muito íntimas. Portanto, as agências de organização e de pessoal devem agir estreitamente coordenadas, num regime de mútua cooperação.

A agência de organização, investigando aspectos como o volume de serviços dos órgãos da administração e melhor maneira de seu desempenho, é o órgão naturalmente indicado para determinar o número exato de pessoas requeridas pelo serviço. Além disso pelo aperfeiçoamento dos métodos de trabalho, pode tornar possível a redução do quadro do pessoal, realizando economia nos gastos.

Na análise dos serviços a agência encontra, muitas vezes, cargos que reclamam reclassificação, e pessoal que necessita aperfeiçoamento e readaptação, assuntos êsses pertinentes ao órgão do pessoal; reciprocamente, na análise dos cargos, para sua classificação, o órgão de pessoal pode verificar falhas de organização, ou normas e métodos de trabalho que comportem racionalização, matéria essa da alçada da agência organizadora.

Sempre que assim suceder um órgão deve apontar ao outro o problema da competência dêste. De um tal regime de mútua colaboração excelentes resultados adviriam para a administração.

E' de ressaltar, ainda, a grande relação que existe entre as agências organizadoras e os órgãos de material, aos quais está afeto um dos mais expressivos aspectos da racionalização dos serviços públicos: o que diz respeito à sua simplificação e padronização do material e estabelecimento de normas e métodos para a sua requisição; compra, guarda, distribuição e utilização.

À vista do que ficou dito, podemos estabelecer, para as agências organizadoras, a seguinte posição na estrutura administrativa:

- a) junto à direção dos organismos que integram;
- b) intimamente coordenados com outros órgãos de administração geral, particularmente com os de orçamento.

CAPÍTULO IV

AGÊNCIAS ORGANIZADORAS: ATIVIDADES Considerações Gerais

O ponto de partida da organização não difere do de qualquer outra investigação científica. A organização exige, antes de tudo, o conhecimento dos problemas que se propõe resolver.

O cientista, ao lançar-se à solução de um problema, procura definí-lo com precisão, não raro dedicando, a essa fase preliminar, longo tempo, que, a espíritos menos avisados, poderia mesmo parecer excessivo.

O mesmo se deve dizer do organizador. É comum, entretanto, encontrar-mos indivíduos que se contentam com uma noção superficial dos objetivos que a organização deve preencher, na crença de que esse conhecimento perfuntório é suficiente para conduzi-los a soluções exatas. Dessa idéia falsa resulta que, muitas vezes, providências custosas têm que ser postas de lado, demonstradas as suas falhas pela experiência posterior, quando um conhecimento inicial exato do problema tudo teria evitado.

Uma clara definição dos fins é, portanto, a primeira condição a observar no processo de organização. Considerada a administração como um todo, tal definição significa o estudo das funções e atividades empreendidas pelo governo, sua origem e evolução, objetivos colimados, a fim de ter a administração, diante de si, um quadro claro do trabalho a realizar, e para a execução do qual deve desenvolver uma organização administrativa de maior ou menor complexidade, segundo o maior ou menor volume daquele trabalho.

Considerado um ramo ou setor da administração, o processo é idêntico, apenas mais reduzido, à proporção que se caminha do geral para o particular, ou do ponto de vista extensivo da adminis-

tração para o ponto de vista intensivo dos serviços específicos.

Uma vez caracterizados os fins que o órgão deve preencher, segue-se a consideração dos fatores que interferem na realização dos mesmos. Em outras palavras, à "definição dos fins" segue-se o "estudo dos meios".

Esta segunda fase do processo comprehende o estudo da organização no seu duplo aspecto de estrutura (estático ou de organização propriamente dita) e de funcionamento (dinâmico ou de métodos e normas de trabalho).

Sob o primeiro aspecto, a organização é a divisão das atividades necessárias à realização de um objetivo e sua reunião num todo coordenado.

Sob o segundo aspecto, a organização determina normas e métodos de trabalho a serem empregados pelos indivíduos colocados dentro da estrutura formal de autoridade, tarefa essa que envolve a consideração dos próprios indivíduos (fator humano), do material de que se utilizam (fator material); das condições locais e de ambiente em que o trabalho se processa (fatores físicos) e dos recursos financeiros disponíveis (fatores orçamentários).

Isto posto, diríamos que o trabalho das agências organizadoras, em conformidade ao processo de análise dos fatores mencionados, é orientado no sentido de obter eficiência e economia na realização dos objetivos da administração, através da perfeita caracterização desses objetivos, de uma correta divisão do trabalho e seu agrupamento num todo coordenado e do estabelecimento de métodos e normas racionais de trabalho.

Esse trabalho envolve, além do (a) planejamento da organização administrativa e (b) estudo de métodos e normas racionais de trabalho, (c) prestação de assistência na implantação de nova organização; (d) preparação ou exame de projetos de legislação e de atos administrativos; (e) desenvolvimento de métodos de medida e avaliação do trabalho; e (f) elaboração de instrumentos de administração ou estabelecimento de normas para a sua feitura.

Planejamento da organização

Há divergência quanto à importância do fator estrutura na organização. Uns alegam que uma estrutura não muito perfeita pode ser amplamente suprida por indivíduos excepcionais, usando de bons métodos; outros, que os melhores esforços encontram obstáculos seríssimos numa estrutura falha.

Achamos, como a maioria, não sómente que a importância do fator estrutura é básica, mas também que esse fator pode ser estudado em si próprio, isolado, por assim dizer, de outras considerações.

E' verdade que a estrutura diz respeito apenas à diferenciação e agrupamento de funções e atividades, na forma apresentada nos organogramas, quando isso não é tudo na organização. Essas

funções e atividades devem ser desempenhadas, exigindo, portanto, processos de execução.

Mas, é preciso convir, por muito aperfeiçoados que sejam êsses processos, o grau máximo de aperfeiçoamento só é conseguido através de uma conveniente divisão do trabalho, coordenação e controle — e aí é que reside a importância básica da estrutura.

Quanto ao estudo da estrutura como fator distinto, é este o meio mais eficaz para se progredir no conhecimento da organização. E' sómente pelo isolamento de um ou mais fatores num problema que a ciência avança suas fronteiras. Assim, por artificial que possa parecer, esse isolamento justifica-se (1).

Muitos pensam que a estrutura, uma vez estabelecida, possa vigorar para todo o sempre.

Segundo êsse ponto de vista, a estrutura administrativa, uma vez submetida a revisão de alto e baixo, ficaria perfeita, com tôdas as suas peças ajustadas, para movimentar-se harmoniosamente daí por diante.

Como salientamos anteriormente (Capítulo I — Plano e sua justificação), essa concepção é evidentemente falsa. Mesmo que a estrutura pudesse ser regulada por normas fixas, perenes, surgiriam questões de expansão ou retração de atividades, empreendimento de funções novas ou abandono de antigas, exigindo a sua alteração.

Uma organização, hoje perfeita, já amanhã poderá não ser satisfatória. Com a mudança de condições e o progresso geral da humanidade surgem inconsistências na organização, exigindo remédio.

Aquêle estudo deve, assim, ser constante, a cargo de órgãos permanentes. Do contrário, novas atividades são empreendidas sem grande atenção ao órgão a que se destinam, ou então velhas atividades expandidas, retraiadas ou suprimidas com ajustamentos tardios, ou mesmo sem os necessários ajustamentos, na organização existente.

Surgem, então, paralelismos e superposições de funções, determinando conflitos de competência, para não falar dos serviços obsoletos, que persistem após o desaparecimento da sua razão de ser, ou das atividades que nunca chegam a ser verdadeiramente desempenhadas, à falta do estabelecimento da organização requerida para o seu desempenho.

Os paralelismos e superposições de funções e os conflitos de competência — sinais mais comuns de má organização, — são, às vezes, inerentes ao próprio volume e variedades das atribuições do governo e ao vasto território sobre que se estende a ação dêste, não podendo, pois, ser totalmente afastados. Pode acontecer, ainda, que tais vícios não sejam propriamente de estrutura e sim consequência de uma má operação e compreensão

(1) L. URWICK — *The Function of Administration* — In "Papers en the Science of the Administration", por Luther Gulick e outros — New York, 1937.

imperfeita dos objetivos da organização por parte do pessoal. Quase sempre, porém, precisa-se ir até a estrutura, para descobrir a sua origem.

Neste ponto, convém salientar que, conquanto uma remodelação completa da organização administrativa não seja solução destinada a perdurar indefinidamente — pôsto que, como vimos, a organização está sujeita a um processo contínuo de evolução — o levantamento comprehensivo da organização, isto é, envolvendo-a no todo, deve constituir o passo inicial para o trabalho das agências.

A fórmula mais indicada, a nosso ver, para a realização dêsse levantamento, seria a constituição de uma comissão especial para êsse fim, integrada por elementos das diversas agências organizadoras e presidida por um representante de agência central. Os dados do levantamento, registados em forma facilmente compulsável e comprehensível, constituiriam material precioso para a agência central, na elaboração de planos de reorganização. O conhecimento geral dos serviços da administração dar-lhe-ia uma largueza de vistas e um sentido de proporções que de outra forma não vemos como possa ser adquirido. Além disso, permitiria localizar pontos onde estudos posteriores, mais particularizados, devessem ser feitos.

