

As atividades de organização e racionalização, no sistema da reforma administrativa brasileira

WAGNER ESTELITA CAMPOS

(Tese apresentada ao concurso para a carreira de Técnico de Administração do D.A.S.P.
1940 — Secção "Organização")

I. PARTE

PLANO E SUA JUSTIFICAÇÃO

NÃO nos anima o propósito de fazer de nosso trabalho uma longa exposição doutrinária, alicerçada, com frequência, em citações de livros que já constituem, hoje, farta bibliografia sobre o assunto.

A tarefa seria, por certo, mais suave, muito menos penosa, mas preferimos traçar-nos um programa tanto quanto possível *objetivo*.

Procuraremos *aplicar*, a uma situação determinada, os ensinamentos colhidos na leitura de alguns livros, conjugados com a observação e a experiência respectivamente exercida e colhida, em ano e meio de atividade, no principal setor da reforma administrativa brasileira — a Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P.

Não queremos elaborar uma tese para justificar citações, selecionadas *a priori*. Elas poderão surgir, sem dúvida, mas para amparar, documentando, esta ou aquela afirmação. Todavia, sempre que possível, daremos preferência à documentação mais expressiva e eloquente dos fatos.

Fundado nesta orientação inicial, nosso trabalho, desvalioso que seja, e sem pretensões a "doutrinar" num terreno tão delicado e complexo, poderá constituir, pelo menos, uma contribuição,

modesta é certo, mas concreta, à solução de alguns dos problemas da reforma administrativa brasileira, e à sua sistematização, sobretudo no que tange com as atividades de organização e racionalização.

Até mesmo porque, sem embargo do alcance e significação que a mencionada reforma representa, destacando-se, mesmo, ao lado da legislação social, como das maiores realizações do Estado Novo, sem embargo, ainda, do caráter orgânico com que se veem sucedendo, num expressivo sentido de continuidade, as medidas que a concretizam, é forçoso reconhecer, entanto, a necessidade de um *programa de ação*, corporificador de diretrizes que, com base na experiência, atendam à precariedade com que veem funcionando algumas peças do sistema — tão grandioso em seu conjunto.

Procuraremos, dest'arte, delinear rapidamente o que constitue o sistema da reforma administrativa brasileira, suas determinantes, seus objetivos, suas tendências características; quais os aspectos em que vem alcançando, plenamente, seus *desiderata* e quais os que, a nosso ver, constituem os seus atuais problemas.

Demorar-nos-emos, porém, na análise e crítica, dentro desse sistema, das atividades relacionadas com a organização e racionalização dos serviços públicos. Examinaremos assim, mais detidamente, a articulação do D.A.S.P. com as Comissões de Eficiência, a carreira de técnico de adminis-

tração, apontando o que julgamos as falhas do sistema e sugerindo, paralelamente, as medidas que nos pareçam adequadas a saná-las.

E nos deteremos, afinal, na apreciação do órgão que, dentro do D.A.S.P. centraliza as atividades primordiais da reforma — a Divisão de Organização e Coordenação — que se poderia denominar a peça mestra desse gigantesco esforço de reconstrução administrativa. Não seria, mesmo exagero dizer-se que, de sua orientação, depende o êxito de toda a reforma, já que lhe compete erigir a estrutura e zelar pelo racional funcionamento de toda a máquina administrativa.

Analizar, pois, e buscar diretrizes, a esse órgão, equivale a pesquisar bases para a coordenação e o desenvolvimento da própria reforma, em seu conjunto.

Aliás, nessa análise reside o aspecto culminante deste trabalho, desde que, na reorganização do referido órgão se encontra a chave — conforme se verá no "Desenvolvimento" — da solução do problema que iremos focalizar.

Antes, porém, de entrar no que denominaremos os aspectos intrínsecos da reforma, cuidaremos de alguns dos seus aspectos extrínsecos, ou seja, daqueles que se apresentam independentemente do seu sistema.

* * *

Uma tese não comporta, é claro, a pesquisa de soluções para todos os problemas, nem a análise minuciosa de cada um. A simples focalização dos mesmos, apontá-los de maneira clara e lógica, situá-los, devidamente, no quadro dos problemas gerais da administração — admitida, é certo, a premissa de sua existência — já constituiria, em si, um esforço mais do que útil.

II. PARTE

DESENVOLVIMENTO

Capítulo I

ASPECTOS EXTRÍNSECOS DA REFORMA: PUBLICIDADE, RELAÇÕES ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E O PÚBLICO

Não se concebe o êxito de qualquer plano ou reforma, de âmbito social, que não conte com a cooperação imediata e intensa da publicidade e da publicidade considerada não somente em seu

aspecto estático — informação — mas, sobretudo, em seu aspecto dinâmico — persuasão — de propaganda, vale dizer, de ação conciente destinada a influenciar e movimentar a coletividade em determinado sentido.

Sente-se, no desenvolvimento da reforma administrativa brasileira, a ausência de uma publicidade eficiente, no sentido não somente de sua *compreensão*, como, sobretudo, de sua *aceitação*, até mesmo por parte dos servidores do Estado (1). Ela é sentida, apenas, como uma *inovação*, sem entendimento preciso dos seus objetivos. Há uma *incompreensão* generalizada, por exemplo, entre o próprio funcionalismo, do que seja o D.A.S.P. (muito comumente denominado a D.A.S.P.) e do que o mesmo representa no organismo da administração federal.

Muitos o sentem, apenas, como um órgão de mera fiscalização burocrática, um tribunal de penas, um "vigia" perseguidor e implacável. Esta a realidade, que não deve ser oculta por quem, como nós, deseja desenvolver uma apreciação objetiva sobre o assunto.

Em princípio, toda reforma, momente que acarrete uma situação definidora de maior rigor e controle, encontra uma reação natural — muitas vezes consubstanciada no negativismo e na "sabotage" mesma — fruto, em grande parte, do misoneísmo, ou do apego a comodidades pessoais. Chevalier caracterizou muito bem essa reação como sendo

"la mauvaise volonté de ceux qui ne veulent pas renoncer aux comodités que leur laissait l'absence d'organisation" (2).

Vencer essa resistência é tarefa eminentemente de propaganda.

Seria supérfluo insistir em acentuar a eficiência da publicidade como fator decisivo na realização de qualquer reforma ou plano, que exija a cooperação da coletividade.

Para citar, ao acaso, um exemplo ilustrativo, lembaremos a reforma agrária americana — um dos principais aspectos do "New Deal" — consubstanciada na chamada lei dos 3 A (Agricul-

(1) — Valemo-nos da expressão "servidores do Estado" porque, sem ser rigorosamente jurídica, é a que vem sendo usualmente empregada para abranger funcionários e extranumerários.

