

trar os elementos que discriminassem o total da arrecadação do imposto citado por cada município da República.

Assim, tomando por base as previsões da receita, constantes da proposta orçamentária do Executivo para o exercício financeiro de 1948, calculamos em mais de dois bilhões de cruzeiros o total das rendas gravadas com cláusulas de vinculações. Somente as decorrentes de preceitos constitucionais (exceto a de que trata o mencionado art. 15) se elevam a cerca de 800 milhões de cruzeiros, sendo que, deste total, perto de 340 milhões se destinam à defesa contra os efeitos da seca do nordeste (3 % das rendas tributárias, art. 198) e igual importância para o plano de revalorização econômica da Amazônia (3 % das rendas tributárias, art. 199), e, aproximadamente, 114 milhões de cruzeiros (1 % das rendas

tributárias, art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) para a execução do plano de aproveitamento total do Rio S. Francisco.

O bilhão e duzentos milhões de cruzeiros restantes correspondem ao número de rubricas e fundos especiais citados.

Em síntese, tendo sido a receita total para o orçamento de 1948 prevista em cerco de 14 bilhões de cruzeiros e o total do grupo das rendas tributárias em cerca de 11 milhões de cruzeiros, a margem percentual de rendas destinadas, grosso modo, se eleva, respectivamente, a 15,30 % e a 12,50 %.

Convenhamos que tão expressivas somas se refletem de maneira embaraçosa nas atividades planejadoras do Governo.

ORGANIZAÇÃO

A organização científica do trabalho e a administração pública

Carlos Dodsworth Machado.

A figura impar de DESCARTES, é um traço luminoso na história do pensamento.

Assentando a sua doutrina unicamente nos postulados inequivocamente esposados pela razão, ele prestou à humanidade um serviço inestimável, pela instituição da dúvida filosófica, que equivale à negação da rotina intelectual.

Os princípios que lançou, não obstante a natureza árida do terreno, foram sementes de inegualável pujança para o desenvolvimento do pensamento.

A clareza meridiana dos seus conceitos, o seu estilo absolutamente sincero, a sua linguagem parabólica algumas vezes, medrou viçosa pelos séculos afora, influenciando nos mais diferentes setores de conhecimento.

Admite-se mesmo, os ensinamentos de DESCARTES, encontrado guarida no temperamento científico de FREDERIC WINSLOW TAYLOR quando

condensou no seu "Principles of Scientific Management" o acervo de suas experiências.

A despeito das dificuldades que acompanham todo trabalho inovador na luta incessante contra o empirismo cego e a burocracia universal, os princípios da organização racional do trabalho demonstraram a excelência dos seus resultados, indo encontrar na indústria norte-americana, audaciosa e rica, terreno propício ao seu desenvolvimento.

Possibilitando aos organismos industriais a complexíssima e ingente tarefa da produção em massa, e permitindo pelo baixo preço dos produtos, a satisfação de extraordinário número de consumidores, a organização racional do trabalho veio contribuir para a perfeição do ideal social de felicidade: o maior bem, ao maior número.

Demonstrada a sua valia no terreno das realidades práticas, isto é, evidenciados nos índices astronômicos de produção das indústrias

americanas a importância prática da aplicação da ciência ao trabalho das fábricas, era natural que surgisse nas rodas do governo a idéia de aproveitar nas atividades do Estado esta ordem de conhecimentos.

E justamente nas atividades de governo, é que tais idéias poderiam causar maior soma de benefícios, dado que, ao contrário do que sucede nas empresas particulares, constitui o público a clientela obrigatória das repartições públicas e, sendo estas os instrumentos de ação do Estado, tornar-se-iam, se bem organizadas, agentes poderosos de prosperidade e felicidade social.

Chamado no século presente a exercer funções as mais diversas, numa extensão nunca imaginada, só poderá o Estado desempenhá-las se pertubar resolutamente a organização racional do trabalho.

