

## Teoria dos departamentos de administração geral<sup>(\*)</sup>

BENEDITO SILVA

### III

**A**IDENTIFICAÇÃO de duas classes de atividades, “claramente distinguíveis”, nas unidades administrativas — *atividades funcionais* e *atividades institucionais* — identificação devida à análise de WILLOUGHBY, foi por assim dizer o impulso inicial do movimento de nucleação de idéias, novas e renovadas, em torno dos chamados Departamentos de Administração Geral.

O mérito dessa contribuição não decorre apenas do realismo com que WILLOUGHBY viu e caracterizou as duas classes de atividades, mas também da felicidade com que as nomeou. Com efeito, é o cientista social JOHN PFIFFNER, a quem os nossos “jovens turcos” e “cristãos novos”, recém-iniciados na matéria, já se referem com essa deliciosa semcerimônia advinda do conhecimento frugal — “O PfiFFner diz isto...” “Não concordo com o PfiFFner nesse ponto...” “E”, o PfiFFner dá os tipos de organização administrativa...” “Gosto mais do Walker do que do PfiFFner...” — é este claro e meticoloso tratadista, professor de Administração Pública da *University of Southern California*, que afirmou que seu colega WILLOUGHBY havia dado “no veio de uma terminologia feliz, ao descrever

as duas categorias de atividades, em que se empenham todos os departamentos” (1).

Duas leis fundamentais — testemunhas de que é possível existir uma ciência de organização — subordinam todas as empresas humanas — a da diversificação das funções e a do agrupamento dos trabalhadores, também denominadas, talvez com mais propriedade, divisão do trabalho e integração das atividades individuais. Essas leis estão presentes e atuantes na formação das unidades administrativas de qualquer nível. De fato, o agrupamento de dezenas ou centenas de pessoas em unidades básicas de trabalho, tais como “turmas”, “grupos”, “mesas”, “esquadrões”, “equipes”, e a combinação de tais unidades em conglomerados sucessivamente maiores, tais como seções, serviços, divisões, departamentos, etc., obedecem à influência conjunta, aparentemente antagônica, da especialização e da cooperação.

Sob o jugo dessas duas leis fundamentais, as empresas crescem fisicamente, ou melhor, tendem a reunir grupos cada vez mais numerosos de trabalhadores, à medida que o trabalho é dividido e subdividido.

As principais divisões de qualquer todo administrativo governamental são chamadas ministérios, no nível federal, secretarias, no estadual, e diretorias, no municipal. Não é necessário que me lembrem que essa nomenclatura varia, naturalmente, de país para país, assim como reflete a estrutura administrativa do Estado. Com êsses ou com outros nomes, porém, no Estado Unitário como no Estado Federal, as divisões primárias, ou principais, de cada sistema administrativo, ordinariamente têm por núcleo um dos propósitos dominantes do respectivo governo, como, por

(\*) Todos quantos leram com isenção e suficiente desembaraço no assunto a resposta do Prof. Morais Junior, lá sabem que a minha réplica nem sequer foi afetada pelas suas tentativas de ataque. Não é de admirar que assim haja acontecido porque o meu ilustre contendor exagerou a sua tendência a economizar argumentos. Além da sadia e louvável jovialidade de espírito, de que mais uma vez deu prova, nada apresentou êle que pudesse rarefazer ou afrouxar ou sequer modificar os torniquetes lógicos, em que coloquei os dois pontos em debate. Apesar disso, devolve mais uma resposta, que só não aparece na presente edição desta revista porque me estão dizendo que não devo sobrecarregá-la com dois artigos assinados. O Dr. Paulo Lopes Corrêa, cada vez mais enérgico em exigir pontualidade de seus colaboradores, resolveu que os leitores estão mais interessados na continuação desta série, do que na minha amável polémica com o Prof. Morais Junior.

Eis porque a prioridade foi concedida a este artigo.

Tempos bicudos! Até as polémicas estão sujeitas a racionamento...

(1) JOHN PFIFFNER — *Public Administration*, New York, 1935, pág. 57.

exemplo, o fomento e defesa da produção agrícola (Ministério da Agricultura), a promoção da educação pública (Secretaria da Educação), a defesa da saúde pública (Diretoria de Saúde Pública).

Até muito pouco tempo, essas divisões primárias de cada empresa governamental eram mais ou menos auto-suficientes. O nosso Ministério da Viação e Obras Públicas, por exemplo, estruturado à base do propósito dominante de ampliar, conservar e fiscalizar os meios de transporte e as vias de comunicação, comprava o material de que carecia, recrutava e selecionava o seu pessoal, fazia a sua contabilidade, etc., tudo isso segundo os métodos preferidos pelos seus dirigentes e especialistas, inteiramente à revelia dos métodos adotados nos demais ministérios. Acontecia mesmo que cada uma de suas subdivisões, o Correio, o Telégrafo, a Inspetoria Federal de Estradas de Ferro, a Estrada de Ferro Central do Brasil, tendia a ser, também, uma pequena autarquia, isto é, dispunha de poderes legais para comprar material, recrutar e administrar pessoal, contabilizar o próprio movimento, fazer a própria publicidade, elaborar o próprio orçamento, com inteira independência uma das outras.

