

dos seus escritórios. Há diretores que, por tendência inata, levam a centralização ao exagêro, só se sentindo felizes quando podem arregaçar as mangas e atacar furiosamente altas pilhas de papéis. A energia empregada por êsses indivíduos na execução dos seus trabalhos normais é, muitas vêzes, antônimo de eficiência. Grande parte dos assuntos que estão sendo resolvidos por êles poderia ser distribuída e decidida por outros, pois, não envolvendo a política da organização, não haveria inconveniente em que fôssem tratados no nível administrativo mais baixo, o que importaria em grande economia de tempo e em maior rendimento do trabalho do administrador. Outros assuntos, no entanto, não poderão ser distribuídos, devendo ser tratados pelo próprio administrador, que se valerá, então, do auxílio de uma pessoa capaz e merecedora de confiança, para as pequenas providências que cada caso exigir.

Uma das atribuições mais importantes de um secretário particular consiste, geralmente, na leitura da correspondência dirigida ao patrão, salvo, evidentemente, comunicações que pareçam extremamente pessoais. Em cada peça de correspondência, êle deverá assinalar os itens mais importantes, chamando para êles a atenção do administrador. Se, para a melhor compreensão de uma carta, forem necessárias informações especiais, elas deverão ser colhidas antes da entrega da carta ao destinatário. Quando a correspondência particular do chefe for muito copiosa, o secretário deverá estabelecer um sistema de prioridades, apresentando-lhe, primeiramente, as cartas mais importantes ou mais urgentes.

Controlando o recebimento e a expedição da correspondência, mantendo atualizada a agenda do chefe, lembrando-lhe diariamente os compromissos assumidos, obtendo com presteza as comunicações telefônicas pedidas, convocando pessoas

para reuniões, o secretário será, sempre, um elemento de grande utilidade. A natureza das suas funções exige que, além de um apreciável nível intelectual, êle possua alguns dotes especiais como: boa aparência, maneiras distintas, simplicidade, discreção e elegância no trajar, afabilidade e cortezia. O fato de ter grangeado a inteira confiança de um administrador, que dêle depende em um grande número de coisas, torna o secretário, por vezes, uma pessoa extremamente perigosa dentro de uma repartição, não somente pelo fato de poder comentar alhures assuntos confidenciais que hajam sido discutidos na sua presença, mas também pelo de usar da sua influência sobre o chefe para proteger amigos ou para prejudicar funcionários que lhe não tenham caído nas boas graças. forjando, desta maneira, uma atmosfera pesada de intriga e descontentamento. Se, ao contrário, souber colocar-se na exata posição que lhe cabe, não só se tornará um auxiliar prestimoso, mas também poderá amenizar o ambiente de trabalho, criando uma atitude permanente de simpatia e de cordialidade, tanto do chefe para com os subordinados, como dêstes para com aquele.

É farta, enfim, a congêrie de qualidades que um bom secretário deve apresentar. Suas atribuições poderão ser as mais simples ou as mais complexas, sendo necessária, em todos os casos, uma verdadeira adaptação à personalidade e aos hábitos de trabalho do indivíduo a que vai servir. De um certo modo, será, também, imprescindível ensinar aos administradores a maneira mais adequada de usar um secretário. Alguns dêles já se acham de tal forma acostumados a se preocupar com minúcias que dificilmente se conformariam com a idéia de delegar a outrem essas preocupações. Caberá, então, ao próprio secretário conquistar-lhes a confiança e reivindicar, embora palmo a palmo, o campo de atribuições que verdadeiramente lhe deve competir.

Undécima reunião mensal de 1943

“Organização da administração geral no Govêro Brasileiro”

“Organização da administração geral no Govêro Brasileiro” foi o tema que D^a. Beatriz Marques de Souza Wahrlich, chefe da Secção de Administração Geral da Divisão de Organização e Coordenação,

do D.A.S.P., escolheu para assunto da conferência que pronunciou na décima primeira reunião mensal de estudos promovida êste ano pela Divisão de Aperfeiçoamento.

É o seguinte o teor de seu trabalho :

“A muitos pode parecer estranho que eu ainda me atreva a falar sobre um assunto que, de tão debatido ultimamente, se tornou de tal forma conhecido que nada de novo se possa, talvez, dizer a respeito. Entretanto, não pude resistir à escolha desse tema para a palestra que a Divisão de Aperfeiçoamento me convidou a efetuar aqui, não só porque seu estudo constitue minha obrigação diária na Divisão de Organização, como porque deposito profunda confiança nesse movimento, começado há 12 anos passados e que vem transformando a administração geral no Governo Brasileiro, de atividade amorfa e desintegrada que era, num sistema racionalmente concebido. Deposito mesmo tanta confiança nesse trabalho que me arrisco a classificá-lo como o de maior importância entre todos aqueles — e são eles muitos — que vêm transfigurando a fisionomia e a alma de nossa administração pública.

A razão desse meu sentir é dupla: por um lado, os empreendimentos levados a cabo ou iniciados no setor de administração geral vêm abrangendo todos os aspectos do problema; por outro lado, sua significação avulta porque, como todos sabem, da administração geral dependem a qualidade e a quantidade dos serviços prestados ao povo e da proteção a este dispensada. A primeira afirmativa, procurarei documentá-la no decorrer desta palestra; a segunda, contém verdade de todos conhecida e nem seria preciso mencioná-la caso não nos arriscássemos a dar insuficiente coordenação a nossas palavras, ao deixar de repetir aqui o conceito de administração geral, o que por ela se entende, de acordo com os mestres da ciência da administração.