Dada a extensão de que necessariamente se cercam os atos da pública administração, atingindo direta ou indiretamente um grande número de pessoas, é natural que ainda subsista no espírito de seus principais responsáveis um certo receio pela adocção de uma nova mentalidade.

Mas, quando a situação social se converte num desafio ao sistema democrático, devem ser anuladas as razões que obstruem a implantação da organização racional do trabalho no setor das atividades governamentais.

Foi o que aconteceu com a administração pública dos Estados Unidos, beirando o caos e necessitando urgentemente de profundas e decisivas reformas.

Consciente da gravidade da situação, endereçou o Presidente ROOSEVELT ao Congresso, uma mensagem em que fez uma análise das mais percucientes da máquina administrativa americana, documento esse que merece ser transcrito não só como exemplo de sinceridade, destemor, clareza e concisão do grande estadista, como pela valia dos ensinamentos que contém.

Assim se expressou ROOSEVELT perante o Congresso dos Estados Unidos em janeiro de 1937:

"Dirijo esta mensagem ao Congresso invocando a experiência que tive como funcionário de um Estado, como Chefe do Poder Executivo e, ainda, na qualidade de Presidente da República que tem, constitucionalmente, por quatro anos, a responsabilidade pelo Poder Executivo; Agora que saímos do atoleiro da depressão, chegou

o momento de por ordem à casa. O mecanismo da administração necessita ser revisto. Defrontamo-nos não só com novas atividades, algumas de caráter temporário, como também com o aumento do trabalho do governo decorrente do crescimento da Nação, no decurso de mais de uma geração.

Salvo a promulgação da Lei do Orçamento e Prestação de Contas, de 1921, não se verificou nenhuma modificação importante na administração, a partir de 1913, quando foi criado o Departamento do Trabalho. A estrutura executiva do governo está tristemente fóra de época. Não sou eu o primeiro Presidente a informar o Congresso de que o mecanismo antiquado embaraça a eficiência da administração e o controle adequado por parte do Congresso. Theodore Roosevelt, William H. Taft, Woodrow Wilson e Herbert Hoover fizeram sucessivos, mas nem sempre bem sucedidos esforços, no sentido de abordar o problema. Comites do Congresso também prestaram, pelo seu estorço, destacados serviços à Nação, procurando, de quando em vez, indicar o caminho para melhorar a administração, e a organização do governo. A oportunidade e a necessidade de medidas práticas se apresentam agora a vós e a mim. Se temos fé em nossa forma republicana de governo e nos ideais em que ela se vem assentando nos últimos 150 anos, é imprescindível que nos dediquemos enérgica e corajosamente à tarefa de tornar eficiente este governo. A grande questão em jogo, na qual assenta a eficiência da própria democracia, é a questão do homem comum. Nestes perturbados anos da História, um governo do povo pelo povo, não pode sobreviver por muito tempo, se não for uma organização eficiente para servir à humanidade e executar a vontade da nação. Um governo sem boa administração é uma casa construída sobre areia.

Lutando juntos para tornar mais eficiente nosso governo, vós e eu estamos travando em nossa geração, uma batalha para preservar a liberdade de governo do povo pelo povo, batalha que nossos antepassados já encetaram, para a criar e transmitir a nós. Lutaram contra a tirania, contra o domínio de governantes não eleitos, contra o filhotismo, contra a escolha dos governantes pela riqueza ou classe, e contra o separatismo. Nossa luta, agora, é contra a confusão, contra o desperdício, contra a ineficiência das repartições e dos funcionários. É preciso também ganhar essa batalha, para que se não diga que em nossa geração o governo do povo pelo povo, de que somos possuidores, ruiu, em consequência de uma administração deficiente.

Será lícito deixar que se diga que a democracia foi um grande sonho, mas não pôde desempenhar sua missão? Ou, ao contrário, aqui e agora, sem mais delongas, tomaremos a peito a tarefa de fazer com que a democracia americana se torne eficiente, para que cumpra os encargos que exigem dela os acontecimentos de nossa era?

