

de sua ação administrativa, e, principalmente, as linhas gerais do pensamento governamental. Sem o concurso de tais elementos todo o trabalho ficará comprometido, pois as propostas parciais deixarão de atender às suas relevantes finalidades e o orçamento não poderá ser considerado esse instrumento ideal de plano e de controle.

E' por isso que, ao procedermos a este suscinto exame retrospectivo da trajetória de nossa evolução, em busca de melhores padrões para a nossa técnica, nessa província da administração, julgamos não encontrar motivos a não ser de compreensíveis estímulos. Daí não podemos endossar a crítica absoluta daqueles que só vêm razões para condená-la.

A nosso ver, não só a contribuição do Conselho deve ser considerada marcante, como admiráveis devem ser reputados os esforços expendidos pelos continuadores de sua obra, quase todos, aliás, remanescentes de seus honrosos quadros.

De tudo isso uma coisa não podemos olvidar: é que os trabalhos dedicados à elaboração do orçamento para o exercício financeiro de 1938 de-

vem figurar nos anais da vida administrativa do país como um testemunho inequívoco de uma fase de grandes realizações, como um marco fecundo e renovador.

A partir desse momento, cada vez mais se acentuaram as messes de nosso incessante labor, à serviço do sistema orçamentário brasileiro. Em suma, se a contribuição do Conselho não tivesse produzido os resultados mencionados, e sobretudo, ocasionado a distinção entre as despesas de custeio e as de investimento, a circunstância de sua oportuna intervenção constituiria um motivo ponderável para pretextar concientes reconsiderações de juízos, uma vez que tal intervenção se afirmou como poderoso agente catalisador de energias. Só por isso, grangeou a estima e a gratidão nacionais. Sim, porque, como haveremos de reexaminar mais tarde, os sucessos alcançados posteriormente nos domínios da técnica orçamentária trazem a marca e refletem o calor germinante dos tempos fértil e febrilmente vividos pelos homens do Conselho, pioneiros do movimento de racionalização dos nossos serviços públicos.

ORGANIZAÇÃO

O Serviço de Racionalização Administrativa

CUSTÓDIO MARTINS SOBRAL DE ALMEIDA

NA nova fase de atividade do DASP, volta a figurar entre as diferentes secções da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO a relativa a assuntos de organização e coordenação.

Como em outras oportunidades, destina-se a referida secção a inserir comentários de interesse para todos quantos se dedicam a essa especialidade, da qual muito se deve esperar ainda na tarefa de aperfeiçoamento dos serviços públicos.

Tendo presente esse objetivo, abriremos as suas colunas assim a comentários de feição teórica como a questão de sentido objetivo — trabalhos realizados no campo da organização — de modo a manter sempre viva a consciência do problema e formar uma mentalidade favorável à prorrogação dessas idéias.

Sim, porque a reorganização geral dos serviços públicos só poderá efetivar-se, em amplo sentido, pela soma de esforços de um grande número, sem o que os seus frutos não serão colhidos tão cedo, conforme exige o interesse nacional.

E', pois, no intuito de difundir permanentemente assuntos de organização e, de algum modo, concorrer para formar aquele grande número de interessados, que existe esta secção.

O SERVIÇO DE RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

As atividades de organização dos serviços públicos, com o regimento do DASP (Dec. 20.489, de 24 de Janeiro de 1946) passaram à competência do Serviço de Racionalização Administrativa, órgão integrante da Divisão de Orçamento e Organização.

Mas por que motivos precisa a administração pública moderna de um semelhante setor especializado?

Zoltán Magiary, no seu interessante livro "*The Industrial State*" assinala três tendências gerais constantes na evolução da administração pública moderna:

- a) crescimento da administração pública;
- b) transformação qualitativa de funções e subsequente desenvolvimento;
- c) aumento da importância relativa da administração pública como função estatal.

O crescimento da administração é um fenômeno fácil de observar, pois periodicamente é chamado o Governo a criar agências novas para enfrentar novas responsabilidades assumidas pelo Estado. Praticamente, a quantidade de pessoal que hoje trabalha na administração ou a receita necessária a manter os serviços públicos, si comparados com as exigências de algumas décadas atrás, dão a medida da expansão da administração pública.

A segunda tendência, de igual modo, não é difícil de sentir-se. Enquanto antigamente só um mínimo de atribuições era confiado à administração, mercê das concepções filosóficas e políticas reinantes, preponderando entre as suas incumbências as funções de polícia, hoje a administração se intromete nos mais variados problemas, para disciplinar ou prover situações de interesse social. Objetivamente poder-se-á avaliar essa transformação qualitativa, através do variado número de profissionais de toda a sorte, a serviço do governo, ou mesmo observando-se o complicado instrumental de trabalho necessário ao funcionamento da administração, (tratores, máquinas, aparelhos de Laboratórios, etc.) o que anteriormente não havia.

