

A função administrativa como elemento de organização dos serviços públicos

MAURICIO MONDY

(Bacharel em ciências comerciais, consulares e financeiras.
Conselheiro de Organização)

(Da *Revue Internationale des Sciences Administratives* —
Pág. 317 — n. 2 — Bruxelas — 1939)

Verifica-se constantemente na vida dos negócios que uma empresa só pode subsistir e prosperar quando seus dirigentes são capazes e se observam normas precisas que regulam o seu funcionamento. Dá-se o mesmo na administração pública. Para que ela possa fornecer um rendimento ótimo, é indispensável que tenha uma direção competente e ativa, um programa de ação nitidamente definido e conhecido e serviços racionalmente organizados.

A administração deve poder adaptar-se às diferentes atividades do Estado, tais como são determinadas pelo governo; elas podem ir desde as atribuições decorrentes da soberania ao mais acentuado *intervencionismo* econômico. Qualquer que seja o regime político do país, a ação administrativa terá por alvo promover os interesses culturais, sociais e econômicos da comunidade, levando em conta entretanto, as condições internas de existência da nação e suas relações com os outros estados.

A noção — função administrativa — reveste-se de uma dupla significação. Compreendida no sentido de política de ação governamental, ela pode ser definida como a intervenção dos poderes públicos na vida nacional com o fim de realizar os objetivos do Estado e, tomada como princípio de organização interna, visa a administração, a direção de um organismo qualquer que tenha caráter industrial ou comercial ou mesmo administrativo. É este segundo aspecto da organização administrativa que examinaremos neste estudo.

Entre os técnicos de organização que tentaram aplicar aos serviços públicos os métodos de organização tais como haviam sido definidos por Fayol e Taylor, alguns consideraram estas teorias opostas e contraditórias e, o mais das vezes, tomaram por base de seus estudos exclusivamente um ou outro desses métodos. Em realidade, no entanto, esses métodos se completam harmoniosamente e

decorrem de um mesmo princípio, o da economia das forças pela especialização de funções. O faiolismo, com efeito, cogita apenas do governo da empresa e o tailorismo só considera a execução material da tarefa; o primeiro se atem exclusivamente ao estudo do trabalho intelectual — concepção e direção — o segundo ao trabalho material de escritório ou oficina — execução —. Aliás, Fayol, ele mesmo, havia salientado uma demarcação entre estas duas atividades da empresa. "Em todas as espécies de empresa, — dizia — a capacidade essencial dos agentes inferiores é a capacidade profissional característica da empresa, e a capacidade essencial dos grandes chefes é a capacidade administrativa" (1). A teoria faioliana de organização, tendo como princípio que todas as atividades de uma empresa podem se dividir em seis grandes funções diferenciadas: técnica, comercial, financeira, contável, de segurança, administrativa, pode e deve constituir um dos elementos essenciais da organização da administração pública.

Se se considera o conjunto dos serviços públicos, é certo que as funções características da empresa privada se encontrarão no complexo administrativo em questão, pois constituem os elementos essenciais, intrínsecos, da atividade de todo organismo. Esta concepção é ainda verdadeira se se consideram apenas os serviços de soberania e de gestão — departamentos ministeriais —, com exclusão das administrações de caráter industrial ou comercial — "régies" — que do ponto de vista da organização podem ser assimilados às empresas particulares semelhantes. Algumas dessas funções se apresentarão talvez sob uma forma embrionária ou atrofiada, ou mesmo sob um aspecto algo diferente daquele sob o qual estamos acostumados a distingui-los.

A administração central pode ser comparada a um *consortium* no qual cada departamento mi-

(1) Henri Fayol, *Administration industrielle et générale*, 1931, pág. 16, Dunod, Paris.

nisterial representasse um grupo de empresas especializadas cada uma em uma produção determinada, e onde os serviços do Primeiro Ministro desempenhassem o papel de órgão central de estudos, de organização, de direção e de controle, conservando, todavia, cada ministro a direção técnica de sua unidade.

Neste quadro bem delimitado, a função técnica se concretiza pela atividade própria de cada um dos departamentos, e, de outro lado, como a função técnica aplicada à indústria varia segundo a natureza de cada empresa, a mesma função aplicada à administração poderá apresentar aspectos diferentes conforme o objeto e especialização de cada departamento; ela terá pois, conforme o caso, um caráter técnico particular: social, econômico, financeiro, cultural, militar, etc.

As outras funções, embora não possuam este caráter de preponderância, participam, todavia, da vida das administrações; sua ação de intervenção é, entretanto, limitada e subordinada à atividade técnica dos serviços.