Seria êsse, aliás, trabalho análogo ao que realizaram, em relação à Administração Federal dos E. U. A. a Brookings Institution (Senate Report 1 275,75 th Congress) e o "President's Committee on Administrative Management", em 1937, de cujas sugestões, tão úteis, tem feito aquêle Governo larga aplicação (1).

Estudos do funcionamento dos órgãos

A organização, como vimos, diz respeito, primariamente, à distribuição de deveres e atividades entre indivíduos e seu agrupamento num todo coordenado, a fim de ser alcançada unidade de ação na realização de um objetivo. É a fase estrutural, ou estática da organização.

Mas a administração está imediatamente interessada em ações, empenhada na realização de trabalhos. É para prestar serviços, de maneira satisfatória, que ela existe — e isso o planejamento da estrutura, por si só, não assegura.

A essa fase deve seguir-se, pois, no processo de organização, a de estudo do funcionamento.

Aí, defronta-se a organização com a verdadeira dinâmica administrativa: os indivíduos colocados dentro de uma estrutura de autoridade e controle onde as ordens são transmitidas de alto a baixo, agindo, usando processos, empregando métodos, observando normas.

O estudo do trabalho proporciona sempre maior eficiência e economia. Quando é deixado ao sabor do acaso, da tradição, da intuição ou da vontade dos executantes, as consequências são

sempre perniciosas: ou é mal executado e tem que ser refeito; ou há um dispêndio desnecessário de esforço, em providências supérfluas ou inúteis, que poderiam ser evitadas; ou há demoras prejudiciais, devido a contingências não previstas — enfim uma infinidade de falhas que ocasionam invariavelmente um desperdício, de tempo, energia, espaço ou material.

Ao contrário, quando o trabalho é analisado e planejado, as vantagens que dêsse estudo decorrem são inestimáveis, já quanto à melhoria direta na produção, possibilitada pela especialização e treinamento do pessoal, eliminação de esforços supérfluos e manutenção de condições favoráveis de trabalho, já quanto à moral superior que passa a reinar na organização. Nasce nos indivíduos um sentimento de orgulho e interesse pelo trabalho, quando não especializados, treinados e colocados num ambiente satisfatório para o desenvolvimento de suas habilitações.

Além disso, o estudo prévio do trabalho facilita de modo considerável o processo de seu controle e avaliação. O pensamento da direção sendo levado, nesse estudo, até os detalhes de execução, o controle posterior, desta, é consideravelmente simplificado, consistindo, em grande parte, apenas em verificar se o trabalho foi ou não realizado conforme os padrões prèviamente estabelecidos.

Quanto ao problema da avaliação do trabalho, envolvendo a consideração de fatores tais como o volume do trabalho e melhor maneira de realizá-lo, meios disponíveis para a sua execução, padrões de produção etc., é fácil perceber que a sua solução exige a análise como preliminar necessária.

E' preciso, pois, que as agências organizadoras investiguem, contínua e pormenorizadamente, os serviços públicos, a fim de distinguir, nêles, falhas que reclamem correção ou condições e métodos que comportem aperfeiçoamento; planejem novas condições e métodos de trabalho com base nos dados da análise e promovam a instalação e implantação dessas novas condições e métodos, mediante assistência aos serviços interessados.

A investigação dos serviços — que importa, inicialmente, na consideração dos objetivos para que existem (fins) e do modo pelo qual as atividades são divididas e coordenadas para a realização dos fins (estrutura) — envolve a análise de todos os fatores que interferem no trabalho, ou sejam o pessoal, o material, os métodos e normas e as condições locais e de ambiente.

Quase sempre dêsse estudo ficam evidenciadas falhas de estrutura. Uma vez estudado o aspecto estrutural, segue-se, no processo de organização, a fase de planejamento do funcionamento.

Nesta fase há necessidade, quase sempre, de ser providenciado o concurso de diferentes órgãos da administração; aos quais estejam afetos, em particular, certos problemas de pessoal, material, orçamento, de condições locais e de ambiente.

Isto sendo feito, por um lado a administração aproveita, no grau máximo, as capacidades espe-

(1) Reorganization Plans 1, 2, 3, 4 e 5 — U. S. Government Manual.

ciais de que dispõe e, por outro lado, previne paralelismos e superposições de funções e conflitos de competência, que por todos os modos é preciso evitar.

Este assunto não constitue, entretanto, matéria do presente capítulo. Referindo-nos à necessidade de coordenação do trabalho das agências organizadoras com outros órgãos de administração geral, o nosso intuito é apenas deixar patenteado que o pessoal, o material, os recursos financeiros e as condições locais, fatores que devem ser considerados no estudo do funcionamento dos serviços, não estão situados no campo privativo das agências organizadoras. Este abrange, tão somente, em caráter específico, o estudo da estrutura e dos métodos e normas de trabalho.

Encontram-se, nos serviços da administração, trabalhos de caráter repetitivo, ou de rotina, e trabalhos de caráter não repetitivo, ou especiais.

Os primeiros são passíveis de avaliação quantitativa e qualitativa; podem, não só ser medidos, mas, também, executados segundo normas (standards) preestabelecidas, condensando os melhores métodos de execução.

Os últimos não são passíveis de avaliação quantitativa; podem, quando muito, ser considerados em relação a sua qualidade, em razão dos métodos empregados na realização.

As normas de trabalho são fórmulas a que se chega após o estudo minucioso de um trabalho e que podem ser empregadas sempre que trabalhos idênticos surgem, sem necessidade de novo estudo. Devem representar o meio mais eficiente de realização de um serviço condensando os melhores métodos de execução divisados ao tempo em que são estabelecidas.

As normas de trabalho mais comuns são as rotinas, ou caminhos seguidos regularmente pelo trabalho, constituídos por uma sucessão de operações, em geral a cargo de vários indivíduos.

Todos os trabalhos, diários ou periódicos que, pela sua natureza repetitiva, possam conformar-se a soluções preestabelecidas, devem ser normalizados ou rotinados.

Grande parte das atividades dos serviços comporta normas ou rotinas. E' claro que essa capacidade varia muito de um serviço a outro, conforme a natureza das suas atividades.

Os trabalhos especiais, que se apresentam sem características de repetição, não são passíveis de execução segundo normas ou rotinas preestabelecidas. O seu estudo, todavia, sempre revela possibilidades de metodização, a qual é de enorme vantagem, dados os resultados benéficos que a produção experimenta na sua qualidade e quantidade.

Assistência na implantação de nova organização

A "implantação" é a fase final do processo de organização e consiste na aplicação de um plano, uma vez tornada obrigatória a sua adoção por lei ou ato de autoridade competente.

E', pois, na implantação que a organização encontra expressão prática.

As dificuldades que surgem nessa fase são grandes. Mesmo que especial atenção seja dedicada à preparação do meio para recebimento da organização, sempre hão de surgir obstáculos e mal entendidos.

Em relação aos trabalhos de reorganização, êsses obstáculos e mal entendidos são da maior monta. Inevitavelmente, a reorganização provoca objeções e críticas dos espíritos rotineiros, que sempre combatem tudo que é novo e ainda não teve oportunidade de provar o seu valor.

Por outro lado, os órgãos da Administração têm uma missão a preencher permanente e que não permite, portanto, interrupção.

A instalação de nova organização deve ser feita, pois, sem prejuízo das atividades normais desses órgãos.

Por tudo isso, as agências organizadoras devem dispensar, à fase de implantação de nova organização, atenção não menor do que a exigida pelas precedentes etapas de análise e planejamento dessa organização, prestando aos órgãos da Administração auxílio direto na aplicação de planos e medidas, mediante assistência técnica contínua, conselhos e sugestões.

Nada mais desastroso, no processo de organização, do que uma mudança radical ou enfraquecimento, na implantação, da orientação pacientemente elaborada na fase de planejamento. Para que isso não aconteça, é preciso que a ação das agências organizadoras seja integralmente apoiada, pelos que, nos órgãos da Administração têm autoridade executiva.

Para que a organização seja levada a bom termo, é preciso que os responsáveis pela mesma gozem de absoluta confiança da direção. A não ser assim, será melhor não tentar iniciar o que não poderá ser levado a bom termo.

Preparação ou exame de projetos de legislação e de atos administrativos

O conhecimento minucioso da administração, obtido através do estudo das suas funções e atividades, organização e operação, torna as agências organizadoras centros indicados para preparação ou exame de projetos de legislação e de atos administrativos relacionados com aquela organização e operação.

Os planos de organização elaborados por essas agências, para se tornarem obrigatórios, devem ser corporificados em atos legislativos ou executivos. A preparação desses atos — leis, decretos leis e decretos — é, pois, um complemento necessário das atribuições de planejamento da organização administrativa, de que tivemos ocasião de nos ocupar neste capítulo.

