

As atividades de organização do Governo Federal

BEATRIZ MARQUES DE SOUSA

do Departamento Administrativo do Serviço Público.

HÁ DIAS, em palestra que mantivemos, uma pessoa minha amiga mostrou-se muito interessada em conhecer detalhes sobre a exposição de atividades de organização do Governo Federal, que se realizará, de 30 de julho a 15 de agosto, no Edifício do Ministério da Educação, na Esplanada do Castelo. A respeito, lera nos jornais nota que esclarecia os objetivos da exposição — quais os de dar ao público uma noção das realizações governamentais em matéria de organização dos serviços públicos — e explicava, ainda, sob que forma se apresentariam esses trabalhos — gráficos diversos, fotomontagens, estatísticas, quadros comparativos, etc. Isso tudo lhe despertara grande curiosidade sobre a utilidade e alcance da exposição e, sobre o assunto, teceu vários e interessantes comentários, que, todos eles, evidenciavam seu desejo de alcançar, compreender, as razões do Governo para levar a cabo uma exposição dessa gênero.

2. Essa palestra me convenceu da necessidade de ser ainda mais explicada em termos do grande público, aquela exposição, afim de que dela realmente resultasse, como se esperava, melhor compreensão da ação governamental. Em outras palavras: para que esse empreendimento fosse realmente útil, seria preciso despertar a atenção geral para a sua realização, demonstrá-lo instrutivo, interessante, e, mais ainda, ao alcance e compreensão de todos.

3. Como tenho acompanhado o preparo da exposição, venho dizer alguma coisa que sei a respeito da mesma.

— O “PORQUE” DA EXPOSIÇÃO —

4. Ao que me parece, ao escolher, para expor, as suas “atividades de organização”, pretendeu o Governo proporcionar ao público o melhor meio

de ter uma visão panorâmica de suas realizações administrativas. E isto porque — sendo a organização o instrumento básico de toda realização, coisa alguma podendo ser feita, quer abstrata, quer concretamente, sem ser precedida, e depois acompanhada, de um processo organizador — mostrando o que “organizou”, teria o Governo sintetizado o que fez. Expondo suas “atividades de organização”, estaria enumerando o que criou, o que transformou, o que extinguiu — e como e porque o fez — para proteger o povo e prestar-lhe serviços. Aquela exposição seria, pois, em última análise, um espelho da ação governamental em determinado período.

5. Assim entendido, assume esse empreendimento notável significação. Dará uma noção objetiva do enorme esforço dispendido nestes últimos anos para dotar o Governo de um aparelhamento à altura dos problemas que tem por enfrentar. Apresentará, em seguimento coordenado, os mais importantes trabalhos que a Administração leva avante e explicará os seus motivos e as suas características.

6. Uma preocupação tem dominado os que se veem dedicando a essa exposição: facilitar a compreensão da coisa feita, em comparação àquela a que veio substituir. Por essa razão, procurou-se elaborar quadros, gráficos, explicações diversas, da situação precedente, e outros da situação atual. Naqueles, são indicados defeitos do sistema anteriormente em vigor, ou sejam as razões da reforma ou da criação do órgão, conforme o caso. Nestes, as características da organização atual, isto é, suas razões de ser.

7. Não se limita a exposição, porem, a uma enumeração e justificação dos trabalhos feitos. Aproveitou-se a oportunidade para apresentar, objetivamente, princípios e sistemas de organização, de

modo a atrair a atenção e facilitar o seu entendimento. Assim é que ela se inicia com uma apresentação gráfica e ilustrada da história da organização — de como surgiram, evoluíram e se aplicam os princípios de organização. Veremos, ali, o que são: divisão de trabalho, coordenação, cooperação, alcance do controle, homogeneidade; organização “de baixo para cima” e “de cima para baixo”; organização linear, organização funcional, organização linear-funcional; organização por objetivo, por processo, por clientela, por material, por área; sistemas de organização do trabalho (tailorismo, fordismo); os princípios fayolianos; etc., etc.