“Administração Geral” é uma das muitas expressões usadas para designar as atividades instrumentais, aquelas que possibilitam o exercício dos fins do Estado, aquelas que cuidam, em relação, por exemplo, a um Departamento de Saúde ou de Fomento Agrícola, ou a qualquer outro órgão do serviço público, de definir-lhes o objetivo e a autoridade, de dar-lhes organização e métodos racionais de trabalho, instalações e material adequados, pessoal habilitado e recursos financeiros suficientes. Quer as chamemos de atividades institucionais, ou domésticas, ou adjetivas, ou auxiliares, são elas meios para consecução de fins — os fins do Estado; são elas de administração geral, comuns a todos os órgãos, destinadas à execução da administração específica, própria de cada órgão.

Assim, temos o exercício da administração geral quando se projeta a criação de um órgão, ou a reorganização de um já existente, quando se constrói um edifício para um ministério e quando nele se instala esse ministério; quando se compra uma mesa para uma repartição e se submete a concurso um candidato a função pública; enfim, quando se executa um sem número de funções que, em seu conjunto, formam o mecanismo administrativo executor das atividades públicas.

É, pois, fora de dúvida que tais funções interessam a toda e qualquer unidade administrativa, são indispensáveis à existência de qualquer setor do serviço público. Por outro lado, também é óbvio que são elas da mesma natureza neste ou naquele departamento, divisão, serviço, secção. Ao mesmo tempo, encerram tarefas complexas, que exigem, para seu efetivo desempenho, conhecimentos especializados. Desse conjunto de características resultou que

para as atividades de administração geral se foram criando, neste ou naquele país, órgãos próprios, ora para a execução de todas aquelas atividades, ora para a de um certo número delas somente. E os tratadistas da ciência de administração aconselharam e aconselham providências dessa natureza.

Ao organizar unidades para execução de tais funções, um dos dois caminhos é geralmente seguido: ou cada órgão é independente, sem relação com outro da mesma natureza, sem orientação e controle central; ou os diversos órgãos executores de uma atividade da mesma natureza ficam sujeitos a um controle central, inter-ministerial ou não, e podem, ainda, num mesmo nível hierárquico, integrar-se num só órgão. O segundo caminho é, evidentemente, o mais racional, pois que bem atende àquele característico, um dos principais das atividades-meios, do ponto de vista de organização: o de serem elas similares, senão idênticas, em todos os setores.

Cabe, aqui, repisar o ponto acima focalizado e que, embora evidente, é freqüentemente esquecido, ao tratarmos da administração geral. Ela, a administração geral, é, como sabemos, apenas um meio e nunca um fim. Na verdade, seu exercício pertence originariamente aos que se encarregam das atividades essenciais, fundamentais, básicas da administração, isto é, aos administradores dos serviços públicos de saúde, educação, agricultura, indústria, comércio, trabalho, ordem interna, defesa nacional, e de todos os outros que o Estado se destina a executar. Somente porque esses administradores precisam ser auxiliados no desempenho das atividades-meios, aliviados do trabalho complexo e especializado que elas representam, é que se criaram e se criam agências para o exercício de tais atividades. Em última análise, quando essas agências exercem autoridade coercitiva, fazem-no por delegação daqueles, e unicamente com um objetivo: dar aos administradores, aos agentes do Governo, os instrumentos necessários ao desempenho das atribuições que lhes competem. Segundo um dos maiores mestres da Ciência da Administração (*), deve ter sido essa característica originária de “autoridade delegada” que levou tantos autores a aplicar indistintamente a todos os serviços de administração geral o qualificativo de “staff”, ou estado-maior, que caracteriza, na verdade, apenas os órgãos de aconselhamento, que podem ser tanto de administração geral como de administração específica.

A nosso ver, é fundamental, é imprescindível mesmo, aos administradores das atividades-meios, conservar sempre em mente essa razão de ser dos órgãos a cuja frente se acham: servir aos outros, aos de atividades-fins, facilitar-lhes a ação, dar-lhes os melhores instrumentos de trabalho.

II

No Governo Federal Brasileiro, sempre tivemos órgãos executores de atividades-meios, como o Ministério da Fazenda, o Tribunal de Contas e várias repartições que exerciam, nos outros ministérios, funções predominantemente de administração geral. Entre essas havia as várias Diretorias de Expediente, as de Expediente e Pessoal, de Expediente e Contabilidade, etc.

(*) PFIFFNER — *Public Administration* — pág. 59.

Exceção feita do início de integração havida no sistema contábil e que data de 1921 — integração essa que, de fato, só teve existência real muito mais tarde, as atividades dos nossos órgãos de administração geral, no tocante a pessoal, material, orçamento e organização, não eram inter-relacionadas, não formavam sistema, não obedeciam a normas gerais, não estavam sujeitas a controle central. Perenciam, pois, àquele primeiro grupo por nós mencionado e que representa uma forma bastante elementar de organização da administração geral.

Esse estado de cousas resultou principalmente da ausência, durante largo número de anos, de consciência sequer de que existia um problema a demandar solução. Àqueles que pudessem ter meditado sobre o assunto, poucas pareciam as "chances" de melhorar a situação, e muito arriscado teria sido alguém tentar aproveitar essas raras oportunidades. Durante todo esse tempo, tanto quanto eu saiba, apenas o Código de Contabilidade e sua regulamentação e os vários projetos de Estatuto dos Funcionários agitaram a placidez reinante. Infelizmente, mesmo aquelas exceções não foram de molde a entusiasmar alguém, a conseguir adeptos.