Sei qual será a vossa resposta e a da Nação, porque afinal de contas, somos um povo prático. Conheçamos a boa administração em casa, nas fazendas e nas grandes e pequenas empresas. Se uma nação encontrar um sistema eficiente de administração, esta será por certo a norte-

americana, através de suas próprias instituições democráticas.

Há mais de um ano que me compenetrei de que o problema da organização administrativa do Poder Executivo deveria figurar entre os mais importantes a discutir na presente sessão do Congresso. Assim, depois de amplos entendimentos e debates prolongados nomeei um Comitê de Administração Governamental, para examinar o problema em suas linhas gerais e sugerir, para minha orientação e vossa consideração, um programa compreensível e equilibrado acêrca da organização e administração do Poder Executivo tal como o prevê a Constituição.

O Comitê completou seu trabalho e transmito-vos seu relatório, intitulado "Administrative Management in the Government of the United States". Examinei êsse relatório cuidadosa e atentamente, e estou convencido de que é um grande documento, de importância duradoura. Creio que o programa geral apresentado pelo Comitê é conveniente, razoável e prático, fornecendo as bases para ação imediata. Os fatos são, de um modo geral conhecidos; a necessidade é clara; o que agora se exige é ação. O Comitê acentua que nenhuma empresa pode funcionar de maneira eficiente se fôr estruturada como o está o governo atualmente. Há mais de cem departamentos, conselhos, comissões, corporações, e outras repartições, através das quais se executa o trabalho governamental.

Nem o presidente nem o Congresso podem supervisionar e dirigir eficientemente êsse amontoado de repartições nem é possível evitar a superposição e duplicidade de atividades contraditórias.

O Comitê nem a mim poupou; declara êle que é coisa sabida há já vinte anos, que o presidente não está em condições de atender convenientemente às suas responsabilidades; que está sobrecarregado de trabalho; que é humanamente impossível atualmente, desempenhar êle plenamente seu dever constitucional de chefe do executivo, porque está esmagado por uma quantidade de questões de detalhe e contactos desnecessários decorrentes da má organização e equipamento do governo.

Posso depor nesse sentido. Juntamente com meus predecessores que asseveraram a mesma coisa, uma e mais vezes me confesso culpado.

O fato puro e simples é que a presente organização e estrutura do órgão executivo do governo anulam a intenção da Constituição de fazer com que haja um único chefe do executivo responsável, para o efeito de coordenar e dirigir as atividades dos departamentos de acôrdo com as leis votadas pelo Congresso. Sob tais condições, é difícil ao governo trabalhar eficientemente sob as vistas do povo, para o bem comum. O Comitê não poupa o controlador geral, pelo fato de não poder dar ao Congresso um orçamento detalhado e completo, cada ano, independentemente da administração, como um meio de conservar verdadeiramente responsável o executivo; por não ter conseguido manter o sistema de contabilidade do governo em dia, para servir de base ao conhecimento, direção e contrôle da administração pública.

O Comitê combate o uso de conselhos e comissões na administração, condena o uso descuidado de corporações como meios de ação governamental, e frisa que a prática de criar comissões independentes para regulamentação, desempenhando trabalho administrativo e judicial, ameaça dar origem a um quarto poder de governo, não previsto pela Constituição.

Não escapou, outrossim, à crítica do Comitê, a inadequação do atual sistema de serviço civil. Para enfrentar a situação, e atualizar a administração pública, o Comitê apresenta um programa, que encontrareis desenvolvido em seu relatório, no qual se destacam 5 recomendações principais:

1.º) Aumentar o corpo técnico da Casa Branca, para que o Presidente possa ter uma equipe habilitada dentro de seu próprio gabinete, a fim de mantê-lo em contacto mais estreito e fácil com os diversos assuntos da administração e coligir com rapidez as informações necessárias ao Executivo para formular suas decisões.