(2) — JEAN CHEVALIER — "La Technique de L'Organisation des Entreprises", Paris, 1937, pg. 213. (Livre II).

tural Adjustment Act). Somente a propaganda intensa e bem orientada do "Extension and Information Work" conseguiu com que o agricultor americano, essencialmente individualista, espírito forrado de tradições democráticas, aceitasse a intervenção do Estado, limitando um *quantum* na sua produção e, não somente a aceitasse, como que também com ela cooperasse ativamente.

É de nossos dias o êxito incontestável, entre nós, da publicidade do recenseamento geral, traduzido na colaboração, e na boa vontade com que o público, em geral, acorreu ao chamamento das autoridades, para o cumprimento de um dever, do qual não lhe poderiam advir vantagens *imediatas*.

Ora, o servidor do Estado, de maneira geral, já se habituara, entre nós, à rotina, anteriormente característica do empirismo com que se movia a máquina administrativa.

Conforme já tivemos oportunidade de acentuar,

"preconceitos ou erros de ordem doutrinária, sobretudo o da tese contratual, emperravam a máquina governamental, jungindo o Estado a fórmulas individualistas, em detrimento do interesse coletivo. E o funcionário, cujo ingresso na administração somente se processava, excepcionalmente, através o aferimento da capacidade, vigorante o regime do "pistolão"; cujo exercício funcional não era controlado e efetivamente dirigido; sem estímulo para se aperfeiçoar e subir a escala do mérito; sem normas e objetivos que o afeiçoassem ao serviço, sentia-se *garantido*, contra o Estado e a coletividade, pelo só cumprimento do dever elementar de comparecer ao serviço, e apenas podia acalantar ideais de horizontes muito estreitos: ser promovido ou aposentado em função do tempo..." (3)

Não seria possível, pois, que o funcionário público brasileiro, dominado pela mentalidade acima descrita, compreendesse e, sobretudo, aceitasse, de logo, uma reforma que vinha alterar, fundamentalmente, tudo a que, por tão longo tempo, se habituara, revolucionando os métodos de trabalho, fazendo predominar o interesse coletivo sobre o particular, transformado, até mesmo, o conceito de *estabilidade* — antes produto de 2 fatores: processo de investidura e tempo de serviço e agora influenciado também, e acentuadamente, por um terceiro: *eficiência*.

(3) — "A margem do Projeto de Estatuto dos Funcionários" — Revista do Serviço Público, Dezembro de 1938, pg. 58.

No Relatório sobre as atividades do D.A.S.P. em 1939, ficou consignado, pelo seu Presidente, que :

"A adoção de métodos racionais de trabalho esbarra em dificuldades sérias, desde o estudo, que é naturalmente complexo e demorado, até a sua introdução, que depende da aceitação por parte dos diretores, o que nem sempre é fácil conseguir". (4)

"Por outro lado, desde logo se notou, de modo geral, uma disfarçada resistência por parte dos chefes de serviço que, aparentando solicitude em verdade dificultavam bastante o trabalho da Comissão, protelando indefinidamente o fornecimento dos dados necessários". (5)

Se assim acontece, por evidente falta de compreensão, da parte de *diretores e chefes de serviço*, que não dizer com relação à massa do funcionalismo ?

Chevalier ressalta, com muita felicidade, que:

"Un système d'organisation a besoin d'être adapté aux hommes qui le mettront en oeuvre" (6).

Essa adaptação é tarefa de que unicamente a propaganda se pode desincumbir.

Faz-se mister, pois, para que a massa dos servidores do Estado *compreenda, aceite a reforma administrativa, e coopere com a mesma, uma publicidade racional e intensa, destinada a remover, aos poucos, mas de maneira segura, os obstáculos apontados. É preciso criar a fé na reforma.*

"C'est la foi qui donne une force nouvelle aux idées, qui crée les idées-forces, et le succès dépend au moins autant de l'homme que du système". (7)

Podemos, portanto, assinalar, desde logo, 3 objetivos principais à publicidade da reforma: *compreensão, aceitação e colaboração*.

Em outras palavras: divulgar os seus princípios e linhas mestras, os delineamentos gerais do seu sistema, para que ela seja *compreendida*; a sua finalidade de racionalizar o serviço público no interesse da coletividade e do próprio funcionário, para que ela seja *aceita* e, finalmente, des-

(4) — "Relatório sobre as atividades do D.A.S.P. em 1939, apresentado ao Exmo. Sr. Presidente da República pelo seu Presidente, Sr. Luiz Simões Lopes". Separata da Revista do Serviço Público, pg. 9.

(5) — *Idem*, pg. 29.

(6) — *Ob. cit.* pg. 212.

(7) — CHEVALIER, *ob. cit.* pg. 211.

pertar, no funcionário, os necessários interesses e estímulo para que com ela colabore.

Não queremos e nem poderíamos entrar, aqui, em minúcias sobre a técnica dessa publicidade, até mesmo porque isto fugiria ao alcance da tese. Contentamo-nos em assinalar a necessidade da mesma, o porque desse imperativo, e seus objetivos principais.

* * *

Inegável o esforço que, até essa data, o D.A.S.P. vem desenvolvendo nesse sentido. Mas, com o assinalarmos os seus louváveis intutos, não devemos fugir à constatação da precariedade dos meios de que se tem servido.

A "Revista do Serviço Público", divulgando as atividades do D.A.S.P. e contendo, em sua parte ineditorial e na de colaboração, matéria de alto interesse para a administração e o público é, incontestavelmente, uma realização de grande mérito.

Sua tiragem, entanto, não excede, atualmente, de 3.000 exemplares e a massa dos servidores do Estado atinge a cifra de 160.000 (8), aproximadamente, sendo cerca de 57.000 funcionários e o restante extranumerários.

O Serviço de Documentação do D.A.S.P., em que se transformou o extinto Serviço de Publicidade tem atribuições muito restritas, pois limita-se a :

- a) coligir, ordenar, classificar, guardar, conservar e publicar os textos documentários, elementos estatísticos e dados discriminativos referentes às atividades do Departamento;
- b) fornecer ao Departamento de Imprensa e propaganda, mediante solicitação, os elementos de que este necessitar para o desempenho de suas atribuições, bem assim encaminhar ao mesmo o noticiário de suas atividades, cuja divulgação seja de interesse;
- c) reunir dados para o relatório anual do Presidente do Departamento;

(8) — Revista do Serviço Público, Setembro, 1940, pg. 3.

d) promover a divulgação de trabalhos do interesse da administração pública" (9).