O Código de Contabilidade, há tantos anos condenado, parece em vias de conseguir, afinal, a merecido descanso, pois que vai ser substituído por outro. Quanto aos projetos de Estatuto dos Funcionários, só muitos anos mais tarde, em 1939, a idéia que os motivara foi consagrada em lei.

Data de 1931 o início de movimento que, cinco anos mais tarde, adquiriu forças e se apresentou com credenciais para vencer. Naquele ano foi criada a Comissão Central de Compras, órgão centralizador de aquisição de material para o serviço público, e marco inicial da organização, em moldes racionais, da nossa administração geral.

Com a Comissão Central de Compras tivemos o embrião do primeiro "sistema" na administração geral brasileira: o sistema do material.

Mas, como dissemos atrás, somente cinco anos mais tarde o progresso se fez realmente sentir, embora antes disso, em 1935, um outro marco tivesse sido acrescentado à marcha para a frente, com o estabelecimento da Comissão Permanente de Padronização, incumbida de padronizar o material de expediente.

É que, em 1936, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão central interministerial da administração de pessoal e também dos estudos sobre organização e funcionamento dos serviços públicos.

Esses acontecimentos de 1931 e 1936 marcam uma revolução na administração brasileira ainda por outro motivo: é que neles se fez sentir poderosa, se bem que muito recente, a influência dos modernos tratadistas da ciência da administração, notadamente os norte-americanos, que podem, inegavelmente, ser considerados os pais espirituais da reforma que se processa no nosso cenário administrativo. Note-se que não somente os autores norte-americanos nos influenciaram. Até mesmo a própria administração estadunidense o fez, porque, consideradas as diferenças entre nossos dois países e o curto período em que existiu o Conselho Federal do Serviço Público Civil, foi muito grande a semelhança entre ele e a U.S. Civil Service Commission.

Acabamos de dizer — e aliás todos o sabem — que teve curta existência o Conselho Federal do Serviço Pú-

blico. Realmente, em junho de 1938, após cerca de um ano e oito meses de funcionamento, foi ele absorvido por um órgão de proporções bem maiores e cuja existência também foi determinada — é impossível negar — pela doutrina dos mestres norte-americanos e pela organização da administração geral nos EE. UU. Esse órgão — hoje tão conhecido, se bem que poucas vezes tenha sido, de fato, compreendido — recebeu, quando organizado, o nome de Departamento Administrativo do Serviço Público, e sua finalidade se aproxima bastante da do órgão que alguns consagrados cientistas da administração denominam "Bureau de Administração Geral."

E' interessante notar que, na redação do dispositivo da Carta Constitucional de 1937 determinador da criação do D.A.S.P., foi observado muito de perto — segundo alguns, mesmo traduzido — o texto da Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, dos EE. UU. Assim é que se refere aquele dispositivo constitucional especialmente à elaboração do orçamento e fiscalização de sua execução e, com muito menos ênfase, ao estudo da organização e funcionamento das repartições e das suas relações entre si e com o público, atribuindo todas essas funções ao "departamento administrativo" que veio a ser o D.A.S.P. Não menciona o art. 67 da Carta Constitucional — como também não o faz a Lei de Orçamento e Contabilidade norte-americana — a administração de pessoal, nem a de material ou de obras.

Poderiam, pois, os legisladores que organizaram o D.A.S.P. ter-lhe atribuído somente as funções que expressamente lhe cabiam pela Carta Constitucional de 1937, deixando assim o Conselho Federal do Serviço Público Civil, a Comissão Permanente de Padronização e a Comissão Central de Compras como órgãos centrais interministeriais de pessoal e material.

Por que não o fizeram? Por que preferiram fundir os dois primeiros órgãos no que ia ser criado? Três razões principais devem ter contribuído, a meu ver, para esse fato:

1.^a — aconselharem vários tratadistas a existência do "Bureau de Administração Geral", que, como dissemos, é o resultado de tal fusão;

2.^a — ter-se positivado, durante a existência do C.F. S.P.C., a interdependência da administração de pessoal, de material e de orçamento, o que tornava conveniente que sua orientação e seu controle fossem centralizados num só órgão;

3.^a — (e esta, paradoxalmente, parece chocar-se com a 2.^a) — não estar ainda propício o ambiente para retirar-se do Ministério da Fazenda a elaboração e controle da execução orçamentária, situação essa que poderia prolongar-se ainda e, assim, motivar o adiamento indefinido da criação do "departamento administrativo", o que, segundo se depreende do próprio dispositivo constitucional, não estava nas cogitações do Governo. De sorte que os elaboradores da lei orgânica do D.A.S.P. preferiram adotar uma solução que, embora contornasse as dificuldades que fatalmente surgiriam se fosse imediatamente atribuída ao novo órgão a função de elaborar o orçamento, lhe assegurasse, no entanto, o exercício dessa tarefa assim que estivesse aparelhado para executá-la e, também, lhe atribuisse as atividades de agência central de administração de pessoal, ma-

