

O D. A. S. P. visto por um técnico de administração norte-americano

Tradução de ALEXANDRE MORGADO MATTOS

AS observações que formam o conteúdo deste artigo são de autoria do Prof. Henry Reining Jr. e constituem o resultado de um trabalho de sondagem efetuado no D.A.S.P., durante os meses de dezembro de 1943 e janeiro de 1944.

Reconhece o Prof. Reining que o D. A. S. P. "é o mais importante instrumento para obtenção de um governo eficiente" e aduz que os seus comentários "não devem ser interpretados como constituindo restrições à obra realizada pelo D.A.S.P., ao contrário, ela desperta verdadeiro entusiasmo, dado o grande progresso alcançado em tempo tão notavelmente curto" (1)

A) AUTORIDADE E JURISDIÇÃO

Um órgão como o D.A.S.P., exercendo funções de controle e, ao mesmo tempo, prestando serviços à administração, constitui-se no principal instrumento "staff" do Presidente e nessa qualidade tem uma dupla responsabilidade: a de facilitar o funcionamento da máquina administrativa e a de coordenar as respectivas atividades. Sua atitude, por isso, deve ser a de quem "serve", presta serviços. Por isso nunca deve colocar os "meios", sobre os quais tem jurisdição técnica, à frente dos "fins", cuja execução constitui responsabilidade dos Ministérios e outras repartições.

Em outras palavras, nunca deve assumir uma posição restritiva, de coerção ou negação; ao contrário, deve ser positivo, oferecer conselho e auxílio, planejar e estabelecer padrões técnicos de administração; deve, enfim, exercer sua autoridade, não pela força ou imposição, mas pela razão, pela evidência de seus bons propósitos e pela excelência de seus serviços.

Outra consideração importante é a de averiguar se a sua jurisdição é completa, compreendendo todo o campo de ação necessário ao cabal e efetivo desempenho de seus objetivos.

Outras atividades merecendo estudo e cuidado, por isso que sua execução é imprescindível à tarefa da suprema direção administrativa, são as constituídas, por exemplo, pelo problema referente à elaboração dos relatórios anuais das várias repar-

tições públicas (2) e o planejamento das atividades administrativas, realizado em ampla escala, inclusive no que se refere aos seus efeitos econômicos.

B) ORGANIZAÇÃO

A aferição real de qualquer operação pode ser feita pelos seus resultados, medidos em termos de facilidade, rapidez e eficiência. A organização estrutural é um dos meios apenas de assegurar esse resultado. Entretanto, embora a organização não seja tudo, sua influência é poderosa. Daí a necessidade de ser cuidadosamente examinada.

O D.A.S.P. está organizado em unidades principais, representando os setores fundamentais de sua jurisdição, e em duas unidades auxiliares, de administração interna. É possível que essa estrutura esteja adequada. Creio, no entanto, que ela tende a permitir um indesejável acúmulo de trabalho nas mãos dos Diretores. Essa dificuldade ficaria eliminada com a instituição de "Assistentes", junto a essas autoridades, servindo permanentemente como orientadores dos trabalhos e como substitutos delas durante seus impedimentos.

Como complemento dessa sugestão, torna-se necessária maior delegação de autoridade, especialmente por parte dos Diretores aos seus respectivos Chefes de Seção.

Por outro lado, na sua maioria, as decisões tomadas durante o curso do trabalho devem constituir responsabilidade daqueles que o executam, ao invés de serem transferidas à autoridade superior.

Essas duas medidas, e a instituição de "assistentes", teriam a vantagem de desembaraçar os Diretores, permitindo-lhes tempo livre para formulação de planos, determinação da política administrativa do Departamento e coordenação geral das atividades, assuntos estes aos quais, naturalmente, por força das circunstâncias acima aludidas, não podem oferecer a atenção que merecem.

Em face do desenvolvimento de uma integral filosofia financeira no sentido de tornar-se o orçamento um verdadeiro programa de trabalho e instrumento de controle administrativo, é possível prever que o tipo de organização mais satisfatório

(1) O D.A.S.P. foi criado em 1938 pelo Decreto-lei n.º 579 e seu funcionamento iniciou-se alguns meses mais tarde.