Da mesma forma, é da alçada dessas agências a preparação ou exame de quaisquer atos administrativos — circulares, portarias, ordens de

serviços — relacionados com o funcionamento dos órgãos da administração.

Isto sendo feito, é assegurada, na aplicação de medidas baixadas por lei, a observância do espirito que presidiu à sua elaboração, bem assim a conformidade daqueles atos com planos gerais em vigor ou a sua coordenação com medidas anteriormente adotadas.

No desempenho desta atribuição, freqüentemente as agências organizadoras devem solicitar a audiência de outros órgãos, tais como: o de orçamento, em relação ao aspecto orçamentário das medidas; o de assistência jurídica, quanto ao aspecto legal; e órgãos técnicos, sobre questões específicas, pertinentes aos mesmos.

Desenvolvimento de métodos e padrões de medida e avaliação do trabalho

A ciência começa com a possibilidade de medida, tem-se dito com muita razão.

Uma administração para ser considerada realmente científica, deve reunir meios que tornem possível a medida e avaliação do seu trabalho, pelo controle dos resultados alcançados e seu confronto com os esforços dispendidos.

A importante função de medir e avaliar o trabalho é, porém, uma das que menor atenção têm recebido dos órgãos da administração.

O desenvolvimento dessa função enquadra-se perfeitamente, entre as atividades das agências organizadoras.

Neste setor de atividades, o trabalho das agências relaciona-se, entre outros aspectos, com o estabelecimento de métodos de medida do trabalho, padrões de produção e cálculo de custo de serviços, elementos que permitem controlar os resultados de um programa de ação, a eficiência de uma operação ou a excelência de um método de trabalho.

Em relação ao trabalho individual, a medida e a avaliação do trabalho têm importância capital, intimamente ligadas, como estão, à apuração da eficiência dos servidores, pedra angular de um sistema criterioso de promoções.

Finalizando essa breve referência ao problema em apreço, é oportuno notar que não cabe às agências organizadoras medir e avaliar a produção dos órgãos da administração e seus servidores, mas, sim, assistir êsses órgãos na formulação e instalação de planos de controle e avaliação.

Elaboração de "Instrumentos de administração"

Por "instrumentos de administração" queremos designar todos os meios que facilitam o trabalho da administração, proporcionando aos dirigentes e servidores, bem como ao público em geral, o conhecimento dos serviços públicos no que concerne a: funções e atividades, origem e evolução, leis e regulamentos, organização, normas e mé-

todos de trabalho, pessoal, localização, resultados de funcionamento etc.

Entre os instrumentos de administração mais importantes podem ser enumerados: (a) o indicador geral da organização administrativa, (b) as monografias, (c) os manuais de serviços, (d) os organogramas, (e) os resumos, (f) os mapas de organização, e, (g) os relatórios.

As agências organizadoras compete a elaboração ou o estabelecimento de normas para a feitura desses instrumentos, cujo valor é fácil avaliar. Eles servem aos legisladores, à administração e ao público em geral. Aos primeiros, dando uma visão clara dos problemas sobre os quais legislam, o que facilita de modo considerável o estudo da legislação, inclusive sobre matéria orçamentária; à administração, fornecendo aos dirigentes e agentes de execução informações prontas, no seu trabalho quotidiano; ao público, finalmente, apresentando um quadro preciso dos serviços do ramo administrativo do governo e contribuindo, assim, para esclarecer-lhe a opinião.

Quando preparados de acordo com um plano racional e uniforme, permitindo a sua atualização e fácil confronto, êsses instrumentos de administração trazem à luz paralelismos e superposições de funções e conflitos de competência, constituindo, assim, material de inestimável valor para as próprias agências organizadoras, no planejamento da organização administrativa e racionalização dos serviços públicos.

CAPÍTULO V

O CASO BRASILEIRO: BASES DE UM NOVO SISTEMA ORGANIZADOR

Histórico

Data de 1936 o início do movimento sistemático de aperfeiçoamento do organismo administrativo federal brasileiro. O traço predominante característico desse movimento, e que lhe dá cunho de organicidade, é o que diz respeito à institucionalização das atividades de mento, organização, de cujo fundamento teórico já nos ocupamos no Capítulo II.

A Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, que reajustou os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabeleceu princípios diversos, tendentes a implantar, no organismo federal, os princípios da administração econômica e eficiente, deu o primeiro passo nesse sentido, instituindo o Conselho Federal do Serviço Público Civil (art. 8.º), direta e imediatamente subordinado ao Presidente da República, e Comissões de Eficiência (art. 15) nos Ministérios, articuladas com o Conselho Federal do Serviço Público Civil e subordinadas ao Ministros de Estados respectivos.

Ao Conselho Federal do Serviço Público Civil, além de atribuições referentes a pessoal — seleção por concurso, para provimento de cargos públicos;

exame de processos de destituição de funcionários e reclamações contra a classificação levada a efeito pela referida lei; propostas de redução dos quadros dos funcionários públicos etc. — conferiu a Lei n.º 284 as de:

1) estudar a organização dos serviços públicos e propor ao Governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento; e

2) opinar sobre propostas, normas e planos de racionalização de serviços públicos, elaborados pelas Comissões de Eficiência (art. 9.º alíneas a e b).

As Comissões de Eficiência, igualmente, a par de atribuições relativas a pessoal — propostas de alteração de lotação ou relocação do pessoal das repartições, bem como de nomeações, promoções e transferências dos funcionários na forma da lei; e exame de reclamações apresentadas pelos funcionários, a fim de habilitar o C. F. S. P. C. a apreciar a sua procedência ou improcedência — cabia, ainda,

1) estudar permanentemente a organização dos serviços afetos ao respectivo Ministério, no sentido de serem identificadas as causas que lhes diminuem o rendimento; e

2) propor aos Mínistros as modificações julgadas necessárias à racionalização progressiva dos serviços (art. 17, alínea a e b).

A reforma encetada pela referida lei, é evidente, não poderia dispensar a existência de um aparelho irradiador dos princípios que adotava. Essa era condição essencial para assegurar ao movimento a unidade de direção indispensável ao seu êxito.

Fazia-se mister, ainda, criar, como espécie de postos avançados daquele aparelho central, nos ministérios, órgãos incumbidos do estudo detalhado dos serviços de cada um dos grandes ramos da Administração, tarefa demasiado pesada para ficar a cargo exclusivo do órgão central.

Foi atendendo a essas imposições que a Lei n.º 284 incluiu, como medida básica do movimento reformador que iniciava, a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e das Comissões de Eficiência: o primeiro, órgão central, aparelho coordenador e sistematizador; e, as últimas, extensões do Conselho nos Ministérios, destinados a facilitar-lhe a ação, mediante a observação e análise do funcionamento de cada ramo administrativo isoladamente.

O Conselho Federal do Serviço Público Civil estava, porém, fadado a ter uma existência curta. Um ano após a sua criação, a Constituição de 10 de novembro de 1937 estabelecia:

Art. 67. Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) organizar, anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

Perdia, assim, o Conselho, para o Departamento Administrativo previsto na Constituição, as atribuições de órgão racionalizador da organização e processos de trabalho dos serviços públicos, antes mesmo de realmente assumir esse papel, pois, na sua curta existência, os problemas de pessoal objeto de seu estudo, eram de tal forma numerosos que nêles foi absorvida toda a atividade do órgão.

Por outro lado, fazendo recair no Presidente da República a responsabilidade final pela elaboração da proposta orçamentária e fiscalização da execução do orçamento, a Constituição de 1937 dava margem à criação, junto ao Presidente da República, de uma peça mestra do sistema administrativo centralizador das atividades de administração geral — pessoal, material, organização e orçamento — intuito que a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil deixara patente, mas cuja concretização ficara em meio.

O Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, veio, enfim, pôr em prática essa idéia. Extinguindo o Conselho Federal do Serviço Público Civil e as Comissões de Eficiência criadas pela Lei número 284, de 28 de outubro de 1936; o Conselho Superior Administrativo do Ministério da Fazenda, criado pelo Decreto n.º 24.036, de 26 de março de 1934, e a Comissão Permanente de Padronização, instituída pelo Decreto n.º 562, de 31 de dezembro de 1935 — o Decreto-lei número 579 organizou, tendo em vista o art. 67 da Carta de 1937, Departamento Administrativo do Serviço Público, ao qual deu as seguintes atribuições (art. 2.º):

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e da eficiência, as modificações e serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;

d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;

e) promover o aperfeiçoamento e a readaptação dos funcionários civis da União;

f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;

g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos à sanção;

h) inspecionar os serviços públicos;

i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.

Essas atribuições ficaram oficialmente a cargo de cinco Divisões: de Organização e Coordenação

(D. C.); do Funcionário Público (D. F.); do Extranumerário (D. E.); de Seleção e Aperfeiçoamento (D. S.); e do Material (D. M.).

