

Teoria dos Departamentos de Administração Geral

BENEDICTO SILVA.

II

ESCARNECIA Pandiá Calógeras de certo ministro da Guerra que, em vez de trabalhar 24 horas por dia, “numa atividade incansável”, se gabava “de nada mais ter que fazer depois das 2 ½ da tarde, pois o expediente, a essa hora, já estava todo assinado” (1).

Para ele, que tinha a volúpia da ação e o amor da minúcia; para ele, que, como Rio Branco, amanhecia e anoitecia no trabalho, o fato de um ministro de Estado encerrar o expediente às 2 ½ da tarde não só parecia incompreensível senão também soava a escândalo. Habitado a trabalhar desde madrugada, mal lhe chegando o tempo para inspecionar pessoalmente as dependências ministeriais, inclusive as oficinas e os arsenais, em cujas fainas muitas vezes tomava parte direta, “vendo, ensinando, executando e concluindo”, Calógeras acabou por formar uma concepção peculiar dos deveres dos ministros de Estado (2). Era-lhe, pois, penoso compreender que os outros não se ajustassem a essa concepção.

Incapaz de delegar inteiramente a seus subordinados quaisquer tarefas, inclusive as menos importantes, como se deu no caso da apreensão dos navios alemães, Pandiá Calógeras sentia, entretanto, que a *teoria* certa contrariava a sua *prática* habitual.

Criticando, com efeito, em seu relatório confidencial de 1918, escrito a pedido de Rodrigues Alves, certas reformas introduzidas no Ministério das Relações Exteriores, Calógeras alinhava razões que, hoje analisadas, prontamente se convertem em outros tantos argumentos em favor dos departamentos de administração geral. Eis algu-

mas delas (3): “E’ o regime da compartimentação estanque, no qual ministérios e serviços ignoram sua existência recíproca, e querem, cada qual, fazer por si, isoladamente, com menor perfeição e gastos maiores, aquilo que a repartição competente faz, mais barato e melhor, como seu serviço normal. E’ o que se dá com a Contabilidade, rudimentar aliás, do Ministério das Relações Exteriores. E’ o que se repete com o pitoresco Boletim financeiro do mesmo Departamento, cousa que a Estatística Comercial, do Ministério da Fazenda, faz sem bulha e economicamente, quando a iniciativa do Itamaratí, no caso, vale apenas por um desperdício de dinheiro, uma improvisação do que se não improvisa — a competência — e uma duplicata dispensável de esforço na hipótese mais benévola”.

Ao transcrever essa passagem do famoso relatório, desejo apenas que a atenção se volte para o fato de que mesmo os administradores mais absorventes, tipo Calógeras, que se escravizam ao desejo de *ver tudo* e de *fazer tudo*, consagrando assim muito tempo a minúcias e particularidades de que a repartição competente se poderia incumbir, “mais barato e melhor, como seu serviço normal”, não condenam, antes preconizam, em teoria, os departamentos de administração geral.

Fica assim abalado, se não desfeito, o começo de crença circulante em certos meios oficiais brasileiros, de que o administrador, para ser eficiente, há de se imiscuir em todas as questões, inclusive nas pequenas e nas rotineiras. O intuito, porem, não é discutir aqui o que seja, ou o que não seja, um administrador eficiente. Abandonemos, pois, estas digressões marginais e voltemos ao tema central.

(1) *Problemas de Administração*, pág. 79.

(2) “Impenitente madrugador, inúmeras vezes, às cinco horas da manhã, (Calógeras) já estava despachando em seu gabinete uma avalanche de processos”. — GONTIJO DE CARVALHO, Calógeras, pág. 82.

(3) *Op. cit.*, pág. 55/6.

A documentação revista até aqui fortalece ou gera a suspeita de que a idéia dos departamentos de administração geral sempre esteve presente, em estado mais ou menos nebuloso, nas cogitações inspiradas ao homem pelos problemas que, afinal, deram ensejo ao recente aparecimento da organização científica do trabalho.