8. Outro aspecto importante dá exposição é o esclarecimento, que apresenta, de que os estudos de organização são levados a efeito científica e meticulosamente, constando, de um modo geral, de três fases: 1) análise das atividades do órgão, sua estrutura, métodos e normas de trabalho, pessoal, material, instalações e recursos financeiros; 2) planejamento de nova organização e funcionamento; 3) implantação da reforma e controle dos resultados.

O “SISTEMA ORGANIZADOR”

9. Ainda na exposição, veremos como se articulam e coordenam os órgãos aos quais incumbem as funções de organização, e que já constituem, hoje, um verdadeiro “sistema organizador” na administração federal. A respeito deste “sistema”, são oportunas algumas considerações, visto como é ele pouco conhecido, ou, melhor ainda, praticamente desconhecido. Creio mesmo que a maioria nem sabe que uma das mais importantes atividades do D.A.S.P. e para a qual também existem, nos ministérios civis, órgãos próprios, é a do estudo da organização dos serviços públicos.

10. O “sistema organizador” da Administração Federal compõe-se de 8 peças: a Divisão de Organização e Coordenação, do D.A.S.P., e 7 Comissões de Eficiência, uma em cada ministério civil.

11. À D.C. cabe o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista de economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros

e com o público. Ainda à D.C. compete outra atribuição, que é comum a todas as Divisões do D.A.S.P.: auxiliar o Presidente da República no exame de projetos de legislação. (decreto-lei n. 579, de 30-7-38).

12. Às Comissões de Eficiência incumbe o estudo contínuo e pormenorizado da organização, condições, normas e métodos de trabalho das repartições do respectivo Ministério, com o objetivo de possibilitar maior economia e eficiência na execução dos serviços (decreto-lei n. 3.569, de 29-8-41).

13. Como se vê, não existe uma diferenciação legal entre a competência da D.C., de um lado, e a das Comissões de Eficiência, de outro. Mesmo pelo Regimento destas (decreto n. 9.491, de 27 de maio de 1942) e as “Instruções de serviço” que regem aquela, a discriminação de atribuições não é de molde a delimitar nitidamente o campo de ação de cada uma. Não está fixado onde começa e acaba uma, onde começam e acabam as outras.

14. Isso tudo tem levado muita gente a pensar que existe um paralelismo de funções entre esses órgãos. No entanto, a sua própria localização — a D.C., parte do D.A.S.P., ou seja “estado maior” do Presidente da República, e as CC.EE. nos Ministérios, como “estado maior” do respectivo Ministro — bem como a subordinação técnica das CC.EE. ao D.A.S.P., podem dissipar as dúvidas existentes, caracterizando a D.C. como orientadora e coordenadora das Comissões. Não há, pois, paralelismo de funções. Há, sim, identidade de objetivos o que demanda perfeita coordenação de atividades para que não resulte duplicata de esforços na mesma direção.

15. É provável que o Regimento do D.A.S.P., a ser baixado, e expediente a que o próprio D.A.S.P. deu origem, venham esclarecer definitivamente a questão. Grande contribuição nesse sentido trouxe a circular D.C. n. 37 de 30 de maio último, pela qual se delineou um plano de ação conjugada do D.A.S.P. e das Comissões de Eficiência e que, em síntese:

- a) solicita às CC.EE. que tomem a iniciativa de selecionar as repartições por aperfeiçoar;
- b) deixa às CC.EE. os trabalhos preliminares de “levantamento e análise”;

- c) indica como se deverão efetuar aqueles trabalhos;
- d) chama a si o "planejamento", embora com a colaboração das CC.EE.

16. O problema de funcionamento do "sistema organizador" está merecendo, portanto, grande atenção, como aliás exige. Sem uma articulação e coordenação perfeita das peças desse organismo, sem que ele esteja devidamente organizado, não atingirá seus fins, pois como poderá planejar e realizar, para outros, aquilo com que ainda não conta?

17. Há muito que me preocupa o assunto, e, durante seu estudo, estabeleci um paralelo da D.C. e das Comissões de Eficiência com a organização "de cima para baixo" e a "de baixo para cima".