É de justiça assinalar a recente apresentação, pelo mesmo Serviço, de uma Separata do "Observador Econômico e Financeiro", intitulada "Revolução da Burocracia" e de autoria do jornalista e extranumerário do D.A.S.P. Aristeu Aquiles. É um trabalho interessante de vulgarização, único no gênero até agora entre nós e que apresenta, de maneira clara e em linguagem amena e acessível, as finalidades da reforma e a constituição e funcionamento do D.A.S.P.

Em "Nota Explicativa", da referida Separata, o Serviço de Documentação lembra que :

"Até agora, entretanto, nenhum jornal ou revista se propusera mostrar a seu público o que é realmente o D.A.S.P., em reportagem ampla, documentada e linguagem acessível".

Essa constatação, feita por um órgão autorizado, documenta, de maneira insofismável, a falta de compreensão que teem tido, na imprensa, as atividades do D.A.S.P.

Ora, o desenvolvimento de uma reforma administrativa não se deve ater — encarando o aspecto de sua publicidade — à massa dos servidores do Estado, senão que também precisa levar em conta o público, e suas relações com a administração. Se, como assinalamos, há uma resistência natural, por parte do funcionalismo, na aceitação da reforma, é preciso não esquecer que, devido mesmo a esse apego à rotina, o público já se habituou, por sua vez, a movimentar, com verdadeiro pavor, os seus interesses perante a burocracia.

O fenômeno, aliás, não é peculiar, apenas ao nosso meio.

Paul Hemmerdinger, ilustre professor, em França, da Escola de Organização Científica do Trabalho, estudando "Les relations entre les Administrations publiques et le public" faz, entre outras, as seguintes constatações:

"Reconnaissons, d'ailleurs, que le public, trop souvent mal renseigné, a lui, tendance à exagérer l'inutilité des formalités qui lui sont imposées, des renseignements qui lui sont demandés. Il a l'impression

— (9) — Decreto-lei n. 2.039, de 27/2/40, at. 2º.

qu'on s'occupe de lui, non dans son intérêt, mais, bien au contraire, dans l'intérêt de l'Administration elle-même". (10)

"Un effort intéressant pourrait être tenté en vue d'organiser une publicité sur le fonctionnement des administrations". (11)

"Il faut une éducation réciproque des fonctionnaires et des usagers. Il faut qu'ils viennent l'un à l'autre dans un esprit de collaboration et non de défiance et trop souvent d'acrimonie". (12)

É preciso, pois, criar e desenvolver, também, no público, um estado de espírito provável, conquistando-o e buscando a sua colaboração, através de uma propaganda bem orientada.

E convencê-lo de que a máquina administrativa funciona "no seu interesse" e não "no interesse dela própria".

* * *

Por certo que a tarefa da publicidade, no campo administrativo, é extremamente complexa e difícil, porque

"Un effort toujours difficile aux hommes est de concevoir d'autres règles d'action que celles qu'ils pratiquent quotidiennement, qu'ils ont toujours vu pratiquer autour d'eux. La rupture soudaine avec les habitudes acquises est pour chacun de nous comme un effort révolutionnaire". (13)

Por outro lado, não basta que o funcionário comprehenda e aceite os princípios e os métodos da reforma; é preciso incutir, no mesmo, o que chamariam "espírito público", o sentimento da responsabilidade e a noção das consequências que a sua ação pode acarretar para o interesse da coletividade.

A administração, afirma Paul Sallefranque,

"...exige, de celui qui la manie, un ensemble de qualités rares, non seulement de l'esprit, mais encore du cœur. Elle exige, aussi, de la volonté de l'énergie. Bonaparte n'a-t-il pas dit :

"Il faut employer plus de caractère en administration qu'à la guerre"? (14)

(10) — "Le Facteur Organisation dans les Administrations Publiques", Paris, 1937, pg. 107 (Coletânea de Estudos e relatórios publicados pelo "Comité National de l'Organisation Française").

(11) — Ob. cit. pg. 111.

(12) — Idem, pg. 112.

(13) — L. BLUM, apud Jean Milhaud, "Le Facteur Organisation dans les Administrations Publiques", cit. pg. 72.

(14) — PAUL SALLEFRANQUE, "Principes et Méthodes d'Administration", Paris, 1927, pg. 11.

Exatamente por motivo dessa intervenção de elementos morais é que os atos de administração teem uma repercussão tão dificilmente mensurável. Por isso mesmo, Sallefranque chega, até, a considerá-la apenas uma *arte* e não uma ciência:

"Et c'est précisément pour ce dernier motif, parce que la valeur de tout acte administratif ne peut toujours se prévoir avec rigueur, que l'administration n'est pas une science". (15)

* * *

A ausência, ainda, entre a massa do funcionalismo, do "espírito público" a que nos referimos é um dos maiores, senão o maior motivo por que a reforma administrativa brasileira não tem produzido melhores frutos.

Por isso mesmo é que, apesar de todo o esforço do D.A.S.P., seu Presidente teve que constatar, no Relatório de 1939, que

"nesse particular (métodos racionais de trabalho) o serviço público ainda não apresenta melhoria sensível, sendo utilizados, na maioria dos casos, métodos obsoletos, que entravam extremamente a máquina administrativa". (16)

Por isso mesmo, ainda, é que, apesar da reorganização a que já se tem procedido na morfologia e no funcionamento dos nossos serviços públicos federais, os males anteriores ainda persistem, atenuados embora: resistência do funcionalismo aos novos métodos e consequente persistência dos entraves burocráticos; ausência de noção de responsabilidade no trato do interesse coletivo; ceticismo do público que, em muitos casos, continua a se ver forçado ao recurso da corrupção (e este é o capítulo mais doloroso da desorganização administrativa) para que a solução dos seus interesses não seja protelada indefinidamente, para que "chegue a sua vez" no calvário enervante dos "canais competentes".

Esta, ainda, a situação de fato, que a reforma precisa enfrentar de cheio, e corajosamente.

Não errariam em dizer que, de um lado a falta de compreensão e aceitação dos novos métodos e, de outro, aquela ausência de "espírito público" por parte dos servidores do Estado, constituem, de maneira geral, os maiores entraves que se tem anteposto ao bom e racional funcionamento da reforma administrativa.

(15) — Ob. cit. pg. 10.

(16) — Relatório cit.

