

uma simples questão de técnica, solucionável à proporção que a evolução orçamentária fôr se acentuando, e que não deve pois servir de pretexto à infração dos princípios básicos que norteiam o orçamento; no tocante à defesa contra a possível descontinuidade do programa, a trajetória e a tradição do órgão central orçamentário se afirmam como suficientes garantias em prol da manutenção da linha de ação governamental. Para tanto, basta que os planos sobre os quais é calçado o programa de administração, hajam sido delineados pelos órgãos autorizados, em perfeita comunhão de vista, e sob a supervisão final do órgão orçamentário central. No que se refere, porém, a sua inclusão no orçamento anual é questão que depende apenas da perfectibilidade do planejamento e da verificação e julgamento ulterior de sua premência e oportunidade.

Em conclusão, sabe-se agora que os próprios planejadores já não têm dúvidas sobre o caráter de *plano* do orçamento e não ignoram que para se obter um orçamento aceitável é preciso que este se alicerce em um bom planejamento. No dia em que não se registrar mais controvérsias sobre as atividades e funções eminentemente governamentais dos órgãos planejadores autônomos, e que se tiver a certeza de que somente o aspecto mais amplo e mais genérico de suas tarefas o distingue das funções e processo orçamentários, a sua vitalidade e o seu prestígio se projetarão acarretando benefícios incalculáveis à racionalização dos empreendimentos gerais do governo. Mas tudo isso, convém não esquecer, só será viável à base daquela íntima cooperação referida, entre as funções dos órgãos planejadores autônomos e as dos técnicos encarregados da elaboração do programa anual da administração.

## ORGANIZAÇÃO

### Dados sobre a evolução da Teoria do Planejamento

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

**P**ARECE que o fulcro da teoria administrativa de Fayol é a *previsão*.

Tentemos demonstrar a plausibilidade deste ponto de vista, à guisa de introdução ao assunto principal de nosso artigo.

A exposição da teoria de Fayol inicia-se, como é sabido, com o postulado (postulado: em sentido lógico — o que se considera como fato reconhecido, como axioma) de que

“o conjunto das operações que as empresas realizam pode dividir-se em seis grupos” (1).

a saber, operações técnicas, operações comerciais, operações financeiras, operações de segurança, operações de contabilidade, operações administrativas.

Da simples natureza das funções, evidente nas próprias denominações destas, decorre a imediata redistribuição dos seis grupos por três grupos mais complexos;

- 1) operações finalísticas — técnica e comercial;
- 2) operações subsidiárias — financeira, de segurança, de contabilidade;
- 3) operação básica — administrativa.

A operação administrativa a considerar-se básica abrange só uma parte do conteúdo do conceito formulado por Fayol, isto é, a determinação do programa geral de ação da empresa, a formação do moral do corpo social, a coordenação dos esforços, a harmonização dos atos. A outra parte — a organização — recai no grupo das operações subsidiárias.

Usamos o termo *subsidiárias* em sentido apenas discriminativo, não lhe emprestando, pois, nenhuma significação de valor. De modo mais claro,

(1) FAYOL, *Administration Industrial y General*, B. Aires, 1942, págs. 19 e 20.

não há, nêsse emprêgo, sinonímia entre subsidiárias e secundárias.

Cabê, agora, a palavra a Fayol para observar que (1)

“a função administrativa distingue-se nitidamente das outras cinco funções essenciais”

Mas a distinção de que aí se trata é substancial e não meramente formal, quer se pense num conjunto de encargos institucionaiizável, vale dizer, suscetível de ser confiado a um corpo específico de executores, quer se ponha à questão em termos de atitude mental, de preceito, de princípio independente de exercício através dum instrumental particular.

Que a idéia de administração, no sentido faioliano, apresenta êsses dois aspectos, é fora de dúvida. O primeiro, por sua objetividade, não levanta discussão e, do segundo, dir-se-ia até que somente a Fayol êle ocorria, quando escreveu que (2)

“Assim compreendida, a administração não é nem um privilégio exclusivo, nem um encargo pessoal do chefe ou dos dirigentes da empresa; é uma função que se reparte, como as outras funções essenciais, entre a cabeça e os membros do corpo social”.