Entre essas funções secundárias, a função administrativa é a mais importante pois ela é o sistema nervoso da empresa, encarregado de regular a atividade das outras funções. Cumpre-lhe manter a harmonia entre os diferentes órgãos e coordenar os esforços dos agentes. Ela age sobre os homens, mas não sobre a matéria.

Administrar decorre da função administrativa.

Administrar é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar (Fayol).

PREVER

Aplicada à administração, a previsão consiste em conhecer as condições internas e externas do serviço público, de maneira a estabelecer um programa geral que, respondendo ao mesmo tempo às aspirações profundas do povo, seja susceptível de realização efetiva em um futuro próximo.

A primeira manifestação da previsão administrativa é a declaração governamental, isto é, o programa do governo definido pelo Primeiro Ministro e aprovado pelo Parlamento. Este programa, na maioria das vezes, nada mais é do que uma simples enumeração das finalidades que o governo tem em vista; ele não dá nem pode dar o processo que será adotado, nem os meios que serão empregados, pois a política e a ação teem

que adaptar-se às circunstâncias sempre variáveis de tempo e lugar.

Resulta que para alcançar os objetivos visados, um programa de execução mais pormenorizado deveria ser elaborado pelos ministros dentro dos limites traçados pela declaração governamental. Este programa deve apresentar uma certa unidade para que os esforços dos diferentes departamentos sejam concordantes e convirjam para um mesmo fim; sua ação deve ser contínua, ininterrupta; não deve haver intervalos nem pausas depois de cada etapa; deve ser flexível, pois as circunstâncias não lhe devem impedir o desenvolvimento; deve ser preciso, para que o alvo fixado seja atingido mas não ultrapassado. Deve ser dinâmico.

Embora único, o programa de execução apresenta vários aspectos: técnico, administrativo, financeiro. O programa técnico, assim como o administrativo, é condicionado ao programa financeiro — o orçamento —; toda a despesa nova, com efeito, quaisquer que sejam sua natureza, sua importância, sua rendabilidade, supõe receitas correspondentes imediatas.

A preparação do programa de execução é uma operação importante, difícil, que requer a colaboração de todas as funções e de todos os serviços. Compete ao Primeiro Ministro determinar as modalidades do programa geral de execução, coordenando os programas particulares do departamento, em função do alvo visado e das possibilidades do momento. Esta tarefa pode justificar a criação de serviços especiais, que constituam um órgão subordinado ao Primeiro Ministro (2).

Depois de determinado e aprovado o programa geral de execução, cada ministro estabelecerá um plano de trabalho particular para o seu departamento e informará os chefes de serviço interessados, sobre a parte que lhes incumbiria na execução do programa ministerial. Quanto menor for o campo de ação de um programa, tanto mais fácil, porém necessário, será estabelecer planos de trabalho minuciosos e precisos. Embora a declaração governamental possa ser apresentada sob forma de uma simples afirmação de princípios, todo chefe de serviço deve estar em condições de determinar as consequências imediatas que pode ter, para uma certa categoria de cidadãos, o alargamento do

(2) Cf. "L'organisation fonctionnelle de l'Administration — Questions commerciales et administratives", Novembro — déc. 1938 — 5, rue d'Egmont, Bruxelles.

campo de aplicação de uma resolução ou o fortalecimento de medidas já impostas.

Alem disso, se o programa de execução e o plano de trabalho dão à atividade de um serviço uma direção bem definida, tendo em vista uma finalidade precisa e imediata, não é necessário que este serviço espere um impulso externo para que seja iniciado o estudo de certos problemas de sua competência, que sejam iniciados inquêritos para os serviços exteriores, que sejam empreendidas pesquisas pelos serviços de estudos, ou que seja proposta a organização de comissões ao ministro. Um serviço verdadeiramente eficiente deve estar a par da evolução das questões relativas ao objetivo que constitui matéria de sua atividade.

Diariamente em contacto com a vida, os serviços exteriores estão em condições de dar aos chefes dos serviços centrais indicações preciosas sobre a maneira como são observadas as disposições legais e regulamentares e sobre as dificuldades encontradas no exercício de sua missão; podem também chamar a sua atenção sobre a oportunidade de se iniciarem pesquisas e de se imporem novas medidas.

Por meio de uma documentação rigorosamente em dia, por contactos numerosos com o mundo científico, por estudos prosseguidos sistematicamente, por comparação dos progressos alcançados no estrangeiro nos domínios análogos, cada chefe de serviço pode dar à atividade de sua repartição uma orientação permanente e caracterizada.