2.º) Fortalecer e desenvolver os órgãos administrativos do governo, especialmente os que tratam de orçamento, organização, pessoal e planejamento, órgãos êsses que são os instrumentos de ação do Chefe do Executivo.

3.º) Ampliar o sistema do mérito em tôdas as direções, de modo a abranger praticamente todos os postos do funcionalismo que não envolvam a formulação de políticas de governo; reorganizar o sistema do funcionalismo como parte da administração, sob um único e responsável administrador, e criar um conselho de cidadãos, para servir de câo de fila do sistema do mérito; aumentar os salários dos postos-chave de todo o funcionalismo para que o governo possa atrair e conservar numa carreira, funcionários e funcionárias de capacidade e caráter.

4.º) Fazer uma revisão das cem repartições, administrações, comissões, e outros órgãos independentes, e colocá-los sob as ordens do Executivo, dentro de algum dos doze maiores departamentos executivos: Exterior, Fazenda, Guerra, Justiça, Correios, Marinha, Conservação, Agricultura, Comércio, Trabalho, Bem-estar Social e Obras Públicas, atribuindo ao Executivo a permanente responsabilidade pela eficiência da organização.

5.º) Estabelecer que a prestação de contas do Executivo ao Congresso seja autônoma, através de uma fiscalização "a posteriori", executada por um auditor geral, restaurando a completa responsabilidade do Executivo pelas contas e transações que efetuar.

Havéis de ver que êste programa repousa fundamentalmente na Constituição e no sistema americano de solucionar os problemas. Nada existe nêle de revolucionário, de vez que cada um dos seus elementos é fruto de nossa própria experiência tanto no governo, como nas grandes empresas.

Endosso êste programa e confio de que se recomendará êle a vós também, pelo conhecimento que tendes das coisas do Governo, e à maioria dos cidadãos do país que acredita e quer a eficiência do governo do povo pelo povo.

Nenhum progresso apreciável se conseguirá na execução dêsse programa, sem que o Congresso aprove a

legislação necessária. Cumpre providenciar a criação de dois novos ministérios: de Bem Estar Social, e de Obras Públicas, para que possa o Presidente grupar nos doze departamentos do Governo, as atividades até o presente misturadas; reorganizar o funcionalismo; modernizar e fortalecer os órgãos de administração do Executivo e aumentar a responsabilidade do Presidente perante o Congresso. Com a criação de dois novos ministérios, mais de cem órgãos atualmente dispersos, serão integrados na conformidade de suas funções administrativas, nos doze departamentos do governo.

Os restantes pontos do programa, embora dependam do Congresso quanto à sua legislação básica, já poderão ser atacados através de iniciativas e decretos do Executivo.

Apresentando-vos êste programa, reconheço que se poderá dizer que advogo o aumento dos poderes do Presidente. Esta não é a verdade porém. A Presidência já possui, de acôrdo com a Constituição, todos os poderes de que necessita.

Lembremo-nos de que foi apesar da timidez dos espíritos de 1787, temerosos da eficiência do governo, que a Presidência se converteu num Chefe Executivo singular e forte, investido do Poder Executivo, embora, fôsse o Poder Legislativo atribuído ao Congresso, e o Judiciário à Suprema Côrte. Não vos peço maior soma de poderes, mas os instrumentos e a autoridade para distribuir o trabalho, de modo que o Presidente possa realmente dispor dos poderes que a Constituição já lhe outorga. A menos que deixemos de lado êste importante trecho da Constituição, deveremos dar ao Presidente, autoridade consentânea com sua responsabilidade constitucional.

O Comitê, depois de cuidadoso exame das recentes tentativas de reorganizar o Governo e das reorganizações estaduais tão proficientemente executadas pelos governadores Frank O. Lowden, de Illinois, Alfred E. Smith, de Nova York, Harry F. Byrd, da Virgínia, William Tudor Gardiner, do Maine e por outros governadores, aceita o ponto de vista defendido pelos meus ilustres predecessores de que o minucioso trabalho de reorganizar, é segundo já o disse há 30 anos o presidente Theodore Roosevelt, de natureza essencialmente executiva.