Os obstáculos apontados podem ser removidos, em grande parte, por uma publicidade racional bem dirigida.

No que diz respeito, porém, às relações da administração com o público — encarada, como fundamental, a noção de responsabilidade por parte do funcinário — a ação da publicidade precisa ser coadjuvada por meios concretos de vigilância e controle.

"Par quel moyen la responsabilité peut-elle être recherchée?" pergunta Sallefranque. E acrescenta: "Tout naturellement, par la constatation des faits — ce qui implique la surveillance on le contrôle". (17)

É o que se poderia conseguir, a nosso ver, pela criação de um orgão que se denominaria "Serviço de Informações e Reclamações". Nos Ministérios onde já existem os "Departamentos de Administração" o serviço proposto integraria o mesmo, diretamente subordinado ao respectivo Diretor Geral. Nos demais Ministérios — até que se constitua o mencionado Departamento — poderia ser criada, provisoriamente, uma secção, com a mesma denominação, funcionando junto ao Serviço de Comunicações.

Sua finalidade seria, em linhas gerais, não somente orientar o público, prontamente, sobre o encaminhamento e marcha dos seus interesses, como, também atender às suas reclamações e, promovendo a imediata constatação destas, diligenciar, junto ao órgão competente, as medidas que se fizessem necessárias.

Somente assim, cremos, o D.A.S.P. poderia desincumbir-se de uma de suas principais atribuições, qual a de estudar as relações entre a administração e o público (art. 2º, a, *in fine*, do Decreto-lei n. 579, de 1938).

Capítulo II

ASPECTOS INTRÍNSECOS DA REFORMA

Secção I

SISTEMA CARACTERÍSTICO. AS ATIVIDADES DE ORGANIZAÇÃO E RACIONALIZAÇÃO: LEI N. 284, D.A.S.P., COMISSÕES DE EFICIÊNCIA.

ANÁLISE E CRÍTICA

Não nos deteremos, longamente, em mostrar como a experiência da organização industrial in-

fluiu sobre a estrutura e os métodos da administração pública; em assinalar que a reforma administrativa é um imperativo das transformações estruturais ocorridas no mundo desde 1914; (18) que a tendência moderna, diametralmente oposta às concepções econômico-sociais anteriores é para uma progressiva extensão dos poderes do Estado, restringindo-se, cada vez mais, a liberdade individual; que, consequentemente, a máquina administrativa teve de se adaptar ao desempenho das incumbências crescentes do Estado, como influência da racionalização em todos os setores das atividades sociais.

Seria insistir sobre pontos que, de um tempo a esta parte, já se vão tornando lugar comum em quasi todas as explanações sobre a matéria.

Eméritos estudiosos do assunto — entre eles, destacadamente, Urbano Berquó e Azevedo Amaral — já tiveram oportunidade de divulgar entre nós, inclusive em trabalhos publicados na "Revista do Serviço Público", como a reforma da máquina administrativa brasileira é uma consequência imediata das transformações a que nos referimos.

Nós mesmos, em desprestenciosa colaboração ao assunto, comentamos que :

"... os preconceitos individualistas que ainda dominaram o mundo por algumas décadas do século passado, pela pressão de fatores econômico-sociais que se acentuaram, sobretudo, no decorrer da Grande Guerra, e se consolidaram no período de "após-guerra", deram surgimento a concepções novas, mais consentâneas com a realidade, e as necessidades coletivas. Perspectivas novas se abriram ao Estado, como imperativo de uma situação em que a "livre concorrência e a adaptação espontânea", antes dogmas inatacáveis, se foram substituindo, ora por uma intervenção cada vez mais acentuada, ora por uma direção cada vez mais definida.

O Estado Brasileiro sentiu, também, o imperativo da transformação. Estruturado numa economia predominante agrária — onde as necessidades de controle e direção se fazem sentir com muito mais força como tivemos ocasião de assinalar em tese publicada nesta Revista (19) — teve de cuidar, desde logo, de adaptar o aparelho administrativo às incumbências dos quadros políticos modernos. Como "intervir", como "dirigir", como "controlar", sem órgãos capazes, que tornassem possível uma atividade eficiente?" (20)

(18) — "Las verdaderas aplicaciones de organización científica del trabajo en las administraciones de Estado datan en casi todos los países del período que siguió a la guerra". Pablo Devinat, "La Organización científica del trabajo en Europa", Madrid, pg. 184.

(19) — Revista do Serviço Público, novembro de 1938.

(20) — Idem, dezembro de 1938, pg. 58.

(17) — P. SALLEFRANQUE, ob. cit. pg. 89.

Vejamos, pois, desde logo, como o Estado Brasileiro procurou adaptar o seu mecanismo administrativo a essa tendência universal para a organização científica do trabalho.

Dois objetivos capitais — porque básicos e imprescindíveis — devem servir de normas fundamentais e orientação primeira de uma reforma administrativa: *profissionalização* do pessoal e *padronização* do material.

Urbano Berquó salienta, com muita clareza, a necessidade desse cuidado inicial com as duas peças mestras da administração:

"Para que uma administração venha a ser conduzida em conformidade com preceitos de caráter nitidamente técnico é preciso que o *pessoal* e o *material* experimentem modificações profundas. Em que sentido, porém, deverão elas verificar-se em cada um desses dois fatores básicos de toda obra administrativa?

Em relação ao primeiro destes — o *pessoal* — a resposta pode ser condensada em uma só palavra: *profissionalização*. E quanto ao segundo — o *material* — poderemos igualmente responder com um único termo: *padronização*". (21)

A reforma brasileira cuidou, devidamente, dos 2 aspectos fundamentais. Já em 1935 fora criada a Comissão Permanente de Padronização (decreto n. 562, de 31/12/35), incumbida da padronização do material, e cujas funções foram, posteriormente, absorvidas pelo D.A.S.P. (art. 23, do decreto-lei 579, de 30/7/38).

Da *profissionalização* do *pessoal*, tratou a Lei 284, de 28/10/36, como veremos adiante.

* * *

Antes de entrarmos nos comentários sobre as medidas que concretizaram a reforma, assinalemos que o Estado Brasileiro, muito sabiamente, aliás, cuidou, previamente, de preparar um campo propício ao desenvolvimento da *racionalização administrativa*, reajustando os quadros e vencimentos do *pessoal*.

Basta relembrar que existiam, na administração pública federal, nada menos que 520 denominações diversas de cargos, e o Orçamento discriminava 500 categorias de vencimentos. Tudo ficou reduzido, após a Lei 284, a menos de 100

(21) — U. BERQUÓ, "O Estado Novo e a Eficiência Administrativa", "Revista do Serviço Público", (janeiro de 1938, pg. 13).

carreiras profissionais e 25 categorias de vencimentos (22).