Finalmente, a terceira tendência é uma insofismável realidade, pois a influência da administração é tão grande que hoje ela participa do processo legislativo através de sugestões ao Parlamento ou regulamentação de leis sancionadas e exerce funções quase-judiciárias para a solução de conflitos ocorrentes.

Assim sendo, ampliada nas suas proporções, a administração iria consumir recursos financeiros cada vez maiores, para poder manter-se. E como provêm esses recursos da arrecadação de taxas e impostos, em última análise, seria necessário gravar progressivamente a economia individual, o que

não se recomendaria. Dever-se-ia buscar, então, a melhor maneira de aplicar os recursos financeiros, para aproveitar ao máximo a receita e ao mesmo tempo não deixar de atender às exigências administrativas crescentes. E é a organização que surge como fator conciliatório desde que permite, por sua aplicação, maior produtividade com um mínimo de gastos.

Por outro lado, a solução de questões de organização exige, evidentemente, um treinamento especial, obrigado ao conhecimento de uma série de assuntos, entre os quais figura a técnica da organização.

A existência, pois, na estrutura da administração pública, de um setor especializado em organização como o Serviço de Racionalização Administrativa, recomenda-se, porque:

I — organizando e reorganizando os serviços públicos consegue-se o máximo de produtividade com o mínimo de gastos; o que convem, simultaneamente, ao crescimento da administração e às possibilidades do contribuinte;

II — a organização é um especializado que exige pessoal de formação própria;

III — é possível a um órgão especializado imprimir unidade no planejamento do conjunto da organização administrativa;

IV — a organização é um processo contínuo.

ESTRUTURA DO SERVIÇO DE RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Com o novo regimento do DASP, coube ao Serviço de Racionalização Administrativa a seguinte estrutura: a) — Seção de Plano da Reestrutura da Administração Federal e b) — Seção de Métodos de Trabalho.

O critério que prevaleceu, conforme se pode notar prontamente, foi separar as questões de estrutura — a parte estática da organização — das de funcionamento — a dinâmica da organização. Assim, à primeira seção compete: as atividades de levantamento da estrutura existente, mantendo registros atualizados; estudos comparativos com organizações estrangeiras; edição de publicações especializadas; elaboração do plano geral de reestrutura da administração federal e suas alterações; correção dos defeitos de estrutura quer entre dois ou mais órgãos quer em relação a um órgão isoladamente e apreciação de projetos sobre o assunto; colaboração, quando solicitada

com órgãos estaduais, municipais, territoriais e para estatais, em assuntos de sua especialidade; — à segunda seção compete: a realização de estudos e pesquisas sobre as condições e processos de trabalho na administração federal; organização de repositório de práticas eficientes; divulgação de resultados de suas investigações; orientação técnica nos assuntos de sua competência; sugestões sobre elaboração de formulários, instruções e outras providências para maior esclarecimento do público; orientação sobre a técnica da elaboração de relatórios e divulgação em geral dos atos administrativos; colaboração nos assuntos de sua especialidades como os Estados, Municípios, Territórios e entidades para estatais.

O SERVIÇO DE RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO PARTE DA DIVISÃO DE OÇAMENTO E ORGANIZAÇÃO

A aproximação mais íntima entre os setores de organização e orçamento, conforme se obteve com a atual estrutura do DASP, apresenta razões de acentuada valia.

De fato, obrigado o setor de orçamento e examinar anualmente as propostas orçamentárias, pode sentir, por esse meio, as necessidades de uma revisão de métodos de trabalho nas unidades administrativas, com o intuito de obter custos de administração mais baixos. E' precisamente a organização que se oferece como instrumento indispensável a esse estudo, colaborando estreitamente no exame da proposta, tanto que coleta fatos diretamente na unidade administrativa considerada.

Transcrevamos aqui as considerações formuladas sobre o assunto na tese de concurso do técnico de administração Isnard Garcia de Freitas:

"... existe ainda, uma grande semelhança no modo pelo qual as agências de organização e 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 estimativa 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 govêrno; 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."

Assim sendo, a existência de um setor especializado em organização, ainda que entrosado no sistema orçamentário, é uma imperiosa necessidade em qualquer empresa de vulto, especialmente em relação à maior delas: a administração pública.

Por isso mesmo, as empresas privadas têm procurado com interesse incontido adotar prontamente esa medida, porque vem concorrer positivamente para sua maior eficiência.