

# Teoria dos Departamentos de Administração Geral

BENEDICTO SILVA

## I

**F**IXANDO no celuloide e transportando para o conforto e a quietude dos recintos cinematográficos *cenar filmadas em ação*, os modernos jornais animados frequentemente nos fazem — a nós *moviegoers* — tomar parte, como testemunhas oculares, em vivíssimos combates aéreos, marítimos e terrestres, feridos nos diferentes *fronts* pelas forças armadas dos países beligerantes.

Dentre as muitas novidades que tais cenas de guerra proporcionam ao elemento civil, se destaca, pelo seu caráter espetacular de verdadeiro fogo de vista, a famosa “bala traçante”, que, de dia, giza a sua trajetória no eter com um risco de fumaça e, de noite, com um risco de fogo. Fica-se com a impressão de que seria possível fazer que um projétil percorresse, em sentido contrário, a trajetória de uma “bala traçante”, estabelecendo assim uma ligação de retorno entre o alvo ou ponto de chegada e a origem ou ponto de partida.

Similarmente, se se pudesse percorrer, do presente para o passado, o curso descrito, através do tempo e do espaço, pelas idéias; e se fosse possível remontar, por esse meio, à sua verdadeira origem — à origem original — estou certo de que muitas noções, que hoje consideramos novidade, se filiam a eras recuadíssimas e emanaram de fatos ou procedimentos comezinhos, aparentemente tão sem importância que, uma vez “descobertos”, haveriam de causar perplexidade aos observadores.

A *soi-disant* moderna idéia dos departamentos de administração geral, por exemplo, se fosse retracada à sua origem, mergulharia indefinidamente pelo passado a dentro e, em algum ponto dessa trajetória retrospectiva, muito próximo da origem, resvalaria por ensinamentos imemoriais, como os contidos no seguinte trecho do capítulo XVIII do *Êxodo*, segundo livro do Velho Testamento:

13. *Ao outro dia assentou-se Moisés para dar audiência ao povo, que se apresentava diante dele, desde a manhã até a tarde.*

14. *E seu sogro tendo visto tudo o que ele fazia ao povo, disse: Que é isto que tu fazes com o povo? Por que estás tu só assentado, e todo o povo esperando desde a manhã até a tarde?*

15. *Ao qual Moisés respondeu: O povo vem a mim para ouvir pronunciar a sentença de Deus.*

16. *E quando entre eles sucede haver alguma diferença, veem ter comigo, para que eu julgue entre eles, e para que lhes mostre os preceitos de Deus, e as suas leis.*

17. *Não fazes bem, disse Jethro.*

18. *Tu te consumes com um trabalho vão, a ti e a este povo, que está contigo: este é um trabalho sobre as tuas forças, e tu só não o poderás aturar.*

19. *Mas ouve as minhas palavras e conselho, que te vou a dar, e será Deus contigo. Presta-te ao povo naquelas coisas, que dizem respeito a Deus, para expores ao Senhor os seus requerimentos.*

20. *Para lhes ensinares as cerimônias e o modo, com que devem honrar a Deus; o caminho por onde devem andar; e as obras que devem fazer.*

21. *Mas escolhe dentre os do povo uns tantos homens poderosos, e tementes a Deus, nos quais haja verdade, e que aborreçam a avareza: e do número destes homens constitue a uns no governo de mil, a outros de cem, a outros de cincoenta, a outros de dez.*

22. *Os quais julguem o povo em todo o tempo, porem que te deem conta do que for de mais suposição e eles julguem somente os negócios menos graves. Desta sorte o peso que te oprime virá a ser mais leve, sendo repartido entre outros.*

23. *Se fizeres isto, cumprirás com o que Deus manda; poderás ser capaz de executar as suas ordens; e todo este povo voltará em paz para suas casas.*

24. *Moisés tendo ouvido isto, fez tudo que seu sogro lhe sugerira.*

25. *E tendo escolhido dentre todo o povo de Israel homens de valor, os constituiu príncipes do povo, para uns governarem mil, outros cem, outros cincoenta, outros dez.*