Inegavelmente, o aspecto fundamental da Lei 284 foi o da *profissionalização do pessoal* que, encarada de uma maneira geral, constitue, nos quadros da administração, a "especialização de funções" a qual, conforme assinala Fayol, é uma das consequências do primeiro dos princípios de administração que ele enumera: a divisão do trabalho (23).

Não caberia, em nosso trabalho, a análise minuciosa de todos os aspectos da Lei 284. Antes de mais nada, porque ela já tem sido abundantemente analisada e criticada, notadamente na Revista do Serviço Público. Depois, porque nos iremos deter, tão somente, no exame do sistema por ela criado.

Limitemo-nos, pois, a constatar que a referida lei, concretizando o passo inicial para a reforma do aparelhamento administrativo da União, adotou as seguintes principais medidas:

- a) reajustamento dos quadros e vencimentos do *pessoal*, adotado o princípio geral da formação de carreiras, divididas em classes;
- b) criação de órgãos incumbidos da organização, coordenação e aperfeiçoamento dos serviços públicos (Conselho Federal do Serviço Público Civil e Comissões de Eficiência);
- c) exigência de concurso para a "primeira investidura em cargos técnicos e administrativos", adoção do estágio probatório e uniformização dos processos de seleção e promoções;
- d) adoção do princípio geral da constituição dos serviços públicos por um núcleo reduzido de funcionários de quadro, cometidas as funções auxiliares a extra-numerários.

Com estas medidas, tendentes a centralizar as atividades relativas a *pessoal* e *organização*, teve início, pode-se dizer, a reforma administrativa, posteriormente continuadas ou completadas por outras, tais como:

(22) — Ver BENEDITO SILVA, "O Reajustamento do Funcionariado", Rev. do Serv. Público, novembro de 1937, pg. 6.

(23) — H. FAYOL, "Administration Industrielle et Générale", Paris, 1920, pgs. 26 e 27.

- a) o Decreto-lei n. 204, de 1938, que centralizou, em órgãos apropriados, as atividades relativas a pessoal;
 - b) o Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Civis (Dec. n. 2.290, de 1938);
 - c) o decreto-lei n. 240, de 1938, que regularizou a situação do pessoal extranumerário;
 - d) o decreto-lei n. 579, de 1938, que, em obediência ao disposto no art. 67 da Constituição, organizou o D.A.S.P. (extinguindo o C.F.S.P.C.) reorganizou as Comissões de Eficiência e centralizou, também, as atividades relativas ao material;
 - e) criação, em vários Ministérios, (Agricultura, Educação e Saúde, Relações Exteriores e, recentemente, Trabalho e Justiça do "Departamento de Administração" que centraliza as atividades relativas não somente a pessoal como a material, contabilidade e, em alguns, biblioteca, comunicações e arquivo, e mecanografia;
 - f) o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (decreto-lei n. 1.713, de 1940);
 - g) o decreto-lei n. 2.206, de 1940, que dispôs sobre os serviços de material e reformou a Comissão Central de Compras;
 - h) o decreto-lei n. 2.136, de 1940, que criou a carreira de "técnico de administração";
 - i) o decreto-lei 288, de 1938, que criou o I.P.A.S.E.
- * * *

Conforme já acentuámos, não é nosso intuito analisar, minuciosamente, cada uma dessas medidas, o que exigiria trabalho não compatível com os limites traçados pelo tema da tese. Queremos, tão somente, ressaltar as características do sistema da reforma, delinear os traços definidores de sua fisionomia própria, para nos demorarmos, depois, na análise e crítica das atividades de organização e racionalização. Somente nos deteremos, assim, no exame de qualquer das medidas apontadas quando constituir peça integrante do mencionado sistema.

Do contrário, teríamos de estudar, aqui *todos* os problemas da administração, em seus vários aspectos (pessoal, material, etc.).

A Lei 284, segundo vimos, delineou o arca-bouço daquele sistema: articulação do D.A.S.P. com as Comissões de Eficiência. Ele só se consolidou, entretanto, com os decretos-lei 204 e 579, de 1938.

O primeiro, dispondo sobre os serviços do pessoal nos Ministérios, determinou que os mesmos fossem articulados "com a Comissão de Eficiência, e com o departamento administrativo previsto no art. 67 da Constituição" (art. 3.º); o segundo, ampliando as atribuições do extinto C.F.S.P.C. e absorvendo as da Comissão de Padronização, determinou, em seu art. 15:

"Haverá, em cada Ministério, uma Comissão de Eficiência (C.E.) administrativamente subordinada ao Ministro de Estado e tecnicamente ao D.A.S.P., com o qual ficará diretamente articulada".

No que respeita, pois, às atividades relativas a organização e pessoal, o sistema da reforma ficou, dest'arte, caracterizado pela estreita articulação do D.A.S.P. com as Comissões de Eficiência e os Serviços de Pessoal.

Quanto a material, somente o Decreto-lei número 2.206, de 1940 completou esta articulação. Com efeito, o seu art. 1.º determina:

"Haverá, nos ministérios civis, órgãos incumbidos não só da coordenação sistemática dos assuntos relativos ao material para os serviços públicos, bem como de execução e fiscalização das medidas de caráter administrativo, econômico e financeiro a ele concernentes".

* * *

Para que fossem atingidos, plenamente, os objetivos da reforma, seria necessário que *todas* as peças do mecanismo funcionassem normalmente.

Se o D.A.S.P., lutando com toda sorte de dificuldades (e a principal delas é a falta de compreensão e aceitação de suas finalidades, já assinaladas) vem conseguindo, com maior ou menor felicidade, mas com inalterável tenacidade, desincumbir-se de sua missão, o mesmo não se pode dizer com relação às duas peças menores que, uma (as Divisões ou Serviços de Pessoal) vem

falhando e a outra (as Comissões de Eficiência) nem siker começou a funcionar...

Já não nos queremos demorar na apreciação dos Serviços de Pessoal, os quais

"... encarados em conjunto, ainda não preenchem plenamente a finalidade de sua criação. No decorrer de 1939 este Departamento realizou, em cinco daqueles serviços, inspeções cujo resultado foi, até certo ponto, desalentador. Se em alguns setores administrativos os serviços marchavam bem, em outros a falta de elementos, ou a incúria, anulava por completo os propósitos manifestados pelo Governo na legislação relativa aos servidores do Estado. Essas impressões foram transmitidas, posteriormente, aos senhores Ministros de Estado, tendo-se observado, posteriormente, certa melhoria na situação geral". (24)

Queremos, sim, porque nosso objetivo é focalizar, sobretudo, os aspectos da reforma relativos à organização e racionalização dos serviços, examinar, mais de perto, as Comissões de Eficiência.