Cada departamento, cada serviço, cada funcionário deveria ter um plano de estudos que se enquadrasse em um plano geral. Embora não seja possível ao funcionário conhecer as intenções do parlamento, das comissões parlamentares, dos partidos políticos, nem tentar penetrar na opinião íntima das massas, não é menos verdade que ele deve, para ser um funcionário eficiente seguir de maneira contínua e constante, a evolução técnica dos problemas de sua competência. O funcionário, cujo campo de ação será nitidamente delimitado e que foi informado sobre o programa geral de ação, saberá fazer sempre propostas uteis e oportunas. Já não se dará o mesmo se a finalidade de sua ação não for definida. Esta será menos eficaz, dadas a falta de interesse e ausência de finalidade. Tentou-se remediar ao afastamento da vida ativa dos serviços técnicos por meio da criação de conselhos, de comissões, de comités — permanentes ou temporá-

rias — com caráter consultivo, compostos de personalidades estranhas à administração. Estes organismos são os conselheiros da administração e os seus colaboradores são anônimos e irresponsáveis. Os serviços públicos tem a tendência de descarregar o seu trabalho sobre essas comissões e perdem o hábito de estudar eles próprios os problemas que se apresentam. De outro lado, quando as comissões perdem o seu caráter de órgão consultivo para intervir mais diretamente na atividade das repartições, sua ação intervencionista é susceptível de paralisar o trabalho administrativo e de atrasar a execução; esta ação aniquila o senso de responsabilidade e mata a iniciativa. O funcionário teme fazer uso das prerrogativas decorrentes de seu cargo e se fia nas decisões da comissão para pormenores que ele próprio poderia ter estipulado.

Todavia, se esta tendência da administração de se desfazer cada vez mais de sua responsabilidade é em si lamentável, no domínio da legislação social e econômica, onde a evolução é constante e onde convem manter uma certa unidade na política geral, é indispensável consultar de maneira permanente a opinião das pessoas competentes, inteiramente ao corrente dessas questões por sua prática quotidiana dos negócios. Esta instituição apresenta a grande utilidade de permitir uma melhor utilização das personalidades não políticas.

A criação de comissões temporárias pode também ser justificada quando convem que o governo conheça a opinião de grupos de interesses e que sejam formulados claramente desejos menos vagos que não figuram nos programas dos partidos. Ainda de um outro ponto de vista, os conselhos podem ter a sua razão de ser quando se trata de gerir organismos especiais que não podem ser integrados na atividade normal dos serviços públicos.

ORGANIZAR

A organização administrativa tem por fim estabelecer a estrutura da administração em função de seu papel, de suas dificuldades, de seus recursos; determinar a natureza e o número de órgãos necessários à sua ação e definir-lhes as atribuições; fixar a qualidade e o número de agentes indispensáveis ao seu funcionamento. Escolher para cada atividade o método de trabalho mais racional e, por fim, dotar o organismo administrativo de pessoal e material necessários.

Para que a organização seja verdadeiramente eficiente, deve tender a diminuir o número de graus,

fundindo as funções vizinhas e suprimindo as ocupações intermediárias. Em consequência disso, ela deveria procurar descarregar os chefes de tarefas que podem com facilidade ser confiadas a funcionários jovens, ativos e inteligentes, atribuindo ao pessoal subalterno poderes mais amplos. Esta prática aceleraria a expedição dos negócios e facilitaria a formação de uma elite de jovens funcionários, que constituiriam na realidade o próprio fundamento da administração.

Embora o trabalho administrativo passe por três fases sucessivas, a concepção, a execução, o controle, toda a atividade dos serviços públicos pode se distribuir entre os órgãos de direção e os serviços de execução. Em última análise, a concepção e o controle fazem parte das atribuições dos órgãos de direção, pois somente a autoridade que deu a ordem pode julgar se esta ordem foi pontual e corretamente executada. As duas atividades funcionais características — direção e execução — devem ser rigorosamente separadas em todos os graus da organização e é da maior importância que a responsabilidade inerente a cada uma dessas funções seja atribuídas a pessoas ou órgãos distintos.

A organização administrativa requer a criação, em cada ministério, de serviços especiais de organização e de controle.

O serviço de organização se encarregaria da organização material e funcional dos serviços, da determinação dos métodos do trabalho, da elaboração das instruções, da coordenação das atividades, do controle da presença e dos rendimentos dos funcionários e, em último lugar, da atividade geral do serviço. Sua tarefa essencial consistiria em rever permanentemente os processos de trabalho, em suprimir os trabalhos inúteis ou em duplicata, em propor trabalhos úteis ou indispensáveis. Para isso, sua intervenção deveria ser prevista obrigatoriamente quando novas disposições legais ou regulamentares tivessem como consequência, seja tornar mais difícil a execução de um trabalho de uma repartição, seja provocar um aumento do número dos funcionários.