terial e organização, cujo desempenho devia imediatamente iniciar. Dêse modo, o "departamento administrativo", cujo objetivo declarado era a elaboração do orçamento e o controle de sua execução, os estudos da organização e funcionamento dos serviços públicos e dos problemas de relações destes entre si e com o público, iniciou seus trabalhos sem as duas primeiras atividades — elaboração do orçamento e controle de sua execução — e com duas outras mais: as de agência central da administração de pessoal e de material. Posteriormente, foi ao D.A.S.P. atribuída mais uma função de agência central: a que se refere ao planejamento da construção de edifícios destinados aos serviços públicos civis e ao controle de sua execução. Até a presente data, porém, não lhe cabe a elaboração do orçamento geral da República, muito embora já compartilhe da tarefa de fiscalizar a execução orçamentária. É de notar-se, todavia, que, praticamente, quem elabora o orçamento é o "departamento administrativo" ao qual, constitucionalmente, compete esse trabalho. Isso porque a Comissão de Orçamento estabelecida em 1940, no Ministério da Fazenda, para tal fim, é dirigida pelo Presidente do D.A.S.P. e, do ponto de vista prático, é antes um órgão do próprio D.A.S.P. que do Ministério da Fazenda. Creio, pois, que não cometo grande *heresia* dizendo que, atualmente, o D.A.S.P. é o órgão central interministerial da administração do orçamento, pessoal, material e obras e da organização dos serviços públicos.

III

Temos falado todo este tempo do "órgão central" e deixado de lado os demais componentes do "sistema", que é como estão sendo conhecidos os organismos resultantes da articulação das agências de administração geral entre si. Passemos agora a eles.

O "sistema" representa na organização das atividades-meios o tipo racional por excelência. Com ele se consegue conciliar a necessidade de descentralizar a execução com a de manter a unidade de padrões no tratamento de questões da mesma natureza. Num "sistema" de administração geral, o trabalho deve ser dividido entre as peças do organismo de modo que cada uma seja, para o órgão de administração específica a cujo lado se encontra, o que a agência central é para a administração como um todo. Num "sistema" como o de que tratamos, as peças menores devem estar para a central numa relação tal que se cumpram aquelas sábias palavras da Bíblia, a que Mooney e Reiley tanto realce dão e já mencionadas pelo Professor Benedicto Silva noutra oportunidade:

"13 E aconteceu que, ao outro dia, Moisés assentou-se para julgar o povo; e o povo estava em pé diante de Moisés desde a manhã até à tarde.

14 Vendo pois o sogro de Moisés tudo o que ele fazia ao povo, disse: Que é isto, que tu fazes ao povo? Por que te assentas só, e todo o povo está em pé diante de ti, desde a manhã até à tarde?

15 Então disse Moisés a seu sogro: É porque este povo vem a mim para consultar a Deus:

16 Quando tem algum negócio vem a mim, para que eu julgue entre um e outro, e lhes declare os estatutos de Deus, e as suas leis.

17 O sogro de Moisés, porém, lhe disse: Não é bom o que fazes.

18 Totalmente desfalecerás, assim tu, como este povo que está contigo: porque este negócio é muito difícil para ti; tu só não o podes fazer.

19 Ouve agora minha voz, eu te aconselharei, e Deus será contigo: sê tu pelo povo diante de Deus, e leva tu as coisas a Deus;

20 E declara-lhes os estatutos e as leis, e faz-lhes saber o caminho em que devem andar, e a obra que devem fazer.

21 E tu dentre todo o povo procura homens capazes, tementes a Deus, homens de verdade, que aborrecem a avareza; e põe-nos sobre eles por maiores de mil, maiores de cento, maiores de cinquenta, e maiores de dez;

22 Para que julguem este povo em tempo: e seja que todo o negócio pequeno eles o julguem: assim a ti mesmo te aliviarás da carga e eles a levarão contigo.

23 Se isto fizeres, e Deus to mandar, poderás então subsistir; assim também todo este povo em paz virá ao seu lugar.

24 E Moisés deu ouvidos à voz de seu sogro, e fez tudo quanto tinha dito;

25 Escolheu Moisés homens capazes, de todo o Israel, e os pôs por cabeças sobre o povo: maiores de mil, maiores de cento, maiores de cinquenta, e maiores de dez.

26 E eles julgaram o povo em todo o tempo; o negócio árduo trouxeram a Moisés, e todo o negócio pequeno julgaram eles.

27 Então despediu Moisés o seu sogro, o qual se foi à sua terra." (*)

Em nossos serviços públicos, as peças que, com o D.A.S.P., compõem o "sistema de administração geral", são os Departamentos, Serviços, Secções e turmas de administração, serviços de pessoal e de material, Comissões de Eficiência e todos os demais órgãos e sub-órgãos que exercem atividades-meios nos ministérios, departamentos e conselhos diretamente subordinados ao Presidente da República. Em alguns ministérios, todas essas peças já estão definidas e mesmo organizadas; em outros, somente as que constituem o órgão central do ministério foram caracterizadas, estando as demais ainda não suficientemente integradas no sistema.

Entretanto, mesmo no primeiro caso — ou seja, quando o "sistema" tem existência efetiva do ponto de vista de organização, não sucede outro tanto quanto ao funcionamento. (Esclareço que emprego, neste caso, organização como estrutura, coisa estática, e funcionamento como a dinâmica da organização). E isso porque embora estejam criados os órgãos e definida sua competência, não possuem eles, praticamente, autoridade para *decidir* sobre coisa alguma. São, em geral, meras etapas, muitas vezes sem capacidade para resolver aquele "negócio pequeno"; na realidade, quasi tudo sobe à autoridade maior, à peça central do sistema.