O Comitê, conseqüentemente, recomenda que a reorganização seja uma atribuição permanente, e a cargo do Chefe do Executivo, na base dos padrões que o Congresso estabelecer. Para maior segurança, entretanto, o Comitê recomenda que o Congresso vigie continuamente a reorganização, através do orçamento anual e pela manutenção da rigorosa prestação de contas do executivo perante êste, sob a fiscalização, por um auditor geral, de tôdas as transações financeiras.

De acôrdo com o plano proposto, o Congresso estabelecerá em lei, os principais departamentos e determinará antecipadamente os princípios gerais que orientarão o presidente na distribuição do trabalho do governo a êsses departamentos. O presidente se baseará nas pesquisas efetuadas pelo Bureau do Orçamento, ouvindo os principais interessados no assunto. A reorganização não constitui trabalho puramente mecânico. É obra humana, pois o próprio governo não é uma máquina, mas um organismo vivo.

Com estas garantias claramente estabelecidas, e em vista de nossa confusão no passado, em matéria de reorganização administrativa, não podemos deixar de aceitar a lógica e a conveniência das recomendações.

Não desejaria, contudo, que adotássemos êsse programa sem atentar que passo importante representa êle na história norte-americana. Se o adotarmos, reduziremos de mais de cem para uma dúzia, os órgãos executivos do Governo, e colocaremos várias pequenas burocracias sob ampla e coordenada autoridade democrática.

Agindo dêsse modo, estaremos voltando conscientemente ao texto constitucional, ou dando ao Poder Executivo, instrumentos modernos de administração e organização, o que capacitará o governo a marchar eficientemente para a frente.

Podemos provar ao mundo que o governo norte-americano é ao mesmo tempo democrático e eficiente.

Para êste programa solicito a vossa cooperação e comprometo-me a tomar sôbre mim, enérgica e prontamente, as responsabilidades de executar a reorganização e gerir a administração pública, tão cedo o tornardes possível, através da necessária legislação.

FRANKLIN D. ROOSEVELT.

Casa Branca — 12-1-937 (1).

Nessa linguagem incisiva, que colocou o grande presidente na linha dos grandes homens de Estado, procurou ROOSEVELT identificar as falhas da administração pública americana. Vemos que a crítica incidiu sôbre certos defeitos bastante comuns na nossa própria administração.

No decurso da mensagem faz o presidente referência ao ano de 1921, data em que foi criado o Bureau do Orçamento. Buscava o governo americano com êsse ato, disciplinar a elaboração orçamentária, e iniciar a aplicação, aos serviços públicos, dos salutaros princípios da organização racional do trabalho.

A lei que criou o Bureau do Orçamento, além das incumbências relativas ao orçamento, atribuiu-lhe a missão de estudar detalhadamente as repartições do governo, com o propósito de determinar as modificações necessárias para aumentar a eficiência e a economia daqueles órgãos (2).

(1) Êsse documento consta do "Report of the President's Committee" apresentado ao Presidente dos Estados Unidos em 8 de janeiro de 1937, sob o título "Administrative Management in the Government of the United States".

Na tradução da mensagem do Presidente contamos com a eficiente colaboração do colega Inácio M. Rangel.

(2) Seções 207 e 209 da Lei de Orçamento e Contabilidade 1921.

Já aí estavam inequivocamente consagrados em lei os propósitos de imprimir à administração pública americana, uma organização eficiente e capaz.

Mas, é um processo mais ou menos demorado fazer com que os dispositivos de um texto legislativo bem elaborado, venham adquirir vitalidade e expressão na realidade da vida social, especialmente quando trazem inovações modificadoras do modo de pensar e de agir da maioria.

Os tratadistas de administração, reconhecem na poeirenta e ancestral burocracia dos serviços públicos, um dos grandes inimigos da racionalização do trabalho na administração pública.