Previu, ainda, o Decreto-lei n.º 579, uma Divisão do Orçamento. A elaboração da proposta orçamentária, à falta da Divisão própria, continuou a ser elaborada no Ministério da Fazenda por uma Comissão do Orçamento, sob a presidência do Presidente do D. A. S. P.

Recentemente, o Decreto-lei n.º 3.627, de 18 de setembro de 1941, desdobrou a Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento em Divisão de Seleção e Divisão de Aperfeiçoamento.

Ainda do Decreto-lei n.º 579 constaram outros dispositivos, segundo os quais foram criadas, em substituição às antigas Comissões de Eficiência, compostas de cinco membros escolhidos dentre altos funcionários federais, outras Comissões de Eficiência — uma em cada Ministério — administrativamente subordinadas aos Ministros de Estado e tecnicamente ao D. A. S. P., com o qual são diretamente articuladas (art. 15).

Competia a cada Comissão de Eficiência, na forma do art. 17 dêsse Decreto-lei:

- a) estudar, permanentemente, a organização dos serviços afetos ao Ministério;
- b) propor ao Ministro de Estado as alterações que julgar convenientes nas lotações das repartições;
- c) encaminhar ao Ministro de Estado as propostas de promoções de funcionários, na forma das leis e regulamentos;
- d) opinar sobre transferência, remoções e permutas;
- e) instruir os recursos interpostos ao Ministro de Estado, por funcionários e pessoal extranumerário;
- f) opinar nas propostas de admissão, recondução e dispensa do pessoal extranumerário;
- g) colaborar e manter estreita articulação com as divisões do D. A. S. P.;
- h) inspecionar os serviços do Ministério e propor as medidas que julgar necessárias à sua racionalização;
- i) apresentar, anualmente, um relatório de seus trabalhos ao Ministro de Estado e ao D. A. S. P.

Três anos eram decorridos da expedição do Decreto-lei n.º 579, quando novo Decreto-lei, o de n.º 3.569, de 29 de agosto de 1941, veio afetar as Comissões de Eficiência. Desta feita, a reorganização consistiu em retirar-lhes as funções relativas à administração de pessoal, as quais foram transferidas para os órgãos próprios (art. 2.º).

Diz o referido Decreto-lei, textualmente:

Art. 1.º As Comissões de Eficiência deverão dedicar-se exclusivamente ao estudo contínuo e pormenorizado da organização, condições, normas e métodos de trabalho das repartições do respectivo Ministério, com o objetivo de possibilitar maior economia e eficiência na execução dos serviços, sendo-lhes vedado tratar de casos individuais.

Ainda mais recentemente, em 19 de novembro de 1941, o Decreto-lei n.º 3.838 extinguiu as Comissões de Eficiência dos Ministérios da Aeronáutica, da Guerra e da Marinha, reduzindo de 10 para 7 o total de Comissões.

Resumindo, na administração federal brasileira o sistema organizador está assim constituído:

a) agência central:

D. A. S. P. (Divisão de Organização e Coordenação);

b) agências ministeriais:

Comissões de Eficiência (sete), nos Ministérios da Agricultura — da Educação e Saúde — da Fazenda — da Justiça e Negócios Interiores — das Relações Exteriores — do Trabalho, Indústria e Comércio — e da Viação e Obras Públicas.

Análise e crítica

Passados mais de três anos da existência do sistema de órgãos para estudo dos problemas de organização e métodos de trabalho dos serviços públicos, o momento já é bastante propício a certas considerações em torno dêsse sistema e análise do seu papel na administração.

Tanto a Lei n.º 284 como o Decreto-lei n.º 579 estabeleceram princípio salutar, institucionalizando as atividades de organização num sistema composto de órgão central e órgãos ministeriais, e prevenindo o funcionamento do conjunto em regime de colaboração e auxílio mútuo.

Todavia, a adoção de um princípio representa, apenas, o ponto de partida para o estabelecimento de um sistema satisfatório de organização; resta, ainda, o trabalho de pôr em prática esse princípio.

Uma análise, não muito detida, dêsse sistema revela as seguintes principais falhas:

- a) definição imprecisa de atribuições das diferentes peças;
- b) ausência de plano de ação;
- c) falta de coordenação do trabalho das diversas agências, entre si e com outros órgãos de administração geral;
- d) má organização das agências ministeriais;
- e) escassez de pessoal técnico; e
- f) compreensão falha, no meio administrativo, das finalidades das agências.

Definição imprecisa das atribuições das diferentes peças do sistema

Já uma vez dissemos neste trabalho, e agora repetimos, que uma definição clara das atribuições que o órgão deve exercer é condição essencial para o estabelecimento de uma boa organização. Sem atribuições claras, definidas, não é possível à construção de uma estrutura satisfatória e, sem esta, o funcionamento fatalmente apresenta falhas e deficiências.

No caso em aprêço, de um sistema de órgãos que desempenham atividades da mesma natureza, a perfeita definição das atribuições das várias peças do sistema é matéria de inexcável importância, pois, não sendo feita, haverá fatalmente dispersão

de responsabilidade e ausência de ação conjunta e harmoniosa das peças do sistema.

Os atos legislativos a que nos referimos anteriormente traçaram, em linhas gerais, os objetivos que os órgãos deviam realizar, mas não precisaram o papel de cada um no conjunto e, menos ainda, definiram as atividades cujo desempenho se tornava necessário para o cabal preenchimento desse papel. Essa caracterização, bem como toda a matéria, relacionada com a organização interna das agências, foi, com muita propriedade aliás, considerada assunto próprio do Regimento a ser baixado posteriormente, com base nos dados da prática e da experiência.

O fato é, entretanto, que, já decorridos mais de três anos de vigência do Decreto-lei n.º 579, a Divisão de Coordenação do D. A. S. P. e as Comissões de Eficiência não possuem ainda regimento, perdurando a situação que só não tem acarretado dificuldades de maior monta devido ao fato das C. C. E. E., assoberbadas, até há pouco, pelo enorme acervo de trabalho decorrente das suas atribuições de pessoal, conservarem-se quase inteiramente alheias ao seu papel de agências organizadoras.

Ausência de plano de ação

Qualquer trabalho, para ser levado a bom termo, exige um plano de ação, onde os diversos problemas apareçam discriminados na ordem em que devem ser considerados.

O trabalho de organizar não faz exceção a essa regra. Exige uma extensa consideração de interesses e necessidades, a fim de serem evidenciados os problemas que merecem primazia na solução e a ordem em que os demais devem ser considerados.

Um exame do trabalho da Divisão de Coordenação do D. A. S. P. e das Comissões de Eficiência, revela a ausência quase completa de planos de trabalho. Não dizemos que essa ausência é completa sómente pelo fato da Divisão de Organização e Coordenação vir dedicando, de uns tempos para cá, especial atenção ao trabalho dos órgãos de administração geral, até mesmo na esfera estadual. Se consideramos que os problemas de administração geral são, na verdade, básicos — cuja solução deve anteceder, portanto, a dos demais na reorganização administrativa — a orientação significa um começo de programa de trabalho da Divisão.

Em relação à reorganização dos órgãos de administração específica não há, porém, o menor indício de programação. As reformas são atacadas, por assim dizer, a esmo, sem consideração das necessidades do conjunto e do lugar que cada problema deve ocupar, pela sua importância, no quadro geral de reorganização.

E' verdade que o trabalho das agências organizadoras não comporta, pela sua natureza especial, planos de ação precisos, detalhados.

Mudanças de política de governo, com empreendimento de novas atividades, expansão, re-

tração ou abandono de antigas, não podem, na maioria das vezes, ser previstas e programadas no quadro geral dos trabalhos de organização e reorganização. Esses constituem, porém, uma parte relativamente pequena, do trabalho das agências.

Na maior parte, pode êle ser programado e, se não o é, para isso contribue, em grande parte, a falta do levantamento geral, comprehensivo, da organização administrativa, a que já nos referimos noutra parte do presente trabalho.

Esse levantamento é que daria uma visão mais ou menos segura do conjunto, permitindo distinguir os problemas principais a resolver — os que devem ter primazia na ordem de solução. Representaria, êsse levantamento, o papel base para o diagnóstico preliminar, a que seriam juntos, posteriormente, estudos mais detalhados.

Falta de coordenação do trabalho das diversas agências, entre si e com os órgãos de administração geral

A falta de coordenação do trabalho da Divisão de Organização e das Comissões de Eficiência entre si, e de uma e outra com os demais órgãos de administração geral, é uma das falhas mais visíveis apresentadas pelo sistema organizador federal brasileiro. Já a Lei n.º 284 deitava patenteada essa necessidade imperiosa de coordenação, ao dispor, expressamente, que as C. C. E. E. agiriam articuladas com o Conselho Federal do Serviço Público Civil. O Decreto-lei n.º 579 foi ainda além, criado a subordinação técnica das Comissões de Eficiência ao D. A. S. P.