26. *Os quais faziam justiça ao povo em todo o tempo: mas davam conta a Moisés de todos os negócios mais difíceis, sentenciando eles somente os mais fáceis”.*

Tangenciaria, igualmente, pela velha sabedoria chinesa, como indica a seguinte passagem de um dos quatro livros clássicos de Kung-fu-tse (Confúcio):

“Sendo Tszhe-hsiã governador de Chu-fu, perguntou sobre o governo. Disse o Mestre: “Não desejes que as coisas se façam rapidamente. Não te fixes nas pequenas vantagens. Desejar que as coisas se façam rapidamente impede que se façam conscienciosamente. Fixar-se nas pequenas vantagens impede que se realizem as grandes empresas.”

Com efeito, parece evidente que a idéia dos departamentos de administração geral está parcialmente contida, em germe, tanto no conselho que Jethro ministrou a seu genro Moisés, como no que o Mestre deu ao Governador de Chu-Fû.

Mas nem só os textos sagrados e veneráveis, originários da Antiguidade, assinalam a marcha da idéia dos departamentos de administração geral. Borboleteando através do tempo e do espaço, ela “pousou”, mais recentemente, em velhos documentos políticos do Novo Mundo. White, por exemplo, conta que um deputado por Delaware, falando do chefe executivo, em 23 de julho de 1789, durante a primeira reunião do Congresso Americano, emitiu a opinião de “que o Presidente devia ser aliviado dos deveres inferiores de seu cargo por funcionários designados para atendê-los, sob a sua inspecção; assim, com o espírito livre e desembaraçado das minúcias dos negócios, ele poderia atender às operações da máquina inteira...” (1).

Como realidade autônoma, porém, os departamentos de administração geral constituem um broto relativamente tenro na árvore da arte administrativa. Trata-se de uma teoria já bem contornada mas ainda em formação e só muito recentemente extraída dos “limbos da incerteza”. As suas traduções práticas, algumas ousadas e vigorosas como o D.A.S.P., se encontram, igualmente, em

estágio tão experiencial, que ainda não perderam o caráter de novidade, razão por que são tão mal compreendidas e julgadas. Apesar disso, a própria justificação teórica, que deu origem ao aparecimento dos departamentos de administração geral, não só os demarca na hierarquia governamental, como também lhes discrimina e define as atribuições.

À luz da doutrina preferida, modernamente refinada e reformulada, entre outros, por Willoughby, Mooney, Pfiffner, Walker, Gulick, a divisão do trabalho de qualquer grande empresa deve incluir um ou mais departamentos de administração geral, incumbidos de exercer, horizontalmente, aquele grupo de encargos denominados “atividades institucionais” ou “housekeeping activities” pelo primeiro dos autores citados neste período.

Em outras palavras, aos departamentos de administração geral incumbe o desempenho de algumas funções específicas da chefia executiva, nomeadamente o planejamento, a estruturação, a elaboração e controle orçamentários, a contabilidade, o recrutamento de pessoal, a aquisição de material, a informação administrativa e pública. A integração dessas *atividades-meios* em alguns departamentos de administração geral, organizados como prolongamento inseparável da chefia executiva, tem por efeito exonerar os grandes departamentos verticais, que realizam os propósitos da empresa, de uma tremenda massa de trabalhos subordinados, comuns a todos eles, o que lhes permite concentrar o grosso de suas energias e atenções nas *atividades-fins*, ou, em se tratando da administração pública, nos propósitos finais das instituições políticas.

Antes de ser criado, entre nós, o Departamento Administrativo do Serviço Público — primeiro órgão dessa natureza taxativamente previsto por uma Constituição Política — todos os ministros de Estado eram obrigados a dedicar grande parte do seu tempo e de suas energias à solução de questões de pessoal, concursos, nomeações, promoções, transferências, remuneração, reclamações e muitas outras. Mas não só a função de constituir e fiscalizar o organismo social dos respectivos ministérios taxava fortemente o tempo e as energias dos ministros. Todas as *atividades-meios*, em regra, solicitavam e captavam de tal maneira, como ainda hoje solicitam e captam, se bem que em menor grau, as atenções dos ministros, que estes só podiam dedicar, aos seus planos de trabalho, as sobras de tempo e de energia, porventura escapadas dos problemas rotineiros.

