

# UM CASO CONCRETO

CELSO DE MAGALHÃES  
Técnico de Administração

**P**EDIRAM-ME que tratasse objetivamente dum problema de organização, para que tivessem uma idéia da técnica de trabalho, os iniciantes nessa especialidade.

Vou procurar atender ao pedido, tomando para tema um estudo a respeito da Marinha Mercante.

\*  
\* \*

A Marinha Mercante pode ser encarada sob duplo ponto de vista :

- a) é meio de transporte ;
- b) é reserva militar .

Relativamente ao transporte, seu papel é extraordinariamente importante, dado que ela assegura o tráfego comercial, complemento indispensável da agricultura e indústria.

Na qualidade de reserva militar, seu papel é decisivo nos choques armados, pois, sem ela, as grandes movimentações de tropas e materiais bélicos seriam praticamente impossíveis, o que dificultaria os grandes planos logísticos para solução de problemas estratégicos vitais.

A Marinha Mercante é um todo e, como tal, deveria aparecer no mecanismo econômico e no sistema de defesa nacional ; todavia, não é isto que sucede.

Com efeito, várias são, atualmente, as entidades que superintendem serviços da Marinha Mercante.

Em primeiro lugar se coloca o Ministério da Viação e Obras Públicas, com o Departamento Nacional de Portos e Navegação, cujas atividades podem ser assim resumidas :

- a) estudar e projetar obras de melhoramento de portos e vias navegáveis ;
- b) estudar o regime dos mares e correntes d'água ;
- c) superintender ou fiscalizar administrações de portos ;
- d) orientar a contabilidade de portos e navegação ;

e) fazer a estatística do material a ser adquirido no estrangeiro ;

f) propor medidas para evitar guerra de tarifas ;

g) acompanhar e fiscalizar as atividades da navegação em regime autônomo ;

h) opinar em aforamentos de terrenos de marinha .

Logo após, na importância de sua interferência, e no mesmo Ministério, coloca-se a autárquica Comissão de Marinha Mercante, cujas atribuições são estas :

- a) organizar tabela de tráfego ;
- b) fixar linhas de navegação para cada empresa ou armador ;
- c) determinar escalas, ajustes, tonelagem utilizável ;
- d) fixar tarifas obrigatórias ;
- e) subvencionar serviços deficitários ;
- f) autorizar a compra de material de importação ;
- g) conceder licença para viagens extraordinárias ;
- h) arrecadar rendas e impor multas .

O Ministério da Marinha, por sua vez, cuida dos negócios da Marinha Mercante, através de quatro departamentos seus :

- a) Estado Maior da Armada ;
- b) Diretoria da Marinha Mercante ;
- c) Diretoria do Ensino Naval ;
- d) Diretoria de Navegação .

E, por intermédio dessas entidades,

- a) regula o emprêgo dos navios mercantes nas operações de guerra ;
- b) superintende a polícia naval ;
- c) inscreve embarcações, faz vistorias, inspeciona, licencia ;
- d) cuida do socorro marítimo ;

- e) permite a instalação de estaleiros e oficinas, ou a realização de obras sobre águas;
- f) faz exames e alista todo o pessoal das tripulações;
- g) expede cartas de habilitação profissional;
- h) fiscaliza o serviço de praticagem dos portos, rios e canais;
- i) instala e conserva os faróis e balisamentos;
- j) regula aparelhos e instrumentos de navegação;
- l) impõe e arrecada multas;
- m) opina nos pedidos de aforamento dos terrenos de marinha.

O Ministério da Educação e Saúde também jurisdiciona serviços da Marinha Mercante, por meio da Saúde dos Portos, cujas atribuições são:

- a) verificar o estado de saúde dos passageiros e tripulantes;
- b) examinar as condições de higiene a bordo;
- c) procurar fatores que facilitam transmissão de doenças;
- d) pôr em execução medidas para impedir o surto de doenças transmissíveis;
- e) fornecer passes sanitários às embarcações.

O Ministério da Fazenda (alfândegas), o Ministério da Justiça e Negócios Interiores (Polícia Civil), o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Imigração e Legislação Social), cada um através de órgãos próprios, também exercem parcela de autoridade sobre a Marinha Mercante.

Nisto consiste a primeira fase do trabalho do técnico — verificar o que existe a respeito do assunto; é o LEVANTAMENTO.

\*  
\* \*

A seguir começa a fase de CRÍTICA ou ANÁLISE: é preciso verificar se o que existe está bem disposto, ou se apresenta defeitos.

