

sidades de Califórnia e Minnesota; pela "Litauer Graduate School of Public Administration", da Harvard; e pela "American University", de Washington. Nessas e em muitas outras escolas se constituíram grandes centros de estudos, onde são feitas as pesquisas mais interessantes e de onde se irradiam as mais modernas teorias e, muitas vezes, as soluções para os problemas de maior complexidade, no campo da administração pública.

Tem sido, portanto, merecedora de encômios a política adotada pelo governo brasileiro, de enviar, sistematicamente, todos os anos, funcionários àquele país, para realizarem cursos em universidades e estágios em repartições. As linhas mestras dessa política foram traçadas pelo decreto-lei número 776, de 7 de outubro de 1938, que dispõe, de um modo geral, sobre o programa de aperfeiçoamento do pessoal através de viagens ao estrangeiro. As vantagens dessa iniciativa já se fizeram sentir, e muitas das observações colhidas naquele país resultaram na transplantação ao nosso clima administrativo, de grande número de práticas e de exemplos que mereciam, realmente, ser seguidos.

As despesas com que o Estado terá que arcar, para a realização dessa política, exigem uma seleção muito cuidadosa dos elementos a serem enviados. De ano para ano, o processo de seleção tem sofrido modificações, visando sempre a obtenção de um resultado cada vez melhor. No ano em curso, foram introduzidas as seguintes inovações:

- a) a extensão dessa oportunidade aos extranumerários;
- b) o oferecimento dessa oportunidade aos servidores que obtiveram as melhores classificações em alguns dos cursos de administração da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P.;
- c) o processamento da seleção dos candidatos em duas fases distintas, constando a pri-

meira de prova de conhecimentos básicos da língua inglesa, e a segunda, de curso especial de seleção e preparação;

- d) o desligamento dos candidatos aprovados na primeira fase da seleção, de seus respectivos encargos no serviço público, para consagração de tempo integral ao curso de seleção e preparação, referido no item anterior.

A realização de um curso especial de seleção e preparação, atendeu plenamente aos seus objetivos, pois, se por um lado, permitiu uma seleção mais acurada dos candidatos, por outro, deu-lhes, de modo sistemático, conhecimentos preparatórios de grande utilidade para os estudos que teriam de fazer nos Estados Unidos. Como se tratava de um grupo heterogêneo (técnicos de administração, oficiais administrativos, bibliotecários e arquivistas), o curso teve que ser planejado de molde a atender ao interesse de todos, versando, portanto, sobre as seguintes disciplinas: Inglês, História e Geografia Brasileira, Evolução Econômica do Brasil, Educação Comparada, e Administração Comparada. Além disso, foram promovidas pela Divisão de Aperfeiçoamento, de acordo com a especialização de cada candidato, visitas a repartições e serviços, bem como entrevistas com servidores que já tivessem ido aos Estados Unidos, com o duplo objetivo de dar aos candidatos um conhecimento mais completo sobre os problemas que iriam estudar e de proporcionar-lhes informações mais detalhadas sobre o meio americano.

Os resultados obtidos com a ida de servidores ao estrangeiro constituem um seguro prenúncio de que essa política continuará a ser seguida e de que será cada vez maior o número de pessoas às quais será dada essa grande oportunidade de se aperfeiçoarem para melhor poderem servir à administração nacional.

Oitava reunião mensal de 1943

"Planejamento do trabalho governamental"

"Planejamento do trabalho governamental" foi o título da conferência que serviu de tema à oitava reunião de estudos de 1943, da série que a D.A. do D.A.S.P. vem cumprindo desde janeiro do ano transato.

Falou o Sr. Benedicto Silva, diretor da Divisão

da Receita da Comissão de Orçamento, do Ministério da Fazenda, que disse:

"Como todo processo complexo, o de organizar alguma coisa realiza-se através de certas etapas. Em outras palavras — pressupõe um ponto de partida, pontos intermediários e um ponto terminal. Não é necessário que o obser-

vador possua a competência especializada de um Copley, nem o talento administrativo de um Couto de Magalhães, nem a imaginação milionária de um Monteiro Lobato, para determinar essas etapas. O simples funcionamento dos sentidos, aliado a uma pequena capacidade de coordenar as reminiscências, habilita-o a traçar, abstratamente, o roteiro ao longo do qual uma organização surge, sobrevive e entra em atividade.

Onde começa esse roteiro? Ou melhor: qual é a primeira etapa do processo organizacional? Ainda que a questão já não estivesse respondida na literatura pertinente (1), bastaria concentrar-se nela por alguns instantes, para que o pesquisador chegasse à evidência de que a etapa inicial do processo de organizar alguma coisa, não importa o quê — uma repartição, uma emboscada ou uma festa — consiste em definir claramente o objetivo. De fato, a fixação do objetivo é a *estaca zero* do processo. Trata-se de um ponto de partida tão lógico, que parece derivar, necessariamente, da natureza das coisas, como as leis de Montesquieu. Mesmo as organizações mais estranhas, como aquela “Sociedade para a descoberta do homem”, de Alexis Spiridonovitch, o intelectual europeu que sofria crises de “tortura cósmica” e costumava indignar-se “sem saber ao certo porque”, não fogem à condição de surgir sob o signo de um objetivo certo. Organização sem finalidade conhecida e definida, ainda que possa existir, será, quando muito, sociedade de maníacos e delirantes, nunca associação de esforços concientes.