No Relatório do Presidente do D.A.S.P. lê-se, ainda, que :

"As comissões de eficiência, criadas pela Lei do Reajuste, foram reorganizadas em 1938, de modo que os respectivos componentes pudessem dedicar-se integralmente aos trabalhos próprios da Comissão, desligados de quaisquer outras atividades. Essa medida apresentou, realmente, vantagens incontestes, pois seria praticamente impossível executar o programa traçado, caso subsistisse a organização primitiva, em que os membros da Comissão dedicavam um pequeno espaço de tempo aos respectivos trabalhos, mantidos, que eram, em exercício nas suas repartições.

A despeito dessa providência, as comissões não conseguiram ainda satisfazer plenamente a sua finalidade, sendo de notar que o objetivo principal de sua criação — racionalização dos serviços ministeriais através do estudo permanente de sua organização — não foi siker iniciado, praticamente". (25)

Realmente, as Comissões de Eficiência teem limitado seus trabalhos ao trato de assuntos estreitamente concernentes a pessoal. Consequência: o sistema de atividades relativas à organização e racionalização dos serviços públicos funciona como um maquinismo emperrado — diríamos melhor, não funciona — desde que a sua peça mestra não pode, por si, sem a ação conjunta e harmônica

das peças menores, atingir inteiramente sua finalidade precípua.

Porque é evidente que o D.A.S.P., no que respeita às atividades referidas, sem a colaboração imediata das Comissões de Eficiência, sem elementos que lhe permitam um contacto permanente com as diversas repartições (e as inspeções periódicas são um elemento precário neste sentido) tem que, forçosamente, agir com as maiores dificuldades e, muitas vezes, sem o necessário conhecimento perfeito de causa.

Ora, o sistema da reforma — tal como foi ideado, e concretizado em lei — não pode prescindir da articulação, que o caracteriza, do D.A.S.P. com as Comissões de Eficiência.

Com efeito, como seria possível ao primeiro, isoladamente, "o estudo 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, dotações orçamentárias, condições e processo de trabalho, relações de uns com os outros e com o público" (art. 2.º, a, do dec.-lei 579, de 38) sem que, simultaneamente, as últimas se desincumbissem de suas atribuições de "estudar, permanentemente, a organização dos serviços afetos ao Ministério" (art. 17, a, do cit. dec.-lei), "inspecionar os serviços do Ministério e propor as medidas que julgar necessárias à sua racionalização" (idem, idem h), colaborando e mantendo estreita articulação com as Divisões do D.A.S.P.? (alínea g).

A faculdade que este tem de "inspecionar os serviços públicos" (alínea h do art. 2.º, cit.) não supre, obviamente, a necessidade do estudo permanente dos mesmos, a cargo das C.E.

O absoluto alheamento, das Comissões de Eficiência, de atribuições tão capitais, constitue o grande motivo por que, a nosso ver, o D.A.S.P. não alcançou, na organização e racionalização dos serviços públicos, os resultados obtidos, por exemplo, no setor da seleção.

Esse aspecto — o de seleção — é, mesmo, do mecanismo da reforma, o que melhor e com mais eficiência tem funcionado, mercê de sua racional centralização e exatamente porque, nesse setor, o D.A.S.P. dispõe de todos os elementos com que agir, sem a estreita e imediata dependência da colaboração de outros órgãos.

(24) — Relatório já citado, do Presidente do D.A.S.P. pgs. 5 e 6.

(25) — Relatório citado, pg. 6.

Duas alternativas se apresentam, a nosso ver, para a solução do problema:

- a) deixar, às Comissões de Eficiência, exclusivamente as atribuições relativas à organização e racionalização dos serviços públicos, determinando-se, entanto, sejam as mesmas integradas por técnicos de administração e subordinadas técnica e administrativamente ao D.A.S.P.;
- b) centralizar as referidas atribuições no D.A.S.P., aparelhando-o devidamente, é claro, para o desempenho de tarefa tão ampla.

Embora sabendo da tendência para a adoção, em linhas gerais, da primeira solução apontada — limitar as atribuições das C.E. aos assuntos relativos à organização e racionalização dos serviços — preferimos a segunda.

E preferimos porque se, de um lado, é preciso um *contacto permanente* com as repartições, de outro faz-se mister, imperativamente, uma ação *uniforme, independente e constante* por parte do órgão incumbido de organizar e racionalizar a morfologia e o funcionamento dos serviços públicos.

Ora, se, em nosso ponto de vista, deve deixar de existir qualquer subordinação — técnica ou administrativa — dos referidos órgãos aos Ministros de Estado, é óbvio que a segunda solução atende melhor a todos os aspectos do problema: *contacto permanente*, (possível por outro meio que não a existência de um órgão subordinado administrativamente ao Ministro) e ação *uniforme, independente e constante*.

Porque, repetimos, o *contacto permanente* não é definido, unicamente, pela *instalação material* do órgão no edifício da repartição.

* * *

Em resumo: pensamos que o sistema da reforma administrativa brasileira, no que concerne às atividades em apreço, deve ser modificado no sentido de serem as atribuições referentes às mesmas centralizadas no D.A.S.P., aparelhando-se o mesmo, devidamente, para que mantenha um *contacto permanente* com as diversas repartições públicas.

Apontamos, aqui, nessa parte de nosso trabalho, *grosso modo*, apenas a estrutura dessa re-

composição. Quando nos detivermos no exame da Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P., teremos oportunidade de analisar o processo de efetivação e funcionamento da medida ora indicada.

Secção II

A CARREIRA DE TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO — NECESSIDADE DA DEFINIÇÃO DE SUAS FUNÇÕES TÍPICAS

Neste ligeiro desfilar de impressões sobre a reforma administrativa brasileira, salientando, de maneira geral, tanto os seus êxitos como, particularmente, os motivos dos seus insucessos em determinados setores, não poderíamos deixar de tecer algumas breves considerações sobre a carreira de técnico de administração, criada pelo decreto-lei 2.136, de 1940.

Sobretudo porque, sem falar na evidente significação da mesma para a efetivação da reforma, é de se constatar que a sua inexistência, até agora, se constituia em um dos mais poderosos obstáculos à integral realização dos objetivos daquela.