Na realidade, vê-se que a análise do mestre, no tocante à função administrativa e ainda quando se deixe de parte a operação organizadora, como o fizemos, implica, segundo o caso, a existência de atividades bem definidas. Para não insistir, desnecessariamente, neste ponto, fiquemos em lembrar, a título de exemplo, a assertiva de Fayol, em relação ao contrôle, de que (3)

“quando algumas operações de contrôle se tornam muito numerosas, complexas ou amplas para que possam ser realizadas pelos agentes ordinários dos diversos serviços, é necessário recorrer a agentes especiais que recebem a designação de verificadores ou inspetores”.

Posto isto, o que distingue a função administrativa das demais funções ou operações de uma em-

prêsa é a propriedade de, enquanto princípio, estar presente, de maneira difusa, em tôdas as outras, ou, na hipótese de ser corporificada, sua posição a cavaleiro destas.

Além disso, os detalhes finalísticos e subsidiários do trabalho da empresa constituem, sempre, verdadeiros misteres operacionais; mais, na função administrativa, o característico relevante, por excelência, é o de apreciação dos fatos. Haveria, quiçá, cabimento em reservar para, o aspecto administrativo o título função e sob o nome operações reunir apenas os aspectos restantes.

A função administrativa é uma espécie de sôpro vital ou princípio essencial emanado duma entidade superior e partilhado entre todos os agentes da empresa na medida da importância de cada um dêles. Vista a função por êste prisma, que parece no-la mostrar conforme à concepção faioliana, é bem difícil reconhecer o ponto em que ela cede o lugar ao govêrno da empresa. Com efeito, a função tem suas nascentes no mais alto degrau da hierarquia do mecanismo da empresa e, por outro lado, um, pelo menos, de seus objetos — a previsão — é, immanentemente, de categoria superior e participa da natureza das inspirações de origem suprema. Eis que, atentando para a função tal como ensaiamos identificá-la, num esforço por distinguir a diretriz central do pensamento de Fayol, ficamos, afinal, em embaraço para seguir a sentença do mestre, de que (4)

“E’ necessário não confundí-la com o govêrno”.

Obviamente, não há que confundir, mas a distinção não decorre de ser a função administrativa uma coisa e o govêrno outra e, sim, de a função de que cuidou Fayol conter a idéia primária — govêrno — e idéias secundárias.

Interessante é frisar, embora sem comentário, a incoincidência do conceito faioliano de administração com o estabelecido por Goondow ao apretração, com o estabelecido por Goodow ao apre-sintese das atividades do Estado.

Não é improvável se quisesse atribuir ao particular conceito aqui adotado para a função administrativa o motivo de poder-se confundir com govêrno a função. Mas, a conjectura seria infundada

(2) FAYOL, *op. cit.*, pág. 19.

(3) FAYOL, *op. cit.* pág. 162.

(4) FAYOL, *op. cit.*, pág. 20.

pois a função, admitida nos exatos termos expostos por Fayol, ganha somente maior complexidade, sem sofrer qualquer alteração nos seus caracteres essenciais.

O corolário da discussão anterior é ser a previsão o elemento irredutível da teoria de Fayol e, conseqüentemente, seu ponto de apoio.

Bem ou mal para nós, a idéia não é nova; é mesmo contemporânea da teoria, senão mais antiga. A informação deve-se a Fayol (5), neste exórdio de seu estudo detalhado de cada um dos elementos de administração:

“A máxima *governar é prever* dá uma idéia da importância que se atribui à previsão no mundo dos negócios. E' exata a afirmação de que, se a previsão não é todo o governo, constitui, pelo menos, uma parte essencial do mesmo...”.

Mas, ainda quando faltassem argumentos para conferir-se à previsão, com indiscutível propriedade, esse papel de árvore axial da vida das empresas — é tão salutar, em qualquer terreno, submeter a conduta a normas aconselhadas por um esforço de antevisão das ocorrências, que conviria fazer da habilidade para prever, na dose consentânea às peculiaridades de cada caso, o mais importante requisito na qualificação dos homens para os encargos diretivos.