Mas não basta definir, por alto, o propósito da organização: cumpre defini-lo precisamente. Se, por exemplo, o objetivo for a construção de uma usina hidro-elétrica, será necessário mencionar certos limites — pelo menos a capacidade desejada e o local. Quando define assim, *ab initio* e precisamente, o intuito da empresa, além da propriedade lógica do procedimento, o homem conjura o grande perigo que, na vida de qualquer organização, representa um erro de origem. Com efeito, se a coisa organizada vem a funcionar mal em virtude de um erro de origem, raramente se atenta na verdadeira causa. As falhas são levadas à conta de fatores acessórios. O erro de origem, não evitado oportunamente, talvez porque escapasse à percepção do organizador, é a última coisa em que alguém pensa quando procura isolar os motivos por que determinada empresa não funciona bem.

A segunda etapa do processo organizacional consiste na nomeação ou constituição de um diretor, uma autoridade responsável, alguém, enfim, que se incumba de realizar o objetivo. Observe-se qualquer organização em fase de nascimento: ver-se-á que, de fato, depois de definido o objetivo, o segundo passo é a constituição da autoridade diretora. Ao fundar um clube de futebol, caso em que a fixação do objetivo está implícita na existência de grupos similares, primeiro se fixam as finalidades e depois se constitui a diretoria. Esta segunda etapa oferece, igualmente, oportunidade ao organizador para aplicar os critérios sancionados pela moderna teoria da organização. Se a realização do objetivo demandar direção técnica, como seria o caso da construção e montagem de uma usina geradora de energia, cumpre que a escolha do dirigente obedeça ao princípio da homogeneidade. O bom senso adverte, assim como a observação tem demonstrado repetidas vezes, que a eficiência de qualquer empresa se relaciona umbilicalmente com a homogeneidade do trabalho em execução, do processo

usado e do propósito em mira. Quanto mais homogêneo for o trabalho — como no caso de exigir principalmente esforço físico e movimentos braçais dos trabalhadores; ou o processo usado, como no caso de requerer a prática de um só ofício; ou o propósito em mira, como no caso da construção de uma usina elétrica — tanto mais fácil será imprimir eficiência às atividades da empresa (2). Assim como seria obviamente contraindicado entregar a gerência da carpintaria ao fotógrafo, similarmente é absurdo escolher pessoa leiga para dirigir trabalho que, pela própria definição, exija direção técnica especializada. Na administração pública e, também, na particular, é mais ou menos freqüente a investitura de leigos em cargos de direção de órgãos técnicos. Explica-se o fato pela ignorância reinante em matéria de racionalização do trabalho e, em igual medida, pelas imposições políticas, interesses e conveniências, de famílias ou grupos. Dias virão, porém, em que ninguém se lembrará de nomear leigos para dirigir atividades técnicas, assim como nenhum leigo, ainda que convidado, se atreverá a aceitar a direção de tais atividades.

A terceira etapa do processo organizacional consiste em determinar a natureza e o número das unidades especializadas, em que deva ser dividido o trabalho. Esta etapa envolve difíceis problemas de organização, porque o número e a natureza das divisões dependem da envergadura da empresa, das facilidades tecnológicas disponíveis, do estágio de desenvolvimento social e ainda de vários outros fatores. Em 1872, quando o Brasil realizou o primeiro recenseamento geral, não havia máquinas para apuração mecânica das informações. Ninguém pensaria, então, em introduzir na estrutura do serviço censitário uma divisão mecanográfica para tratamento dos dados. Já em 1920, quando se realizou o quarto recenseamento, a existência de tal divisão impôs-se automaticamente.

A quarta etapa, finalmente, vem a ser o estabelecimento de um sistema de autoridade entre o diretor e as unidades de trabalho integrantes da empresa. Esta última etapa é, por assim dizer, a prova de fogo da capacidade profissional do organizador. Para vencer as dificuldades aí envolvidas, não lhe basta empregar esforços proporcionais aos exigidos pelas três primeiras. O interesse da teoria da organização concentra-se principalmente na quarta etapa, diz Gulick, pois o fim da estrutura de autoridade ou hierarquia, então estabelecida, é habilitar o diretor a efetivar o propósito da empresa, mediante a dinamização e a coordenação dos esforços dos dirigidos. Por meio dessa estrutura de autoridade é que o dirigente põe em marcha, coordena e controla as unidades de trabalho, enquanto desempenha a tarefa conciente de levar a efeito a realização do objetivo.

Definido o propósito, constituída a diretoria, determinado o número e a natureza das respectivas divisões, articulado tudo isso num sistema de autoridade — isto é, vencidas as etapas do processo — tem-se finalmente a entidade complexa, a empresa, a organização. Importantes embora, a certeza de objetivo e a combinação adequada de órgãos não asseguram à empresa, entretanto, — por si sós — o funcionamento satisfatório. Aqui sobrevém o problema de dividir a massa total de trabalho, escalar as suas diferentes fases e planejar a parte atribuída a cada unidade. E' neces-

(1) LUTHER GULICK, *Papers on the Science of Administration*. — COMSTOCK GLASER, *Administrative Procedure*.