De posse de todos os elementos de apreciação de um serviço dado: programa de ação delimitado pelas leis e decretos que este serviço deve aplicar, natureza e volume dos negócios tratados, fornecidos respectivamente pela análise das intervenções e pelos relatórios periódicos de atividade, rendi-

mento qualitativo e quantitativo dos funcionários pertencentes a cada especialidade, o serviço de organização estaria em condições de organizar periodicamente um quadro da atividade geral do departamento e do pessoal necessário ao seu funcionamento. Ser-lhe-ia possível, de outro lado, à medida que os métodos se fossem aperfeiçoando, estabelecer um plano para os funcionários em excesso. Estes últimos poderiam, segundo o caso e sem que se tocassem em sua situação administrativa, ser designados para outros serviços onde o pessoal fosse considerado insuficiente ou destacados para um departamento vizinho por meio de um plano interministerial.

Este plano interministerial justifica a criação de um serviço central de organização (3) cuja missão seria não somente organizar e rever, de maneira contínua, a estrutura geral da administração mas também coordenar os estudos, as experiências, as decisões das repartições ministeriais de organização. As novas medidas propostas por estas últimas só poderiam ser postas em vigor depois de terem sido discutidas e aprovadas pelos delegados dos diferentes departamentos. Nessas reuniões, poderiam ser comunicadas as conclusões tiradas da aplicação de medidas tomadas anteriormente e assuntos práticos de estudos e experiências poderiam ser propostos ao exame de vários delegados.

Uma tarefa corolária do serviço de organização deveria ser a padronização dos impressos, do material, dos fornecimentos para escritório. Seria extremamente útil que esse serviço fizesse o estudo sistemático de todos impressos utilizados, estudo

(3) A redação deste artigo estava terminada quando foi publicado o decreto real de 30-3-1939 de criação de um serviço de administração geral ("*Moniteur Belge*", de 2-4-1939). Esta decisão do poder executivo de criar um órgão especializado encarregado de elaborar, propor e coordenar as medidas relativas à organização administrativa fortalece a tese, por nós defendida, da necessidade de especializar as diferentes funções técnicas e administrativas dos serviços públicos. O Serviço de Administração Geral constituirá um serviço permanente e pertencerá ao órgão subordinado ao Primeiro Ministro. Terá como principal função fornecer ao gabinete do Primeiro Ministro e à Comissão do Orçamento, todos os elementos de informação necessários para esclarecer esses organismos sobre certos aspectos técnicos dos assuntos submetidos a seu estudo. Sua intervenção na vida administrativa se manifestará sob a forma de sugestões, conselhos, inquéritos, quando as questões a serem resolvidas disserem respeito aos métodos de trabalho; por meio de relatórios ao Primeiro Ministro, quando se tratar de problema de estrutura. O Serviço de Administração Geral é chamado a desempenhar um papel capital na realização efetiva da reforma administrativa.

feito não somente do ponto de vista do uso e finalidade, mas também do formato, da qualidade, da disposição dos textos. Além disso ele deveria procurar, de acordo com os outros departamentos, adquirir o material de elementos padronizados permutáveis e extensíveis, que tivesse sido aprovado e satisfizesse às diferentes necessidades dos serviços. O material de escritório também lucraria em ser padronizado. Todas as encomendas deveriam ser indistintamente transmitidas, em data certa, a uma repartição central, que seria a única encarregada dos fornecimentos; seria conveniente, em todo o caso, que um prazo máximo fosse fixado para a execução dessas encomendas. Competiria também à repartição manter uniforme a qualidade dos fornecimentos e, para isto, depois de haver estabelecido os tipos padrões ela exigiria que as entregas correspondessem estritamente aos tipos estabelecidos. Um exemplar numerado de cada um dos formatos e qualidades poderia ser depositado permanentemente no almoxarifado de cada departamento.

Mas não se deve considerar a atividade do serviço de organização como um fim em si. O papel deste serviço deve consistir principalmente em isolar, das informações gerais e particulares que recebe regularmente dos diferentes serviços, dados que possam servir de base a propostas concretas de reforma.

Se se quer que a reforma administrativa que se realiza atualmente em nosso país alcance os fins a que ela se propôs, é indispensável que seja confiada a um organismo permanente que receba do Primeiro Ministro o encargo de organizar e controlar os serviços do estado. Não se deve permitir que os esforços do Comissário real, alguns que já produziram realizações positivas e construtivas tais como a elaboração e o estatuto dos funcionários do Estado e a organização científica do recrutamento, não sejam continuados. Os melhores trabalhos, os relatórios mais bem estudados, as conclusões mais pertinentes, ficam estereis e sem finalidade se um homem ou um órgão, por uma vontade tenaz e um esforço de todos os instantes, não tende a aplicar e observar as regras que esses estudos produziram.