Não vale opôr a este modo de ver exemplos de tentamens que, conduzidos à mercê das sugestões ocasionais sem denominador comum, logram, êxito, apesar de tudo. Tais coisas, deveras chocantes na aparência, e capazes de perturbar um observador superficial e de inimizá-lo com o processo mais seguro, mas não raro fatigante, de ação orientada pelo estudo prévio das questões a resolver, não são inexplicáveis ou miraculosas. Ao contrário, têm explicação fácil na concorrência de circunstâncias favoráveis, espécie de dádiva do acaso, qual o encontro de uma gema incomum pelos garimpeiros. Mas a concorrência é eventual e, por isto, incontrolável. Em conseqüência, equipara-se à *chance* dos jogos de azar e, assim aleatória, fugidia, não há de ser levada em conta para trabalho destinado a produzir duradouramente. Demais, é muito problemático que uma empresa sem diretriz racional prefixada consiga exgotar-se as possibilidades ofertadas por uma soma de eventos felizes. Desprovida de

(5) FAYOL, *op. cit.*, pág. 65.

meios de maior alcance, há de ficar adstrita a uma ação semelhante à dos mineradores rudimentares que, desarmados para aventurar-se a conjecturas sobre o valor dos recursos das jazidas acaso descobertas e para imaginar os milagres de aproveitamento realizáveis pela técnica, se limitam a apanhar aqui e ali, desperdiçadamente, o que esteja visível à flor da terra.

Que é, porém, a previsão? Que é prever?

“E' prescrutar o futuro e preparar o programa de ação”,

esclarece Fayol (6).

Diz L. Urwick (7), referindo-se a essa expressão de Fayol:

“o termo por êle usado, *prévoyance*, que se tem traduzido por *planejar*, abrange, realmente, duas funções... Em outras palavras, o termo significava, ao mesmo tempo, *previsão e planejamento*”.

Não parece bem aí discriminar duas funções, apesar do flutuante significado do termo *função* na literatura da ciência ou arte administrativa. O que há, por certo, são dois estágios dum mesmo processo. Mas isto carece de importância, não passa, no fundo, de discordância em torno de palavras. O que vale sobretudo, é reconhecer que o esforço para apreensão do sentido de marcha dos fenômenos se deve coroar por uma diretriz ou por um conjunto de diretrizes coordenadas.

Insistamos um pouco neste ponto.

Daqueles dois estágios, só um é essencial: o de planejamento. Não se creia que, por alguma coisa, prescindíssemos do outro. Nada justificaria uma simplificação desse gênero. A antevisão das probabilidades do vir-a-ser é a base dos planos racionais. Contudo, um plano totalmente arbitrário, que tivesse em si mesmo a sua nascente, ainda seria, de qualquer modo, um plano, levasse ou não a bons resultados. Noutras palavras, um plano bem ou mal feito é já uma realidade operante. Mas a previsão nunca encerra em seus limites a sua própria razão de ser. Seu valor está na medida em que serve ao delineamento de planos de ação. Vê-se, portanto, que, fora do domínio da pura

(6) FAYOL, *op. cit.*, pág. 19.

(7) URWICK — *The elements of administration*, London, 1943, pág. 16.

especulação, se pode admitir planejamento sem previsão, mas não se admite previsão que se não transforme em planejamento.

Mas, note-se, neste caso, voltando ao tópico citado de Urwick, quão feliz é a tradução nele mencionada. De fato, a melhor expressão condensada, sintética, breve do que Fayol quis incluir na compreensão do termo *prévoir*, segundo se inferiria, e ele esclareceu, é realmente, em inglês, *plan*.

Essa observação, dado que não suscite controvérsia, requer, por amor à adequação das denominações, se substituam, respectivamente, por planejar e planejamento, na exposição anterior, os termos prever e previsão.

O planejamento, com efeito, deve ser o princípio normativo de qualquer ação, porque "para realizar satisfatoriamente qualquer coisa, é necessário planejar antes de fazê-la" (8). Tem-se aí uma verdade que a experiência tornou axioma, assim para a ação individual como para a ação coletiva.