(2) LUTHER GULICK, *op. cit.*

sário decidir o que fazer primeiro, o que fazer depois, como executar cada operação. Afim de que as atividades se coordenem e os resultados se aglutinem útilmente, cumpre subordiná-las a um desígnio central, a uma idéia guiadora, que desempenhe, em relação ao trabalho da empresa, papel idêntico ao que é desempenhado, no caso de uma ponte, pelo respectivo projeto de construção. Sem este planejamento prévio, ainda que as operações se sucedam em seqüência lógica, isto é, ainda que, como na hipótese da construção de uma ponte, o trabalho comece pelos alicerces e termine pelo revestimento do leito, será inevitável grande desperdício de tempo, determinado pela ausência de coordenação dos esforços.

Quando nos voltamos para a empresa pública, pronto percebemos que seus objetivos são variados e numerosos. Impossível, pois, realizá-los sem dividi-los e atribuí-los a um grupo suficiente de responsáveis. Além do problema de coordenar, dentro de cada unidade administrativa, os trabalhos subordinados, concorrentes para a realização dos objetivos parciais do governo, a empresa pública ainda se vê a braços com o problema infinitamente mais complexo de imprimir unidade de ação aos esforços dos seus diferentes órgãos. A coordenação interna do trabalho de cada unidade administrativa, bem como a tarefa superior de combinar as atividades dos vários ministérios e demais órgãos, de modo que elas se somem, adquiram uma fisionomia geral e formem uma economia interna coerente, bem articulada, tal como as engrenagens de um relógio, dependem essencialmente de planos prévios. A elaboração destes planos supõe uma técnica especial. Admitida a existência de uma técnica de planejar o trabalho governamental, podemos então arriscar algumas indagações: A que princípios deve obedecer o que se incumba dessa tarefa? Haverá regras próprias, aplicáveis a esse tipo de planejamento? Em caso afirmativo, que regras serão essas?

Segundo Harvey Walker (3), o planejamento do trabalho, num Estado ideal, deveria começar pela definição clara dos propósitos do governo por parte do chefe executivo, o qual dirigiria mensagens ao corpo legislativo sobre a necessidade, a conveniência e a oportunidade da realização de cada um. O legislativo examinaria, alteraria, se fôsse o caso, ou aprovaria sem alterar, as propostas recebidas e criaria as estruturas administrativas necessárias. A tarefa de ger-las ficaria inteiramente a cargo de administradores especializados.

Trata-se de um esquema ideal. Como observa o citado autor, a sua adoção pressupõe governos cujas autoridades executivas e legislativas sejam capazes de desempenhar, com visão clara e segura, amplas funções de planejamento. Ora, geralmente, os políticos eleitos para os ramos executivo e legislativo não revelam inclinação nem capacidade para a organização científica do trabalho, pelo que começam por ignorar e violar os princípios de planejamento aplicáveis na administração pública.

Com efeito, afora o tipo de organização administrativa chamado "city-manager plan", introduzido na governança de numerosas cidades americanas a partir de 1908, os negócios públicos ordinariamente não são objeto de planejamento científico — muito menos na forma idealizada pelo referido cientista social. Sabe-se que o "city-manager" é um administrador profissional, que conhece os princípios de organização do trabalho tão bem quanto o bom médico a arte de curar; também recebe treinamento científico para

exercer as respectivas funções. O governo das cidades que adotam o "city-manager plan" compõe-se de um conselho eleito e um administrador nomeado. O conselho é eleito pelo povo, escolhidos os seus membros dentre os cidadãos mais conceituados. O "city-manager", ou seja o administrador, o gerente da cidade, é selecionado e nomeado pelo conselho dentre um número indefinido de candidatos. O provimento do cargo faz-se por concurso, o qual, anunciado em todo o país, geralmente atrai muitos pretendentes — jovens recém-egressos das universidades, *city-managers* de cidades menores, e outros administradores profissionais. A escolha independe da filiação política e da naturalidade do candidato.

Quando o cientista social, desencantado do que vê nas sociedades políticas reais, se refugia nos Estados intangíveis de sua própria criação, como tantos têm feito, de Platão a Samuel Butler, os seus ensinamentos para logo se esvaziam de utilidade prática. E' que o pensador emigra para a Utopia; as soluções que então propõe, mesmo quando fascinantes, às vezes são aplicáveis somente a sociedades fictícias. A nós, estudantes da teoria da organização, só remotamente poderá interessar o mecanismo do planejamento do trabalho governamental num Estado imaginário. E' preciso, decerto, não ignorar a fecundidade das utopias. Um mapa-mundi sem a Utopia, declarou certa vez Oscar Wilde, não é digno de consideração, porque omite justamente o país em que a humanidade está sempre desembarcando e de onde, ao desembarcar, vê mais longe outro país melhor, para o qual se dirige. Queria o poeta dizer que o progresso humano é, nada mais, nada menos, do que a realização das utopias. Por outro lado, fechar os olhos à realidade é insensatez. De acordo com o velho e precavido Macaulay, sempre porejante de bom senso, mais valeria, por exemplo, um alqueire de terra nos pantanais de Mato Grosso, do que um principado na Utopia. Apreciemos criticamente o arroubo de Oscar Wilde, cheio de generoso idealismo, mas repudiemos também o bom senso prosaico de Macaulay. Não devemos permitir que nenhum Thomas More nos arrebate, com a magia de suas construções perfeitas, porém ilusórias — em todo caso, remotas — às altiplanuras da Utopia. Podemos aspirar ao Ideal, mas não devemos perder de vista o Real. Se as visões do sonhador impetente, apesar de sedutoras, nos podem tornar inaptos para a ação esclarecida, o prosaísmo maciço do realista irredutível também nos pode fazer descrentes ou mercenários. No caso, um meio termo oscilante entre a utopia e a realidade, será talvez a conduta mais indicada — sobretudo do ponto de vista de quem estuda Administração Pública para aplicação prática. Suficientemente flexível para nos permitir umas escaramuças à D. Quixote, e ao mesmo tempo bastante sensata, para nos manter em amistosa ligação com Sancho Pança, esta política nos auxilia a tentar descobrir o melhor meio de planejar o curso dos negócios públicos no Estado efetivo, tal como existe em nossos dias.