O que se passava no plano federal igualmente ocorria no plano estadual e no plano municipal. Similarmente, em todos os países do mundo, as principais divisões do ramo executivo eram auto-suficientes, como ainda hoje continuam a ser, pelo menos daqueles que não se livraram até agora do tradicionalismo empírico.

Aquilo que hoje denominamos ciência da Administração Pública, brôto recente mas já vigoroso das Ciências Sociais, jazia informe no dinamismo dos fatos, inobservada pelos teorizantes da Ciência Política, geralmente mais preocupados com os aspectos jurídicos do que com os aspectos organizacionais do governo.

A pouco e pouco, muito lentamente, ora por exigência da especialização, ora pela presunção de economia, surgiu e acentuou-se a tendência de retirar dos departamentos verticais — designação genérica que inclui não somente os departamentos de propósito mas também os de clientela, os de material e os geográficos — certas atividades comuns a todos.

O advento dessa tendência impôs à consideração simultânea, dos administradores, na esfera

prática, e dos estudantes de Administração Pública, na esfera teórica, o problema da administração geral, que tanto mais claramente compreensível se torna, quanto mais propriamente se especifica a distinção fundamental existente entre as atividades principais ou funcionais, e as atividades auxiliares ou institucionais, que os órgãos governamentais executam.

Dissemos, no artigo anterior, que as atividades funcionais são as que determinados órgãos executam para realizar objetivos de governo. É a assistência aos enfermos, o ensino aos estudantes, no Ministério da Educação e Saúde; é a distribuição de mudas e sementes no Ministério da Agricultura; é o pagamento de pensões, a construção de casas para operários, no Ministério do Trabalho; é o patrulhamento de nossas costas, no Ministério da Marinha; é o transporte de correspondência, a transmissão de telegramas, no Ministério da Viação.

Por outro lado, já sabemos que as atividades institucionais são aquelas de que cada órgão necessita, afim de assegurar a própria existência e funcionamento como instituição.

A distinção é tão evidente, sobretudo depois que foi notada e descrita por Willoughby, que, a rigor, dispensa maiores esclarecimentos. Tôda gente que hoje estuda Administração Pública tem ou supõe ter uma idéia suficientemente clara sobre o que sejam atividades institucionais e atividades funcionais. Nem sempre, porém, as idéias coincidem nesse terreno e, às vezes, até se hostilizam mutuamente.

A tecnologia regimental do D.A.S.P., por exemplo, adotou a expressão *administração geral* para designar, genéricamente, o recrutamento, a seleção, o aperfeiçoamento e a administração de pessoal, e outras atividades afetas, no todo ou em parte, àquele departamento.

Neste particular, o D.A.S.P. se mostrou mais progressista, mais permeável às idéias novas, mais acessível à doutrina e à própria terminologia de WILLOUGHBY, do que os órgãos que, juntos ou isolados, desempenham igualmente funções auxiliares na organização administrativa federal, estadual e local dos Estados Unidos. Por se revelar capaz de assimilar rapidamente e aplicar um ensinamento tão moderno e, apesar disso, tão preconizado pelas autoridades, o D.A.S.P. merece

francos aplausos. *Per contra*, ao adotar a expressão *administração específica* para designar, além das atividades propriamente *funcionais*, ou substantivas, as atividades de arrecadação, guarda o desembolso dos dinheiros públicos, bem como as de aquisição, guarda a distribuição de material e as de contabilidade, a tecnologia regimental do D.A.S.P. se tornou flagrantemente heterodoxa, para não dizer incongruente. Nem por estarem a cargo do Ministério da Fazenda, a coleta, a guarda e o desembolso dos dinheiros públicos deixam de ser atividades tipicamente institucionais. Outro tanto se pode dizer, *mutatis-mutandis*, da compra de material e da contabilidade.

Com efeito, assim como a organização governamental não existe para comprar material, mas sim compra material para construir escolas, hospitais, linhas telegráficas, assim também ela não existe para arrecadar impostos, mas arrecada impostos para financiar as suas atividades principais — defesa nacional, proteção à vida e à propriedade, promoção do bem estar público e outras, que constituem a razão de ser dos governos.

Aliás, não há um só autor que admita expressamente ou sequer sugira, implicitamente ou por analogia, tal confusão — pois arrecadar e guardar os dinheiros públicos é atividade tão institucional como recrutar e selecionar os grupos humanos necessários aos diferentes departamentos da empresa governamental. WILLOUGHBY as engloba na sua bem achada fórmula *housekeeping activities* — atividades domésticas, concernentes à limpeza, conservação e funcionamento da casa.

Já se vê, pois, que não é impróprio insistir na distinção que existe, meridiana, entre as atividades que a administração executa afim de assegurar a própria existência e funcionamento (caso da arrecadação de impostos e da contabilidade), e as que ela executa afim de realizar os objetivos do governo.