Isso explica muitas vezes a relativa demora de sua implantação no setor das atividades do Estado.

Além da regulamentação da matéria orçamentária, e da atribuição das atividades de organização a um departamento do governo, propuseram os estudiosos de administração a instituição de um órgão que centralizasse as atividades relacionadas com a seleção, provimento, etc. dos servidores públicos, tendo sido a idéia materializada com a criação da Comissão do Serviço Civil.

No Brasil, o movimento racionalizador da administração pública tomou desenvolvimento a partir de 1930. Até então, nada de definitivo e sistemático se havia realizado. Em 1931, criou-se a Comissão Central de Compras com a missão de centralizar as compras de material para as repartições públicas. O princípio da divisão do trabalho do governo já se evidenciara em 1930, com a instituição de dois novos Ministérios: Trabalho e Educação. Em 1935, a Comissão Permanente de Padronização iniciou os trabalhos que mais tarde constituiriam atribuição da Divisão de material do D. A. S. P.

No mesmo ano foi instituída uma Comissão para o reajustamento do funcionalismo presidida por MAURÍCIO NABUCO cujo trabalho serviu de base à elaboração da lei 284 de 22-10-1936. Esse ato legislativo teve profunda significação na democratização da administração pública franqueada agora, sem discriminações, a quantos revelassem as aptidões mínimas exigidas para o provimento dos cargos públicos.

Essa lei foi uma verdadeira barreira aos desmandos dos chefes políticos no provimento eventual e assistemático dos cargos públicos, para

os quais ficou estabelecida a obrigatoriedade do concurso como o primeiro degrau para o seu acesso.

A instituição do Conselho Federal do Serviço Público Civil, e posteriormente, a do D. A. S. P., foi a decorrência lógica daquele impulso inicial na melhoria dos nossos serviços públicos.

Esse departamento, conjugou na sua estrutura as finalidades na América atribuídas ao Bureau do Orçamento e à Comissão do Serviço Civil. Fortemente apoiado pelo Chefe do Executivo procurou esse órgão continuar a obra iniciada, produzindo um acervo de trabalho, reconhecido e proclamado, por HARVEY WALKER e HENRY REINING JR., que a ele prestaram inestimável colaboração pela sinceridade das críticas e sugestões que fizeram à sua atuação.

Ninguém poderá negar ao departamento que a carta de 1937 criou a iniciativa da difusão dos conhecimentos sobre a organização científica do trabalho, que levariam a um novo comportamento e atitude, em face dos cada vez mais complexos problemas de administração pública.

E' de justiça reconhecer que ainda estamos longe de haver alcançado o objetivo de elevar gradualmente o nível de eficiência dos órgãos do governo. ROOSEVELT, faria, talvez, uma análise mais pessimista de nossa administração no momento, do que a que fez da americana em 1937.

Todavia, ficou patente, com a divulgação dos trabalhos científicos sobre administração pública, e com as iniciativas isoladas surgidas em diversos setores administrativos, que grandes serão os resultados da adoção integral da organização científica do trabalho na administração pública brasileira.

Os otimistas asseveram que a organização científica do trabalho de início aplicada timidamente nas empresas industriais, já conquistou as empresas do próprio Estado, que, sem o concurso da Ciência não poderá fazer face às numerosas e complexas atribuições que nossa era lhe impõe (3).

(3) "Não padece dúvida, entretanto, diz o Sr. JOSÉ REIS em aula proferida em 1944, ("organização, fenômeno universal") que a organização científica, a princípio restritamente aplicada nos domínios das indústrias privadas, muito cedo avassalou todas as atividades humanas, inclusive algumas das instituições por natureza mais estáveis, como o próprio Estado, que cada vez mais se vai tornando organizado, no sentido do planejamento científico de suas atividades, da mais perfeita coordenação destas e da própria reestruturação de seus órgãos, visando a mais adequada divisão do trabalho, a ponto de já se ter pretendido caracterizar a época presente da evolução humana, como sendo, precisamente, a da organização".