Se observarmos qualquer governo na intimidade, veremos que tudo quanto fazem seus órgãos tem por fim ou continuar atividades já existentes, relacionadas com objetivos em realização, ou iniciar atividades novas, pertinentes a objetivos apenas definidos. A qualquer momento, a massa de trabalho que um governo pretenda ou espere executar

(3) *Public Administration in the United States of America.*

pode ser dividida dicotômicamente: trabalho antigo, já montado, como sejam os serviços postais e telegráficos, e trabalho novo, apenas programado, como seria a criação e instalação de uma escola de administração pública, para treinamento dos futuros prefeitos dos municípios brasileiros. É óbvio que a execução de qualquer tipo de trabalho, antigo ou novo, repetitivo ou diferenciado, demanda planejamento prévio.

O planejamento de trabalho já em curso, como sejam, por exemplo, os serviços de educação e saúde, deve caber especificamente aos órgãos responsáveis pela sua execução (4). Dentro do Departamento de Saúde, compete ao Serviço de Fiscalização da Medicina planejar as campanhas anuais necessárias à efetivação de suas finalidades; ao Serviço de Leprosia, a construção de novos leprosários e a ampliação dos atuais, bem como todas as medidas destinadas, por um lado, a prevenir a propagação da moléstia e, por outro, a assistir e proteger as suas atuais vítimas; e assim por diante. Similarmente, no Departamento de Educação, cada órgão deverá ter o dever, se não a liberdade, de planejar, oportunamente, o próprio trabalho para cada período vindouro. É evidente que, em circunstâncias ordinárias, ninguém conhece melhor do que o próprio chefe as necessidades de sua repartição. Presume-se que ele saiba o que é preciso fazer para manter em bom pé de eficiência os serviços a seu cargo. Não há dúvida de que, na Administração Federal por exemplo — ninguém sabe melhor do que o respectivo diretor que ampliações, retificações e reparos deverão ser feitos na rede do Serviço de Águas do Distrito Federal, para que este corrija os defeitos atuais, evite a sua repetição e atenda às necessidades crescentes da Capital. Deve, pois, caber-lhe a responsabilidade do planejamento do trabalho correspondente. Agora, a decisão final sobre a adoção dos planos parciais de trabalho, mesmo perfeitos e plenamente justificados, não deve tocar às autoridades diretamente responsáveis pela sua execução. Tal decisão cabe, em última análise, embora muitas vezes só teoricamente, aos representantes do povo.

Sabemos que todas as funções do Estado convergem para um fim superior permanente — proteção à comunidade politicamente organizada. Na prática, porém, este objetivo se fragmenta em centenas de propósitos parciais, que compreendem desde a defesa nacional e a segurança pública, até o seguro social, o fomento agrícola, etc. Todo governo tem assim que resolver, diariamente, o problema de coordenar as atividades dos diferentes órgãos ou sistemas de órgãos incumbidos da realização de seus propósitos. Para que os diferentes órgãos, articulados entre si, formem de fato um todo harmônico, uma empresa coerente por dentro, é indispensável articular também os seus planos de trabalho. Consolidar os programas parciais de ação num programa geral de trabalho, fundir, por exemplo, os planos dos vários Ministérios num só plano central do Governo da União, eis a parte que deve caber necessariamente ao chefe executivo. No desempenho de uma das funções mais importantes do seu cargo, o chefe executivo examina criticamente — e em conjunto — os projetos e planos de cada ministério, ajusta-os uns aos outros, faz adaptações aqui, cortes ali, ampliações e até eliminações. Nessa fase do planejamento do trabalho, os projetos parciais devem ser apreciados relativamente, isto é, aceitos ou recusados, ampliados ou comprimidos, de acordo com o critério da máxima vantagem social. É então que o chefe executivo tem oportunidade de

revelar os seus predicados de líder de um povo, de estadista e de árbitro supremo do interesse coletivo.

Freqüentemente acontece que determinado plano parcial de trabalho, quando examinado em relação aos demais, não apresenta a mesma importância que o órgão interessado lhe atribue. É provável que, para o diretor do Serviço de Águas, nada se avante, em importância, à captação imediata de novo manancial, acaso necessário para tornar suficiente o abastecimento. O diretor de um hospital, por sua vez, tende a considerar mais urgente e mais importante do que qualquer outra iniciativa a construção de uma nova enfermaria, ou a aquisição de material cirúrgico. O bibliotecário encarece a necessidade de adquirir novos livros, o diretor da estrada de ferro há de se bater pela compra de material rodante. E assim por diante. Ao examinar, em conjunto, essas várias urgências, o chefe executivo poderá reformar o aprêço anterior em que são tidas institucionalmente e optar, com boas razões, pela compra de livros para a biblioteca, embora o diretor do serviço de águas fique perplexo e desapontado diante dessa preferência. De acordo com o critério da máxima conveniência social, a aquisição de tanques e carros de assalto poderá ser incomparavelmente mais importante, mesmo em tempo de paz, do que a construção de um leprosário, ou de uma creche.