Essas duas classes de atividades diferem entre si não apenas quanto aos propósitos a que servem, mas também, e sobretudo, quanto à sua própria natureza. As atividades principais ou funcionais variam de técnica e de processo, em cada departamento — é a medicina aqui, a engenharia além, e assim por diante — ao passo que as atividades institucionais são quase sempre similares, quando não absolutamente idênticas. Esta similitude, com indicar a desejabilidade do emprêgo de métodos e

normas tanto quanto possível uniformes na sua execução, descobriu a conveniência de serem elas integradas num sistema de departamentos de administração geral.

Relativamente às operações de contabilidade e às atividades informativas e documentais, o bom senso recomenda uniformidade de métodos por conta própria, com ou sem achegas de técnicos, com ou sem ajuda de organogramas e fluxogramas. Pois não é necessário conhecer de cór os 16 princípios de organização de MELLEROWICZ, nem distinguir entre WILLOUGHBY, autor de *The Nature of the State*, e WILLOUGHBY, autor de *The Government of Modern States*, para que o sujeito saiba que a uniformidade de métodos contábeis, uniformidade que deve compreender até as demonstrações financeiras, é prática de todo em todo preferível.

Se, em relação a outras atividades institucionais, a padronização de métodos não assume, na intuição de cada um, a mesma importância líquida, nem por isso é menos recomendável, do ponto de vista do rendimento, que sejam todas elas executadas tão uniformemente quanto possível. A eficiência do trabalho, a economia das operações, a comparabilidade dos serviços e das realizações advogam fortemente a padronização de métodos para todas as atividades institucionais.

E' bem de ver que contra essa padronização se insurgem, desde logo, sérias dificuldades, a menor das quais não será, de certo, a oposição ferrenha dos próprios órgãos incumbidos de executar os propósitos da Administração Pública.

Para citar apenas os exemplos mais conspícuos, lembremos a resistência encontrada no Governo Federal Americano pela *Civil Service Commission*, pelo *Bureau of the Budget* e pela *Procurement Division* e, no Governo Federal Brasileiro, pela antiga Comissão Central de Compras, pelo atual Departamento Federal de Compras e, sobretudo, pelo Departamento Administrativo do Serviço Público.

A teoria realça e a prática demonstra a conveniência da centralização das atividades institucionais, com o que se aumenta a sua eficiência, por um lado e, por outro, se reduz o seu custo. Nem por isso, todavia, os ministérios, ou as unidades correspondentes na administração estadual e municipal, aceitam de boa sombra que outros órgãos, subordinados a outros ministérios, ou mesmo ao

chefe executivo, executem para êles as suas *atividades domésticas*.

Tantos e tais são os atritos que a centralização das atividades institucionais ocasiona, particularmente quando em órgãos ministeriais, como é o caso do nosso Departamento Federal de Compras, que, para obviar êsse inconveniente, os autores preconizam o agrupamento de tais atividades em departamentos de administração geral, diretamente subordinados ao próprio chefe executivo.

Uma das razões por que deve competir ao chefe executivo a gerência direta das atividades institucionais (também chamadas *adjetivas* pelos técnicos do D.A.S.P.), consiste no reconhecimento pragmático de que a conveniência da centralização seria grandemente prejudicada pelos atritos de hierarquia, inevitáveis no caso de se conferir ao ministério A, por exemplo, o poder de selecionar pessoal, comprar material, planejar, organizar serviços para os ministérios B, C, D, etc.

Essas considerações urdem o argumento lógico mais poderoso a que se possa recorrer para preconizar a existência dos Departamentos de Administração Geral imediatamente subordinados ao chefe executivo, como o D.A.S.P. ao Presidente da República.

Alguns dos autores que teem tratado do assunto falam na necessidade de um departamento de ad-

ministração geral da chefia executiva, incumbido de realizar, para toda a administração, inclusive para as comissões, juntas, conselhos e institutos também diretamente subordinados ao chefe executivo, algumas das atividades institucionais, nomeadamente a administração financeira, a administração de pessoal e a administração de material.

O Professor HARVEY WALKER ocupa a posição mais extremada dessa corrente, pois chega a propor e defender a existência de um departamento de administração geral incumbido de todas — absolutamente todas — as atividades institucionais, desde a limpeza e conservação dos edificios e recintos de trabalho, até o assessoramento legal, com escala pela arrecadação, guarda e desembolso dos dinheiros públicos, etc., etc.

No momento em que escrevo estas notas, infelizmente não disponho do tempo que seria necessário para examinar, detida e comparativamente, os Departamentos de Administração Geral de WILLOUGHBY, BUCK, PFIFFNER, WALKER e WHITE. Mesmo que dispusesse, o exame tornaria muito extenso o presente artigo.

O assunto comporta desenvolvimento integral e constitue matéria suficientemente relevante para ser tratada em capítulos vindouros desta série.