No domínio dos movimentos estritamente individuais, sem nenhuma repercussão social, a obediência ao axioma, não podendo nem devendo deixar de ser questão de foro íntimo, concilia-se com a mais absoluta tolerância. E' claro que, em face da força convincente da idéia de planejamento, da segurança de suas bases e da limpidez de suas conseqüências, cabe aos meios de educação tentar difundir, entre os que lhe estão entregues para formação moral e mental, o gosto pela conduta sistematizada. Mas, em última instância e quanto a tudo que só a eles próprios diga respeito, os indivíduos possuem a liberdade de seguir ou não os métodos cujas virtudes lhes tenham sido reveladas.

Diversa é a associação a estabelecer-se entre o planejamento e a ação coletiva, porque esta, independentemente de forma e grau, é sempre social, tem influência maior ou menor, porém inevitável, sobre a existência da comunidade, não afeta apenas os interesses dos que a praticam. E' sempre bom, pois, que se opere segundo os mais eficazes processos. Neste terreno, a obediência àquele axioma é tão necessária que lhe dá a natureza de norma absoluta. Seria imperdoável deixar correr ao azar as operações de qualquer negócio, quando tives-

semos tomado o compromisso de realizá-los da melhor maneira. E toda ação coletiva — coletiva não apenas no sentido de ser a expressão imediata dum conjugado de ações individuais, mas pelo alcance de seus efeitos, mais dilatado do que os círculos de cogitações de puro arbítrio individual — toda ação coletiva encerra um compromisso, o compromisso tácito, senão expresso, de bem servir.

Mas haverá estreita relação de afinidade entre servir e planejar?

E' claro que sim.

Desde que a necessidade de eficiência se tornou um imperativo da vida social, parece lícito exigir da prestação de serviços a melhor qualidade e o mais baixo custo.

Prestação de serviços é uma expressão abrangente de toda a gama de atividades sociais, desde as incumbências do Estado até a modesta contribuição dos pequenos trabalhadores por conta própria, quer tenham aquelas por objetivo, de qualquer modo, o comércio de bens palpáveis, quer colimem a oferta de bens imateriais.

Não há argumentos convincentes para negar-se à sociedade o direito de querer que uma indústria, por exemplo, lhe dê os melhores produtos aos menores preços.

Por outro lado, admitindo a hipótese de vigência dum regime de honestidade nas relações sociais, que, sendo verdadeiramente utópica, é, todavia, a mais simples e não obriga à discussão de novos e delicados assuntos, esse desejo social teria expressão eficaz na preferência e sua satisfação seria regulada pela livre competição. Quem, porém, fala em competição leal, pensa, ao mesmo tempo, em trabalho organizado, em ação sistematizada, em atividade desenvolvida segundo planos cuidadosa e conscientemente estabelecidos.

A idéia de eficiência é inseparável da idéia de predeterminação racional "do que há de ser feito, do como fazê-lo, do onde fazê-lo e do quando fazê-lo", isto é, das implicações essenciais do planejamento, como Cornell (9) as indica. Esta conclusão é tanto mais premente porque, em muitos casos, o custo de serviços, atrás referido, não se deve medir apenas por sua fórmula de momento e sim pelos efeitos inextinguíveis das atividades sobre a economia coletiva.

(8) CORNELL, *Organization and Management*, New York, 1941, pág. 61.

(9) CORNELL, *op. cit.*, pág. 61.

Mas, retomando a noção de planejamento como “primeira fase de administração”, vejamos que princípios diretores parecem dever orientar o planejamento e constituir o estalão para avaliar-se a qualidade de um plano.

Antes, porém, cabe uma palavra sobre o grande vazio que ainda envolve a idéia de planejamento, apesar da insistência e da tonalidade forte com que ela sôa aos nossos ouvidos. Não há, ainda, numa época em que o mundo inteiro foi impelido, decisivamente, por uma conjuntura de fatos irresistíveis, para dentro da era do planejamento, uma doutrina bem concatenada com sua didática própria e baseada em linguagem de entendimento definido, que favoreça a contínua melhoria desse instrumento de luta da verdadeira civilização e acelere a vulgarização de seu manejo.