Um dos princípios de organização (5) preconiza que o planejamento, tanto a curto quanto a longo prazo, de trabalho já instalado, seja atribuído originariamente aos respectivos órgãos executores. Isso não impede, entretanto, que o chefe executivo altere ou recuse, total ou parcialmente, cada um dos planos de continuidade administrativa, oriundos dos órgãos subordinados.

O planejamento de trabalho inteiramente novo, para cuja execução ainda não exista uma estrutura de autoridade, requer, evidentemente, outro *modus faciendi*. A que órgão deve competir o planejamento de funções novas, como, por exemplo, as que seriam atribuídas a um serviço de assistência ao consumidor? A Teoria de Organização, pensosamente formulada e revista a partir de Fayol, ensina que o delineamento de trabalhos novos, que impliquem modificações qualitativas do programa de ação do governo, incumbe especificamente ao chefe executivo. É de seu ofício definir e redefinir os propósitos do governo e submetê-los aos representantes do povo. É da competência destes estudar, emendar, aprovar ou rejeitar as propostas assim recebidas. No caso de aprovação, segue-se, como corolário lógico, a criação do órgão ou órgãos incumbidos de executar os novos objetivos. Ora, ao ser criado um novo departamento ou repartição, com seu quadro de pessoal, suas necessidades de instalação, de máquinas, móveis, material, veículos, tudo isso recebe expressão monetária e vem encaixar-se no orçamento, engrossando as despesas correntes. A criação de um serviço novo pode, assim, alterar os planos financeiros do governo, razão por que é de rigor a existência de um órgão central, apto a prever e analisar as possíveis repercussões imediatas — financeiras, políticas, sociais de cada criação ou reorganização de serviço (6). É em primeiro lugar a necessidade de planejar os empreendimentos novos e, em segundo, a evidência de que seria prejudicial a qualquer governo deixar a programação do seu trabalho exposta às pretensões unila-

(4) HARVEY WALKER, *op. cit.*

(5) Princípio da *previsão*, planejamento e preparação do trabalho; 3.º princípio de MELLEROWICZ.

(6) HARVEY WALKER, *op. cit.*

Ninguém negará que seja indispensável a coordenação das iniciativas e planos parciais surgidos nos ministérios e outros órgãos independentes. E' necessário apreciá-los comparativamente, *como que sopesá-los, uns em relação aos outros* e, por fim, consolidá-los, num programa geral de ação. A finalidade distintiva dos órgãos de planejamento geral consiste precisamente em possibilitar que, sem atritos nem hiatos, e com o *máximo de aproveitamento dos recursos sociais*, novos programas de trabalho sejam adotados e os antigos modificados, de tal forma que a ação governamental se dirija coerentemente no sentido da execução do programa geral. Este programa constitui uma síntese ou reunião dos planos oriundos dos vários ministérios ou departamentos e, pela própria natureza, deve ser revisto periodicamente. Que vem a ser, em última análise, tal programa de ação? O orçamento. Conseqüentemente, num govêrno bem organizado, o orçamento não deve basear-se apenas em *estimativas de rendas e gastos*, nem deve ser um simples plano de financiamento das despesas públicas. Cumpre que *seja realmente* um plano de trabalho, de tal sorte elaborado, que permita conhecer, através de seus capítulos, não só quanto o govêrno pretende gastar em vencimentos, salários, material e outros objetos de despesa, mas sobretudo o que vai fazer. Este que, evidentemente, só pode ser indicado em unidades de trabalho, não em unidades monetárias. A quem queira apreciar inteligentemente atividades do Departamento Rodoviário, pouco vale saber quanto êle vai gastar, no próximo ano, em material, em pessoal, em serviços e encargos. Já o mesmo não acontecerá se souber quantos quilômetros de estrada o departamento vai construir, quantos vai reparar, quantos vai pavimentar, quantas e quais obras de arte pretende realizar, etc. etc.

São essas as razões por que a primeira responsabilidade, *talvez a mais importante*, de cada órgão administrativo integrante de não importa que govêrno, no que diz respeito ao planejamento do trabalho, reside no preparo ou revisão, cada ano, do respectivo programa de ação. Programa de ação não quer dizer listas de despesas. A experiência tem demonstrado que a primeira vez que uma repartição empreende a tarefa de planejar o seu trabalho, logo se emaranha em grandes dificuldades. Os chefes de departamentos ou repartições são afeitos a pensar no orçamento em termos de compras e pagamentos, não em termos de unidades de trabalho (7). Além disso, como não existem unidades que se prestem à mensuração e expressão de certos trabalhos — os da Diretoria das Rendas Internas, por exemplo — surge daí a necessidade de criar e adotar um conjunto de unidades próprias, que desempenhe, em relação às funções de muitos departamentos, o mesmo papel que o metro linear e o metro cúbico desempenham em relação ao Departamento de Estradas de Rodagem.