Imemorial embora, essa idéia só muito recentemente se canalizou para um *engaste teórico*, onde permanece mal *enquadrada*. Em outras palavras: ainda não foi objeto de uma elaboração propriamente científica, idônea e verificada, que a transformasse em verdadeira teoria.

Como quase todos os demais esforços intelectuais, modernamente desenvolvidos para o fim de melhorar e aperfeiçoar os métodos de trabalho correntes no serviço público, a organização de idéias em torno dos departamentos de administração geral filia-se à *Corrida da Eficiência*, designação que bem se pode dar ao movimento desencadeado nos Estados Unidos, há cerca de 30 anos, pelas idéias e feitos de Taylor.

Traços avulsos e esporádicos, precursores desse movimento, são encontráveis a partir do último terço do século XIX na história administrativa e, especialmente, na literatura americana sobre teoria política e administração pública (4).

Mas os primeiros esforços realmente organizados, que se verificaram naquele país, para o fim de ensejar a implantação, nos serviços públicos, de métodos adequados de trabalho, datam de 1907, quando surgiu, na cidade de Nova York, o *Bureau of Municipal Research*. O Taylorismo, que então já começava a inflamar, graças à espetacular obra prática de seu fundador, a imaginação das classes industriais, contribuiu poderosamente para que se generalizasse a noção de que os serviços públicos também eram susceptíveis de organização científica.

A partir do momento em que o *Bureau of Municipal Research* iniciou a sua campanha, o problema dos departamentos de administração geral passou a figurar, com grande assiduidade, nas ordens do dia, nos debates, assim como nas colunas dos jornais e, notadamente, nas publicações especializadas daquela entidade. O exame das primeiras publicações editadas pelo B. M.

(4) V. especialmente W. F. WILLOUGHBY, *The modern movement for efficiency in the administration of public affairs*, capítulo introdutório da obra de GUSTAVUS WEBER — "Organized efforts for the improvement of methods of administration", Nova York, 1919.

R. revela, efetivamente, que os interesses dos reformadores se concentraram em sete elementos essenciais da arte e ciência da administração pública (5), todos eles convergindo para o advento dos departamentos de administração geral, a saber:

1) a instituição de um bureau de orçamento junto ao chefe do executivo e a transformação do orçamento em plano de trabalho governamental, expresso em termos de receitas e despesas;

2) a adoção de um sistema administrativo integrado, convenientemente departamentalizado e coordenado sob a chefia executiva;

3) a substituição do "spoils system" pelo "merit system" na administração de pessoal;

4) a adoção de um sistema de compras centralizadas, incumbido não apenas de adquirir, guardar e distribuir, mas ainda de padronizar o material permanente e de consumo, necessário às repartições governamentais;

5) o estabelecimento, no Legislativo, de meios de tratar o orçamento como programa de trabalho — resumo e expressão numérica, em termos monetários, de todas as políticas adotadas pelo governo relativamente às suas funções;

6) a criação de um sistema de estado-maior, especialmente adotado como órgão de planejamento e de consulta para o bureau de orçamento e para o chefe do executivo;

7) um esquema de contabilidade e de controle, segundo o qual se registrassem, para o Executivo e para o Legislativo, em sínteses numéricas, as transações do governo.

Ao cabo de alguns anos de duração, a campanha do *Bureau of Municipal Research*, originariamente destinada a melhorar os métodos de administração correntes nos governos locais, alastrou-se até o nível estadual, acabando por atingir a própria esfera federal, dando lugar ao aparecimento de ini-

(5) SCHUYLER WALLACE, *Federal Departmentalization*, New York, 1941, pág. 15.

ciativas e providências semelhantes, como, por exemplo, a *President's Commission on Economy and Efficiency*, organizada em 1910.