(2) Esta questão mereceu as atenções do D.A.S.P. que elaborou um conjunto de "Normas para o Relatório Anual". A adoção dessas "Normas" na Administração Pública Federal foi determinada pela Circular n.º 15/44, da Secretaria da Presidência da República.

para um órgão central, de estado-maior, é o que leva em consideração os contatos administrativos a que está sujeito, ou sejam aquêles realizados com os Ministérios e outras repartições.

O órgão responsável pela análise orçamentária, por exemplo, deveria servir como centro coordenador, não só dos programas administrativos de cada repartição, mas de todos os assuntos que lhe dissessem respeito, os quais deveriam também ser examinados nesse órgão. A coordenação técnica permaneceria a mesma nas divisões de pessoal, material, etc.. Aliás, ambos os tipos de coordenação são necessários: tanto o de programas específicos como o de administração técnica; todavia, no momento, sugiro o tipo de organização, de dupla coordenação, com a sua inevitável complexidade, mas somente como ponto de partida para referência futura.

O D.A.S.P. merece encômios pela maneira cuidadosa com que redige a legislação e ordens de serviço referentes à sua organização e funções. Contudo, a prática de reduzir detalhes de operações a letra de tôrma e torná-los objetos de expedição de leis, deve estar sujeito a certos limites. Esses limites são ditados pela necessidade de flexibilidade na execução dos trabalhos e de manter a autoridade em pé de igualdade com a responsabilidade atribuída.

Sugere-se, com particular ênfase, que o novo regimento do D.A.S.P. seja muito mais geral e conciso do que o atual, e que os pormenores de organização e atribuições internas das Divisões sejam enfeixados em ordens ou instruções separadas para cada divisão e constituam, não objeto de expedição de leis, mas, apenas, matéria sujeita à aprovação do Diretor-Geral. De modo idêntico, a organização e as atribuições de cada Seção devem permitir o máximo possível de autoridade ao seu chefe, que deve ser o responsável pela elaboração do respectivo regimento.

C) FUNCIONAMENTO

O D.A.S.P. merece congratulações pela esclarecida visão que teve ao começar a abandonar a atitude de policiamento e coerção, para substituí-la por aquela outra, mais produtiva e satisfatória, de orientação e assistência técnica. Muitas agências centrais, de estado-maior, nos vários países do mundo, não conseguiram fazer essa transição em tempo e, como consequência, foram abolidas ou relegadas ao exercício de um inoperante ritual.

A própria concentração de funções, que provoca aparecimento de agências centrais de estado-maior, causará intoleráveis retardamentos e falhas nos trabalhos dos Ministérios e de outras repartições, a menos que a agência central se abstenha de exercer um controle restritivo ou negativo sobre aquêles órgãos.

Sugere-se, por conseguinte, a adoção das seguintes medidas:

1) *Fiscalização "a posteriori"* — isto significa que nenhuma exigência deve ser feita aos Ministérios e outras repartições no sentido de sub-

meterem seus atos, sobre os quais tem o D.A.S.P. jurisdição, à aprovação prévia dêste, mas, antes, que se procure exercer ação fiscalizadora por intermédio de padrões técnicos, e de pesquisas.

Deve ser solicitado aos Ministérios que as operações se processem de conformidade com tais padrões, mas a verificação da legalidade de tais atos e operações deve efetuar-se depois e não antes de a ação ser empreendida ou o ato executado. Desta maneira, atrasos serão abreviados e o controle continuará a ser mantido eficazmente.

A agência central poderá a qualquer tempo retirar o privilégio dessa fiscalização a *posteriori* se houver abusos por parte de alguma repartição; assim, só a repartição infratora será punida. Este é incontestavelmente melhor método do que o de estabelecer regras restritivas, abrangendo toda a administração, apenas porque uma ou duas repartições infringiram a legislação ou as regras instituídas.