De outro lado, sendo a vida social uma evolução constante, as regras fixadas pelo legislador só podem ser provisórias, e compete aos poderes públicos adaptar constantemente as instituições às condições do momento. A permanência dos órgãos

é condicionada à permanência das necessidades, e novas necessidades exigem instituições renovadas. Em lugar de, de cinco em cinco anos ou de seis em seis, haver reformas profundas dos serviços públicos, reformas que só são consideradas geralmente indispensáveis quando a opinião pública foi despertada, seja pelo aumento do número dos funcionários seja pelo crescimento das despesas públicas de natureza administrativa, seria mais racional que essa reorganização se efetuasse de uma maneira contínua, acompanhando a evolução das idéias e dos fatos. Essas reformas periódicas por seu caráter radical, influem desfavoravelmente na carreira dos funcionários e assim enervam e paralisam a atividade do corpo legislativo.

Na maquinaria administrativa atual, o serviço de organização poderia tornar-se um dos mais seguros colaboradores dos inspetores de finanças. Esses funcionários nem sempre dispõem de elementos de informação suficiente para permitir-lhes tomar uma decisão com completo conhecimento de causa: a organização estrutural varia de serviço para serviço, as atribuições dos funcionários não são claramente definidas, os métodos de trabalho diferem segundo as repartições; em resumo, para um funcionário estranho a um serviço dado, não existe critério algum — temporário ou permanente — que lhe permita apreciar a eficiência da organização, nem fazer comparações com os serviços vizinhos ou similares.

Dada a escassez do quadro desses funcionários, ser-lhes-á materialmente impossível controlar sistematicamente a atividade geral de um departamento. Só poderão intervir nos serviços acidental e temporariamente e, a maior parte das vezes, fallo-ão por um pedido de pessoal ou material, considerado inoportuno *a priori*; só mais raramente fiscalizarão outros serviços — talvez mal organizados e com pessoal em excesso. De outro ponto de vista, como sua missão apresenta um caráter nitidamente preventivo e como sua formação profissional, pela subordinação ao Ministério de Finanças, depende da técnica particular desse departamento, eles serão levados insensivelmente a negligenciar os problemas que se prendem exclusivamente à técnica da organização para se dedicarem principalmente aos problemas de ordem orçamentária cujo interesse é mais imperativo.

E' por estes motivos que o serviço de organização, por meio de suas intervenções quotidianas sistemáticas, coordenadas, na vida das repartições,

parece susceptível de fornecer a esses altos funcionários, dados essenciais à elaboração de seus relatórios.

COMANDAR

Comandar é pôr em ação o organismo administrativo e fazer funcionar o pessoal. Esta função se reparte entre os diferentes graus da hierarquia, tendo cada chefe o encargo e a responsabilidade de sua unidade.

Em cada um desses escalões orgânicos, deve a unidade de direção ser assegurada e mantida por comités formados pelos chefes das unidades cuja ação deve ser dirigida, e presididos pelo chefe da unidade imediatamente superior. Esses comités podem às vezes ter por assistentes funcionários especializados em um dado setor. Assim, a unidade de direção é realizada entre os ministérios pelo Conselho dos Ministros presididos pelo Primeiro Ministro; entre as direções gerais de um mesmo departamento, pelo comité de direção composto pelos diretores gerais e presidido pelo Secretário Geral; entre os serviços de uma mesma direção, pelos chefes de serviço reunidos sob a presidência do Diretor geral. O Ministro é representado no comité de direção por um alto funcionário do seu gabinete, cuja missão é verificar se as diretivas ministeriais são observadas pelo serviço. A unidade de direção exige uma direção única, competente e vigorosa.

A unidade de comando terá por finalidade evitar que no conjunto do organismo administrativo e em cada célula se estabeleça uma dualidade de comando; este deve se exercer sem tropeços nem intrometimentos. Para cada tarefa determinada, cada serviço ou funcionário deve receber instruções de uma só autoridade. Da unidade de comando decorre a necessidade de manter a permanência no comando e assim surge a questão das substituições; um serviço deve poder funcionar sempre normalmente na ausência de seu chefe.