Dessa Comissão, composta de 5 membros, entre os quais o citado W. F. Willoughby, emanou a primeira manifestação clara e direta em favor da criação, no Governo Federal americano, de um departamento de administração geral. Efetivamente, consta do relatório elaborado pela referida Comissão, sob o título "Um orçamento para o ano fiscal de 1911" e encaminhado ao Congresso, em 26 de fevereiro de 1913, pelo Presidente dos Estados Unidos, entre outros documentos, um memorandum "sobre a necessidade de ser organizado um departamento central de controle administrativo" (6).

Muitas outras recomendações, encarecendo ao Congresso a necessidade de franquear o ingresso, no serviço público federal, aos modernos métodos de trabalho, foram feitas e repetidas por numerosos especialistas, ora na qualidade de consultores oficiais, ora na de simples cidadãos. E a partir de 1913, quase todos os presidentes americanos teem, igualmente, pleiteado poderes para reorganizar a chefia executiva, afim de torná-la apta a exercer as funções que lhe são próprias.

E' natural que essa persistente agitação de idéias em torno do assunto repercutisse nas concepções existentes sobre o verdadeiro papel que deve caber ao governo de um Estado Nacional moderno. Examinando, em 1933, as tendências da administração pública, Leonard D. White, afirmava, estribado numa documentação impressionante pelo volume e pela autenticidade: "as duas décadas passadas, notadamente a última, assistiram a uma profunda modificação no sistema administrativo americano. Achemo-nos agora em face da questão de saber se os chefes executivos americanos devem ser precipuamente agentes políticos ou autoridades administrativas. E' anômalo, conquanto não impossível, confiar diretamente a um executivo político poderes administrativos de grande envergadura, como atualmente acontece em muitas jurisdições".

"Na Inglaterra — acrescentava White — o problema foi resolvido em escala nacional, mediante a atribuição do poder administrativo principalmente a funcionários permanentes do Tesouro, os

quais constituem, em verdade, um departamento de administração geral" (7).

E depois de informar que o mesmo problema se acha em vias de solução nos governos locais americanos, graças à adoção do chamado *council-manager plan*, em que toda a autoridade administrativa cabe ao administrador profissional, isto é, ao "city-manager", e ao conselho a liderança ou orientação política, e que, bem assim, os órgãos federais e estaduais de administração geral ainda não permitem, por demasiado jovens, a identificação de quaisquer tendências internas definitivas, White reconhece que o Bureau de Orçamento, hoje sob as vistas diretas e imediatas do Presidente, embora ainda não ocupe nos Estados Unidos, como departamento de administração geral, uma posição comparável, em solidez, à do Tesouro Britânico, tende claramente para essa situação (8).

Outros autores americanos, Lewis Merriam e Laurence Schmeckebier, tratando mais recente e muito mais extensivamente da reorganização do governo nacional americano (9), enumeram e analisam as dificuldades contrapostas a esse empreendimento e, em seguida, afirmam: "As dificuldades... indicam que o mais grave defeito do ramo executivo decorre da ausência de uma agência coordenadora, efetiva, permanente e completamente desenvolvida, que, diretamente subordinada ao Presidente, funcionasse como seu estado-maior e exercesse aqueles encargos pertinentes à administração dos órgãos executivos. O atual Bureau de Orçamento poderia ser transformado, por desenvolvimento, nessa agência" (10).

Como se vê, até aqui nenhuma teoria se depreende das opiniões citadas. Todas são unânimes em proclamar a necessidade e reconhecer a conveniência dos departamentos de administração geral. Falham, porem, em enquadrar esses elementos na contextura lógica de uma teoria.

Exatamente porque a teoria que deve reger a estrutura e o funcionamento de tais departamentos ainda se encontra, por assim dizer, nos estaleiros, embora já haja assumido contornos gerais, os

(6) GUSTAVUS WEBER — *Organized Efforts for the Improvement of methods of Administration in the United States*, New York, 1919, pág. 71.

(7) *Trends in Public Administration*, pág. 233.

(8) WHITE, *ibidem*.

(9) *Reorganization of the National Government — The Brookings Institution*, Washington, D. C., 1939, páginas 144-155.

