

dentes à racionalização de seu manejo. No campo do *plano financeiro*, no seu setor mais importante — previsão das rendas públicas — já não mais subsiste o curioso equívoco das *médias trienais*, até então tido como *método*. Tal equívoco já foi reduzido às suas justas proporções e já não é tomado a sério por qualquer estimador, que possua idéias menos rudimentares a respeito de previsão.

Se não se der qualquer retrocesso nesse movimento de racionalização, e pois, de aperfeiçoamento

crescente, o órgão centralizador ficará em condições de assegurar ao Governo valiosa cooperação, contribuindo para que o Orçamento Geral da União encarne um verdadeiro plano de trabalho governamental e para que as possibilidades de desequilíbrio sejam, desde logo, neutralizadas na própria fase da elaboração e posteriormente eliminadas, mediante rigoroso exame dos pedidos de créditos adicionais, se estes forem regularmente submetidos à sua apreciação antes de serem encaminhados ao Congresso.

ORGANIZAÇÃO

O decênio das atividades de organização

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

VEM o D.A.S.P. de vencer o primeiro decênio de existência.

As idéias divergirão, por certo, quanto ao valor relativo da idade do Departamento: para os que entendem que a era das instituições se conta por séculos, parecerá uma fração de vida que nem basta para exceder os limites da primeira infância, enquanto outros, libertados da tirania dos critérios estabelecidos e querendo servir-se de conceitos marcados pela oportunidade de sua elaboração, vêem no decênio um precioso título de prestígio ou um indício muito saliente da posse de um patrimônio já vultoso.

O caso do D.A.S.P., aliás, e todos os casos análogos respondem ora à falta de desenvolvimento do meio, a agir como elemento retardador do processo de formação dos organismos, ora à natural aspereza dêsse meio, a galvanizar os órgãos e a apressar a apuração de seu funcionamento dentro das circunstâncias cotâneas.

E o que se deu com o D.A.S.P. como todo — tem-se aqui também um fato de natureza geral — refletiu-se, em escala apropriada, nos serviços mais ou menos diferenciados que integram o Departamento.

Mas, de qualquer sorte, o historiador desapassionado reconhecerá, sempre, a existência de saldo credor favorável ao Departamento no balanço entre seus erros e seus acertos.

Realmente, as sugestões úteis que, até por simples ação de presença, se se faz questão, teve o Departamento o poder de orientar para o Serviço Público indígena, constituem uma infinidade. Diante delas, a miríades de erros do contraste — sejamos humildes em admitir que tenha havido tantos — jamais, à puridade, seria o aspecto mais importante.

Como figuram, porém, no balanço as contas da função organizadora?

Intentaremos apreciá-lo, num bosquejo sem pretensões.

Vá, porém, de início, o esclarecimento de praxe, de que a parcela de função organizadora de que nos ocupamos é a que cuida das estruturas e dos métodos de trabalho.

Tratar de estruturas e métodos de trabalho é encargo sujeito a desagradáveis precalços.

Acreditamos que não se contestará a afirmativa após saber que, quase como regra, as iniciativas nesse sentido determinam movimentos de desconfiança, de prevenção, movimentos que assumem as exterioridades de verdadeiro resguardo contra um perigo.

Assim é quando se trata de delinear um plano e identicamente quando se intenta pô-lo em prática.

As reações têm explicação psicológica que o organizador não deve nem pode desconhecer, a

fim de eximir-se do perigoso engano de procurar submetê-las por meio de expedientes de força. Ela exprime o receio ou o desgosto pelas mutações que, em percentagens de casos talvez não muito inferior a cem, derivam do tratamento dispensado pelo organizador. São alterações de *status* de pessoas e entidades, com seu duplo sentido de aumento de relêvo de uns e redução da importância de outros, por efeito direto ou indireto. E, noutras oportunidades, são alterações de hábitos, sugestão de novas maneiras para substituir as que, graças à repetição, usamos com presumida desenvoltura e julgamos irrepreensíveis.