A função de comando se concretiza pela hierarquia. Esta será determinada em função das tarefas a serem cumpridas: a uma atividade característica corresponderá uma função determinada e a toda divisão orgânica de uma mesma função corresponderá um certo grau. A hierarquia acha sua expressão no quadro de organização. A máxima "governar de longe, administrar de perto" foi sempre considerada como um dos princípios

fundamentais que devem presidir a toda reforma construtiva da administração. Somos de opinião no entanto, que não convem, principalmente no que toca a nossa país, que essas noções descentralizadoras sejam consideradas intagíveis e inevitáveis, pois, se é certo que a técnica administrativa tende para uma ação cada vez mais direta da autoridade superior, não é menos verdade que se assiste atualmente a concentrações de poderes cada vez mais importantes. Deve-se procurar um meio termo entre esses extremos.

COORDENAR

Coordenar é ligar, unir, harmonizar as atividades das diferentes unidades do organismo administrativo, tendo em vista a realização do objetivo fixado pelo programa governamental; é, aplicado a um fato particular, levar em conta as consequências que este fato pode ter sobre a ação dos diferentes órgãos; é dar aos serviços atribuições em relação com a sua função; em uma palavra, é adaptar os meios aos fins. Cada unidade trabalha de perfeito acordo com as outras unidades e, no interior de cada célula, cada funcionário conhece perfeitamente a parte que lhe incumbe no trabalho coletivo e também o auxílio eventual que ele pode vir a ter que prestar a outro funcionário.

A coordenação pressupõe uma divisão lógica do trabalho operada segundo uma centralização das atividades de mesma natureza; ela exige a subordinação do interesse particular ao interesse geral e a execução rápida das decisões tomadas. É comum que questões do interesse de vários departamentos sejam estudadas por cada um deles, separadamente, e as decisões tomadas individualmente; se elas visam uma mesma atividade ou um mesmo objeto, arriscam-se a perturbar gravemente o funcionamento dos serviços. Por outro lado, os problemas tratados já foram talvez resolvidos por um departamento vizinho ou são susceptíveis de sê-lo em um futuro próximo. De qualquer maneira, a falta de coordenação das atividades é nefasta à unidade de doutrina e impede que certos serviços se aproveitem da experiência adquirida por outros, talvez a custa de longas e áridas pesquisas.

As atividades do Estado devem ser cuidadosamente coordenadas e o papel de cada organismo, determinado em função do dos outros.

De fato, o problema da coordenação é dominado por duas verificações: a multiplicidade dos serviços e a instabilidade ministerial. E' pois indispensável que os órgãos coordenadores apresentem um caráter de permanência e que planem acima das contingências políticas e técnicas, principalmente quando as decisões que eles devem tomar se prendem a técnicas diferentes, próprias a cada uma das unidades representadas, podendo ter consequências muito graves para a coletividade.

Para obviar a esses inconvenientes que se manifestam em todos os graus da coordenação é absolutamente necessário que sejam dados os delegados dos vários escalões, cuja ação se deve coordenar, representantes das escalões superiores, senhores de uma competência mais ampla, pouco especializados ou nada, e cuja missão seria orientar e animar os debates. Esses representantes dos serviços gerais deveriam possuir uma cultura geral muito ampla, ser capazes de assimilar prontamente os princípios básicos das questões discutidas e de formular um julgamento preciso e imparcial. Essas qualidades requerem capacidades especiais e principalmente um senso crítico e lógico muito agudo que permitirá, depois de uma análise rápida e objetiva dos problemas, definir as diretivas que deverão ser impostas às partes. A ação dos órgãos coordenadores deveria atender em particular a uma execução mais uniforme das decisões tomadas pelos serviços de direção, pois as medidas que visam uma mesma atividade de departamentos e serviços diferentes, devem ser aplicados em cada um deles de maneira idêntica.

A coordenação das atividades administrativas pode ser encarada de dois pontos de vista diferentes: direção e execução.

Na realidade, o Conselho dos Ministros é o órgão supremo que, dando aos trabalhos da administração uma direção determinada, coordena-lhe a realização e lhe controla o resultado. O secretariado desse Conselho cabe ao gabinete do Primeiro Ministro; é a ele que incumbe o cuidado de estabelecer os programas das sessões, as ordens do dia, de preparar os processos relativos às questões que serão discutidas, de convocar os ministros e de redigir as atas das reuniões. Ele é encarregado da ligação efetiva e permanente com os ministérios, o que implica para ele a necessidade de seguir os problemas que são comuns a vários departamentos ou que ultrapassam o campo de ação de um deles. Em cada ministério, a coordenação da direção é

feita pelo Conselho de direção; cabe ao secretário geral dirigir a ação dos serviços na direção determinada pelo Ministro, coordenar sua atividade, evitar as dualidades e os mal entendidos.