Na prática, porém, não foi ainda conseguido o "modus-vivendi" idealizado pela lei. Essa falha está subordinada a uma outra, a que nos referimos de início, ou seja, à definição imprecisa das diferentes peças do sistema. Sem saber-se onde termina o trabalho da Divisão de Organização do D. A. S. P. e onde começa o das C. C. E. E., é inútil esperar uma ação coordenada desses órgãos, inspirada nos princípios de mútua cooperação. Dessa imprecisão de áreas de competência tem resultado a hipertrofia da Divisão de Organização e Coordenação do D. A. S. P., para a qual, por outro lado, também concorreu a impossibilidade em que, até há pouco tempo, se encontravam as C. C. E. E., de exercer efetivamente as suas atividades, relativas à organização. A perdurar tal situação, é mesmo de se esperar a atrofia progressiva das C. C. E. E., tornando-as, em verdade, inócuas, como já há quem hoje as considere.

Mais flagrante é, ainda, a falta de coordenação das agências organizadoras com outros órgãos de administração geral.

Quando, no Capítulo III, abordamos o problema da posição dessas agências na administração, salientamos a necessidade de sua ação conjunta com aquêles órgãos, em particular com os de orçamento.

No momento presente, porém, há ausência quase absoluta de colaboração entre êsses diversos órgãos. As reformas são levadas a efeito, em regra, sem que os órgãos de orçamento delas tomem conhecimento, com escassa atenção, portanto, às suas implicâncias orçamentárias — e, por outro lado, as agências organizadoras não raro exorbitam o seu campo específico, assumindo funções próprias dos órgãos de pessoal, para o desempenho das quais, é de supor, não reunem as credenciais dêsses órgãos.

Má organização das agências ministeriais

No tipo de organização das agências ministeriais — Comissões de Eficiência — está uma das mais sensíveis falhas do sistema organizador da administração federal brasileira.

Não nos referimos ao aspecto da organização interna dessas agências, que êsse está fora do escopo do presente trabalho. Encaramos, apenas, a posição das mesmas nos ministérios e ao tipo de órgãos de deliberação coletiva que lhes foi imprimido.

Diretamente subordinadas aos Ministros de Estado em virtude de lei, as Comissões de Eficiência acham-se separadas dos demais órgãos de administração geral, que integram, em maior ou menor número, em cada Ministério, o Departamento de Administração.

Essa posição das Comissões de Eficiência isola-as dos órgãos com os quais devem trabalhar mais intimamente coordenadas, dificultando, sensivelmente, a articulação das atividades de organização e orçamento, de cuja necessidade nos ocupamos anteriormente.

A posição ideal para as agências organizadoras ministeriais seria, a nosso ver, em cada Ministério, no Departamento de Administração, como Divisão de Organização, ao lado dos demais órgãos de administração geral — Divisão de Pessoal, Divisão do Material e Divisão de Orçamento, — a que se poderiam juntar, ainda, outros serviços gerais do Ministério, como os de obras (Divisão de Obras) e protocolo e arquivo (Serviço de Comunicações) e, ainda, a Biblioteca.

A integração da Divisão de Organização no Departamento de Administração viria completar, nos Ministérios, a centralização das atividades de administração geral, que de uns anos para cá nêles se vêm processando, e cujas vantagens não mais comportam discussão.

Como conseqüência da transformação das Comissões de Eficiência em Divisões de Organização, as agências organizadoras ministeriais perderiam a feição de órgão coletivos, assumindo o tipo normal de órgãos de direção singular.

Essa alteração, aliás, é das que se impõem.

Quando as Comissões de Eficiência foram criadas, cabia-lhes, além do estudo permanente dos serviços do respectivo ministério, no sentido da

sua progressiva racionalização, opinar em questões de direitos e deveres dos funcionários.

Tendo em vista a atribuição, às C. C. E. E., dessas funções de administração do pessoal, foi, sem dúvida, acertada a sua constituição no tipo colegial, visto como é sabido que — quando se trata de assuntos que comportam variadas correntes doutrinárias, que demandam aplicação geral e uniforme de doutrina, e, principalmente, que determinam decisões de caráter quase-legislativo e quase-judiciário — aconselha-se a adoção de órgão de deliberação coletiva (1).

Mas, com o Decreto-lei n.º 3.569, de 29 de agosto de 1941, foram transferidas para os órgãos de pessoal tôdas as atribuições, atinentes a pessoal, a cargo das Comissões de Eficiência, os quais passaram a existir com funções referentes exclusivamente a estudos de organização, ou, em outras palavras, como agências organizadoras.

Justifica-se, após a expedição do Decreto-lei n.º 3.569 citado, o tipo de órgão colegial para as agências organizadoras ministeriais? Parece-nos que não.

Os estudos de organização, ainda agora da alcada das Comissões de Eficiência, não são do tipo "quase-legislativo" ou do "quase-judiciário", nem possuem qualquer outra característica fundamental que aconselhe sua atribuição a órgão de deliberação coletiva.

... ao se lhes retirar justamente as funções que lhes emprestavam o caráter de "tribunal administrativo", fica sem razão de ser sua constituição como órgão de deliberação coletiva. (2)

Escassez de pessoal técnico

O sucesso ou insucesso de um sistema organizador dependerá, em última análise, do pessoal de que dispuser para seus serviços. De nada valerão uma clara definição de atribuições das peças do sistema, planos de ação, entrosamento do trabalho das diversas agências e uma perfeita organização de cada uma, se o elemento humano falhar na direção e execução do trabalho.

A escassez de pessoal habilitado a desempenhar as completas atribuições que constituem a razão de ser das agências organizadoras tem sido, até aqui, o maior obstáculo a uma ação mais vasta e segura do sistema.

A Divisão de Organização e Coordenação, do D. A. S. P., tem procurado formar o seu quadro de pessoal recorrendo à requisição de servidores dos ministérios, funcionários e extranumerários; à admissão de extranumerários mensalistas e contratados, mediante provas de habilitação versando sobre conhecimento básico de organização e questões de interesse imediato da Divisão; e, finalmente, ao recrutamento de técnicos de administração, mediante concurso.

E' de se notar o esforço que o D. A. S. P. vem desenvolvendo para dotar-se de pessoal com formação técnica própria, enviando, anualmente, aos

(1) BEATRIZ MARQUES DE SOUSA — A reorganização das Comissões de Eficiência — In Revista do Serviço Público, setembro de 1941, pág. 172.

(2) BEATRIZ MARQUES DE SOUSA — Art. cit.

Estados Unidos da América, contingentes de funcionários para freqüentarem cursos de administração pública e estagiarem nas repartições do governo estadunidense, algumas das quais, pelo seu alto grau de aperfeiçoamento atingido, são consideradas verdadeiros padrões de eficiência administrativa.

Não obstante todos êsses esforços, a Divisão de Organização e Coordenação luta, ainda, com insuficiência de pessoal de categoria que o seu trabalho requer. Essa lacuna, entretanto, afigura-se-nos passageira, sendo de prever que seja preenchida num futuro próximo.

A orientação que vem sendo imprimida aos concursos para provimento de cargos de técnicos de administração parece-nos satisfatória. Por outro lado, a remessa de funcionários ao estrangeiro, para freqüentarem cursos e realizarem estágios, já demonstrou sobejamente suas vantagens, com o aproveitamento evidenciado pelos elementos destacados para esse fim.

A Divisão está, pois, adotando uma boa política na constituição do seu quadro de pessoal. Isto posto, provavelmente dentro em breve ela estará dotada, em número suficiente, de unidades humanas de trabalho altamente qualificadas e aparelhada, portanto, por exercer, à risca o seu importante papel de peça central do sistema organizador.

Infelizmente, o mesmo não podemos dizer em relação às agências ministeriais — as Comissões de Eficiência. A situação dessas, em que pese o inegável valor dos seus membros dirigentes, é muito pouco lisonjeira quanto à capacidade técnica do pessoal. E, o que é pior, não vemos, no momento, nenhum indício de melhoria.

De uma coisa estamos certos, baseados na experiência de trabalho dêsses órgãos. A não ser que o D. A. S. P. chame a si a solução do problema de formação do pessoal das agências ministeriais, mediante uma política sábia de treinamento e especialização a ser ainda estudada, é inútil contar com a ação que deve elas exercer na racionalização dos serviços públicos.

Os ministérios mostraram-se impotentes para resolver o problema. Está o D. A. S. P. com a palavra.

Compreensão falha, no meio administrativo, da finalidade das agências

Ainda a prejudicar a ação das agências organizadoras na administração federal brasileira nota-se uma compreensão falha, insuficiente, no meio administrativo, das finalidades dessas agências. No momento, queremos apenas consignar o fato, que merecerá apreciação detida no Capítulo VI dêste trabalho, que trata das relações das agências organizadoras com os demais órgãos da administração.

Bases de um novo sistema organizador

Feito o histórico da evolução do sistema organizador da administração pública brasileira, e uma

ligeira análise e crítica do problema, tentaremos deixar aqui lançadas as bases de um novo sistema, obedecida a ordem de idéias que nortearam este trabalho.