ORGANIZAÇÃO "DE CIMA PARA BAIXO" E "DE BAIXO PARA CIMA"

18. Como se sabe, pode-se organizar ou cuidando, primeiramente, das unidades de trabalho que estão na base da escala hierárquica e ir subindo gradativamente, colocando-as umas com as outras e formando, sucessivamente, turmas, secções, divisões, serviços, departamentos, ministérios; ou partindo de cima, decompondo a administração em ministérios ou outros organismos, estes em departamentos, estes em serviços ou divisões, etc., até encontrar a unidade básica.

19. A respeito, nada mais elucidativo e claro do que diz Luther Gulick no seguinte trecho de seu notável estudo "Notes on the Theory of Organization" (2):

"Um das grandes fontes de confusão, quando se discute a teoria de organização, resulta de que algumas autoridades estudam e pensam, fundamentalmente, "de cima para baixo", enquanto outras o fazem "de baixo para cima". Isto é perfeitamente natural, pois umas estão especialmente interessadas no executivo e nos problemas de administração central, e outras, em serviços e atividades individuais. Aqueles que trabalham "de cima para baixo" encaram a organização como um sistema de subdividir a empresa sob a chefia executiva, enquanto os que agem "de baixo para cima" a consideram um sistema de combinar as

unidades individuais de trabalho em grupos, que, por sua vez, se subordinam ao chefe executivo. Pode ser dito que ambas modalidades levam à consideração da totalidade do problema, e que, assim sendo, não importa de que modo se encare a organização. Certamente, disso resulta uma importante diferença de ordem prática: aqueles que trabalham "de cima para baixo" precisam guardar-se do perigo de sacrificar a efetividade dos serviços individuais no seu zelo de conseguir uma estrutura ideal e, os que agem no sentido inverso, da ameaça, que constitui para a coordenação a sua ânsia em desenvolver serviços individuais eficientes.

Em qualquer situação prática, o problema da organização deve ser atacado tanto "de cima para baixo" como "de baixo para cima". Tal regra é ainda mais verdadeira nos casos de reorganização. Porque não seria esta necessidade objetiva o bom processo, teoricamente? Se assim a considerássemos, ao desenvolver um plano de organização ou de reorganização trabalharíamos em ambos os sentidos, entrosando-os a meio caminho. Ao planejar a primeira subdivisão sob a chefia executiva, o princípio de limitação do alcance do controle deveria ser obedecido; ao reunir os primeiros agregados de funções especializadas, o princípio da homogeneidade teria precedência. Se alguma empresa exercesse uma tal soma de atividades que as primeiras subdivisões, de cima para baixo, não se entrosassem facilmente com os primeiros grupos de baixo para cima, então novas subdivisões e novos grupos seriam introduzidos na estrutura, e, a cada novo passo, haveria menos a menos rigor na aplicação daqueles dois princípios que se chocam entre si — alcance do controle e homogeneidade — até que se efetuasse a entrosagem final".

20. Aquele paralelo que estabeleci levou-me à conclusão de que as atividades de organização poderiam ser distribuídas entre a D.C. e as Comissões de Eficiência de um modo tal que, trabalhando juntas, como que uma coubesse estudar a organização "de cima para baixo" e, às outras, a "de baixo para cima". Essa generalização pode, à primeira vista, parecer arbitrária, ou uma tentativa simplista de resolver o problema. Dela me servi porem, apenas para sintetizar uma idéia, que passo agora a expor.

(2) Gulick, Luther and others — "Papers on the Science of Administration", Institute of Public Administration, Columbia University, New York, 1937.

FINALIDADES DA DIVISÃO DE ORGANIZAÇÃO E DAS
COMISSÕES DE EFICIÊNCIA

21. À D.C. se atribuiriam, com exclusividade, os estudos de organização do serviço público que interessassem à estrutura administrativa como um todo, que efetivassem a política administrativa, que importassem alteração substancial na situação em vigor. As CC.EE. seriam chamadas a colaborar nesses trabalhos, como o desejasse e precisasse a D.C.

