

ORGANIZAÇÃO

Improvisações e Planejamento

CUSTODIO SOBRAL MARTINS DE ALMEIDA

RECENTE viagem que empreendemos a municípios do interior permitiu-nos interessantes entrevistas com autoridades de administração local. Coincidência singular marcava êstes contatos, pois se estava processando a mudança de prefeitos, decorrente do início do Governo Linhares, e era assim possível surpreender a vida municipal numa fase de acentuada importância. Devemos confessar, no entanto, que a identificação da realidade, si por um lado decepciona, especialmente quando vemos, nas prefeituras, considerações miudas de ordem pessoal sobrepujarem exigências de interesse coletivo, por outro lado advertem todos quantos se interessam por uma administração eficiente em nosso país, sobre a necessidade de adotar providências de caráter objetivo capazes de eliminar a mentalidade prejudicial, infelizmente ainda dominante. Pudemos verificar, sem dificuldade, por exemplos fartos prontamente colhidos, a acentuada deseducação do brasileiro para o trabalho em grupo, o que vem impedir, em última análise, a transição da fase de organizações embrionárias para um estágio de grandes empreendimentos. Se considerarmos, ainda, as concepções tumultuárias que possuem os novos chefes, tão logo subam às posições de mando, iremos capacitar-nos definitivamente de que lhes falta a verdadeira idéia de sua posição em face dos grupos que dirigem. Com efeito, a ausência de maior conhecimento sobre a técnica de administração e a falta de um treinamento sistemático favorecem o nascimento de desejos extravagantes, todos êles convergindo para a alteração de tudo o que até o momento se fez, de maneira a eliminar quaisquer vestígios da passagem do antecessor e substituí-los pelos traços de suas realizações personalistas. Não se dá conta de que o chefe não dispõe de poderes ilimitados, êle tem que submeter-se, como os demais membros da organização, ao programa de trabalho, do mesmo modo que o maestro e os demais componentes de uma orquestra obedecem à partitura.

Entretanto, desfigurado pelo choque de paixões, está o interesse público, que não assume, como devia, o seu justo lugar de fundamento dos atos administrativos. A complicada trajetória que seguem as realizações nos serviços públicos só pode ser admitida em lugares em que os problemas administrativos não são submetidos a um tratamento científico, mediante um planejamento tecnicamente elaborado e imparcialmente posto em prática. As marchas e contra-marchas, as sucessivas mudanças de diretriz vêm revelar, indisfarçavelmente, o atrazo nosso em relação a outros países, em que só pode imperar, na solução desses problemas, um critério, estabelecido após meticolosos estudos, no sentido de guardar a uniformidade de ação que o interesse coletivo reclama. Só o planejamento é capaz de assegurar a realização de grandes empreendimentos, que não podem, pelo seu vulto, ficar condicionados ao período de gestão de um administrador e não deveriam ficá-lo só para que ele conseguisse infantilmente locupletar-se com as glórias dos resultados obtidos.

Vimos, por exemplo, municípios em que obras públicas de grande repercussão social talvez não fossem continuadas, somente porque tiveram início na gestão do prefeito anterior...

Essas verdades, apresentadas com a singeleza com que se dizem coisas no interior do Brasil, têm para os estudiosos de administração o ridículo das concepções infantis. Não se pode admitir, com efeito, que ainda imperem entre administradores, a quem se confiam o patrimônio de bens e as responsabilidades da vida comunal, semelhantes idéias que, de resto, só servem para distrair-lhes as vistas do único objetivo elevado — a satisfação do interesse geral — e espalhar entre a população acentuadas razões de descrença dos serviços oficiais.

E' preciso que a medida das realizações administrativas seja a sua maior repercussão sobre o

bem da coletividade, ao invés de seus acidentais efeitos de glória sobre as personalidades dos administradores. Quando a técnica de planejamento vier substituir as concepções caprichosas e sem base oriundas da cabeça de um só homem, teremos afinal assegurado a continuidade administrativa e a realização de grandes obras, que ultrapassem ciclos de gestão de eventuais responsáveis pelas chefias.

*

* *

O primeiro dos elementos da função administrativa é, para Fayol, "prevoir", que, conceituado como sendo "perscrutar o futuro e traçar o programa de ação", melhor se poderia exprimir pela palavra *planejar*. Entretanto, se cada qual, individualmente, procura disciplinar a conduta de sua vida doméstica usando o poderoso instrumento do raciocínio sistemático, em outras palavras: se cada qual, em seus assuntos particulares, planeja incessantemente, o mesmo não acontece quando se lhe dá uma posição de mando. Notamos, neste caso, que esquece de pronto o exercício daquelas faculdades, decidindo os problemas de administração no momento em que surgem, atabalhoadamente.