(1) LEONARD D. WHITE — *Introduction to the Study of Public Administration*, edição revista, 1939, pág. 67.

Alguns dos mais notáveis e operosos ministros dos que já dignificaram a administração pública do país contribuíram para que se formasse, entre nós, a crença de que o administrador eficiente é o que se imiscue em pequenas questões, em fases da rotina ordinária dos serviços. Dentre esses ministros, são indiscutivelmente citáveis o Barão do Rio Branco e Pandiá Calógeras, ambos considerados, sem favor, não apenas estadistas experimentados, mas também administradores de grande envergadura, cuja obra imorredoura aí está para lhes atestar a capacidade de ação. Sabe-se, efetivamente, que José Maria da Silva Paranhos e João Pandiá Calógeras eram dados a preocupar-se com questões de somenos importância e operações insignificantes, até manuais, como seja o manejo de uma ferramenta no arsenal ou o registro de um documento no protocolo.

No primeiro volume de seu livro de memórias, relata Medeiros e Albuquerque fatos e passagens da vida funcional do Barão do Rio Branco, que mostram quanto era constitucional no grande estadista, o "desejo de ver tudo, de fazer tudo" pessoalmente, o que, embora traduzisse boa intenção e zelo, o levava a consumir tempo enorme e largas doses de sua preciosa energia no trato dos "nadinhas" da rotina ministerial.

"Ninguém sabia, no Ministério, onde estava qualquer papel: podia sempre estar com o Barão, que ora abria o expediente recém-chegado, ora tomava qualquer trabalho sobre a mesa deste ou daquele empregado, com um grande desejo de ver tudo, de fazer tudo, mas que tinha às vezes graves inconvenientes" (2).

Tal a sua paixão da minúcia que, quando morreu, em 1911, o geógrafo e economista Levasseur (Pierre-Emile), o Barão do Rio Branco redigiu do próprio punho um telegrama à Legação do Brasil em Paris, determinando-lhe que enviasse uma coroa ao grande morto. Que um ministro de Estado, especialmente um da estirpe de Rio Branco, redigisse pessoalmente o telegrama para esse fim, já se pode considerar pouco usual. O Barão do Rio Branco, porém, foi além: "o formidável telegrama indicava tamanho, preço, cor, fitas, inscrições, casa onde comprar — absolutamente tudo!" (3).

Pandiá Calógeras, segundo ele mesmo depõe em vários de seus escritos, também se imiscuia frequen-

temente em tarefas que, de acordo com todos os regulamentos e regimentos, nunca deveriam ser executadas por ministros. Quando o Governo do Brasil apreendeu, durante a primeira Guerra Mundial, alguns navios alemães, correram boatos segundos os quais as tripulações germânicas pretendiam opor-se pela força a que os navios fossem ocupados pelo pessoal do Lloyd. Referindo-se ao episódio, Pandiá Calógeras confessa:

"... e eu não me sentia com autoridade moral de enviar meus subordinados a correrem um risco que eu próprio não partilhasse. Acompanhei-os, pois, quando tomaram conta dos barcos e fui sempre o primeiro a entrar a bordo" (4).

Convenhamos em que um ministro de Estado não precisa tomar parte em diligências policiais para ter autoridade moral (5), tampouco para administrar com eficiência. A atitude de Pandiá Calógeras foi bela e máscula, sem dúvida. Traduzia, entretanto, a sua tendência em fixar-se também "nas pequenas vantagens" (6).

No prefácio que escreveu para o livro *Estudos Históricos e Políticos*, de Pandiá Calógeras, Batista Pereira, com a intenção evidente de elogiar o autor, diz que, quando ministro, este era incansável, dando à sua pasta quase que a totalidade do seu tempo.