Quanto à coordenação de execução, dever-se-ia prever no escalão "departamento", a criação de comitês interministeriais dependentes dos serviços do Primeiro Ministro. Cada ministro nele seria representado por um alto funcionário perfeitamente ao corrente da atividade técnica geral de seu departamento, e um delegado do Primeiro Ministro seria seu presidente. No escalão "serviço" as reuniões dos chefes do serviço trariam mais coesão à execução, unidade de vista nas decisões e, por conseguinte, mais continuidade na doutrina e no método. Para que a intervenção dos órgãos coordenadores fosse verdadeiramente eficaz, seria indispensável que cada um deles fornecesse anualmente um relatório da atividade desenvolvida no correr do ano, isto independentemente da redação das atas das sessões.

Seria racional que as sessões dos comitês interministeriais se realizassem em um local especialmente destinado para este fim e que o secretariado desses comitês competisse aos serviços do Primeiro Ministro. Esta centralização teria como vantagem uma melhor coordenação do funcionamento porque, estando de posse de todos os elementos de organização, o serviço competente poderia determinar metodicamente os dias, horas e locais das reuniões, baseando-se, de um lado, no número de salas disponíveis e na composição numérica dos comitês convocados e tomando em consideração, de outro lado — para os funcionários que fizessem parte de várias comissões ou cuja atividade profissional necessitasse deslocamentos frequentes —, o tempo gasto ou susceptível de ser gasto por essas reuniões ou deslocamentos.

A centralização das reuniões, dos comitês interministeriais em um mesmo local e a preparação das sessões por um serviço único permitiria, além disso, uma melhor utilização da atividade dos taquígrafos que conviria adir a cada um dos comitês. Esta maneira de agir facilitaria muito a elaboração das atas das sessões e dos relatórios anuais.

Uma aplicação extremamente interessante da *passerele* deveriam ser as reuniões dos funcionários. Nós defendemos a idéia da criação de serviços especializados, quer na função técnica, quer

na função administrativa, e da designação, em cada serviço especializado, de um funcionário pertencente ao quadro administrativo, a quem seriam confiados, exclusivamente, todos os negócios de caráter administrativo relativos a certos serviços administrativos gerais — Estatística,... — e especiais — Orçamento, Contabilidade, Organização,... — A organização dessas reuniões permitiria aos chefes dos serviços administrativos dar aos dirigentes administrativos dos serviços especializados, uma mesma formação profissional, e, iniciá-los gradualmente nas diferentes técnicas administrativas especiais e, quando necessário, provocar sugestões susceptíveis de simplificar e aperfeiçoar o trabalho. Desta maneira, os chefes dos serviços técnicos não deveriam mais ocupar-se dos pormenores de execução das diretivas estranhas à atividade técnica e poderiam dedicar todo o seu tempo à sua especialidade.

Em outra ordem de idéia, quando as questões se prendem a serviços diferentes, sua instrução seria facilitada e melhorada por meio de reuniões de equipes de trabalho formadas dos delegados de serviços cuja intervenção é requerida. Esses agentes poderiam resolver em comum as questões que estudam. Os vistos e as aprovações, em lugar de serem dados serviço após serviço, sê-lo-iam simultaneamente durante uma sessão. Essas reuniões seriam, para a administração, o mesmo que as sessões de compensação representam para os bancos.

Para serem eficazes, essas duas aplicações da *passereele* postulam a cessão aos agentes mandatários de delegações de poderes que podem variar naturalmente segundo a natureza e importância dos negócios a serem tratados.

CONTROLAR

Controlar é fiscalizar para que tudo seja executado de acordo com o programa fixado, com as ordens dadas, com as normas estabelecidas. O controle tem por fim assinalar as faltas e negligências, para que as consequências possam ser atenuadas e a repetição, impedida. Para que o controle seja eficaz é preciso que abranja o conjunto de atividade administrativa encarada do ponto de vista legal, técnico, financeiro ou administrativo puro; para que atinja o seu fim, deve ser feito a tempo e acompanhado de sanções, e os ensinamentos que deles se desprendem devem constituir

objeto de conclusões práticas. Deve-se, no entanto, agir de maneira que o controle não sobrepuje o comando, pois ele é um meio e não um fim.

A fiscalização da realização do programa geral de ação compete aos serviços do Primeiro Ministro; a do programa ministerial de execução, ao Gabinete do ministro interessado. Relatórios periódicos, que poderiam ser exigidos de cada grau da hierarquia, permitiriam às autoridades competentes julgar se as previsões feitas pelo programa de ação foram realizadas e assegurar-se da execução normal desse programa. Quanto à execução do plano de trabalho de cada serviço, seu controle requer a intervenção de vários organismos especializados: a legalidade das medidas encaradas compete ao serviço jurídico; a oportunidade destas medidas, ao serviço de estudos; a utilização dos meios financeiros, ao serviço de contabilidade; e enfim é reservado ao serviço de organização o controle dos funcionários e da atividade geral.