Como toda organização, a Marinha Mercante deve obedecer a princípios científicos ensinados pela Ciência da Administração. Entre êstes, coloca-se, em primeiro lugar, o velho princípio da *divisão do trabalho*.

Ora, na Marinha Mercante há problemas que interessam:

- à Marinha de Guerra;
- ao Exército;

- ao Comércio e Indústria;
- aos Serviços de Portos;
- à Saúde Pública;
- ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;
- às Alfândegas;
- à Polícia.

São assuntos de defesa e segurança nacional, de fomento e distribuição de riqueza, de ordem pública, de proteção à saúde, de preservação de rendas, de aspectos tão diversos que não poderiam, evidentemente, caber a uma só entidade, incapaz de lhes dar o devido tratamento.

Êstes assuntos são eminentemente técnicos; carecem do apóio de uma vasta organização para que se exerçam individualmente, pois reclamam o auxílio indispensável de inúmeros recursos.

Só para atender, por exemplo, aos reclamos do Comércio e da Indústria, fixando tarifas, distribuindo praças, estabelecendo linhas de transporte, etc., há que existir um organismo adequado. O mesmo acontece com todos os outros.

De acôrdo com o princípio da *divisão do trabalho*, que aquí melhor se diria *distribuição*, cada assunto deve ser realmente entregue ao órgão técnico especializado para resolvê-lo, como ora se vem fazendo.

Assim, à primeira vista, parece que a Marinha Mercante está muito bem estruturada na sua organização atual.

\*  
\* \*

Se a Ciência da Administração adota como princípio básico o da *divisão do trabalho* (distribuição, no nosso caso), também ensina que a adoção desse princípio exige imediatamente a adoção de outro sem o qual de nada valerá o primeiro, ou, até mesmo, resultará prejudicial: o trabalho dividido, distribuído, deve ser *coordenado*.

Por êste outro princípio da *coordenação de esforços* é que se evitam atritos, perdas de energia, atividades paralelas, a anarquia, a desorientação dos serviços. Trabalho dividido ou distribuído precisa ser coordenado. E' um profundo erro técnico desprezar êste imperativo de ordem científica; quando o fazem alguns, a organização resulta ineficiente, danosa mesma ou, para ser mais incisivo — não há organização, porque organização pressupõe harmonia de funcionamento.

Nos serviços da Marinha Mercante não existe coordenação. Cada entidade responsável por um dos setores, age independentemente, ignorando ou fingindo ignorar a existência das demais; e quando assim não sucede, deve-se o fato mais ao bom senso do administrador, que a imposições legais inexistentes.

A Marinha Mercante, deve, pois, ser estruturada em novas bases.

\*  
\* \*

Terminado o trabalho de análise e crítica e reconhecida a necessidade de uma reestruturação, vai começar a terceira fase, aquela a que se dá o nome de — PLANEJAMENTO.

Na estruturação dos grandes órgãos administrativos, o critério adotado é o da departamentalização, valendo o neologismo pelo processo de dispor, em departamento, todos os serviços que tenham ligação imediata com o fim a atingir.

Um Ministério, seja da Fazenda, da Guerra, ou da Agricultura, obedece ao princípio da departamentalização; em cada um deles se reúne tudo quanto é necessário para realizar o objetivo visado.

Assim, na Guerra, por exemplo, há serviços de saúde, de educação, de indústria e transporte, de relações exteriores — tudo, porém, intimamente ligado à preparação bélica das forças de terra, o que constitui o objetivo único do referido Ministério.

Mas a departamentalização é um processo nem sempre aconselhável, pelo aspecto anti-econômico que apresenta: há um Ministério de Educação, com professores, escolas, normas e métodos para ministrar ensinamentos, isto é, traçados já com o fim exclusivo de instruir e educar. Para isto existe uma aparelhagem custosa, montada com sacrifícios e para a qual se faz mister ainda uma grande utilização especial.

Assim sendo, pareceria melhor — se outras razões em contrário não existissem — que todos os outros setores da administração, Exército inclusive, se servissem desse equipamento já montado e em plena atividade, para instruir e educar a sua gente, invés de gastar dinheiro público naquilo que o público já comprou, embora destinado a outra esfera de administração.

Não obstante, ao lado desse inconveniente, apresenta a departamentalização a grande vantagem de permitir a aplicação integral do princípio da *coordenação de esforços*, razão maior de sua existência.