A função embarça-se, também, por ser a todo instante trabalho criador e jamais poder conformar-se de um modo absoluto, ainda em suas aplicações rudimentares, nos moldes de atividades rotineiras. Aí está, evidentemente, um sinal de elevação de nível. A função mostra-se de grau superior por essa manifestação. Mas essa mesma alta qualidade tem seu reverso na impossibilidade de definir padrões de realização em torno dos quais se estabeleça entendimento entre comandados e comandantes engajados nesta espécie de atividade. É que, em confronto com atividades de acentuado cunho executivo, os trabalhos de organização parecem lentos e, sob certas condições, muito lentos, mesmo. Isso traz o desespero aos que, acompanhando, de fora, a marcha do grupo de trabalho, muito bem intencionados, mas desprovidos de sérias informações sobre o assunto, estimariam poder testemunhar efeitos de *mass-production* (as repartições pingando, reformadinhas, preparadas para serviço digno de aplauso dos mais exigentes, na média de 1 por dia... perdão!, de 1 por hora), aí também. E traz consigo, ainda, a imediata e cômoda justificativa para a inoperância das vocações irreveladas.

Ademais, resolvendo-se numa sucessão de análises e sínteses (mentais), a atividade organizadora supõe no executor um conjunto de atributos especiais (tato, fineza, dedicação, amor à perfeição, discernimento, entre outros) cuja carência, em havendo, não deixa processar-se a adaptação do indivíduo ao mister. Por isso, a seleção de pessoal para esse setor teria de ser muito exigente e os elementos paneirados necessariamente pouco numerosos. A escolha do elemento humano para o serviço de organização, como para tantos outros, não é satisfatória quando se consoma através de simples provas de aptidão física e intelectual.

Mas, a mostra supra, dos óbices que acompanham as atividades de organização, adstringindo-se a generalidades, é-o a duma série que, no caso do D.A.S.P., guarda paralelo com outra, de peculiaridades.

Não há, por exemplo, negar ou disfarçar a enorme desvantagem, para os intuitos de realização do Departamento, do quase ineditismo em que, há 10 anos atrás, jazia, no país, o conhecimento atinente à organização do trabalho. Desde logo se aponta como uma das importantes conseqüências desse fato a falta de receptividade do meio. É da sabedoria do provérbio que só ama quem conhece... Além disso, é curial que estaria em associação íntima com aquele ineditismo uma pobreza franciscana do mercado de trabalho.

A verdade histórica, que, à distância de 2 lustros, não mais contunde, manda, também, se acentue a imprudente dispersão de vitalidade a que nos atiramos, à época, no terreno da organização com ares satisfeitos de *nouveau riche*, ao sustentar as Comissões de Eficiência herdadas do tempo do Conselho Federal do Serviço Público Civil. O documentário da ação das Comissões porá em evidência que algumas delas se conduziram com apreciável brilhantismo, mas não deverá obscurecer a condição geral de empêço ou fraqueza congênita desses órgãos. Na realidade, quem se louvasse apenas no conhecimento dos característicos das Comissões, de seus recursos e objetivos estaria habilitado, com alguma experiência da matéria, a sentenciar, de plano, sobre o papel discreto que, em termos práticos, lhes coube representar. Nestas condições, extraordinária não é a insignificância típica das Comissões, mas o destaque em que uma ou outra logrou colocar-se, sobrepondo-se a um condicionamento ingrato. Mas essas entidades coletivas eram, como quer que fôsse, as projeções da função organizadora do D.A.S.P. nos Ministérios. Assim, o D.A.S.P. dispersava-se sem, na aparência, poder invocar as mesmas razões que, para tanto, haviam assistido ao Conselho Federal do Serviço Público Civil. As razões existiram, no entanto, v.g., como suficiente para dispensar a indicação de outras, a disposição daqueles órgãos para uso estratégico, no sentido de apressar a familiarização dos Ministérios com a idéia, sendo já com a aplicação, dos fins e dos meios da organização. Em última instância, pois, não há o que recriminar, mas apenas o que compreender.