Há um decênio, Alfred Bettman (10) expandia-se, a propósito, por essa forma um tanto desalentada que, sem embargo do frenesi em que a humanidade viveu no intervalo de então até hoje, pouco perdeu de oportunidade :

“Tem-se falado e escrito com tanta freqüência a respeito de planejamento, como se se quizesse dar a impressão de haver, em nossos cérebros, definido significado de planejamento e de que tal significado e sua efetiva aplicação à prática se tornaram firme tradição. Aqueles que enfrentam francamente os fatos compreendem que ainda estamos longe desse estágio. . . Ainda estamos no período em que a significação, o objetivo, a justificação, a função e os métodos do planejamento são matéria aberta a debate e discussão”.

Não obstante, o próprio Fayol deu os primeiros passos no terreno da fixação de regras para a pre-avaliação dos planos, é certo que com declarada timidez, por entender que (11)

“Unicamente a experiência pode pronunciar seu juízo soberano sobre o valor real de um programa, isto é, sobre os serviços que êle pode prestar à empresa”.

Daí, aventurando-se, cauteloso, a tirar partido dum conhecimento que, a êsse tempo, quasi se

resumia às suas observações pessoais, inteligentes mas limitadas, destacou a unidade a continuidade, a flexibilidade e a precisão como os caracteres gerais dum bom programa de ação.

A unidade (“não pode haver senão um programa em ação”), traduzindo-se pela existência dum plano geral desdobrado em planos específicos, é o que seria expresso, mais tarde, pelo Dr. Person (12), na identificação, dentro do gênero planejamento, de um planejamento direccional, um plano gerencial e um planejamento de operações, em integração sucessiva do último, para o primeiro.

Como se vê, a unidade soe ser atingida através da composição ou da decomposição e uma boa regra de planejamento é, naturalmente, o uso simultâneo dos dois métodos, conforme, aliás, a conhecida recomendação de Gulick, concernente a um caso particular (13)

Pensando bem nessa multiplicidade unificada ou unidade diversificada, que traz maior realce à hipótese de ser o planejamento o centro de irradiação de tôdas as implicações da administração racional, chega-se a perceber certa afinidade entre ela e a interligação do princípio da unidade de comando ao de unidade de direção.

Tal afinidade requer que, cabendo à direção a rigor, a qualidade de um plano geral, possa o comando ser assemelhado aos planos parciais.

Esta concepção de comando é, sem dúvida, extranha a Fayol, para quem “a unidade de comando não pode existir sem a unidade de direção, mas não deriva desta” (14). E ‘que êle ligava muito estreitamente seu princípio à ação pessoal de mando direto, em harmonia com a prática contemporânea de condução das pessoas. Mas, à medida que a noção das relações pessoais dentro dos grupos de trabalho evoluiu no sentido da condução indireta, em que se dá menor importância, até nos mais baixos níveis da divisão do trabalho à tonalidade da voz do chefe e se prefere esteiar o comando na formação do moral do grupo de trabalho, aquela afinidade se acentua.

A continuidade é um requisito particular dos planos das empresas de ação continuada e a êles imprescindível. “O planejamento é dinâmico, é um

(10) ALFRED BETTMAN, apud ROBERT A. WALKER, *The Planning Function in Urban Government*, Chicago, 1941, págs. 107 e 108.

(11) FAYOL, *op. cit.*, pág. 67.

(12) H. S. PERSON, apud COMSTOCK GLASER, *op. cit.*, pág. 69.

(13) LUTHER GULICK, *Papers on Science of Administration*, N. York, 1937, pág. 11.

(14) FAYOL, *op. cit.*, pág. 42.

processo contínuo”, diz o Dr. Person (15). Disso entende-se que seja possível remontar de um plano ulterior a um anterior por um caminho sem interrupções graças à filiação de cada plano ao que imediatamente o precedeu, e, bem assim, que a função planejadora não se detenha nem por um momento. Assim, quando um plano nada aparente de comum com outro que se tem por sua origem mais ou menos remota, a documentação deverá poder mostrar o claro encadeamento dêste àquele, se a transformação resultou de um processo contínuo.