2) *Descentralização* — Que o D.A.S.P. já reconheceu a necessidade da descentralização é circunstância ilustrada pelo seu propósito de estimular a criação de "Departamentos de Administração" nos Ministérios. Num país como o Brasil, uma agência central como o D.A.S.P. não pode esperar manter controle direto sobre as operações administrativas. Contrôles indiretos, exercidos através de órgãos de estado-maior, estabelecidos nos Ministérios e outras repartições, afirmam-se muito mais efetivos e adequados.

Essa organização descentralizada, de controle indireto, traz consigo, todavia, várias responsabilidades correspondentes:

a) As agências de estado-maior subordinadas devem merecer confiança e possuir autoridade para agir livremente, desde que respeitem os padrões preestabelecidos e não exorbitem os limites prescritos.

b) Essas agências devem receber auxílio e assistência no sentido de serem convenientemente aparelhadas de pessoal. Esse auxílio deve igualmente fazer-se presente no treinamento dêsse pessoal e no estabelecimento da organização, métodos e programas de trabalho aconselháveis e eficientes.

3) *Orientação e Aperfeiçoamento* — Este setor também já mereceu atenção do D.A.S.P. A iniciativa da criação de "Departamentos do Serviço Público", nos Estados, é um bom exemplo. A assistência técnica prestada pela Biblioteca do D.A.S.P. às várias Bibliotecas, e seu programa de estágio para aperfeiçoamento de bibliotecários de outras repartições, é outro exemplo. Em última análise, o único progresso real que o D.A.S.P. pode fazer, no sentido de imprimir maior eficiência e efetividade às operações administrativas, fluirá da orientação e aperfeiçoamento que se dispensar ao pessoal encarregado de executá-las, isto sem mencionar o problema da seleção. Somente pela educação, pelo aperfeiçoamento de atitudes e métodos, é possível realmente progredir. Tal objetivo não

poderá nunca ser atingido pela simples expedição de leis ou ordens de serviço.

4) *Pesquisa e Análise* — A influência gravitava sempre, em última instância, em torno da organização que possuía os fatos e elementos e, por conseguinte, o conhecimento real e objetivo de determinado assunto ou problema e que tenha habilidade e competência para usá-los quando for necessário. Em termos práticos, essa influência se fará sentir em torno da repartição que determina, usa e aplica a melhor e mais adequada política administrativa, os melhores e mais adequados métodos e os mais bem treinados analistas e pesquisadores.

Não obstante outros fatores, a única maneira pela qual o D.A.S.P. manterá sua influência através dos anos, será executando melhor trabalho, procedendo sempre de maneira adequada, possuindo maior número de dados, elementos e informações, e demonstrando maior imaginação, maior espírito criador do que qualquer outra organização, seja ela uma repartição de "linha" ministerial, ou outro órgão de estado-maior, tal como o Departamento de Administração.

5) *Consulta* — Neste setor, o D.A.S.P. assumiu excelente iniciativa com a criação do "Conselho de Administração do Material". Essa iniciativa de consulta, conselho e discussão em conjunto de problemas administrativos devia ser estendida a todos os trabalhos feitos pelo D.A.S.P. Nenhuma decisão deveria ser transformada em lei antes que a repartição ou o Ministério afetado tivesse sido consultado.

Incidentemente, essa atividade de consulta e conselho, quer seja ou não formalizada através da criação de Conselhos ou Comissões, deve ser prestigiada de modo a que suas opiniões mereçam respeito e acatamento; do contrário, os esforços despendidos resultarão em pura perda.

D) OPERAÇÕES; ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Sugere-se que o D.A.S.P. preste a mais séria atenção ao problema de rever a orientação de sua política interna de pessoal, bem como ao de estimular e revivificar seus objetivos e finalidades.

Eis por que sugiro completa revisão da bastante volumosa coleção de ordens e instruções de serviço em vigor. Sugeriria, ainda, que se delegasse aos chefes de Seção mais autoridade, de acordo com sua responsabilidade de supervisores diretos e imediatos dos funcionários e do trabalho do D.A.S.P.

Recomendaria, por exemplo, que o controle de entradas tarde, faltas, e outros acontecimentos fossem deixado a decisão dos chefes de Seção, os quais periodicamente comunicariam ao Diretor da Divisão as ocorrências verificadas. Os diretores de Divisão podem, de fato, controlar pessoalmente qualquer abuso, sem o desnecessário sistema de relatórios de ponto e relatórios diários (B.O.), atualmente usado.

