

# VIDA ADMINISTRATIVA

## ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

### *Manuais de serviço*

A organização e o funcionamento das repartições públicas são estabelecidos em leis, regulamentos e instruções de serviço. As leis determinam a natureza, a posição hierárquica e a finalidade da repartição, os órgãos principais que a constituem e a forma de sua direção. Os regulamentos fixam a competência de cada um dos elementos que integram as repartições, discriminam as atribuições de cada um, prescrevem os deveres peculiares aos ocupantes dos cargos de direção e, de modo genérico, os deveres do pessoal lotado na repartição.

Antigamente, os Regimentos (como são chamados no Brasil os Regulamentos de "organização") continham também um capítulo sobre as "normas e métodos de trabalho", que deveriam ser obrigatoriamente seguidos na execução das tarefas quotidianas de cada repartição. Desde algum tempo, entretanto, os projetos de regimentos elaborados na Divisão de Organização omitem este capítulo. Essa medida é justificada pela política de dar-se maior liberdade de ação aos diretores de repartições. Aprovados os regulamentos, que dispõem apenas em termos amplos, os diretores disciplinam o funcionamento dos órgãos por eles dirigidos através das instruções de serviço.

No fim de certo tempo, o conjunto das normas que regulam a atividade das repartições torna-se heterogêneo e às vezes contraditório e confuso, por vários motivos principais:

1.º) a diversidade de natureza dos atos regulamentares: decretos-leis (criando a repartição), regimento (regulamentando a estrutura), instruções de serviço (fixando as normas de funcionamento), etc.;

2.º) a distância, no tempo, que às vezes separa um ato do anterior, dando lugar a revogações explícitas ou implícitas, contradições de dispositivos entre os vários instrumentos legais, etc.;

3.º) as diferenças de origem das normas editadas (ora o Presidente da República, ora o Ministro, ora o D.A.S.P., ora os Diretores Gerais, etc.) gerando dúvidas e discussões acerca da hierarquia e da força impositiva dos atos de regulamentação;

4.º) a falta de clareza e homogeneidade nos instrumentos regulamentares; alguns são vagos e muito gerais, quando deveriam ser precisos e minuciosos; outros são detalhados e dogmáticos, quando deveriam dispor genericamente sobre os assuntos e admitir comportamentos "escolhas" de parte dos funcionários.

Todas essas circunstâncias influem de tal modo que os funcionários, após algum tempo, são obrigados a consultar numerosas leis, decretos, portarias e instruções de serviço, para saber como agir no desempenho das tarefas que lhes são atribuídas. E acontece às vezes que nenhum desses instrumentos é capaz de esclarecê-lo: apela então para a experiência dos servidores mais antigos, para os hábitos da casa, para as rotinas (nem sempre razoáveis) estabelecidas pelo trabalho quotidiano de seus colegas.

Parece evidente que a situação descrita não pode ser considerada favorável à eficiência da atividade das repartições públicas. Surge então a pergunta: como afastar as inconveniências de tal estado de coisas?

A resposta é simples: um "Manual de Serviço".

Mas, que é um "Manual de Serviço"? E' um instrumento no qual são codificados os dispositivos legais em vigor e as normas usuais que digam respeito mais diretamente ao funcionamento dos serviços da própria repartição.

E' verdade que o "Manual de Serviço" também pode ter outros objetivos, como, por exemplo, facilitar o treinamento do pessoal recém-chegado ao serviço. Mas, do ponto de vista da organização, a sua finalidade principal é fornecer uma descrição, tanto quanto possível completa, da competência da repartição, dos órgãos que a integram e — esta é a parte mais importante do "Manual" — a forma como trabalha cada setor da repartição.

O Manual não é, também, como muitos pensam, uma lei, nem tem caráter definitivo. E' apenas um conjunto de normas que têm por fim dar a cada funcionário da repartição um conhecimento adequado da maneira pela qual deve desincumbir-se de suas tarefas. Não tem caráter definitivo. Pelo contrário, destina-se a ser constantemente adaptado às novas situações. Enquanto as leis e os regimentos são de revogação demorada, o Manual de Serviço é flexível e pode ser atualizado periodicamente, à medida que se tornarem imprescindíveis modificações nas normas de trabalho da repartição.

O conteúdo do Manual é constituído pelos dispositivos que regulam diretamente a estrutura e o funcionamento dos serviços incumbidos à repartição.

Não há uma forma padrão de Manual, mas é imprescindível que constem dele determinados assuntos. Assim, por exemplo, o Manual contém um pequeno histórico da repartição, que não deve ocupar mais de duas ou três páginas. Além desse histórico, deve conter um capítulo sobre a estrutura da repartição e a competência de suas subdivisões de primeiro grau, com indicação da legislação correspondente. Depois disso, deve descrever, tão minuciosamente quanto possível, os caminhos percorridos pelos assuntos que são tratados normalmente na repartição.

Essa descrição pode ser feita de duas maneiras principais :

a) tomando por base cada processo ou rotina principal, descrever cada uma de suas fases e o modo pelo qual passam obrigatoriamente os assuntos tratados pela repartição;

b) descrever, dentro de cada secção ou turma, as ações que cada um desenvolve com relação aos assuntos de sua competência.

Para tornar mais clara a distinção entre as duas formas, daremos exemplos. No primeiro caso, por exemplo, descreveríamos, num sistema de órgãos de pessoal, todas as fases que teria de atravessar um processo de aposentadoria de funcionário; depois um processo de demissão, um outro de disponibilidade, e assim por diante. De acôrdo com o segundo método citado, os manuais de serviço descreveriam, para cada órgão do sistema, suas funções características, que se referissem à aposentadoria, à demissão, ou à nomeação de funcionários. Em ambos os casos o Manual deve esclarecer exatamente a maneira pela qual "são feitas as coisas" que a repartição deve realizar.

Como foi dito acima, o "Manual de Serviço" é um instrumento de grande utilidade nas repartições do Governo. Naturalmente, o conteúdo e a própria forma dos manuais variam de acôrdo com o tipo de trabalho a cargo da repartição. Um órgão que executa trabalho de rotina terá um manual diverso daquele de um órgão de "staff", por exemplo. Mas, em qualquer caso, mais extenso ou menos extenso, dessa ou daquela forma, o manual é imprescindível.

Reconhecendo essa necessidade no D.A.S.P., o seu Presidente, em janeiro dêste ano, ampliou as atribuições da Comissão de Instalação, criada em 1942, incumbindo-a de preparar os manuais de serviço dos diversos órgãos que integram o Departamento.

A feitura desses manuais pressupõe um trabalho preliminar, cuidadoso, de análise das unidades interessadas. Mas é de prever-se que, com a colaboração das Divisões e Serviços, no princípio do ano próximo, o D.A.S.P. contará com os Manuais de Serviço previstos na Portaria do Presidente.