O trabalho organizador muito se ressentiria da convivência com o processo, isto é, com o formalismo, os trâmites, a *paperasserie*, reunidos em pertinaz conjura para imprimir a feição burocrática, em detrimento de sua índole genuinamente técnica. O processo é aqui tomado como símbolo das solicitações de serviço feitas em estilo protocolar, não raro difuso, freqüentemente pejudadas de repetições ou de sugestões irrelevantes, e em contraste com o procedimento informa, rico de eficácia por sua simplicidade e experiência. Logo se vê que a presença do processo neste setor, sobretudo se agravada por abundância, é, já por si, indício flagrante da não obediência a um plano de ação. Daí se fazer assistemática em contradição consigo mesma, a atividade organizadora. E, bem assim, o pernicioso enfraquecimento do espírito de iniciativa dos agentes organizadores, quando a iniciativa é fundamental para o bom rendimento da atividade criadora, pela compenetração e noção de responsabilidade que infunde. A vinculação a um projeto determinado, decorrente dum definido plano de trabalho, de cuja ausência no campo da organização, o clássico processo é sinal mais ou menos certo, possibilita a fruição de diversas vantagens que, doutro modo, se perdem. E' a realização de obra terminada, vale dizer, de trabalho não interrompido, não deixado em meio. E' a realização de obra acabada ou, se se preferir, de obra levada até o derradeiro retoque. E' também a realização do treinamento do pessoal pela forma construtiva, graças a um desenvolvimento orgânico, e a consegüente obtenção de bom rendimento no trabalho. E não o é menos a alimentação dum adequado estado psicológico no pessoal, mercê do contínuo enriquecimento do patrimônio comum de realizações, a justificar a humaníssima vanglória profissional, nem, tampouco, a criação e manutenção dum estado emocional de simpatia, entre os tomadores ou recebedores de serviço, por efeito da autoridade funcional sólidamente construída sobre base estável. Mas, recordemos para pôr remate a este tópico que situar o raciocínio ou o desejo no plano das condições ideais pode significar, paradoxalmente, a completa inibição, a improdutividade total. A existência do processo — por oposição à existência num plano de trabalho, elaborado com o auxílio de uma escala de prioridades — era a realidade objetiva. A apreciação do trabalho or-

ganizador teria de fazer-se com referência a essa realidade.

Ensaçando, agora, o comentário abrangente, depois de rever, como se fez, a largos passos, alguns aspectos, só se poderá chegar, de boa mente, a conclusões lisonjeiras para o esforço de organização racional dos serviços de nossa administração federal, assim pelo que se conseguiu até aqui, como pelo que, com justiça, se espera alcançar ao longo do futuro imediato.

Com efeito, a antiga D.C. (Divisão de Organização e Coordenação) e as Comissões de Eficiência, formando, pela primeira vez entre nós, um sistema organizador e partindo dum estado por assim dizer de natureza, tiveram ensejo de realizar numerosos estudos sobre repartições e serviços determinados, do que constituem inestimável documentação os relatórios anuais daquela Divisão, alguns dos quais puderam ser amplamente distribuídos.

Recebida, nos primeiros tempos, com frieza ou explicável discreção, a organização racional do trabalho, se, aqui, outros louros não tivesse conquistado, estaria bem acastelada no fato de haver conseguido permanência e promissora assimilação, a par de notável vulgarização de sua terminologia própria.

Não cremos de maior proveito inserir neste local e nesta oportunidade um rol dos trabalhos realizados ou sequer a indicação dos que nos pareçam mais importantes. O móvel da exposição acima, sendo, antes de tudo, dar realce ao registro dum efeméride marcante de nossa cronologia administrativa, permite a fuga à irremediável aridez dum exibição de provas.

A reestruturação do D.A.S.P., operada ao encerrar-se o ano de 1945, deu lugar à fusão das antigas Divisões de Organização e Coordenação e de Orçamento, cujos serviços respectivos, fadados, por seu sentido, a muito ativa cooperação recíproca, passaram, consegüentemente, a estar mais próximos uns dos outros, do ponto de vista da estrutura.