Mas o fenômeno da continuidade, ainda quando visto sob o segundo aspecto atrás apontado, não dispensa o artifício da periodicidade dos planos gerais. E' que, antes de tudo, o planejamento presume a existência dum objetivo. “E' impossível planejar no vácuo, a respeito do nada; a concepção de feitura dum plano presume que seja um plano de fazer-se alguma coisa” (16). E o objetivo nem está à mão, o que faria desnecessário prever meios de atingí-lo, nem estará no infinito, porque perderia, neste caso, tôda feição prática. É, sim, posto a maior ou menor distância e o plano constitui um traçado de linhas conjecturais que vão ter a êle. O afastamento a que está o objetivo marca o período do plano. Por outro lado, o exercício ininterrupto da função planejadora favorece grandemente a exatidão daquêlas linhas, mas não pode garanti-las de maneira absoluta. Pelas contingências a que está sujeita a ação humana, a trajetória real para o objetivo diferirá sempre da que tiver sido idealizada. Para permitir, sem choques, êsses inevitáveis desvios de marcha, as linhas do plano têm de ser flexíveis e o desejado grau de flexibilidade depende da extensão do período e da experiência da função planejadora.

O contrapêso da flexibilidade seria a precisão, mas é interessante observâr que, ao encarecer a primeira, se está admitindo implicitamente a segunda. A flexibilidade só tem razão de ser introduzida, realmente, no plano que, em sua forma primitiva, se estimou bastante preciso.

(15) H. S. PERSON, *A Pesquisa e o Planejamento como função de Governo e Administração*, in “Revista do Serviço Público”, número de outubro e novembro de 1946, pág. 34.

(16) L. URWICK — *The elements of administration*, London, 1943, pág. 26.

Também L. Urwick, aliás no papel de exegeta de Fayol, apontou os característicos dum bom plano, que lhe parecem os seguintes (17):

“Que êle se baseie num objetivo claramente definido.

Que seja simples.

Que enseje análise e classificação de ações apropriada, isto é, que estabeleça *standards*.

Que seja flexível.

Que seja equilibrado.

Que utilize ao máximo os recursos disponíveis, antes de criar novas autoridades e novos recursos — efetivamente uma aplicação do princípio da simplicidade”.

O primeiro dêsses característicos, que Fayol talvez tivesse em mente ao mencionar a precisão, resulta do que o Dr. Person (18) considera “o princípio, a base, o *sine qua non* do planejamento eficiente”, isto é, a “especificação clara e completa do objetivo pela administração superior da empresa”.

Quanto à simplicidade, Urwick discorre de fato sôbre a simplicidade do objetivo, sem mais acrescentar palavra sôbre a simplicidade do plano, salvo o que se possa inferir da enunciação do último característico. Entretanto, as duas coisas são independentes uma da outra e a simplicidade do plano, lembrada com propriedade, é, para nós, sua qualidade de indicar as mais diretas vias de ação praticáveis, qualquer que seja o objetivo. E, se assim é, não apenas da utilização dos recursos disponíveis, mas também, do estabelecimento de *standards* deriva a simplicidade. Contudo, êste último aspecto — o estabelecimento de *standards* — está ligado, ao mesmo tempo, à definição clara do objetivo.

Resta a examinar o equilíbrio. A idéia é a de que o plano não deve descer a detalhes desnecessários, a u'a minudenciação extrema, e é, evidentemente, proveitosa. Explicando-a, Urwick (19) alega que “o planejamento não é em si mesmo um fim” e acrescenta:

“Frequentemente há muito pouco planejamento. Mas êste embora necessário e desejável, é, não obstante, oneroso e, portanto, a evitar-se onde possível. E' incorreto criar desnecessários problemas de planejamento

(17) URWICK, *op. cit.*, pág. 34.

(18) H. S. PERSON, in R.S.P. já indicada.

(19) URWICK, *op. cit.*, pág. 33.

onde, por melhor balanço das unidades de produção e arranjo dos processos em grupos mais simples, a necessidade de detalhado planejamento formal possa ser evitada pelo natural interesse humano em fazer trabalho decente”.