Decompõe as atividades envolvidas, ou melhor, isolar os processos elementares de cada atividade, eis o primeiro passo na direção do planejamento efetivo do trabalho. Começa-se por indagar qual o objetivo central da organização. Consideremos o caso da Divisão de Seleção do D.A.S.P. Qual o seu objetivo? Para que foi criada? Compete-lhe, regimentalmente, entre outras atribuições, *realizar concursos e provas de habilitação, orientar e fiscalizar sua execução*. Essa parte nuclear das atribuições da D.S. pode ser facilmente medida e expressa em termos de candidatos

inscritos, de candidatos examinados, de certificados de aprovação expedidos, de editais de abertura de concursos e provas de habilitação. Consideremos, ainda, o caso da Biblioteca do D.A.S.P. De acôrdo com a disposição regimental, ela existe para *adquirir, registrar, classificar, catalogar, guardar, conservar e permutar, obras de interesse para o serviço público*.

Está visto que a quantidade de volumes ali existentes é a medida do montante do seu trabalho de guarda e conservação. Os volumes adquiridos no correr do ano darão a medida exata do trabalho adicional de classificação. O movimento total de consultas e empréstimos permitirá estimar o trabalho de franquiar e emprestar livros ao público, recolhê-los e emprateirá-los. Se a Biblioteca desejar atrair mais leitores, poderá fazer propaganda, organizar cursos, promover conferências; cada uma dessas atividades é suscetível de ser perfeitamente estimada e expressa em unidades de trabalho. No caso de precisar de construir um novo pavilhão, ou de mobilar uma nova sala, também aí não haverá nenhuma dificuldade em estimar, medir e expressar o trabalho por meio de unidades físicas. As necessidades financeiras da Biblioteca, como as da Divisão de Seleção, como as de qualquer órgão, dependem assim do volume e dos vários tipos de trabalho envolvido. Sômente em algumas repartições será difícil planejar as atividades e enunciá-las em unidades de trabalho.

Em certos casos, a decomposição do trabalho em processos elementares e o seu planejamento em termos de unidades físicas ou outras, teem, na contabilidade de custo, um instrumento útil, talvez mesmo indispensável. Não se trata de complicar o trabalho com registos contábeis mais morosos e emperradores do que os da contabilidade geral. Trata-se, sobretudo, de adotar medidas capazes de possibilitar e mesmo automatizar a apreciação do trabalho em termos de rendimento.

Como em quase todas as questões orçamentárias, também neste particular os ensinamentos, o material e as observações de Buck (8), prestam grande serviço ao estudioso. Depois de registrar que as necessidades orçamentárias comumente são expressas em termos de coisas a serem compradas e de pagamentos a serem feitos pelas repartições, o notável financista americano reconhece a legitimidade de tal uso, uma vez que o passo inicial para a realização de qualquer trabalho há de ser, por força, a aquisição de certas coisas — serviços pessoais, serviços contratuais, material de consumo, equipamento, material de construção. Nem seria possível realizar o trabalho de outra maneira. Mas adverte, em seguida, que as informações sôbre compras e pagamentos não bastam para esclarecer o elaborador do plano orçamentário quanto ao destino das coisas compradas e quanto ao que é feito delas ou com elas. A leitura de um orçamento deixa a impressão de que o govêrno existe para adquirir coisas, quando a verdade é que a aquisição de coisas constitui simplesmente meio. Buck acredita que se formou o hábito de dar ênfase à aquisição das coisas — não ao seu uso — porque o sistema de contabilidade geral de quase todos os govêrnos toma por base, para efeito de contrôle financeiro e informação, as compras e os pagamentos. O que se considera importante é a coisa comprada, nunca o seu destino. As informações contábeis ordinariamente são relativas a compras e pagamentos, não a

(7) HARVEY WALKER, *op. cit.*

(8) A. E. BUCK, *Public Budgeting*.

trabalhos realizados. E' óbvio que, como meio de determinação das necessidades reais das repartições, os informes sôbre compras e pagamentos carecem de poder suasório, não convencem ninguém. Uma base mais ampla, que leve em conta não sômente as coisas compradas, mas sobretudo o destino dado a elas, isto é, o trabalho executado — êste, sim, é o instrumento hábil, com que se torna possível planejar conscientemente o trabalho governamental. Saber, por exemplo, que no Laboratório Central de Enologia há tantos funcionários, tantos extranumerários e que aquela repartição pretende comprar tais e tais coisas, no total de tanto, evidentemente não habilita ninguém a deduzir o volume de suas atividades. A expressão do trabalho em termos de unidades — exemplos: 17.000 análises, 310 registos, 800 inspeções, 150 notificações, etc., — não só simplifica extremamente a elaboração do programa de ação, como ainda contribue para a eficiência do serviço, porque começa por evidenciar custos unitários tão escandalosamente elevados que, uma vez conhecidos, forçam a adoção imediata de corretivos eficazes.

O muito que se pode fazer e o quase nada que se tem feito, em matéria de planejamento do trabalho governamental, provam que êste setor permanece negligenciado. E' verdade que os livros estão cheios de referências ao planejamento, suas virtudes e sua necessidade — mas vazios de ensinamentos práticos sôbre a técnica de planejar. Neste particular, a teoria da organização comporta e reclama largas contribuições.

Venham os contribuintes”.

O Sr. Murilo Braga de Carvalho, diretor da D.S. do D.A.S.P., iniciou os debates:

“Nenhuma posição mais incômoda do que a minha para debater o assunto, em virtude de desconhecer quasi que inteiramente a extensa bibliografia sôbre a organização... Devo confessar, de início, que estranhei o convite para vir debater o problema; declarei ao Diretor da Divisão de Aperfeiçoamento que eu era a pessoa menos indicada.