Em a nova Divisão, a atividade organizadora está confiada ao Serviço de Racionalização Administrativa, que é, por isso, ao festejar o D.A.S.P. o fechamento de seu primeiro ciclo decenal de esforço racionalizador, o grande núcleo daquele gênero de atividade, no âmbito da administração federal brasileira.

Como é sabido, a reestruturação de 1945 coincidiu com a mudança de regimen governamental no país, fixadas as novas diretrizes estatais pela Constituição promulgada a 18 de setembro de 1946.

Quem conhece bem o mecanismo de exercício do Poder Público está, em igual medida, informado das consideráveis repercussões que os eventos políticos mencionados têm tido e teriam de ter, sem apêlo, sobre os serviços administrativos.

Para o Serviço de Racionalização Administrativa foi proposto o problema de adaptação a novas fórmulas e a exigências novas, em relação aos assuntos de sua competência legal. A situação é, a êsse respeito, assemelhável à em que esteve a antiga D.C. no período de sua instalação.

Note-se, aliás, que ao Serviço se traçou amplitude de encargos mais dilatada do que a da D. C., pelo menos ao se lhe dar a obrigação de propor o plano de reestrutura da administração federal e as alterações subseqüentes.

Observemos que o vulto dessa incumbência deve causar apreensão, dado que, para realizá-la

— diga-se com franqueza — o Serviço careceria de recursos, cuja obtenção não lhe seria fácil, exclusive os recursos financeiros e inclusive, em especial, os recursos humanos, apesar de parecerem bem melhores as condições atuais do mercado de trabalho. Mas as apreensões são compensadas pela maneira deliberada por que o encargo é estabelecido, conforme se vê do regimento do D.A.S.P.

E' óbvio, por outro lado, que, interessando a tôda a administração, semelhante encargo, para ser executado, embora no terreno das meras sugestões, reclama expressa determinação superior.

Enquanto isso, vai tendo andamento o estudo de questões esparsas, cujo afluxo, ora rarefeito, ora intensificado, nunca se interrompe, e é examinada a viabilidade de realização doutros trabalhos de utilidade, por iniciativa do Serviço. Dir-se-á melhor: mantém-se na liça, galhardo, o setor de organização do Departamento, escudado num passado que nada tem de decepcionante e animado pelas perspectivas dum futuro que se promete de progressiva fecundidade.

PESSOAL

Pessoal

M. J. A. FERNANDES

ATÉ um passado relativamente próximo, que dista cêrca de dois decênios, a administração de pessoal, no serviço público civil brasileiro, se caracterizava pela absoluta falta de sistemática e pelos inevitáveis erros corolários: personalismo, multiplicidade de critérios na solução dos problemas, conhecimento deficiente das conveniências do serviço e do interêsse público, etc.

A questão começou a tomar rumo razoável com a Constituição de 1934, que consagrou um título especial — o de número VII — aos funcionários públicos, estabelecendo princípios gerais que se norteavam por uma compreensão bastante nítida e exata da missão social do Estado. Estava criado o clima propício a que, dois anos depois (28-10-36), a Lei n.º 284, ao reajustar os quadros e o vencimento do funcionário público federal,

desse início a uma reforma administrativa da mais profunda repercussão.

A criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, das Comissões de Eficiência, e dos Serviços de Pessoal ministeriais, foram, apenas, a conseqüência primeira e imediata daquilo que breve seria, todo um sistema de administração de pessoal, destinado a não sòmente imprimir ordem ao que era caótico, como também, e sobretudo, a abrir novos caminhos, antes de todo desconhecidos, pelo menos do ponto de vista prático.

Os primeiros passos, hesitantes, mas frutuozos, mostravam a necessidade de criar um organismo interministerial estável, capaz de articular o tratamento dos problemas de administração geral, em nosso serviço público civil federal. Foi o que