1. O sistema compor-se-ia das seguintes peças:

- a) agência central;
- b) agências ministeriais; e
- c) agências locais (próprias de determinados órgãos).

2. Agência central seria localizada junto à direção da Administração, com outros órgãos de administração geral incumbidos de assuntos relativos a pessoal, material e orçamento. O conjunto, coordenado por uma autoridade diretamente responsável perante o Presidente da República, constituiria um mecanismo efetivo de coordenação e controle da administração, por intermédio do qual o Presidente exerceria a atribuição constitucional de superintender a Administração.

O Departamento Administrativo do Serviço Público está em condições de realizar integralmente êsse ideal. — Considerado como um todo o D. A. S. P. representa exatamente aquêle mecanismo. — Considerado num dos seus setores de serviço — a Divisão de Organização e Coordenação — preenche o papel de agência central do sistema organizador que imaginamos.

3. As agências ministeriais, anàlogamente à urgência central do sistema, seriam colocados junto à direção dos ministérios, com outros órgãos de administração geral. O conjunto, coordenado por uma autoridade diretamente subordinada ao Ministro de Estado, realizaria, em relação a cada Ministério, a centralização das atividades de administração geral respectivas.

Dêsse modo, as atuais Comissões de Eficiência, órgãos coletivos subordinados diretamente aos Ministros de Estado, desapareceriam para dar lugar, em cada Ministério, a uma Divisão de Organização, integrada no Departamento de Administração correspondente.

4. As agências locais (próprias de determinados órgãos), seriam localizadas junto à direção central de Serviços ou Departamentos, aos quais atenderiam em caráter idêntico ao das agências ministeriais em relação ao Ministério como um todo.

Não existem, no momento, no sistema organizador da administração federal brasileira, agências dêsses terceiro tipo. Nem aqui podemos adiantar exatamente onde deveriam ser elas instituídas. O nosso intuito é, apenas, deixar consignado o princípio de sua existência. De um modo geral, porém, podemos adiantar que nos parecem elas convenientes nos Serviços ou Departamentos de grande vulto ou complexidade, quer integrantes de ministérios, quer subordinados diretamente ao Presidente da República.

5. Atribuições das peças do sistema:

I — À Divisão de Organização e Coordenação do D. A. S. P. competiria:

a) promover o levantamento dos serviços públicos, envolvendo funções e atividades, organização e meios existentes para o seu desempenho;

b) elaborar, com base no conhecimento real da administração, planos de redistribuição e reagrupamento dos serviços públicos, a fim de eliminar paralelismos e superposições de funções e seus conseqüentes conflitos de competência;

c) estudar os regimes de administração mais adequados aos vários setores de serviços públicos;

d) investigar a organização de outras administrações do País e do estrangeiro, que tenham atingido um alto grau de aperfeiçoamento;

e) traduzir, em modificações na organização administrativa, as oscilações de programa do governo;

f) empreender trabalhos de reorganização de serviços, envolvendo (1) análise de suas atividades, organização, pessoal, material, normas e métodos de trabalho, condições locais (2); planejamento da nova organização e funcionamento e (3) assistência na implantação da reforma;

g) identificar problemas de pessoal, material e condições locais, estranhos à sua competência, a fim de ser promovido o concurso de outros órgãos da administração aos quais esteja, em particular, afeta a solução desses problemas;

h) elaborar sugestões e instruções, destinadas às agências organizadoras ministeriais e locais, sobre análise de serviços, planejamento de estrutura, normas e métodos de trabalho e implantação de nova organização;

i) acompanhar a atividade dessas agências, por meio de assistência direta, relatórios e inspeções, quanto aos trabalhos referidos no item anterior;

j) desenvolver a aplicação de métodos de medida do trabalho, referentes aos serviços e servidores;

l) elaborar e manter atualizado um indicador geral da organização administrativa, bem assim monografias e manuais de serviços, organogramas, gráficos de funcionamento, mapas de organização etc.;

m) estudar normas para a feitura de relatórios administrativos;

n) elaborar cartazes sugestivos, para distribuição nos serviços públicos, a fim de incutir nos servidores hábitos econômicos e eficientes e divulgar as vantagens da racionalização;

o) coordenar, em relatórios padronizados e ilustrados com gráficos e estatísticas, os trabalhos de análise, planejamento e implantação realizados;

p) examinar projetos de legislação, submetidos à apreciação do Departamento, que possam influir na organização e funcionamento de serviços da administração e relações destes com o público;

q) estudar a organização das administrações estaduais e municipais, a fim de incrementar a

coordenação entre os serviços públicos das diferentes esferas governamentais;

r) prestar, sempre que para isso solicitada, auxílio aos Estados e Municípios, no estudo de problemas de organização com que os mesmos se defrontem;

s) colaborar na coordenação entre as atividades da administração pública e as do público em geral;

t) promover palestras e conferência sobre assuntos de organização, bem como campanhas de difusão dos benefícios decorrentes da racionalização.

II — Às Divisões de Organização dos Departamentos de Administração ministeriais incumbiria:

a) empreender após entendimento com a D. C. do D. A. S. P., para evitar duplicidade de esforços — trabalhos de reorganização de serviços, envolvendo: 1) análise de suas atividades, organização, pessoal, material, normas e métodos de trabalho e condições locais; 2) planejamento de nova organização e funcionamento; 3) assistência na implantação de reforma;

b) identificar problemas de pessoal, material e condições locais, estranhos à sua competência, a fim de ser promovido o concurso de outros órgãos da administração aos quais esteja, em particular, afeta a solução desses problemas;

c) cooperar com a D. C. do D. A. S. P. no desenvolvimento da aplicação de métodos de medida do trabalho, referentes aos serviços e servidores;

d) coordenar, em relatórios padronizados e ilustrados com gráficos e estatísticas, os trabalhos de análise, planejamento e implantação realizados.

Neste ponto, convém salientar que a política da agência central, em relação aos estudos de um ramo ou setor isolado da administração deveria ser, a nosso ver, antes a de estimular o seu empreendimento por parte das agências ministeriais, do que a de realizá-los diretamente.

Em determinados casos, especialmente em relação a outras atividades de administração geral de caráter quase absolutamente idêntico em toda a administração, há conveniência em que a agência central realize êsses estudos diretamente. Mas, quanto a certos problemas específicos de organização, para cuja solução aquêles órgãos ministeriais reunissem condições mais favoráveis, melhor caberia à agência central o papel de ajudar e encorajar o seu estudo, servindo, ainda, como centro de informação e consulta sobre o mesmo. Seria o caso de muitos problemas de "organização de baixo para cima" sobre os quais as agências ministeriais, pela proximidade em que com elas se encontram, estariam necessariamente melhor e mais facilmente informadas.

Por outro lado, os assim chamados estudos de "organização da alta administração" sempre incumbiriam à agência central, ou seja à D. C.

III — Quanto às agências organizadoras de determinados Serviços ou Departamentos, teriam funções idênticas, as dos Ministérios, em relação, únicamente, à organização interno do respectivo Serviço ou Departamento.

CAPÍTULO VI

RELACIONES DAS AGÊNCIAS ORGANIZADORAS COM OS DEMAIS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO

O sucesso das agências organizadoras dependerá, em última análise, das relações que mantiverem com os órgãos de serviço da administração. De nada, ou de muito pouco, valerão os seus esforços, se não encontrarem campo propício à sua atuação. Aliás, nesse particular, há deveres de parte a parte a serem observados, dependendo da compreensão recíproca do papel dessas agências e dos serviços o êxito de sua ação.

A questão, teóricamente, não oferece dificuldades. Trata-se, simplesmente, das relações de órgãos de estado-maior com órgãos hierárquicos. De acordo com a teoria da organização, o estado-maior não age em nome próprio: apenas aconselha e presta informações às autoridades hierárquicas superiores e instrui os agentes hierárquicos inferiores na aplicação das medidas tornadas obrigatórias por aquelas autoridades. São as fases de conselho, informativa e supervisora a que nos referimos noutra parte deste trabalho.

Aplicada a teoria geral no caso particular de que se trata, isto é, das relações que entre si devem manter as agências organizadoras e os demais órgãos da administração, diríamos que as primeiras aconselhariam medidas referentes à organização administrativa (da administração considerada como um todo, de um ramo administrativo ou de um órgão de serviço); prestariam informações sobre a mesma organização, quando da elaboração de medidas que direta ou indiretamente a afetassem; e, finalmente, assistiriam os órgãos de serviço da administração na fase de implantação dessas medidas, a fim de assegurar a observância do pensamento que as orientou.

Um enunciado tão simples da questão não é, todavia, suficiente para elucidá-la por completo. Ela é bem mais complexa e envolve aspectos que à primeira vista não são percebidos. Queremos nos referir à estrita necessidade de colaboração dos serviços de operação com as agências organizadoras, sem a qual serão praticamente nulos todos os esforços desenvolvidos pelas mesmas em prol do aperfeiçoamento da organização e métodos de trabalho da administração.