E' ainda aconselhável maior contato pessoal, ou seja reuniões de todos os servidores do D.A.S.P.

com o Diretor-Geral; reuniões periódicas dos servidores e chefes de uma divisão com seu Diretor; o mesmo, relativamente aos servidores de uma seção com o respectivo chefe. Providências dessa natureza têm um imenso poder construtivo, no sentido de fortalecimento dos vínculos de solidariedade que devem ligar todos os servidores do D.A.S.P. numa perfeita identidade de vistas, em direção ao objetivo comum a atingir.

Da mesma forma pela qual os Diretores do D.A.S.P. se reúnem para discutir importantes problemas administrativos, serão igualmente vantajosas para os Chefes de Seção, reuniões periódicas com o mesmo objetivo. Tal sistema de conselho, ou consulta, foi muito apropriadamente denominado "supervisão de nível médio" (middle management).

Fundamentando todos esses instrumentos de supervisão e liderança deve coexistir entre os servidores e chefes do D.A.S.P. uma adequada atitude de respeito e confiança, tanto partindo de cima para baixo como vice-versa.

O D.A.S.P. merece congratulações pela fina qualidade de seu pessoal. Seu mérito, em minha opinião, permanece bem acima da média de servidores públicos dos E.U.A., e, julgando pelas repartições que visitei, dos próprios servidores brasileiros em geral.

Talvez alguns dos instrumentos de aperfeiçoamento a serem usados durante as reuniões acima sugeridas das Seções, Divisões e do Departamento possam aplicar-se satisfatoriamente no sentido de educar e doutrinar os servidores do D.A.S.P., inculcando-lhes o senso do propósito e do objetivo dos trabalhos que executam.

Lawrence Appley nos E.U.A. tornou esse problema de clarificação e inculcação de propósitos o assunto de sua especial atenção no chamado sistema de "Conferências A, B, C." Trata-se, simplesmente, de uma contínua série de reuniões, primeiro realizadas pelas autoridades superiores, e, mais tarde, pelas de outros níveis administrativos de uma dada organização, a fim de tornar claro e facilmente inteligível os objetivos e a filosofia dessa organização, com os resultados das discussões percorrendo a repartição de alto e baixo, e vice-versa. Eu recomendaria que tais medidas merecessem consideração do D.A.S.P.

Tal recomendação é, evidentemente, aplicável, praticamente, a qualquer organização. Contudo, considerações de política de administração de pessoal tornam-se particularmente importantes para uma repartição como o D.A.S.P., em face da elevada ordem de habilitações exigida de seus servidores. A vaga mestra do corpo de servidores do D.A.S.P. e o técnico de pesquisas. Quase todo o trabalho de pesquisas possui um caráter altamente criador. Consequentemente, tal trabalho exige imaginação e acuidade intelectual em alto grau por parte de quem é responsável por sua execução. Da mesma forma que o cientista, em suas pesquisas, no seu laboratório não pode produzir, em prazo fixo, nem em horário e condições adequadas a trabalho de

fábricas, de natureza mecânica ou de rotina, o funcionário, empenhado em atividades de pesquisa não pode, igualmente, apresentar trabalhos aproveitáveis em situação ou ambiente semelhantes.

Esta própria analogia não alcança toda a gama de conseqüências por isso que a pesquisa administrativa é trabalho de conjunto e raramente simples esforço individual. Em suma, a natureza do corpo de servidores do D.A.S.P. acentua tudo quanto pode ser dito a respeito das dificuldades de administração de qualquer organização. Eu aconselharia, portanto, que, não apenas os chefes de seção, mas, também, o técnico de pesquisas, individualmente considerado, tenham o máximo possível de liberdade de ação, autoridade, de acordo com a responsabilidade que lhes é atribuída, e o respeito exigido por suas habilitações e pelas dificuldades que caracterizam a realização do seu trabalho. Suas decisões devem ser, na maioria dos casos, as decisões oficialmente adotadas. Se esta não é a regra, o servidor, ou a direção é deficiente, e, assim, um deles deve ser substituído.