(*) EXODO, XVIII, 13 a 27.

Mas então não existe "sistema", podeis dizer, e de certo modo tereis razão. Por que apenas de *certo modo*? Vou tentar explicar. Porque, de qualquer maneira, está estabelecido, firmado, aqui, o princípio da existência de um "sistema" de órgãos de administração geral e não de um só órgão. Todos os responsáveis pela organização de nossas atividades-meios sabem que nossos serviços públicos chegaram a um ponto em que seu desenvolvimento não permite que uma só agência lhes dê todos os instrumentos necessários ao seu funcionamento. Todos sabem que é preciso descentralizar a execução e foi para isso que se criaram as demais peças do sistema, ou melhor, que se criou o sistema.

Mas — podeis novamente perguntar — se a idéia foi descentralizar a execução e ela não está descentralizada, a situação atual é absurda. Sim e não, permito-me dizer. Sim, porque a estrutura obedece a um princípio — descentralização da execução — e o funcionamento ao princípio oposto. Não, porque a estrutura foi planejada como um ideal a que ainda não atingimos, e o funcionamento representa a contingência a que fomos levados devido ao fato de se encontrarem os órgãos incumbidos do trabalho descentralizado praticamente impossibilitados de fazê-lo, por falta de meios adequados. Esses meios, podemos resumí-los em pessoal treinado, conhecedor do trabalho que deve fazer e de como deve fazê-lo. Um tal pessoal, nem o próprio órgão central o possuía, e a sua obtenção tem sido motivo de muita canseira e regulares despesas.

De sorte que me permito classificar a situação atual — em que há grande centralização de atividades no D.A.S.P., com hipertrofia mesmo de alguns de seus setores — de uma situação de transição, cujo término estaria tanto mais próximo quanto mais depressa conseguíssemos dotar de pessoal devidamente treinado as diversas peças do sistema de administração geral.

É preciso, porém, que o órgão central — o D.A.S.P. — não espere que a perfeição seja conseguida pelos órgãos ministeriais de atividades-meios para então propor a efetivação da idealizada descentralização. Não. Ela deve ser efetuada pouco a pouco, começando neste setor, estendendo-se àquele, em administração de pessoal como na de material e orçamento, assim como no de estudos de organização e funcionamento dos serviços públicos. A meu ver, o momento é oportuno para confiar aos Departamentos de Administração — os quais, como agências centrais ministeriais, são, depois do D.A.S.P., as peças maiores do sistema — uma participação maior nos trabalhos de administração geral. Aos órgãos que integram os Departamentos de Administração — Divisões de Pessoal, Material, Obras, etc. — é preciso dar maior autonomia, maior liberdade de ação, a par de uma assistência contínua, construtiva, positiva, do órgão interministerial. Em muitos setores o D.A.S.P. já poderia restringir-se a estabelecer padrões e controlar sua observância, ao invés de executar êle mesmo os trabalhos respectivos. Hoje, cinco anos após a criação do primeiro departamento de administração ministerial, já deve ser possível deixar com os seis que ora existem a decisão de, pelo menos, as questões de rotina, bem como fazê-los co-participantes permanentes dos estudos e pesquisas que o D.A.S.P. efetua. Quanto mais hesitarmos em dar a tais órgãos maior autoridade, tanto menos poderemos torná-los responsáveis.

Todos sabemos que quando confiamos em alguém estamos dando a êsse alguém um grande estímulo. Também não ignoramos que as qualidades de uma pessoa, sua força criadora, desenvolvem-se mais rapidamente sob a pressão da necessidade. Por outro lado, é conhecido que o domínio de uma idéia é tremenda força coordenadora, às vezes superior à coordenação que se processa pelas linhas de autoridade.

Como prova disso temos o D.A.S.P. nos seus dois ou três primeiros anos, quando, praticamente sem pessoal habilitado e com organização interna incipiente e elementar, conseguiu idealizar uma obra para a qual outros países precisaram de dezenas de anos e que, a seus próprios autores, ainda causa pasmo. Realmente, considerados os meios disponíveis, alguma cousa de épico levou o D.A.S.P. a cabo. Como foi isso possível? Graças à confiança que nele se depositou, à autoridade que se lhe deu, à pressão da necessidade de racionalizar o mecanismo administrativo; graças à coordenação pelo domínio de uma idéia. O D.A.S.P., nesse período, deu mais do que tinha para dar. Por que não poderá isso acontecer de novo, e em maior escala, em outros setores da administração? Recuso-me a crer que as pessoas que fizeram o D.A.S.P. sejam de substância jamais igualável. Creio, isso sim, que gente como a que fez o D.A.S.P. há muita por aí, em todos os setores administrativos, e que a confiança que nela se depositar não ficará sem recompensa, que a autoridade que se lhe der será por ela bem empregada, porque a pressão da necessidade existe e a idéia coordenadora aí está, viva como no tempo em que o D.A.S.P. começou. As realizações são até mais fáceis, agora, pois que toda a ingente tarefa que o D.A.S.P. realizou atraiu para os ministérios muitos valores humanos novos e melhorou os que neles se achavam. Pode-se, pois, afirmar que o ambiente, hoje, é mais propício do que em 1938 para grandes jornadas e que, portanto, a elas nos podemos lançar.