O reconhecimento de que muito falta realizar na matéria, não deve servir de argumento contrário à implantação da organização racional do trabalho na administração pública. Deve, isto sim, servir de lema de combate aos que procuram erigir o tema em pretexto para fingir ciência (4).

Não se pode em sã consciência, executar reformas isoladas em um ou outro setor administrativo, em nome da racionalização do trabalho, pois tais reformas, sem levar em consideração um plano de conjunto, jamais poderão influir decisivamente para o real melhoramento dos serviços públicos brasileiros (5).

O administrador não se pode dispensar, de situar os problemas que se lhe apresentam, dentro do conjunto da administração, examinando minuciosamente o quadro geral de atuação das reformas que empreender. Os órgãos administrativos formam, muita vez, sistemas específicos, cuja eficiência depende do perfeito entrosamento e da harmonia do conjunto.

Quando os sistemas de órgãos administrativos, assinalam pela morosidade do seu funcionamento e por outros sintomas já bastante conhecidos, que é o momento de introduzir novos métodos de trabalho, de nada vale reorganizar um dos órgãos do sistema, e sim, considerar a este no seu todo, atacando decisivamente seus pontos falhos.

A necessidade das reformas administrativas não se pode atribuir ao temperamento irrequieto de certos administradores, mas depende da natureza da organização que constitui um organismo vivo a ser modificado sempre que as condições sociais o exijam (6).

A idéia da flexibilidade da estrutura da administração pública em face das necessidades sociais,

(4) PAULO ACIOLI DE SÁ, "Racionalização dos métodos de trabalhos", monografia publicada em 1939.

(5) "Considerar um serviço isoladamente para racionalizá-lo, sem levar em conta o sistema em que existe, seria o mesmo que, estudadas as dimensões tecnicamente preferíveis para uma roda de automóvel, racionalizar apenas uma de suas quatro rodas. Melhor seria para ele rodar nas quatro rodas mal feitas, porém harmônicas, do que manquejar com uma só roda racionalizada". PAULO ACIOLI DE SÁ, op. cit.

(6) "Organization is not at all a static thing which once set right will stay right; rather it is a living organism that must change from time to time, as conditions change".

LEWIS MERRIAM e LAURENCE SCHMECKEBIER, "Reorganization of the National Government, what does it involve?" Washington, The Brookings Institution, 1939, pg. 20. (Sobre o mesmo assunto vêr págs. 143 e segs.).

jamais deve fugir às considerações do administrador esclarecido, tanto na criação de novas entidades reclamadas pela extensão crescente das responsabilidades do governo, como na extinção sistemática de órgãos administrativos já encanecidos, cuja missão no quadro geral da administração pública tenha sido cumprida.

Na própria nação americana, assinala MERRIAM, que "sempre que o governo se propõe a desempenhar uma função, orientar uma atividade, ou executar um serviço existe uma natural tendência para continuar a fazê-lo, mesmo quando se hajam modificado as condições econômicas e sociais, de tal sorte a alterar-lhes profundamente a sua significação". (7) Faz o citado autor notar, ainda, que essa orientação onera fortemente o orçamento nacional admitindo-se que seja seguida em épocas de fartura. Mas, quando a administração pública se converte em batalha pela eficiência, em luta pela sobrevivência e o Estado se abate diante das críticas dos cidadãos pela sua incapacidade administrativa, é mister que êle execute, como o jardineiro nas árvores frondosas demais, a podagem dos galhos excrescentes (8).

Em nosso país, então, cujo desenvolvimento econômico não apresenta os índices de vitalidade da nação americana, a revisão periódica da organização administrativa poderia ser uma fonte de apreciáveis economias.

Com referência à execução das atividades de organização, temos observado que nem sempre é seguido como o deveria ser, o "processus" para elas estabelecido pela experiência universal. Cremos que é de nula valia executar reformas administrativas sem seguir rigorosamente as fases do trabalho organizador. Jamais poderão os regimentos e as leis, apenas pela força mágica de suas palavras, produzir na administração pública brasileira um genuíno movimento racionalizador.