No entanto, estas reuniões do D.A.S.P. são tão interessantes, e, às vezes, tão cheias de imprevisto, que eu resolvi aceitar a tarefa, não para debater ou fazer contestações, mas para pedir esclarecimentos. Isso, aliás, se justifica no fato de que o ilustrado conferencista se ateve, aliás de modo brilhante, apenas aos problemas gerais, não querendo, certamente, descer à discussão de problemas fundamentais, para que o debate suscitasse nele as respostas argutas.

Em resumo, a conferência do Dr. Benedicto Silva diz que, no processo de organizar, existem passos formais, que são os seguintes:

- 1) — definição de objetivos, ou seja, que se pretende realizar, atingir, conseguir?;
- 2) — nomeação do diretor da empresa, ou seja, o agente da execução;
- 3) — determinação da composição do sistema, ou seja, a natureza e o número das unidades especializadas;
- 4) — as relações de autoridade entre o diretor e as unidades de trabalho integrantes da empresa.

À vista dêsse esquema de Gulick, a conferência se processa e tudo o mais parece ser caudatário ou, pelo menos, consequência lógica das premissas estabelecidas.

A despeito da respeitável opinião de alguns, não se concebe organização em abstrato, como bem salienta o conferencista, e porisso proponho os seguintes problemas, afim de que sejam esclarecidos pontos que me parecem capitais no planejamento de qualquer trabalho:

- 1) — Na definição dos objetivos, do que se pretende atingir, é possível organização sem a experiência vencida e os elementos materiais que possibilitem a formulação das hipóteses?
- 2) — E' possível o processo de organizar sem a consideração dos quadros de pessoal que devam interferir na execução do que se planeja?
- 3) — Salientando o autor que o *programa de ação do Governo é o orçamento*, é possível a existência de organização de serviço independentemente de um órgão que enfeixe as atividades do orçamento? Por outras palavras, o ato de organizar é causa ou efeito das disponibilidades orçamentárias?
- 4) — Sendo o orçamento um *plano de ação*, como diz o autor, e o processo de organizar exigir aqueles passos formais, como conciliar a existência de uma Divisão de Organização e outra de Orçamento, quando sabemos que a organização não pode ser em abstrato?

Todas essas indagações resultam justamente do fato de admitir-se organização não como um processo em abstrato mas como ato de inteligência que envolve não só a compreensão dos dados do problema como também a formulação de hipóteses possíveis e a submissão dessas soluções à sanção da prática. Organização, sob fórmulas feitas, sob o guante de padrões e esquemas rígidos e imutáveis, é fenômeno que não existe. O trabalho do organizador exige sobretudo inteligência; e como tal só poderá existir com caráter eminentemente prático e ajustado aos fatos, às realidades”.

Seguiu-se o comentário do Prof. Alvaro Froes da Fonseca, diretor da Faculdade Nacional de Medicina:

“Chamado a administrar a Faculdade Nacional de Medicina, tive de entrar em contacto com o D.A.S.P., cujos primórdios haviam gerado, na rotina do funcionalismo tradicional, um ambiente de quase pânico.

O espírito analítico ou sintético, familiar no trato de questões científicas, leva insensivelmente a procurar nas fontes a ligação de causa a efeito. Por isso mesmo ao anunciar-se o primeiro curso de administração organizado pelo D.A.S.P., solicitei e obtive matrícula de ouvinte. Disto só tive motivos de satisfação.

De médico e de louco, dizem que todos têm. Creio porém mais fácil encontrar quem tenha vivido a vida inteira sem perpetrar extravagâncias ou formular receitas do que descobrir-se indivíduo sem idéias administrativas, capazes de salvar a Nação, desde que lhe seja confiada, ao menos, uma pasta de Ministro...

Entretanto, o contacto íntimo e real com a administração mostra como se vão mais e mais complicando as exigências do mundo moderno e como o verdadeiro tecnicismo se vai mais e mais impondo como único recurso capaz de evitar que a nação se esmague sob o peso de um maquinismo burocrático emperrado, imenso e inoperante.

No curso que acompanhei, tive como professor o doutor Benedicto Silva. Há na sua personalidade, mal comparan-

do, algo do submarino, cujo periscópio de aspecto inofensivo não indicia os formidáveis torpedos de erudição assombrosa que possui nos domínios da pública administração. Se a minha ignorância ainda sobrenada, é porque a cortiça resiste aos mais fortes explosivos...

Isto serve para indicar a dificuldade que tem o amador de julgar o profissional, e para desculpar a inferioridade dos discípulos em face do mestre. Embora inimigo nato do *magister dixit*, confesso não poder ver mais, na conferência que escutamos, do que um bloco de verdades a que a minha escassa experiência dá pleno assentimento.

Experiência escassa, disse eu, mas não desinteressante. Em verdade a Faculdade Nacional de Medicina, com as suas múltiplas ramificações, com a heterogeneidade de serviços e de métodos, oferece, em ponto pequeno, problemas semelhantes aos que, em escala agigantada, oferece a organização estatal. E' o micro — em face do macrocosmo.

Aceitos os pontos gerais da conferência e a respectiva seqüência, repassemos na mente o que me sugere a experiência.

1 — *Fixação de objetivo*. Formar médicos experientes na medicina geral, formar especialistas, formar cientistas — pesquisadores, capazes de representar dignamente a ciência brasileira em face da universal — tudo são objetivos óbvios, mas longe de plena efetivação. Abstraindo-se de esforços pessoais desarticulados, independentes de uma planificação de conjunto, é mistér confessar que ainda não existe nem mesmo a nítida separação entre os problemas que dizem respeito à formação do médico geral e a do especialista. E ainda há, *mirabile dictu*, quem discuta a conveniência da pesquisa...