Terminando esta minha palestra que, pouco a pouco, se foi transformando num depoimento pessoal, vou arriscar-me a fazer alguns prognósticos sobre o desenvolvimento da nossa administração geral, esclarecendo, de início, que não me baseio em tendências aparentemente evidentes, e que são certamente passageiras. Baseio-me, isto sim, na lógica dos acontecimentos e no imperativo das circunstâncias, tanto quanto me é possível identificá-los e compreendê-los.

Assim, contra indícios presentes, ousou afirmar que caminhamos para o fortalecimento dos órgãos ministeriais de administração geral e para a caracterização do D.A.S.P., cada vez mais, como um órgão de "staff", isto é, informativo, de aconselhamento e supervisor. Aquele "fortalecimento" se expressaria em termos de maior autoridade decisória e conseqüente responsabilidade; nos de contínua e suave coordenação com as demais peças do sistema, dentro e fora do Ministério; nos de compreensão inteligente das necessidades dos órgãos-fins e fiel interpretação das mesmas; nos de prestação de serviços a êsses órgãos-fins com aquela preocupação a que nos referimos e que deve ser dominante: facilitar-lhes a ação, dar-lhes os melhores instrumentos de trabalho; e nos de observância inteligente dos padrões estabelecidos pelo órgão central interministerial e de cooperação dedicada à tarefa comum.

Dentro de si mesmo, passará o D.A.S.P., provavelmente, por um sucesso de integração. São hoje demasiadamente numerosas as relações normais de trabalho do presidente do D.A.S.P. Tem êle, a si diretamente subordinadas, quatro divisões no setor de pessoal, uma no de organização, uma no de material, uma no de edifícios públicos, um serviço de documentação e outro de administração. Incluídas as duas divisões da Comissão de Orçamento, representa êsse conjunto o total de 11 órgãos com os quais lida o presidente do D.A.S.P. diariamente, o que, sem dúvida, deve levá-lo a utilizar-se de sua capacidade de contróle além do humanamente razoável. A mencionada integração possivelmente se fará, em parte, ou pela fusão das quatro divisões de pessoal numa só, ou pelo estabelecimento de mais um degrau na escala hierárquica, entre o presidente e os diretores das divisões de pessoal. O Serviço de Obras, hoje Divisão de Edifícios Públicos, talvez volte algum dia a fundir-se com a Divisão do Material. As duas divisões da Comissão de Orçamento poderão fundir-se com a de Organização e Coordenação do D.A.S.P., constituindo, com esta, duas ao invés de três Divisões.

Ainda dentro do D.A.S.P., posso prever que maior articulação se estabelecerá entre as suas divisões, o que será evidentemente facilitado com a diminuição do número delas.

Finalmente, também dentro do próprio D.A.S.P. se operará, provavelmente, uma delegação maior de autoridade aos sub-órgãos das Divisões ou, seja às Secções.

Ouvindo estas minhas palavras talvez alguém diga que, sem ser profeta, estou me aventurando a fazer profecias... Outros, quem sabe, acharão que isto é simples "wishful thinking" de minha parte.

Não importa. O que quer que seja, representa uma opinião pessoal sincera, dada sobre assunto que muito me preocupa, como aliás sucede com certeza a todos vós. E não poderia deixar de ser assim, pois que, todos nós, não queremos senão que, dêste ou daquele modo, dentro desta ou daquela previsão, a nossa administração geral se racionalize, se faça cada vez mais eficiente, sob o império de uma idéia dominante: servir, e servir bem."

Iniciou os debates do assunto o Sr. Astério Dardeau Vieira, diretor da Divisão de Estudos do Pessoal, do D.A.S.P., que disse:

"A descrição que acabamos de ouvir, da evolução por que tem passado a administração geral no Brasil, revela o contato íntimo que a ilustre conferencista mantém com êsses problemas, desde a preparação da reforma de 1936, em que colaborou ativamente.

Para mim, as palavras de D. Beatriz tiveram, ainda, o agradável efeito de rememorar os velhos tempos do Conselho Federal do Serviço Público Civil, em que juntos trabalhamos, não raro em oposição de idéias, mas tendo sempre em comum a crença na reforma administrativa que então se iniciava.

Nestes últimos seis anos a reforma progrediu e nós também evoluímos bastante, cada um num sentido, daí resultando comunhão maior de opiniões.

Não é surpresa, pois, ao menos para mim, que a conferência de D. Beatriz não desperte oposição maior de minha parte.

Estou igualmente convencido da necessidade de se exercer a administração geral sem perder de vista aquele conceito básico de que êsse conjunto de atividades não passa de um meio para se atingir um fim. Ê, aliás, uma questão que me preocupa bastante no exercício das minhas atribuições normais, toda vez que sou levado a contrariar as aspirações daqueles sobre quem assenta a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos. E surge aqui uma indagação que eu quisera propor à ilustre conferencista: se a administração geral é meio, justifica-se que em nome de seus princípios se contrariem os chefes de serviço, que são os responsáveis pela consecução dos fins? Não haverá nessa atitude uma incoerência?

Vamos tentar uma resposta.

Numa organização em que todos reconhecessem a utilidade do aparelhamento de administração geral e da aplicação de seus salutareos princípios, é claro que êsses choques não se produziriam. No nosso ambiente, porém, ainda prevalece uma forte incompreensão daquelas vantagens, dando origem a divergências mais ou menos acentuadas. E, então, de duas uma: ou a administração geral assume uma atitude passiva, que a condenará ao aniquilamento, ou impõe os seus princípios, numa atitude paternalista, para o próprio benefício daqueles a quem êsses princípios são impostos.