E) RELAÇÕES E CONTATOS

O D.A.S.P. merece congratulações pelo escrúpulo com que estabelece suas relações e contatos e pelos esforços que despense no sentido de mantê-los em condições satisfatórias. Ilustra esse fato a colaboração existente entre a D. S. e o Instituto de Estudos Pedagógicos do Ministério da Educação, entre a D.M. e o Departamento Federal de Compras do Ministério da Fazenda, e, de um modo geral, com os Departamentos de Administração dos vários Ministérios, e com os Estados na instituição de Departamentos do Serviço Público. Igual merecimento deve ser reconhecido ao D.A.S.P. em face da elogiável iniciativa, levada a efeito cerca

de um ano atrás, de sondagem da opinião pública. (3)

Sugere-se que um completo e cuidadoso estudo seja efetuado acerca do problema de relações com o público, não só na parte referente ao D.A.S.P. mas também em relação ao serviço público, em geral.

O povo, em qualquer país do mundo, é a fonte suprema do poder, por isso torna-se imprescindível o reconhecimento da importância do problema de relações com o Público. Tal estudo, conforme foi sugerido acima, deve ter várias fases. Uma trataria de organizar um serviço de informações de caráter geral, com a função não apenas de orientar o público para a repartição desejada, mas também de responder a todas as perguntas possíveis referentes a assuntos administrativos, como o "Centro de Informações" localizado em Washington, nos E.U.A. Outra seria a de estabelecer um programa de treinamento dos servidores que entram em contato com o público na maneira correta e cortês de lidar com as pessoas que necessitam informações e orientação. Uma terceira seria estudar os edifícios públicos, equipamento e os outros elementos que influenciam o arranjo e disposição física dos locais destinados a lidar com o público, a fim de torná-los adequados e eficientes. A quarta sugestão seria no sentido de estudar os métodos e processos de trabalho necessários e convenientes à solução do assunto. Finalmente haveria muito a fazer quanto às sondagens da opinião pública relativamente a problemas de documentação e relatórios administrativos, execução das leis, efetivação da política governamental e outros tantos de igual importância.

(3) Essa iniciativa, a primeira levada a efeito no Brasil em matéria de Administração Pública, teve a orientação técnica do Dr. Newton Corrêa Ramalho, que à época servira na Divisão de Organização do D.A.S.P.

* * *

"Outra interpretação não podia ter, com efeito, o vocábulo *concurso* na disposição controvertida. O concurso não é senão um exame de capacidade, em que certo número de candidatos exibem simultaneamente as suas provas de aptidão para o preenchimento de cargos dependentes de mérito profissional. O ventilar-se essa capacidade mediante arguição recíproca entre os pretendentes, ou mediante a arguição deles por examinadores investidos na função de apurar-lha, não lhe varia senão acessoriamente a natureza. Demonstração da competência intelectual, apurada em concorrência pública ante os juizes legais: eis o concurso. Este pode existir, até, sem o exame, isto é, sem arguição dos candidatos, uma vez que a lei admita critérios equivalentes para a aferição do valor intelectual, mediante a apresentação simultânea e o estudo comparativo dos caracteres que o certifiquem. E' assim que, na linguagem técnica do assunto, o concurso se classifica em *concurso por exame e por títulos*."

* * *

"Creio no governo do povo pelo povo; creio, porém, que o governo do povo pelo povo tem a base da sua legitimidade na cultura da inteligência nacional pelo desenvolvimento nacional do ensino, para o qual as maiores liberalidades do Tesouro constituíram sempre o mais reprodutivo emprêgo da riqueza pública". Rui, *Discurso pronunciado no Senado Federal em sessão de 13 de outubro de 1896*, pág. 50.

* * *

"Toda a contribuição pública (tributo, impôsto, direito, ou taxa) há de resultar de uma lei. Nenhuma pode existir, senão por uma lei, que a estabeleça. Sem uma lei, que a autorize e limite, nenhuma se pode lançar ou arrecadar". Rui, *A questão dos portos no Brasil, 1919*, pág. 69.