2 — *Escolha da direção*. Problema grave, solução difícil. Temos vivido sempre de improvisações. De um médico oculista já se fez um ministro de Agricultura. Neste ministério já se deu função de veterinário a um dentista... Certo que isto pertence ao passado; mas, ainda hoje, onde iríamos buscar técnicos em número bastante para as multiplicadas necessidades de direção?

Nunca se tentou, no sentido da formação técnica de administradores, o que vai fazendo agora o D.A.S.P., sob a inspiração do atual Governo. Tenho fé, como muito bem o diz o Dr. Benedicto Silva, que dia virá em que ninguém se lembre de nomear leigos para cargos técnicos. Não levo entretanto o otimismo a concordar com S.S. em que, nesse dia, nenhum leigo, mesmo convidado, ousará aceitá-los...

3 — *Determinação da natureza e do número das unidades especializadas*. Para qualquer iniciativa radical neste capítulo cumpre total abstração do preexistente, cumpre desconhecer a rede de interesses em jôgo, cumpre coibir a hipertrofia do pessoal em face do social. Precisamente no objetivismo com que tem posto o interesse coletivo acima do individual é que reside, para muita gente, a periculosidade do D.A.S.P.... Mas a mentalidade coletiva não se muda de chofre, não dá saltos. Não fôssem as restrições impostas pelo regula-

mento dos debates, poder-me-ia eu alongar, em farta exemplificação. Entretanto, neste momento, graças ao auxílio do D.A.S.P., a comissão constituída pelos Drs. Manoel Leite de Novais Melo e Aluizio Caminha Gomes e sob a minha presidência, está procedendo a metucioso levantamento de todas as dependências da Faculdade Nacional de Medicina, trabalho que servirá de base concreta a qualquer estudo ou planificação futura e dêle terão, breve, conhecimento os interessados. Assinalarei, tão somente, de passagem, o problema da departamentalização na Faculdade. Solução racional, solução econômica de muitas dificuldades, mas que esbarra em óbices que parecem realmente invencíveis.

4 — *Sistema de autoridade*. Compreende-se que o trabalho científico exija para o pesquisador a máxima liberdade de orientação, o amplo controle sobre o pessoal auxiliar, bem como o fornecimento satisfatório e a tempo dos recursos materiais.

Não se compreende porém a carência de fiscalização eficaz sobre os resultados, a ausência de coordenação para finalidades comuns, a impossibilidade de controle efetivo na distribuição, conservação e substituição do material. E' mistér que se tenha definição clara, precisa e prática da autoridade e respectivas atribuições. Que não haja exigências hipócritas e irritantes, que são o tormento do administrador que as sabe impraticáveis.

5 — *Funcionamento e distribuição funcional*. Na ausência de planificação e de organização racional, o funcionamento se vai fazendo, na medida do possível, dentro da rotina e na medida do espírito de cooperação do funcionalismo que, de justiça é dizê-lo, é bem melhor e bem mais honesto do que geralmente se julga. Neste capítulo não é demais que se advirta o perigo do fetichismo que nasce de certas formas ou vocábulos. E' o caso da *centralização*. O desconhecimento da linha divisória, além da qual a centralização deixa de ser fator de eficiência e economia, passando a ser tropêço, é a causa de não pequenas dificuldades no funcionamento do serviço.

Toda gente entende que, no caso do material, a compra em grosso é bem mais econômica do que a feita a retalho. Mas, em certos casos, não raros na aparelhagem científica, a compra só pode ser unitária e feita com assistência técnica do especialista. Esta ainda é mais necessária nos consertos de aparelhagem delicada, que não podem ser feitos por órgão centralizado, sem que se corra o risco de prejuízos irremediáveis.

Qualquer dos problemas acima poderia dar margem a amplíssimas explanações. São elas, porém, incompatíveis com os 10 minutos regulamentares. Devo, pois, terminar.

Finalizando, quero dizer contudo que, ao deixar o único cargo de direção que me foi confiado, levarei uma experiência proveitosa e tão proveitosa que me impedirá de desejar segunda... E' a desproporção entre o que desejaria D. Quixote e o que cabe nas possibilidades de Sancho

Pancha, para usar a mesma imagem evocada pelo doutor Benedicto Silva. Entretanto, levarei também uma certeza consoladora. E' a de que o Brasil, depois de tantas gerações que andaram ao léu dos improvisadores, encontrou no momento preciso em que se acumulavam os temporais no horizonte e em que era mistér perícia ao leme, o timoneiro seguro. E encontrou no D.A.S.P. o instrumento capaz de estabelecer, com segurança, a passagem da desordem caótica à organização, que já é base firme para a construção de um grandioso futuro".

Antes da tréplica do conferencista o Dr. Luiz Simões Lopes, presidente do Departamento Admi-

nistrativo do Serviço Público, pediu a palavra, para solicitar esclarecimentos e fazer algumas considerações que a conferência lhe sugerira, congratulando-se ainda com o conferencista, pela justeza e oportunidade de seus conceitos.

Finalmente, coube ao Sr. Benedicto Silva responder a seus comentadores e prestar ao Sr. presidente do D.A.S.P. os esclarecimentos que Sua Excelência lhe solicitara, numa brilhante atitude de colaboração.