Essa é a nossa posição. Delicada, sem dúvida, sobretudo porque oferece o grande risco de sobrepor os meios aos fins e condenar ao aniquilamento a administração específica, conseqüência mais desastrosa que o sacrifício da administração geral. Afastar êsse risco é tarefa difícil, que exige, do administrador, uma preocupação constante com o problema e grande senso de equilíbrio, para em cada caso escolher a orientação que dará resultado melhor: a imposição dos princípios de administração geral ou o sacrifício dêsses princípios em prol de uma atitude favorável do chefe de serviço.

Estou certo de que todos gostaríamos de conhecer, a êsse respeito, a opinião da ilustre conferencista.

x x x

No final da conferência, D. Beatriz prevê o fortalecimento dos órgãos de administração geral dos ministérios, e o faz "contra indícios presentes", já calculando que alguém lhe atribua simples "wishful thinking".

De fato, embora reconheça a necessidade de tomarmos êsse rumo, não vislumbrei até agora maiores indícios de que estejamos abandonando a atitude absorvente que transforma os órgãos menores em simples etapas inexpressivas na solução das questões de administração geral. Ao contrário, cada vez mais assumimos, no órgão central, o exercício de funções características dos órgãos menores, com o duplo inconveniente de congestionar êsse órgão central e retirar, dos órgãos ministeriais, a sensação de responsabilidade pelas decisões finais. Entramos, assim, num círculo vicioso: quanto mais o órgão central absorve as funções dos órgãos ministeriais de administração geral, mais êles repousam na revisão prévia de seus atos e mais o órgão central sente a necessidade dessa absorção.

É assim que aos meus olhos o fenômeno se apresenta. Que há necessidade de quebrar êsse círculo vicioso, não padece dúvida. Até agora, porém, não consegui identificar um movimento organizado nesse sentido. Confesso que ficaria extremamente satisfeito se a ilustre conferencista desfizesse a minha impressão."

Falou em seguida o Sr. Arízio de Viana, diretor da Divisão da Despesa da Comissão de Orçamento, do Ministério da Fazenda :

"É para mim um grande prazer registrar, dentre os momentos agradáveis da minha vida, esta feliz oportunidade de debater a conferência de D. Beatriz em companhia do Dr. Dardeau. Êstes talentosos e estimados amigos proporcionaram-me, como examinadores do meu primeiro concurso, o ingresso no Departamento Administrativo do Serviço Público. A ambos sou particularmente grato não só pelo honroso critério com que decidiram das minhas habilitações iniciais ao emprêgo público, como também pelos ensinamentos que largamente me têm oferecido no convívio do trabalho comum. Se a admiração, a simpatia e a amizade que lhes dedico me causam alegria nesta reunião, por outro lado minha ignorância a respeito da matéria em debate traz-me um constrangimento que me perturba. A minha incorrigível ignorância relativamente à técnica da administração, sem embargo do ruidoso título que me foi conferido noutro concurso, é apenas levemente atenuada por insaciável curiosidade de aprender. Considero, portanto, sinceramente, que conferências como a que acaba de se pronunciada possuem valor inestimável para quantos se dedicam ao estudo das questões de administração pública. É provável que os ilustres servidores do Estado já estejam, em sua maioria, saturados da teoria de administração geral. Mas não creio que, mesmo entre os mais esclarecidos profissionais, êsse assunto tenha sido tão fartamente apreendido e assimilado quanto pensa a distinta conferencista que êle esteja divulgado e debatido. É recente a aplicação dessa teoria em nosso país e a experiência colhida demonstra que ainda é preciso insistir muito sobre os fundamentos de sua utilidade e as vantagens de sua vulgarização. Parece incrível, mas é verdade, que até governadores há que suspeitam de que os órgãos de administração geral sejam capazes de criar embaraços aos seus governos. Isto prova que não se acha suficientemente difundida a elementar convicção de que êsses órgãos sejam instrumentos complementares do exercício da chefia executiva. Meu velho professor de matemática, que gostava de exemplos absurdos, perguntaria logo, a propósito dêsse caso : Poderia um binóculo de longo alcance causar algum obstáculo a um general em plena campanha? E explicaria em seguida : Evidentemente não. Salvo se o general fôsse cego ou desconhecesse a importância dêsse instrumento. Como não parece provável a existência de generais cegos, sempre vale a pena, D. Beatriz, fazer alguma propaganda do uso do binóculo.

Não tenho elementos para apresentar contestação formal de qualquer afirmação feita pela conferencista. Não me julgo autorizado a dar testemunho de minha maneira pessoal de encarar o assunto focalizado. Também não me ocorre qualquer pedido de esclarecimento, uma vez que a palavra fluente, simples e insinuante de D. Beatriz deixou-nos fas-

cinados diante da explicação completa do interessantíssimo tema que desenvolveu. Resta-me, porém, para corresponder à honra do convite ao debate, o direito de formular algumas observações à margem de sua palestra.