Para melhor evidenciar o absurdo de tal comportamento, é suficiente procurarmos estabelecer paralelo com um exemplo da vida particular, como seria um indivíduo empreender uma viagem de trem, apenas entrando num comboio, sem pensar na localidade de destino, sem arrumar previamente a bagagem e sem dispôr do dinheiro necessário. Condenaria o procedimento do indivíduo, sem exceção, toda gente, mesmo os que adotam semelhante conduta no exercício de funções administrativas.

Mas como poderia ser planejado o trabalho de um órgão?

Preliminarmente, façamos uma necessária distinção: há que separar duas espécies de planejamento — o administrativo (administrative planning) do gerencial (management planning). O primeiro seleciona o que se deve fazer, é a seleção de tarefas; o segundo refere-se ao como se deve fazer, é a seleção de processos.

Fases do planejamento — Harlow Person, o famoso discípulo e continuador dos trabalhos de

Taylor, apresenta as seguintes fases para o planejamento:

a) *definição do objetivo a ser alcançado* — é a definição do objetivo uma imposição do caráter instrumental da técnica de planejar; de fato, o planejamento não tem razão em si mesmo, êle está necessariamente condicionado ao cumprimento de determinada finalidade, que lhe dá substância.

b) *formulação de critérios determinando os exatos limites da atividade projetada* — a formulação de critérios depende do conhecimento da realidade, mediante a coleta de dados informativos e sua respectiva crítica, dê sugestões que a experiência de outros tenha fornecido e das possibilidades gerais disponíveis.

c) *formulação de programa* — nesta fase teremos de buscar os caminhos e meios necessários ao cumprimento das anteriores; esta escolha repousa em um estudo crítico das diversas hipóteses existentes, mediante a apuração de prós e contras.

d) *redação do plano* — é a parte em que se especificam as características de quantidade, de qualidade e funcionais dos caminhos e meios escolhidos (quanto se aplicar ao planejamento de trabalho administrativo, a quantidade deve incluir o número de pessoas exigidas para o exercício de uma certa operação e o tempo necessário para isso; a qualidade deve referir-se ao grau de habilitações e a funcional corresponder ao tipo de habilitações em suas relações com outras complementares.) (1)

e) *diferenciação de projetos* — estabelecido o planejamento geral, que possibilitará a indispensável unidade, poderemos pensar em desmembrar projetos parciais, tornando-os tão independentes quanto possível.

As três primeiras fases referem-se ao planejamento administrativo, consideram, assim, o que deve ser feito; as duas últimas correspondem ao planejamento gerencial, ou seja, ao como deve ser feito.

Áreas de planejamento — O quadro abaixo, apresentado no livro de Comstock Glaser "Administrative Procedure", dá uma clara impressão das diferentes áreas de planejamento ao longo de uma escala hierárquica:

(1) — Administrative Procedure — COMSTOCK GLASER.

ÁREAS DE PLANEJAMENTO

ADMINISTRATIVO (O QUE)

GERENCIAL (COMO)

NÍVEL DA DIREÇÃO (TOPO)

- | | | |
|---|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Objetivos principais 2. Esquema básico de operações 3. Orientação geral e critérios de execução. | com
relação
às funções
principais | <ol style="list-style-type: none"> 1. Esboço da organização 2. Determinação dos campos das atividades principais 3. Linhas gerais de responsabilidade e coordenação 4. Normas administrativas (em termos gerais). |
|---|--|---|

NÍVEL ADMINISTRATIVO (intermediário)

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Divisão de operações em funções específicas e projetos. 2. Padrões de execução: quantidade (incluindo tempo e dinheiro) e qualidade. 3. Determinação de prioridades dentro da organização e divisões principais. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Determinação específica de deveres para as unidades subordinadas da organização 2. Métodos de trabalho (mais especificadamente) 3. Descrição de operações e sua seqüência 4. Meios de observação e direção. |
|---|---|

NÍVEL EXECUTIVO (base)

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Divisão de funções e projetos em tarefas 2. Determinação de prioridades dentro de cada setor. 3. Especificação do trabalho individual e de grupo 4. Planejamento de unidade de produção (orçamento do trabalho). | <ol style="list-style-type: none"> 1. Atribuição de tarefas a indivíduos 2. Métodos de execução 3. Fluxo e seqüência de tarefas. |
|--|---|

Características do plano — Um plano criteriosamente elaborado obedecerá às seguintes características:

- a) ser baseado em objetivo claramente definido, sem o que não serão coordenadas as suas diferentes partes;
- b) ter unidade, para assegurar a continuidade administrativa;
- c) ter continuidade, porque a vida da organização é um processo permanente;
- d) ser simples, para facilitar a coordenação de esforços;
- e) ser apropriado à análise e classificação de atividades, para facilitar o estudo comparativo;
- f) ser flexível, para adatar-se a novas circunstâncias surgidas;
- g) ser equilibrado, para permitir um desenvolvimento equitativo das atividades da organização;
- h) utilizar ao máximo os recursos existentes, para evitar medidas anti-econômicas de procura de novos recursos.