"Levantava-se de madrugada — depõe Batista Pereira — inspecionava pessoalmente os trabalhos, multiplicava-se, parecia ter o dom da ubiquidade. Muitas vezes, nos arsenais ou oficinas, os operários que consertavam ou instalavam máquinas, eram surpreendidos por um contra-mestre desconhecido, que lhes apressava, ensinava e partilhava os trabalhos. A blusa ocasional não conseguia dissimular aquele estranho operário, cujo as-

(4) PANDIÁ CALÓGERAS, *Problemas de Administração*, São Paulo, pág. 102.

(5) "Authority, on the other hand, is a right. Hence we use the expression 'moral authority', and may say of some teacher, as was said of Jesus, the greatest of all teachers, that he speaks 'as one having authority', which means that he has a moral right to speak as he does. In organization, authority is likewise a right, because it inheres legitimately in the structure of the organization" (MOONEY & REILEY, *Principles of Organization*, 1940, pgs. 7-8).

(6) "Es un grave defecto para un gran jefe consagrar mucho tiempo a detalles que los agentes subalternos podrían ejecutar tan bien, sino mejor que él, cuando existen importantes problemas que esperan solución porque no consiguen hallar tiempo para ocuparse de ellos".

"Un jefe debe saber todo, pero no puede ver todo ni hacer todo. El cuidado que preste a las pequeñas cosas no debe hacerle descuidar las grandes. Una buena organización tiene a ello". — HENRI FAYOL, *Administración Industrial y General*, trad. esp., pg. 153).

(2) MEDEIROS E ALBUQUERQUE, *Minha Vida*, 1.º vol., pág. 267.

(3) Idem, idem, pág. 270.

cedente imediato, feito de saber e experiência, todos sentiam.

“E’ o ministro!” — corria de boca em boca. E era realmente. O próprio ministro não se contentando em mandar, viera ver, ensinar, executar, concluir”.

Parece estranho que exatamente dois dos mais extraordinários ministros que o Brasil já possuiu a seu serviço, desprezando, como desprezavam, os princípios da divisão científica do trabalho, ávidos por executarem a tarefa impossível de tudo ver com os próprios olhos, tudo fiscalizar diretamente, revelassem tamanha incapacidade para delegar funções (7). O mais extraordinário é que, fixando-se eles, comumente, “nas pequenas vantagens”, hajam levado a efeito “grandes empresas”. E’ preciso não esquecer, porém, o esforço extraordinário e consuntivo que lhes era necessário despende, afim de conseguir o que conseguiram.

Pode-se dizer que tanto o Barão do Rio Branco como Pandiá Calógeras eram ministros 24 horas por dia. Do Barão do Rio Branco, especialmente, a afirmativa é verdadeira, tanto que o grande brasileiro morreu na sua sala de trabalho.

“Ele foi um extraordinário patriota — diz Medeiros e Albuquerque (8). A sua singularidade estava no fato de ser um ministro que viveu cerca de dez anos, inteiramente, completamente, exclusivamente, para o serviço nacional. Não tinha preocupações de família, não cogitava de política interna; era ministro, ministro, acordado ou dormindo, a todas as horas do dia e da noite.”

Alem disso, tanto Rio Branco como Pandiá Calógeras eram indivíduos intelectualmente superdotados, extraordinários pela cultura geral, famosos pela memória que possuíam e, sobretudo, raríssimos pelo patriotismo lúcido e incansável que lhes norteava a ação pública.

Com efeito, grandes ministros! (\*)

(7) “Uma das tragédias da experiência humana é a frequência com que homens, sempre eficientes em qualquer coisa que possam fazer pessoalmente, acabam falhando sob o peso de deveres acumulados, que eles não sabem nem podem aprender como delegar” (MOONEY & REILEY, *op. cit.*, pág. 20).

(8) MEDEIROS E ALBUQUERQUE, *op. cit.*, pág. 289.

(\*) Em virtude de nos ter sido enviado com atraso, o presente artigo, interrompido aqui, continuará na próxima edição (*N. da R.*).