Em primeiro lugar, declaro que compartilho da confiança e das esperanças que a conferencista deposita no sistema de administração geral. Mas a firme posição em que me coloco não me impede de manifestar os secretos receios que sinto da ação burocratizante que ameaça de perto a implantação dêsse sistema. A burocracia é uma velha moléstia. O germe que a produz, apesar de desconhecido, é tenaz e insidioso. Transforma em burocrata qualquer indivíduo ou organização que pretenda combatê-lo. O único meio de evitar o contágio consiste em vacinar os heróicos antiburocratas contra o ridículo. A fórmula da vacina contém, em altas doses, êstes dois ingredientes básicos : o bom humor e o senso crítico. Ora, ao que parece, conforme ouvi dizer, alguns agentes de determinados serviços incumbidos do desempenho das atividades-meios necessitam de urgente vacinação. Segundo consta, em seu afã de desburocratizar a administração, muitos dêles já apresentam sintomas alarmantes. Tanto se superespecializaram no exercício de suas funções que, sem querer, contraíram o mal. Dizem que os principais sintomas são as atitudes arrogantes que assumem freqüentemente. Suponho que tais atitudes, além de notoriamente ridículas, possam ser consideradas subversivas, porque favorecem a hipertrofia fatal dos órgãos da administração pela multiplicação de exigências de ordem técnica que os divorciam da realidade.

Essa observação talvez justifique o atrevimento de lembrar, ainda que timidamente, para não ferir suscetibilidades, que o excesso de especialização pode conduzir os técnicos ao pedantismo paradoxal de transformar as atividades-meios em atividades-fins.

A segunda observação marginal se prende ao pitoresco exemplo bíblico citado por D. Beatriz. O sogro de Moisés aconselhou-o a dividir o povo em grupos e a atribuir a cada grupo um chefe, de modo que se estabelecessem jurisdições diferentes para orientação dos interesses coletivos e julgamento dos conflitos que surgissem. De acôrdo com a lenda bíblica, os homens mais capazes de todo o Israel foram postos por cabeças sobre o povo e julgaram todos os negócios pequenos. Só os negócios árduos levavam à decisão superior de Moisés. Mas, que aconteceu depois de estabelecida essa ordem primitiva? A conferencista esqueceu-se de dizer. O povo permaneceu obediente e unido enquanto tinha consciência de que Moisés cuidava diretamente dos seus negócios após confabulações íntimas e amistosas com Jeová, de quem recebia instruções. Mas, com a divisão dos poderes, não tardou a adorar os falsos ídolos sob a inspiração dos maus profetas. Não teria sido o errôneo emprêgo dos conselhos do sogro a causa dos dissabores do genro e da futura dispersão de seu povo? A sabedoria do Velho Testamento é eterna, porque se presta às mais estranhas interpretações.

De pois dessas considerações, que obedecem mais à fantasia do que à realidade, parece oportuno fixar a atenção num trecho da conferência em que D. Beatriz se refere à analogia do artigo da Constituição Brasileira, que prevê a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, com o dispositivo da Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, dos Estados Unidos da América do Norte.

Com efeito, juridicamente, o D.A.S.P. é o órgão especialmente criado para elaborar o orçamento federal e fiscalizar-lhe a execução sob instruções diretas do Presidente da República. Sua identificação com o Bureau do Orçamento dos Estados Unidos, de acôrdo com o paralelo entre os termos constitucionais e a lei americana, é perfeita. Aparentemente, porém, o D.A.S.P. não faz o orçamento nem fiscaliza sua execução. Essas atribuições cabem, transitòriamente, a uma Comissão instituída no Ministério da Fazenda sob a direção do Presidente do D.A.S.P. Afirmou, no entanto, D. Beatriz, que, praticamente, essa Comissão é um órgão do D.A.S.P. e não do Ministério da Fazenda. Eis uma afirmação temerária que eu oficialmente não poderia subscrever, mas que, particularmente, gostarei sempre de ouvir. Acredita D. Beatriz na possibilidade de se unirem as duas atuais Divisões da Comissão de Orçamento com a Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P., afim de que surjam duas novas Divisões. Francamente, eu sou partidário dessa mistura. Mas desejaria que as três Divisões se transformassem numa só. A Divisão que surgisse da união das três potências atuais muito concorreria para o maior fortalecimento das relações internas e externas do D.A.S.P. As unidades componentes da nova Divisão cedo adquiririam a necessária autoridade que D. Beatriz parece reivindicar para as Secções daspianas. De fato, a futura Divisão de Orçamento e Organização, como se poderia denominar o produto da fusão sugerida, teria de ficar apoiada em dois grandes ser-

viços nucleares: um de orçamento, outro de organização. O serviço de orçamento por sua vez seria bipartido em: a) secção de elaboração orçamentária, abrangendo trabalhos de estimativa da receita e fixação da despesa, e b) secção de contròle da execução orçamentária, envolvendo as atividades de fiscalização da arrecadação das rendas e da realização das despesas. O serviço de organização também seria bipartido em: a) secção de planejamento, com o encargo de traçar a estrutura dos órgãos da administração e promover a coordenação das atividades governamentais semelhantes e dispersas; e b) secção de implantação de normas e métodos de trabalho, incumbida de facilitar a execução das diretivas estabelecidas pela secção de planejamento.

Pode-se dizer que com êste esquema eu comprove que não conheço nada de técnica de organização de serviço. Mas, pode-se asseverar que me falta imaginação para arriscar um palpitezinho sôbre o assunto? Pelo cronômetro da parede esgotaram-se os dez minutos regulamentares. Nada mais tenho a dizer senão cumprimentar a conferencista e agradecer aos prezados ouvintes a generosa atenção dispensada à parte insignificante da minha atuação neste programa."

Em seguida, coube à conferencista responder, em seguro e brilhante improviso, aos comentários que seu trabalho provocara por parte dos debatedores.