De fato, não se compreenderia que, havendo a lei 284 adotado, como princípio fundamental, a "formação de carreiras para os funcionários civis federais" (art. 1.º), o que implicava, em outras palavras, em que todas as funções características de uma *profissão* constituissem uma carreira própria, se deixasse, entanto, que as funções cometidas ao D.A.S.P. (art. 2.º do decreto-lei 579, de 38) e que tem um caráter específico, fossem executadas "por funcionários e extranumerários requisitados dos Ministérios, alem dos extranumerários que ele admitir, na forma da legislação em vigor" (art. 13, idem).

Sobre caracterizarem uma carreira profissional, tais funções sobrelevam as demais em importância, para a administração, desde que visam a racionalização, a coordenação, o controle da máquina administrativa.

Não seria possível, pois, que o desenvolvimento da reforma se efetivasse sem o seu corpo de executores profissionalizados.

A exposição de motivos encaminhando, ao Presidente da República, o projeto de decreto-lei que criou a carreira, salientou, neste sentido que:

"Alem do mais, faz-se preciso que a reforma administrativa — cuja execução e desenvolvimento se atribuiram, constitucionalmente, ao D.A.S.P. — te-

nha o seu corpo de executores e continuadores, pois, somente assim, ela se revestirá do caráter orgânico que lhe permitirá, de um lado, unidade e homogeneidade e, de outro, continuidade de ação". (26)

A criação da carreira de técnico de administração impunha-se, pois, como imperativo da própria reforma e constitue, mesmo, ao lado da Lei 284 e do decreto-lei 579, de 1938, a série das 3 principais medidas referentes à organização e racionalização dos serviços públicos.

A criação da carreira, entanto, por si só, com a definição genérica da profissão que representa — estudo das questões de administração do serviço público civil" (art. 2.º do decreto-lei n. 2.136, de 940) — não basta para que a finalidade de aparelhar a reforma com o seu corpo de executores técnicos seja atingida.

Urge a sua regulamentação, através da análise de suas funções típicas, pois só assim se tornará possível a formação sistemática dos funcionários que a integrarem.

Na exposição de motivos citada lê-se que :

"Tais atribuições" (as cometidas ao D.A.S.P.) que se distribuem pelos 5 elementos consecutivos, segundo Fayol, de administração — previsão, organização, comando, coordenação e controle — teem um caráter específico e, por isso mesmo que o desenvolvimento do seu conjunto constitue uma técnica, os seus princípios, leis e métodos próprios".

Faz-se necessário que sejam precisados e definidos, tais princípios, leis e métodos.

Essa necessidade se torna tanto maior quanto, ao que nos parece, os programas do concurso ora se realizando constituem, em seu conjunto, uma contradição palpável ao próprio espírito e à finalidade mesma do decreto-lei que determinou a criação da carreira, e à justificação do mesmo.

Desde logo, o que se deduz da divisão dos programas em várias "secções" é que se admitiu a existência não apenas de *uma* mas de *várias* "técnicas": de organização e racionalização dos serviços públicos; de administração do pessoal; de administração do material; de seleção e aperfeiçoamento do pessoal; de orçamento da União e Contabilidade Pública.

Haveria, assim, não uma mas cinco profissões e, consequintemente, não uma mas também cinco carreiras, desde que carreira, como a defi-

niu o Estatuto "é um conjunto de classes da mesma profissão, escalonadas segundo os padrões de vencimento" (27).

Ora, se a Lei 284 adotou o princípio fundamental da "formação de carreiras" e se a justificação do Decreto-lei que criou a carreira de técnico de administração se estribou em que a medida era um corolário daquele princípio, porque as atribuições do D.A.S.P. "teem um caráter específico", segue-se que os programas organizados para o concurso desviaram-se daquela orientação básica.

Não há fugir do dilema: ou se trata de *uma* profissão e o seu conjunto de classes constituirá *uma* carreira (técnico de administração, quer seja de pessoal, material, etc.), ou de *várias* profissões e, consequentemente, deveriam ser criadas *várias carreiras* (técnico de administração do pessoal, do material, etc.).

É fácil, porém, salientar em como a realização do concurso, ou melhor, os programas elaborados, divergiram da fundamentação da medida básica — a criação da carreira.

De fato, na exposição de motivos já citada, se diz que :

"... as atribuições cometidas ao D.A.S.P. (art. 2.º do cit. dec. lei 579, de 38) não se enquadram entre as que definem, caracteristicamente, as várias carreiras profissionais integradas pelos funcionários requisitados dos Ministérios" (item 7). "Torna-se imperativa, dest'arte, em obediência ao princípio fundamental da formação de carreiras, a criação da carreira de técnico de administração, afim de que do exercício das atribuições específicas cometidas ao D.A.S.P. se incumba um corpo de profissionais especializados e não ocupantes de outras carreiras, de profissão diversa" (item 9).

"Na classificação dos funcionários públicos civis há uma distinção de origem, que os agrupa em duas categorias, de ordem geral: os que se incumbem das tarefas propriamente *administrativas*, e os que se incumbem das tarefas de *execução*. Os primeiros, conforme acentua Wimerding, são os que "assist the political officers of government in the formulation of policy" e os últimos os que "merely carry out orders, accumulate facts, or engage in special research" (item 12).

Ficou bem patenteado, pois :

1.º — que as atribuições cometidas ao D.A.S.P. teem um caráter específico e definem uma profissão;

no "(26) — Exposição de motivos n. 2.487, publicada no "Diário Oficial" de 13/1/40, pág. 697.

(27) — Decreto-lei n. 1.713, de 28/10/38, art. 6.º.

- 2.º—que não podiam continuar a ser exercidas por funcionários de outras carreiras;
 3.º—que, consequentemente, funções eminentemente de *administração*, distintas das de *execução*, deveriam constituir uma carreira própria.

No entanto, o que vemos, nos programas do concurso, é, ao par de alguns pontos que se relacionam, realmente, com a técnica de administração, outros que definem atribuições, entre outras, das carreiras de *estatísticos-auxiliar*, *oficial administrativo* e *contador*. Atribuições, portanto, enquadraveis "entre as que definem, caracteristicamente, as várias carreiras integradas pelos funcionários requisitados dos Ministérios", precisamente os "ocupantes de cargos de outras carreiras, de profissão diversa" e que se incumbem, não das "tarefas propriamente administrativas" e sim das "tarefas de execução".

É ver os programas elaborados para os concursos das carreiras referidas e confrontá-los com o organizado para a de técnico de administração.