(10) *Op. cit.*, pág. 147.

autores até agora não conseguiram, partindo de pontos diversos como partiram, chegar a um terreno comum, em que a doutrina excluísse, por já se haver purificado, as incertezas e as diferenças de opiniões.

Dentre os modernos cientistas políticos, que teem contribuído mais substancialmente para a formulação da doutrina dos departamentos de administração geral, Willoughby e Harvey Walker ocupam, com certeza, lugar proeminente, quando mais não seja, pela relativa amplitude com que trataram da matéria, o primeiro nos *Principles of Public Administration* e o segundo no *Public Administration in the United States*.

Os departamentos de administração geral são considerados por alguns autores como unidades administrativas especiais, incumbidas ora desta, ora daquela atividade comum a todos os órgãos da administração. Segundo essa corrente, os departamentos de administração geral realizam, para toda a administração, todas ou algumas das chamadas "housekeeping activities". Em vez de cada Ministério e, dentro de cada Ministério, cada departamento tratar, por exemplo, da aquisição de material, um só departamento centraliza esta função, reivindicando, assim, desde logo, a vantagem de poder exercê-la em escala muito maior, o que permite melhor divisão do trabalho, ocupação "full time" de compradores especializados, cuja permanência na função os torna cada dia mais familiarizados com todas as suas peculiaridades; assim como enseja o desenvolvimento dos melhores métodos de *contatar* os mercados vendedores, de administrar, conservar, distribuir e entregar os variados materiais que a administração pública usa e consome.

Trata-se, já se vê, da integração de uma atividade "doméstica" de todos os órgãos ou de todas as unidades administrativas. Essa integração, porém, pode operar-se fora da alta chefia executiva, subordinando-se o Departamento de Compras, por exemplo, ao Ministro da Fazenda, como ocorre com a Procurement Division do Governo Federal Americano.

Willoughby trata em capítulos diferentes das atribuições dos departamentos de administração geral e das atividades por ele chamadas "institucionais". A maneira por que abordou e expôs esse assunto faz supor que não possuía idéias claras sobre a constituição e o funcionamento dos depar-

tamentos de administração geral, tanto que não realça convenientemente as relações íntimas que existem entre as atividades institucionais e os referidos departamentos.

Analisando os deveres, ou melhor, as atividades ordinárias da administração pública, Willoughby verificou e proclamou que elas se dividem em duas grandes classes: as atividades que o serviço executa afim de assegurar a própria existência e funcionamento como organização ou instituição, e as atividades que executa afim de realizar o objetivo para que foi instituído e é mantido. *Atividades institucionais* e *atividades funcionais* — eis as designações que Willoughby lhes deu, com aprovação, de todos quantos, depois dele, teem tratado da matéria.

As atividades institucionais compreendem a conservação e limpeza da sede e dependências, o recrutamento e a administração de pessoal, a aquisição, a guarda e a distribuição de material, a arrecadação, a guarda e o desembolso de dinheiro, a contabilidade e a prestação de informes, o recebimento, o preparo e a expedição de correspondência, a organização e manutenção de arquivos, etc.

As atividades funcionais confundem-se com os deveres específicos inerentes à finalidade de cada serviço — isto é, o exame e tratamento de doentes no departamento de saúde, a prospeção e pesquisa mineralógica no departamento de geologia, a abertura de estradas e a construção de pontes no departamento de obras públicas, e assim por diante.

Conforme Willoughby salienta de modo tão percutiente, essas duas classes de atividades diferem entre si não apenas quanto aos propósitos, mas também quanto à sua própria natureza. Assim é que as atividades funcionais, técnicas e especiais, variam de serviço para serviço — um cuida de doentes, outro cultiva árvores, outro protege a fauna, outro policia o tráfego, etc.; ao passo que as atividades ditas institucionais são quase sempre similares, quando não absolutamente idênticas, em todos os serviços.

Tal similitude, ou tal identidade, torna desejável que as atividades institucionais sejam executadas segundo métodos e normas tanto quanto possível uniformes.

(Continua)