22. Já os estudos complementares daqueles caberiam às CC.EE., sob a orientação e coordenação da D.C. Constituiriam esses estudos a implantação das reorganizações ou criações e o controle de sua execução, bem como os projetos de organização das unidades colocadas, na estrutura administrativa, de modo peculiar, especial, privativo, característico de determinado Ministério e nunca além, na escala hierárquica, dum degrau em que seu reajustamento pudesse influir na organização administrativa como um todo.

23. Isso feito, teríamos deixado às CC.EE. o estudo de problemas que a D.C., longe do teatro de acontecimentos, cuidando de toda a administração pública, teria menos probabilidade de sentir e compreender, e aos quais menos tempo poderia dedicar. Estão em tal caso os problemas que dizem respeito mais a *funcionamento* que a organização propriamente dita, tomada esta, aqui, no sentido estático, de estrutura. Cuidariam as Comissões de Eficiência, fundamentalmente, do estudo das normas e métodos de trabalho empregados e por empregar nas repartições, da dinâmica da organização, portanto, procurando identificar as causas de diminuição e aumento de rendimento, afim de conseguir uma execução racional.

24. Por outro lado, agiria a D.C. cuidando de traduzir, em planos de organização administrativa — criando, extinguindo, fundindo, reformando — o programa do Governo. Preocupar-se-ia com a *estruturação* da máquina administrativa. Também teria como objetivo orientar a ação das CC.EE., de modo que os trabalhos destas ficassem bem situados no quadro geral, perfeitamente entrosados na organização administrativa.

25. Desse modo, agiria a D.C. como o cérebro do sistema: planejaría os estudos gerais, orientaria e coordenaria os outros. As Comissões de Eficiência, essencialmente agentes executantes, efetuariam os estudos especiais, sob a orientação e

coordenação da D.C.; auxiliariam esta praticamente em todos os casos; e poriam em execução os planos da D.C., sob a orientação da mesma.

26. Assim definido o campo de ação da D.C. e das CC.EE., vejamos o problema de sua organização interna.

ORGANIZAÇÃO DA D.C. E DAS CC.EE.

27. A D.C. se rege por “Instruções de serviço”, baixadas em março de 1941, e que, atualizadas, lhe dão a seguinte organização:

- a) Secção de Administração Específica;
- b) Secção de Administração Industrial e Para-estatal;
- c) Secção de Administração Geral;
- d) Secção de Coordenação.

28. Se quiséssemos aplicar à D.C., que exerce uma atividade-meio, classificação idealizada especialmente para caracterizar determinados órgãos incumbidos de atividades-fins, podemos considerá-la organizada sob o princípio da *clientela*, quanto às 3 primeiras secções; e, ou sob o do *objetivo* ou sob o do *processo*, quanto à última, conforme o sentido atribuído à palavra “coordenação”.

29. Organização por clientela é aquela efetuada à base das pessoas atendidas ou com as quais se lida — sendo “pessoas”, no caso em foco, as repartições. Assim, possuindo a D.C., para organizar, pelo menos três tipos distintos de clientela: a *administração específica*, a *administração industrial e para-estatal*, e a *administração geral*, compreende 3 secções, para atendê-las. A de “administração específica” cuida das repartições incumbidas das atividades que constituem os fins do Estado; a de “administração industrial e para-estatal”, das que executam os serviços industriais do Estado e as atividades por este delegadas; e a de “administração geral”, das que existem para atender àquelas, fornecendo-lhes os meios para consecução de seus objetivos. Como exemplo de estudos efetuados nessas Secções, temos: na de *Administração Específica*, o Regimento do Departamento Nacional da Produção Mineral, a reorganização da Recebedoria do Distrito Federal, a do Departamento Nacional de Saúde, etc.; na de *Administração Industrial e Para-estatal*, a transformação da Estrada de Ferro Central do Brasil em entidade autárquica, a regulamentação dos Institutos do Sal, Pinho e Mate, a reorganização do Serviço de Alimentação da Previdência Social,

etc.; na de *Administração Geral*, a criação do Departamento de Administração do Ministério da Viação e Obras Públicas, a reorganização das Comissões de Eficiência, o inquérito sobre a situação das bibliotecas federais, etc.