Em qualquer atividade humana, onde dois ou mais indivíduos sejam empregados para a realização de um fim, os melhores resultados são conseguidos quando, entre eles, há colaboração de esforços, ou seja, uma ação conjunta e ordenada no sentido de obter unidade de ação na realização do objetivo em vista.

Essa colaboração não é matéria que possa ser solucionada apenas por disposições legais ou ar-

ranjos estruturais. Deve ser incutida no espírito dos indivíduos colocados na estrutura, por um trabalho constante de doutrinação, orientado no sentido de uma compreensão perfeita do papel de cada um e do conjunto a que pertence.

Há, na nossa administração, como na maioria das administrações públicas — que na maioria desse aspecto psíquico é negligenciado — uma compreensão muito imprecisa do verdadeiro sentido da organização.

Para o pessoal, de direção como de execução, dos serviços da administração, há um choque dos interesses dos serviços com os das agências organizadoras. Isso, devido a uma noção falha do verdadeiro sentido dessas agências e à falta de compreensão, generalizada de que elas representam apenas instrumentos, cuja finalidade única é tornar possível a realização dos fins do governo com mais economia e eficiência.

Ao invés de cada serviço, por si próprio cuidar de todos os seus problemas — relacionados com os objetivos diretamente e com a organização e métodos de trabalho necessários à realização desses objetivos, — há conveniência em que esses últimos problemas sejam retirados das mãos dos responsáveis diretos pela execução dos serviços e entregues a órgãos especialmente instituídos para a sua solução. Em outro capítulo do presente trabalho já nos referimos aos motivos que justificam essa separação de atividades (Capítulo II).

Pois bem, a compreensão desses motivos é, ainda, privativa de um pequeno grupo, permanecendo a grande maioria dos agentes da administração na ignorância quase total do assunto. A maioria desconhece que as agências organizadoras existem exclusivamente para facilitar a ação administrativa, nunca para torná-la mais complicada — que isso seria profundamente ilógico, quando o esforço racionalizado deve procurar, em última análise, uma simplificação.

Mas é natural que isso aconteça. Quando se passa de um tipo simples (tipo hierárquico puro) para um tipo mais complexo de organização (tipo hierárquico e estado-maior) surgem problemas novos, contrabalançando as vantagens inerentes a esses mais evoluídos tipos de organização.

E' que, no tipo hierárquico e estado-maior (line and staff), a autoridade para emitir ordens repousa na hierarquia e o estado-maior tem somente uma autoridade técnica ou de idéias. Assim, o sucesso da organização dependerá da direção e dos agentes de execução de modo igual, ou melhor, o êxito dependerá do entendimento e das relações que entre si mantiverem os órgãos auxiliares da direção (estado-maior) e de execução (serviços de operação).

A autoridade das agências sendo, como dissemos, técnica ou de idéias, não pode ser imposta, mas deve ser conquistada. Conquista lenta e difícil, que requer tato, habilidade e inteligência da sua parte e um clima propício à sua ação.

A educação do pessoal e preparação psicológica do meio têm, assim, uma influência grande no resultado do trabalho dos órgãos em aprêço.

Ainda há, entre nós, uma indisfarçável reserva — por que não dizer, mesmo, animosidade? — do pessoal em relação aos mesmos, que só pode ser explicada como reflexo dos velhos tempos, em que os problemas de organização e métodos de trabalho eram solucionados empíricamente, por imitação, ou ficavam ao sabor do acaso, da tradição ou da intuição, e em que um só chefe era, em geral, absoluto nos seus domínios, responsável por todos os problemas da direção.

Essa inadaptação psicológica do elemento humano a um tipo mais evoluído de organização tem dificultado, de modo considerável, o êxito das agências organizadoras. E' muito comum ouvir-se dizer que a sua existência é teóricamente justificável, mas que, na prática, essas agências falham. Um exame mais detido do caso revela, todavia, ser essa afirmativa inteiramente destituída de fundamento. Concordaríamos, sim, com a acusação de que se cuidou, até aqui, quase exclusivamente, do aspecto de estrutura ou de engenharia do sistema organizador. Convém não esquecer que a estrutura apenas facilita o melhor aproveitamento e colaboração das capacidades individuais; não os assegura, porém, por si só. Essa harmonização de esforços envolve um trabalho mais sutil nos espíritos, que simples organogramas e definições de deveres e responsabilidades não são suficientes para realizar.

Esse aspecto de tão grande importância, tem sido bastante descurado. E' preciso, pois, difundir, entre todos os agentes da administração, o sentido das agências organizadoras; explicar-lhes, em palavras claras e simples, os motivos que levaram ao seu estabelecimento e os benefícios que elas poderão proporcionar; semear, enfim, as sementes da colaboração e do auxílio espontâneo.

Uma campanha educacional bem orientada, inspirada nos métodos da moderna técnica de propaganda proporcionaria, certamente, excelentes resultados nesse sentido.

Cremos mesmo que, sendo isso feito, longe não estaria o dia em que, ao invés de às agências organizadoras ser necessário oferecer — muito menos impor indiretamente — sua colaboração, os demais órgãos da administração confiantes no acerto dos princípios e planos por elas sugeridos, viriam, espontaneamente, solicitar-lhes auxílio, para solução dos problemas de organização e métodos de trabalho com que se defrontam.

PARTE III

CONCLUSÕES

I — o crescimento das funções do Estado, importando sempre novos encargos para a Administração, tem motivado a progressiva ampliação desta, com aumento, em número e vulto, dos órgãos de execução dos serviços públicos (Capítulo I — Considerações Gerais).

II — Esse crescimento tem determinado um movimento progressivo pró-eficiência e economia nos trabalhos da Administração (Capítulo I — Considerações Gerais).

III — A organização é um meio a que recorre a Administração para a consecução desse objetivo de eficiência e economia (Capítulo I — A Organização).

IV — A organização repousa na existência de princípios relativos aos meios de dividir e coordenar o trabalho (Capítulo I — A Organização), e exige, antes de tudo, um método, que torne possível a identificação e avaliação dos problemas a resolver, e o descobrimento de suas soluções (Capítulo I — Método de avaliação).

V — O método científico de avaliação é a análise (Capítulo I — Método de avaliação).

VI — Um dos princípios básicos da organização científica é o da divisão equitativa de responsabilidades entre a direção e os trabalhadores (Capítulo II — Considerações Gerais).

VII — E' preciso organizar o trabalho da direção, dividindo-o em execuções parciais, a cargo de agentes especializados (Capítulo II — Considerações Gerais).

VIII — Esse princípio tem encontrado expressão na institucionalização da direção, ou seja, na atribuição, a órgãos próprios, dos vários elementos funcionais do trabalho que compete a um chefe executivo realizar (Capítulo II — A missão administrativa da direção central).

IX — Entre as atividades institucionalizáveis se encontra a organização, ou seja o estabelecimento de uma estrutura formal de autoridade, através da qual as subdivisões do trabalho sejam dispostas, definidas e coordenadas para o objetivo em vista (Capítulo II — A missão administrativa da direção central).

X — A necessidade de atribuir essa função a órgãos especializados, bem como o fato de dever a organização ser um processo contínuo (Capítulo I — A Organização; Capítulo IV — Planejamento da Organização), determina a existência permanente, na Administração, de agências organizadoras (Capítulo II — Considerações Gerais — A missão administrativa da direção central).

XI — As agências organizadoras são tipicamente órgãos de estado-maior (staff), distintos dos órgãos de execução ou hierárquicos (line) (Capítulo III — Finalidade).

XII — A fixação do número de agências organizadoras a serem estabelecidas na Administração exige uma extensa consideração de interesses e necessidades dos serviços públicos. Entretanto, pode-se determinar, *a priori*, a necessidade de uma agência central e de agências ministeriais, bem como prever a possibilidade do estabelecimento de ainda outras agências, junto a determinados Serviços ou Departamentos (Capítulo III — Número).

XIII — A posição das agências organizadoras na Administração é, lógicamente, junto à direção

do organismo que integram (Capítulo III — Posição).

XIV — É indispensável íntima coordenação entre as atividades das agências organizadoras e as dos demais órgãos de administração geral, especialmente com as do orçamento (Capítulo III — Posição).

XV — As atividades das agências organizadoras compreendem:

- a) planejamento da organização;
- b) estudo de métodos e normas racionais de trabalho;
- c) prestação de assistência na implantação de nova organização e métodos e normas;
- d) preparação ou exame de projetos de legislação e de atos administrativos;
- e) desenvolvimento de métodos de medida de avaliação do trabalho; e
- f) elaboração de instrumentos de administração ou estabelecimento de normas para sua feitura (Capítulo IV — Considerações Gerais).

XVI — Conquanto uma remodelação completa não seja solução destinada a perdurar indefinidamente, o levantamento comprehensivo da organização, isto é, de modo a envolvê-lo no seu todo, deve constituir o passo inicial para o trabalho das agências organizadoras (Capítulo IV — Planejamento da Organização).