Os entraves burocráticos excessivos, a abundância de fórmulas e papéis, que cerceiam o rápido andamento das providências administrativas, demonstram que, na maioria de nossas repartições, estamos ainda distanciados das normas e métodos racionais de trabalho.

Já em 1929, WALLACE CLARK, assinalava que a aplicação defeituosa e excessiva dos formulários

(7) MERRIAM, op. cit. pag. 13.

(8) MERRIAM, op. cit. págs. 14-86.

à administração pública, concorria para desmoralizar o valor que possuem realmente, como instrumento de trabalho (9).

Se na administração pública êsse é o quadro, na indústria e no comércio ainda reina também um certo ceticismo quanto à valia da organização científica do trabalho, não obstante sejam as empresas privadas campo mais propício para a sua aplicação, graças aos imperativos da produção e do lucro sem os quais não se podem manter.

Já tivemos oportunidade de observar estabelecimentos industriais nacionais, aonde se dá a devida importância à organização científica da

produção, executando-se o estudo de tempos e movimentos, cálculos de custo, e até atividades que se enquadram no importante capítulo da psicologia das relações humanas no trabalho.

O presente momento, exige que se amplie êste movimento progressista, sob a bandeira da organização científica do trabalho, na certeza de estaremos prestando assinalado serviço ao país aumentando o rendimento e a eficiência das indústrias e dos próprios órgãos do governo.

(9) WALLACE CLARK, in "Mon Bureau", Setembro, 1929.

PESSOAL

O recrutamento e as nomeações interinas

M. J. A. FERNANDES

JÁ se afirmou, com razão, que num programa de administração de pessoal se destaca, em importância, a fase do recrutamento (*). Com efeito, difícil será imaginar que um sistema de pessoal possa atingir grau razoável de eficiência, repousando sobre quadros integrados por elementos aliciados em más fontes. O recrutamento precário é um pecado original difícil ou impossível de sanar. Dir-se-á que a fase subsequente de seleção técnica corrigirá tais deficiências; mas não se poderá exigir da seleção mais do que apontar os melhores dentre os candidatos, não lhe cabendo culpa se êstes não constituírem amostra representativa da boa média dos profissionais, que se deseja ingressem no serviço público.

A boa técnica pede que o recrutamento descubra e cultive o melhor mercado de trabalho, e que o conduza às provas públicas de competição, características do "sistema do mérito". E quando outras razões, de alto relêvo, não falassem contra as nomeações de livre escolha pessoal (legítimas apenas em casos especiais e restritos), pesaria o fato de tais atos repercutirem de maneira desastrosa

sobre o recrutamento, criando a descrença entre os bons elementos que, doutra forma, poderiam disputar os cargos públicos.

Em verdade, deve-se afastar situações limitativas do recrutamento, além daquelas que a própria seleção, por necessidades técnicas, é obrigada a criar. Tal é o caso das nomeações interinas, via de regra, apontadas como bom recurso para atender às necessidades de serviço e preparar pessoal com experiência prévia de trabalho para as provas competitivas. Entretanto, essa medida poderá constituir meio legal de fugir temporariamente às exigências do sistema do mérito. Daí, as condições restritivas de certas legislações, como por exemplo a do Estado de New York, que impõe a realização de provas de habilitação para uma nomeação interina, válida apenas pelo prazo improrrogável de quatro meses.

Se tais restrições se justificam como princípio de ordem geral, com mais razão ainda devem prevalecer nos casos de nomeação interina para cargo integrante de carreira, cujo exercício seja privativo de determinadas profissões. A ninguém ocorreria nomear interinamente para a carreira de Médico, quem não possuísse o diploma no caso

(*) "Better Government Personnel" — Report of the Commission of Inquiry on Public Personnel — New York, 1935 — pág. 37.