Dentro do Ministério da Guerra, por exemplo, tudo é imediata e facilmente coordenado para conseguir rápida e eficiente preparação bélica das forças armadas. E, assim, nos outros Ministérios.

Ora, os serviços da Marinha Mercante precisam de coordenação, sem o que resultam ineficientes; seria, pois, de concluir que a Marinha Mercante deveria constituir um departamento especial, onde se concentrasse tudo quanto indispensável fôsse ao exercício de suas atividades.

Todavia, este processo — o mais simples — vai colidir com os interesses de outros departamentos, pois, tendo muitos setores da Administração Pública seus negócios correlacionados com os da Marinha Mercante, precisam cuidar diretamente deles, sem o que falhará a respectiva organização departamental.

Por este motivo, acrescido de outro também relevante — o aumento das despesas com os novos equipamentos — o processo de departamentalização não convém aos interesses da Marinha Mercante.

\*  
\* \*

A coordenação de esforços constitui uma das atribuições mais importantes daquilo a que já se convencionou chamar de — *chefia executiva*.

Há quem estranhe o emprêgo desta expressão — *chefia executiva*, alegando que não existe chefe sem autoridade, isto é, chefe sem capacidade para executar. A objeção não procede: nos regimes parlamentares, o Chefe do Estado não é um chefe executivo. Há uma grande diferença entre as atribuições do rei Jorge VI e as de Mr. Churchill.

E' exato que uma das principais funções do chefe executivo é a de coordenar todos os esforços esparsos, orientando-os conforme a finalidade a atingir.

Quando falta no órgão um chefe executivo, há de faltar infalivelmente a coordenação, pois que o agente é sempre indispensável ao exercício da função, qualquer que ela seja.

Na Marinha Mercante não há coordenação de esforços porque ali não existe uma *chefia executiva* necessária à aplicação desse princípio científico.

A *chefia executiva* é uma entidade que se sobrepõe a todas as demais indispensáveis à consecução de um dado objetivo, orientando-as; portanto, a *chefia executiva*, dentro da Marinha Mercante, seria uma entidade encarregada de superin-

tender-lhe os respectivos serviços, canalizando todos os esforços para a finalidade comum.

A Marinha Mercante precisa dessa entidade superior a cuja autoridade se subordinem quaisquer órgãos que com ela se correlacionem, tenham interesse.

Contudo, uma chefia executiva singular é incompatível com a própria estruturação da Marinha Mercante, de vez que seus assuntos se diluem por muitos departamentos da Administração. Não seria assim possível subordinar a Marinha Mercante a um indivíduo encarregado de superintender-lhe, como chefe executivo, todos os serviços — salvo o caso da departamentalização, já afastado.

Mas a chefia executiva não se exerce apenas através de um órgão singular, isto é, por intermédio de um só indivíduo; também existem as chefias constituídas por órgãos colegiais, por grupos de pessoas, cujas deliberações têm a força das decisões executivas: conselhos, comissões...

A forma de comissão não parece aconselhável para órgão de caráter permanente; só se deveria adotar esse tipo de chefia executiva, quando se tratasse de situações transitórias a exigirem atividades de duração curta ou limitada.

O termo — comissão — dentro da praxe administrativa brasileira, já tinha sentido próprio, encaixado, bem diferente do — *commission* — do direito americano, donde parece ter provindo o uso atual.

E' por este motivo que um órgão permanente e autárquico, como é a atual Comissão de Marinha Mercante, tem se prestado a muitas confusões, conseqüência da técnica defeituosa do nome: — quando se fala em comissão, sempre se pensa que é coisa para acabar logo.

Pois bem; não sendo aconselhável usar o título de comissão — mesmo porque já existe um órgão assim denominado e que deve continuar a existir — a chefia executiva para superintender os negócios da Marinha Mercante seria então do tipo *board*, criando-se, para isso, o *Conselho da Marinha Mercante*, cujos membros seriam escolhidos de modo a que ali tivesse representação cada entidade interessada.

Contra esse Conselho poderia surgir a objeção de comportar muitos elementos, o que demoraria a solução dos problemas. A objeção não procede: até em assuntos de guerra, onde se exigem rapidez e precisão, há reuniões de dezenas de pessoas, sem nenhum prejuízo para o que se debate e decide.

Um Regimento elaborado com habilidade técnica evitaria conflitos e delongas, mas... *it is another story*...

Assim teria concluído o técnico, na fase final de seu trabalho, origem que seria de novos trabalhos complementares.

Em organização, a seqüência não tem fim.