30. A última secção — a de “coordenação” — terá sido organizada por *objetivo*, se considerada a coordenação como distinta da organização; e por *processo*, se tomarmos a coordenação como meio de organizar. Nesta secção são estudados os meios de coordenação das atividades da administração federal, entre si, e destas com as administrações estaduais e municipais. Também as relações da administração com o público são objeto dessa “coordenação”.

31. A propósito, convem lembrar várias discussões que a organização da D.C. tem motivado. Alguns acham que o *processo* por ela utilizado (análise, planejamento, implantação e controle) deva ser considerado em primeiro lugar, preterindo o tipo de clientela e o objetivo visado, o que resultaria na sua subdivisão em secções de: análise, planejamento, implantação e controle.

32. A situação em vigor oferece, inegavelmente, muitas vantagens, mas, como sempre acontece, também tem sua desvantagem. Entre aquelas, podemos citar, na base de clientela, a simplificação e coordenação obtidas nos serviços em seus contactos com as repartições servidas, e a perfeita delimitação do campo de ação; e na base de objetivo a unidade de ação, assegurada pela secção de coordenação. A desvantagem decorre da pouca possibilidade de especialização individual.

33. Já a organização “por processo” apresentaria, como vantagem principal, o máximo aproveitamento da capacidade técnica individual, por uma divisão de trabalho e especialização muito detalhadas. Suas grandes desvantagens são a dificuldade de coordenação, a facilidade de superposição de funções e a impossibilidade de classificar todo o trabalho a ser feito na base de “processo”. Convem, ainda, não esquecer que, de um modo geral, esse tipo de organização leva os executantes a uma tal preocupação de técnica, que muitas vezes o objetivo é relegado a plano secundário.

34. Parece-me, assim, preferível manter-se a situação atual, mesmo porque a sua desvantagem principal está contrabalançada, pois o “processo” utilizado nas secções de administração específica, de administração industrial e para-estatal e de ad-

ministração geral e que consiste em análise, planejamento, implantação e controle, possibilita a desejada especialização individual, corrigindo o defeito principal da organização por clientela, acima mencionado.

35. Passando às CC.EE., pouco há que dizer quanto à sua organização interna. Não se tem procurado mesmo, ao que me consta, dividir internamente suas funções, quer por objetivo, quer por processo, ou clientela, ou área. O que existe é uma simples distribuição dos estudos de organização entre os três membros, sem características de “organização” no sentido formal. Seria conveniente, no entanto, que se baixassem normas, tanto quanto possível uniformes, sobre essa divisão de trabalho. Não me animo a oferecer sugestões a respeito, visto como, ao que me parece, essas comissões precisam ser reformadas, transformando-se em órgãos de direção singular. Sobre o assunto, aliás, já me manifestei por duas vezes, escrevendo para a *Revista do Serviço Público* (número de abril e setembro de 1941).

Finalizando estes comentários, cumpre-me ressaltar que, na situação atual, as CC.EE. nunca realizam totalmente qualquer trabalho. São sempre colaboradoras da D.C., às vezes no início dos estudos (levantamento e análise preliminares), às vezes na segunda etapa (planejamento), possivelmente também na implantação e no controle dos resultados. Em minha opinião, além das desvantagens de ordem técnica que decorrem dessa ausência de delimitação do campo de ação das agências organizadoras, a situação apresenta uma outra, de ordem psicológica. É que às Comissões não é dado *criar integralmente* coisa nenhuma. Elas são meros agentes coletores ou fonecedores de dados. Não põem ao lado uns dos outros os elementos que obtem, mas sim passamos à D.C.. Ora, isso há-de privá-las, forçosamente, de um grande estímulo, que é o de terem, por si mesmas, concluído determinados trabalhos. Creio que de muito poderia aumentar a eficiência desses órgãos a observação daquilo que tivessem criado, a verificação da vida, ação e produção do que houvessem feito existir. Que se lhes deixe parte da execução integral dos estudos de organização, como ficou linhas atrás apontado, e talvez se consiga esse grande bem — o de incentivar o seu espírito criador.