O serviço de organização centralizaria os dados relativos à atividade do pessoal e dos serviços para submetê-los aos órgãos competentes, sob forma de quadros sintéticos ou comparativos. Essas informações seriam fornecidas periodicamente pelos serviços interessados e poderiam constituir objeto de formulários especiais, padronizados, especialmente estudados. A questão da organização funcional, que visa principalmente a atividade particular dos funcionários já foi estudada no capítulo relativo a organização e não voltaremos mais a ela. Quanto ao controle da atividade geral dos serviços, poderia ser feito, automaticamente, pela apresentação, por parte de cada unidade, no fim do ano, de um relatório sobre a sua atividade, durante o exercício decorrido. Seria, todavia, necessário, que esses documentos fossem estabelecidos de forma idêntica. Para isso propomos o esquema seguinte:

RELATÓRIO GERAL

Capítulo I — Organização geral do serviço.

- Serviço central e serviços exteriores.
- Quadro, hierarquia.
- Atribuições do pessoal.

Capítulo II. — Campo de ação do serviço.

- Novas atribuições.
- Modificações.

Capítulo III. — *Atividade legislativa.*

Leis, decretos, regulamentos.
Doutrina, interpretação.
Jurisprudência.
Questões de princípio.

Capítulo IV. — *Atividade técnica.*

Inquéritos gerais e especiais.

Estudos

{	em perspectivas
	em curso
	terminados

Particularidades notadas.

Capítulo V. — *Atividade administrativa.*

Estatísticas.

Capítulo VI — *Anexos.*

Confiando aos funcionários dirigentes de sua unidade a elaboração dos capítulos relativos a sua atividade particular, todo chefe de serviço poderia por-se a par, de maneira completa, da eficiência desenvolvida por seus subordinados no exercício de sua função. Poderia, todavia, reservar para si a parte do relatório relativa a regulamentação; seus auxiliares técnicos se encarregariam da parte técnica, e o funcionário administrativo dirigente se incumbiria da parte referente a atividade administrativa. Esta colaboração de todos em uma obra comum estreitaria os laços entre os funcionários do serviço, pois, embora distribuindo a cada um deles uma responsabilidade bem determinada, ela lhe deixaria uma certa iniciativa no domínio próprio de sua atividade.

A generalização deste método teria como principal vantagem para anualmente ao ministro, ao secretário geral, ao comité de direção, em uma centena de páginas, uma vasta síntese da atividade do Departamento.

Os princípios fundamentais da direção científica das empresas devem ser a base da organização administrativa. Intervindo diariamente na

vida das repartições, pela direção que imprimem à atividade destas, os serviços de direção constituem o fator determinante do bom rendimento dos serviços públicos. Eles são ao mesmo tempo a armadura que dá ao corpo administrativo toda a sua rigidez e toda a sua flexibilidade, o cérebro que concebe, raciocina, comanda e controla.

A ação dos serviços de direção se exerce por meio da função administrativa. Esta, por intermédio de seus órgãos especializados, serve de traço de união entre a direção e a execução; ela é o sistema nervoso do organismo que transmite as ordens, dá impulso aos centros motores, pondo-os em movimento e coordenando-lhes a ação. E' ainda ela quem transmite aos órgãos de concepção os elementos de informação recolhidos no conjunto dos serviços.

Se se quer obter um rendimento ótimo dos serviços públicos é essencial que sejam organizadas racionalmente as relações entre a direção e a execução, e que sejam evitados os atritos e as perdas de energia. Como o rendimento de uma máquina depende do bom funcionamento dos órgãos de transmissão, a eficiência dos serviços públicos é função da boa organização dos elementos de ligação entre as unidades administrativas.

Alguns dos órgãos citados para ilustrar nossa definição da função administrativa já existem, mas conviria que suas atribuições fossem definidas e especializadas; outros ainda não existem, embora sua criação se torne cada vez mais indispensável. Pode-se afirmar, sem temor, que sua ausência na organização atual é, em grande parte, a causa do fraco rendimento dos serviços públicos em geral, e da falta de dinamismo dos serviços e dos funcionários em particular.

Não nos foi possível definir nem prever todas as engrenagens que, normalmente, deveriam concretizar a função administrativa. Tivemos que nos limitar a indicar as mais características dentre elas, isto é, aquelas que se podem ou que se deveriam encontrar em toda administração científica, e racionalmente organizada.