Por fim, seja-nos lícito insistir que o planejamento deve assentar numa base de realidade. Só uma coleta sistemática de fatos, permitindo identificar a situação passada e presente da empresa, é que poderá orientar sobre o seu futuro. "Para se saber para onde se vai, é preciso conhecer de onde se veio e onde se está". O plano não brota espontaneamente da cabeça de um homem, mas emerge da observação e crítica de fatos, que são o seu natural fundamento. Quanto, mais elementos informativos colhermos a respeito de um problema, mais penetramos em sua substância e delimitamos os seus contornos. Sem fatos, o planejamento é mero palpite, uma expressão subjetiva do capricho de quem o formulou. Mas os fatos devem, por seu turno, ser submetidos a cuidadosa análise, para que ganhem eloqüência e revelem as suas interrelações.

Elaborado o plano, certas questões poderiam ser ainda comentadas, no que diz respeito a sua execução. Uma é a necessidade de um trabalho de cuidadosa preparação psicológica, através do qual

se garantisse a perfeita solidariedade dos elementos executantes, indispensável ao sucesso final. Sem isso, por mais que quisessem, não saberiam eles como ser úteis e bem coordenar os seus esforços. Outra prende-se à importância da delega-

ção de autoridade, de modo a descentralizar a execução e fornecer os meios para pô-lo em prática. E' preciso termos em vista que as decisões devem ser tomadas pelas autoridades que se acham mais próximas dos problemas.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

ERMELINDO BORSATTO

Exigência de interstício para acesso de funcionários

O RECENTE decreto-lei n.º 9.230, de 4 de maio de 1946, que "dispõe sobre lotação de repartição e serviços", estendendo a diversas carreiras a providência adotada com o decreto-lei n.º 8.700-46, que permitiu o acesso dos escrivários a oficial administrativo, não obstante os pontos importantes que omitiu, reveste-se de grande interesse para a massa de funcionários pertencentes às carreiras atingidas — os quais, agora, poderão completar no Serviço Público as carreiras a que se dedicaram, livres dos óbices e azares por vèzes invencíveis que apresentam os concursos de caráter competitivo, sem embargo da prática de serviço que lhes deve ser reconhecida, — tendo em vista o disposto no seu artigo 2.º, (Verbis):

"Para efeitos do presente Decreto-lei, consideram-se carreiras principal e auxiliar aquelas de níveis diferentes de remuneração e cujas atribuições tiverem relação entre si, tais como, respectivamente, as de Oficial Administrativo e Escrivário, Contador e Guarda-Livros, Bibliotecário e Bibliotecário-auxiliar, Estatístico e Estatístico-auxiliar, Contínuo e Servente, e outras que como tal forem declaradas em decreto, por proposta do Departamento Administrativo do Serviço Público".

A exposição de motivos n.º 298, de 17-4-46, do D.A.S.P., que acompanhou o projeto convertido no decreto-lei em causa, salientando que a proposta fôra inicialmente destinada a atender às necessidades do Ministério da Fazenda, às voltas com os problemas decorrentes da movimentação do seu pessoal, encareceu as vantagens decorrentes da extensão dos seus dispositivos a tôda a adminis-

tração, considerando a importância do assunto, de interesse para o Serviço Público em geral.

O referido decreto-lei, todavia, silenciou sobre vários pontos importantes, — talvez intencionalmente atribuídos à competência do executivo para regulamentar — omitindo qualquer referência à forma por que deverá ser feito o acesso dos funcionários da carreira auxiliar à principal e aos possíveis prazos a serem observados.

No Quadro Suplementar do Ministério da Fazenda, por exemplo, que foi o autor da proposta inicial, existe grande número de funcionários amparados e não amparados pelo Decreto-lei número 145-37.

Como fazer em relação a uns e outros?

E' sabido que dos funcionários beneficiados pelo decreto-lei n.º 145-37 não se exige interstício para acesso, dependendo a nomeação apenas da existência de vaga.

Nesse caso, como agir em relação aos demais não beneficiados e mesmo aos dos Quadros Permanentes dos outros Ministérios?

Deverá ser exigido interstício para acesso dos mesmos?

E a que condições de antiguidade ou merecimento deve o mesmo acesso obedecer?

São indagações a que o decreto-lei 9.230-46 dá margem e que necessitam regulamentação urgente.

Todavia, não seria demais fixar o merecimento absoluto como a condição principal para o acesso, que também ficaria dependente do estágio mínimo de dois anos na classe final da carreira auxiliar.