XVII — Para a realização desse levantamento, seria constituída uma comissão especial, integrada por elementos das diversas agências organizadoras e presidida por um representante da agência central (Capítulo IV — Planejamento da Organização).

XVIII — O sistema organizador federal brasileiro apresenta as seguintes falhas principais:

- a) definição imprecisa das atribuições das diferentes peças;
- b) ausência de plano de ação;
- c) falta de coordenação do trabalho das diversas agências, entre si e com outros órgãos de administração geral;
- d) má organização das agências ministeriais;
- e) escassez de pessoal técnico; e
- f) compreensão falha, no meio administrativo, da finalidade das agências. (Capítulo V — Análise e Crítica).

XIX — Como bases de um sistema organizado para a administração federal brasileira sugerimos:

1. o sistema compor-se-ia das seguintes peças:
 - a) agência central, localizada junto à direção da Administração, ou seja, do Presidente da República;
 - b) agências ministeriais, colocadas junto à direção dos ministérios;
 - c) agências locais, junto à direção de determinados Serviços ou Departamentos.
2. as peças do sistema funcionariam integrando os organismos de Administração geral cor-

respondentes ao respectivo setor (Capítulo V — Bases de um sistema organizador).

XX — A observância dessas bases importará em:

a) manter a Divisão de Organização e Coordenação do D. A. S. P., como peça central do sistema;

b) extinguir as Comissões de Eficiência ministeriais e criar, simultaneamente, Divisões de Organização, nos Departamentos de Administração dos Ministérios;

c) criação — junto a Serviços ou Departamentos de grande vulto ou complexidade, quer integrantes de Ministérios, quer subordinados diretamente ao Presidente da República — de agências locais: Seções, Turmas ou Assistentes de Organização. (Capítulo V — Bases de um sistema organizador).

XXI — As atribuições da Divisão de Organização do D. A. S. P., das Divisões de Organização dos D. A. ministeriais e das agências locais (de Serviços ou Departamentos) obedeceriam à discriminação constante do Capítulo V — Bases de um sistema organizador — 5) Atribuições das peças do sistema.

XXII — A Divisão de Organização e Coordenação deveria adotar, em relação aos estudos de um ramo ou setor isolado da Administração, a política de estímulo do seu empreendimento por parte das Divisões de Organização ministeriais e agências locais, antes do que a de realizá-los diretamente (Capítulo V — Bases de um sistema organizador).

XXIII — Os chamados estudos de organização de alta administração incumbiriam, porém, sempre, à Divisão de Organização e Coordenação (Capítulo V — Bases de um sistema organizador).

XXIV — O sucesso das agências organizadoras dependerá, em última análise, das relações que mantiverem com os demais órgãos da Administração (Capítulo VI).

XXV — Impõe-se uma campanha educacional, inspirada nos métodos da moderna técnica de propaganda, para fazer a finalidade e os objetivos das agências organizadoras conhecidas e compreendidas pelos demais órgãos da administração (Capítulo VI).

XXVI — A realização dessa campanha possibiliteria, num futuro próximo, atingir uma situação em que as agências organizadoras não mais necessitariam oferecer, muito menos impor indiretamente, sua colaboração, mas a teriam solicitada por aqueles órgãos (Capítulo VI).

BIBLIOGRAFIA

BRIGGS, Moacir Ribeiro — O Serviço Público Federal no decênio Getúlio Vargas. In Revista do Serviço Público, ano IV, v. II, n.º 1, abril de 1941, pág. 217.

CAVALCANTI, Temístocles Brandão — O Departamento Administrativo na estrutura constitucional de 10 de novembro. In Revista do Serviço Público. Ano I, v. III n.º 2, agosto de 1938, pág. 49.

- CHEVALIER Jean — La technique de l'organisation. Paris Dunod, 1937.
- DENNISON, Henry — Organization engineering. New York, Mr Graw-Hill Brook Co., 1931.
- DONALD W. J. ed — Handbook of business administration. New York, Mc Graw-Hill Book Co., 1931.
- DUBOIS-RICHARD, Paul — L'organisation technique de l'Etat. Paris, Sirey, 1930.
- DUTTON, Henry P. — Principles of organization; as applied to business. New York, Mc Graw-Hill Book Co., 1931.
- ESTADOS UNIDOS — Congresso. Senado — Investigation of executive agencies of the government; preliminary report of the select committee to investigate the executive agencies of the government. (Report n. 1.275 of the 75th Congress, 1st session) Washington, United States Government Printing Office, 1937.
- FAYOL, Henri — Administration industrielle et générale. Paris, Dunod, 1937.
- FOURGEAUD, André — La rationalisation. Paris, Payot, 1929.
- GULICK, Luther and others — Papers on the science of the federal government. (Address delivered before the annual conference of the governmental research association, Princeton, September 8, 1939).
- GRIFFITH, Ernest S. — The impasse of democracy; a study of the modern government in action. New York, Harrison-Hilton, 1939.
- GULICK, Luther and others — Papers on the science of administration. New York, Institute of Public Administration, 1937.
- KIMBALL, Dexter — Principles of industrial organization. New York Mc Graw-Hill Book Co., 1939.
- LE CHATELIER, Henri — L'industrie, la science et l'organisation au XXe siècle. Paris, Dunod, 1935. Le Taylorisme. Paris, Dunod, 1934.
- LEFFINGWELL, William Henry — Office management, principles and practice. New York, Mc Graw-Hill Book Co., 1925.
- LEFFINGWELL, William Henry — A textbook of office management. New York, Mc Graw-Hill Book Co., 1932.
- LEMGRUBER, O. — La rationalisation dans les administrations et entreprises de l'Etat et des communes. Berna, 1938.
- MERIAM, Lewis and Laurence Schmeckebier — Reorganization of the national government. What does it involve? Washington, The Brookings Institution, 1939.
- MILLSPAUGH, Arthur C. — Public welfare organization. Washington, The Brookings Institution, 1935.
- MOONEY, James D. and Alan Reiley — The principles of organization. New York, Harper & Brothers, 1939.
- PFIFFNER, John M. — Public administration. New York, The Ronald Press, 1935.
- THE PRESIDENT'S COMMITTEE ON ADMINISTRATIVE MANAGEMENT — Report with special studies. Washington, United States Government Printing Office, 1937.
- SILVA, Benedito — Fundamentos de administração pública. (Aula inaugural do Curso de Extensão de Administração Pública) Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1941.
- SILVA, Benedito — Natureza de fins da administração. (Notas taquigráficas da 1.ª parte da 1.ª aula, revistas e completadas pelo professor) Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1941.
- SOUZA, Beatriz Marques de — Organização e orçamento. In Revista do Serviço Público, Ano IV, v. II, n.º 1, abril 1941, p. 170.
- Razões de ser do D. A. S. P. In Revista de Cultura Política. Ano I, n.º 3, maio de 1941, p. 148.
- A reorganização das comissões de eficiência. In Revista do Serviço Público. Ano IV, v. III, n.º 3, setembro de 1941, p. 172.
- TAYLOR, Frederick W. — Principes d'organisation scientifique. Paris, Dunod, 1929.
- TAYLOR SOCIETY — L'organisation scientifique dans l'industrie américaine. Paris, Dunod, 1932.
- URWICK, L. — L'organisation d'un service de vente. Paris, Dunod, 1931.
- WALKER, Harvey — Public administration in the United States. New York, Farr & Rinehart, 1937.
- WHITE, Leonard D. — Introduction to the study of public administration. New York, The Mac Millan Co., 1939.
- WILLOUGHBY, W. F. — Principles of public administration. Washington, The Brookings Institution, 1927.

* * *

CAUSAS DA OBSOLESCÊNCIA DO MATERIAL

1. Ação normal do tempo;
 2. Ação do tempo em função de:
 - a) Local impróprio para a utilização ou guarda;
 - b) Utilização obrigatória em condições climatéricas desfavoráveis;
 - c) Falta de conservação adequada etc.
 3. Desconhecimento do modo de utilizar o material e falta de ensinamentos técnicos do pessoal que se serve do mesmo;
 4. Descaso pelo material;
 5. Faltas voluntárias e involuntárias de zélo;
 6. Ação considerável criminosa, por parte dos que trabalham com o material, danificando-o propositamente;
 7. Mudança de orientação nos serviços, ficando sem aplicação o material existente;
 8. Aquisições em excesso, determinando a falta de emprêgo da quantidade existente ou parte;
 9. Desastres ou acidentes;
 10. Aparecimento de novos materiais com características tais que determinam o afastamento dos existentes;
 11. Ingresso de pessoal afeito ao emprêgo de outros materiais e repúdio do existente, por esse pessoal;
 12. Falta de recursos financeiros para:
 - a) Manter em funcionamento o material existente;
 - b) Conservar os bens;
 - c) Dar a utilização planejada;
 13. Desaparecimento das condições que tivessem determinado a aquisição do material etc.
- (Oscar Vitorino Moreira, "Conservação e Recuperação de Material").