Passaram-se em revista os juizes de Fayol e Urwick atinentes aos atributos dum bom plano. Mostrou-se que pouco têm de comum, apesar de Urwick inculcar-se inspirado em Fayol. Mais ainda: que a opinião daquele, trazendo apreciável subsídio ao desenvolvimento da questão de saber-se o que é um bom plano, despreza, entretanto, elementos válidos que haviam sido reconhecidos por este. Junto a estas circunstâncias o fato de medearem algumas boas décadas entre as datas de exposição dos dois juizes, tudo constitui eloquente amostra de quão pequenas ou lentas têm sido as conquistas nesse setor de vital importância para a teoria e prática da administração. Certamente, muito se tem planejado dentro deste século. Permanece, todavia, irrespondida a questão que se segue à aceitação pacífica da necessidade do planejamento: Que é um “bom plano”? Perguntamos, então: Qual o motivo disso?

Faltam dados que ajudem a descobri-lo. Uma hipótese explicativa é a de que o uso mais frequente do planejamento se encontra nas empresas particulares, cada uma das quais, fazendo do segredo a alma do negócio, preferem guardar em cofre forte a sua experiência, antes que contribuir, dando-lhe publicidade, para a capitalização de conhecimentos, só ela capaz de propiciar, nessa matéria, a formação de um corpo de doutrina; outra, menos plausível, é a de se haver descurado, deliberadamente, de insistir naquela indagação, julgando-a despida de interesse prático.

A segunda hipótese é fraca, mas a primeira é verossímil, pois, quanto a ela, pode-se afirmar pelo menos a inexistência de planejamento por parte da administração pública.

Entre nós, por exemplo — e parece que, neste ponto, nosso atraso não é exceção à regra, a julgar pela bibliografia consultada para a elaboração destas notas — o movimento a favor da racionalização dos métodos da administração governamental, além de novo, tem sofrido empecos que lhe diminuiram o vigor. Os óbices tem-se apresentado mais sérios justamente no campo que, sob a condição da normalidade das coisas, seria a sementeira do

planejamento. E' claro que nos referimos ao D.A.S.P. e, em particular, à antiga D.C. (Divisão de Organização e Coordenação) e à atual D.O. (Divisão de Orçamento e Organização).

A D.C., nos seus 7 anos e pouco de existência, como era natural, não logrou reunir um grande cabedal de indicações infalíveis, no sentido do planejamento.

Sabe-se que sua atribuição de

“traduzir, em planos de organização administrativa, o programa do Governo”

só teve expressão legal em dezembro de 1942, mas a verdade é que aquele órgão, desde a criação, se empenhou em trabalhos orientados, quanto possível, pela divisão das atividades em fases, entre as quais uma de planejamento. Mas, de um lado, as fases preliminares tiveram de ser, frequentemente, atenuadas, por motivos cuja menção é desnecessária, e, de outro, a D.C. jamais teve meios de apurar o grau de exatidão de seus planos acaso consagrados em textos legais.

A D.O., de sua parte, tendo absorvido a D.C., como consequência do disposto no Decreto-lei n.º 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, recebeu enorme responsabilidade em matéria de planejamento, bem mais amplo, por certo, do que a que competia àquela antiga Divisão, visto como a uma das duas Seções de seu Serviço de Racionalização Administrativa, deu o Regimento aprovado pelo Decreto n.º 20.489, de 24 de Janeiro do corrente ano, a incumbência, entre várias outras, de

“elaborar o plano geral de reestrutura da administração federal, supervisionando sua implantação progressiva, uma vez aprovado pelo Governo”.

A D.C. cuidaria de detalhar em planos o programa do Governo; a D.O. deve tomar a iniciativa de delinear até o programa geral, para exame pelo Chefe do Executivo que, no caso de aprová-lo, o fará presente ao Legislativo.

Mas a D.O. está no início de sua carreira, em condições novas, e não recebeu uma herança de vulto em matéria de planejamento. Por essas razões, e por outras que pretendemos estudar em breve, em relação à Seção do Plano de Reestrutura da Administração Federal, ainda é, a este particular respeito, uma expectativa.