Ora, as atribuições *características* da "técnica de administração" não podem ser confundidas com a simples soma ou a mera *juxtaposição* de atribuições inerentes a diversas carreiras.

Nessa hipótese, vale dizer, o dessa conceituação da técnica de administração, chegar-se-ia a uma das duas seguintes conclusões: ou as atribuições do D.A.S.P. poderiam continuar cometidas a estatísticos, oficiais administrativos, etc. requisitados dos Ministérios, e a criação da carreira seria desnecessária, ou os técnicos de administração deveriam ser indivíduos capazes, por si sós, do desempenho de *todas* as atribuições inerentes àquelas várias carreiras, e estaria em cheque o mais elementar de todos os princípios da organização científica: a *divisão do trabalho*.

*
* *

Resumindo, pois, e repetindo: em cumprimento ao princípio fundamental da Lei 284 e à finalidade do decreto-lei que criou a carreira de técnico de administração, é necessário definir-se o que constitua a "técnica de administração", precisando-se os seus "princípios, leis e métodos próprios".

É de justiça assinalar, encerrando este capítulo, que as imperfeições apontadas são muito

naturais em se tratando de primeiro concurso, e de carreira cujas atribuições somente de muito pouco tempo veem sendo estudadas, entre nós.

Aplicam-se, *mutatis mutandis*, ao concurso de técnico de administração as palavras com que, no seu citado Relatório de 1939, o Presidente do D.A.S.P. se referiu ao de técnico de educação:

"As novas instruções, já baixadas, procuraram corrigir as imperfeições, aliás naturais, do primeiro concurso. Somente nova experiência poderá retificar, ainda mais, as deficiências de *forma* e *conteúdo* na seleção de pessoal para tão importante carreira. Este Departamento está convencido, porém, de que somente quando tivermos a regulamentação da carreira, isto é, depois de analisadas realmente as suas funções típicas, é que será possível selecionar funcionários verdadeiramente qualificados". (28)

Nosso intuito, pois, foi, apenas, fazer a constatação de que o fenômeno se repetiu e se repetiu com relação a uma carreira ainda mais "importante" para a administração — tão importante que chegamos a considerá-la, mesmo, ao lado da Lei 284 e do decreto-lei 579 das medidas de maior alcance relativamente às atividades de organização e racionalização dos serviços públicos — e desde que, ainda conforme assinalou a exposição de motivos do respectivo decreto, a seleção

"se já vem contribuindo para a moralização e eficiência da administração, somente poderá integrar-se em suas finalidades quando puder visar, também, o recrutamento dos que se incumbirão não somente da execução, mas, ainda, da direção, controle e organização dos serviços públicos".

Secção III

A DIVISÃO DE ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO DO D.A.S.P. — SUA REORGANIZAÇÃO SENTIDO DE TRANSFORMAR O SISTEMA ATUAL

O exame da Divisão de Organização e Coordenação (D.C.), do D.A.S.P. tinha de constituir, logicamente, o capítulo final do desenvolvimento de nosso trabalho.

Com efeito, traçamo-nos o objetivo de analisar o sistema da reforma administrativa brasileira, demorando-nos na apreciação e crítica, dentro desse sistema, das atividades relacionadas com a organização e racionalização dos serviços públicos.

Sob esse aspecto, focalizado o D.A.S.P. como peça mestra do sistema e as Comissões de Eficiência como as peças menores de articulação na engrenagem do mecanismo, constatámos o mau funcionamento, ou melhor, o não funcionamento das últimas e alvitrámos, como solução, a centralização, no D.A.S.P., das referidas atividades.

Dest'arte, a análise da D.C. — que é, no D.A.S.P., o órgão incumbido das mesmas — impunha-se como fecho de nossas rápidas considerações.

* * *

Administrar, para Fayol, é "prever, organizar, comandar, coordenar e controlar" (29).

Urbano Berquó assinala que :

"Dessas operações administrativas fundamentais, a que tem merecido maior atenção de quantos se preocupam com o aperfeiçoamento dos serviços públicos, não somente no Brasil, mas em todos os países, é, sem dúvida, a organização. É nesse domínio que se veem registando progressos mais consideráveis e rápidos no que diz respeito ao emprego de métodos de caráter racional. Em nenhum outro o abandono dos processos do empirismo é hoje tão largamente reconhecido como indispensável e urgente". (30)

Nada mais seria necessário aduzir para ressaltar, no organismo da reforma, a importância capital da D.C. do D.A.S.P.

Realmente, cumpre-lhe lançar as linhas mestras de toda a reforma e coordenar o seu desenvolvimento por isso que lhe incumbe, como vimos, definir a estrutura e zelar pelo racional funcionamento de todo o mecanismo administrativo.

Prestando nossa mais do que modesta colaboração nesse setor da administração pública, julgamos que, aproveitando, para a feitura da tese, nossa experiência de trabalho, através da observação quotidiana dos fatos, poderíamos, com mais facilidade, atender aos requisitos de "contribuição pessoal ao assunto", "fundamentação", "valor prático das conclusões" e "documentação", de que falam as Instruções, até mesmo porque, como afirmou o Presidente do D.A.S.P., a car-

reira de técnico de administração exige, além de outros elementos,

"conhecimento objetivo da administração pública, que, de modo geral, só se adquire com a experiência, com o contacto prolongado com as causas públicas" (31).

* * *

Antes, porém, de encararmos, propriamente as atividades da D.C., queremos salientar que a nossa análise se desenvolverá tendo em vista, fundamentalmente :

- a) a necessidade da elaboração de um plano ou programa de ação para o desenvolvimento das atividades de organização e racionalização, da reforma;
- b) a divisão do trabalho, limitada pela articulação que se faz mister entre os setores de ação da D.C.;
- c) aparelhamento da Divisão, afim de que se possa efetivar a centralização de atividades a que nos referimos na Secção I deste capítulo, conjugada com a necessidade de um *contacto permanente* com as repartições.

* * *

É indispensável, a uma reforma administrativa, um plano geral, de conjunto, corporificando orientação única, para fixação de um "objetivo simples e preciso" — primeira e indispensável fase, segundo Le Chatelier, de uma tarefa de organização. O plano assegurará, simultaneamente, unidade, continuidade e homogeneidade de ação.

Haverá, assim, à maneira de "roteiro", um programa de ação que, estabelecendo diretriz única, mandamentará, simplificando e facilitando, todas as atividades da Divisão.

Uma reforma administrativa, como a que se está empreendendo entre nós, não pode ser realizada através iniciativas isoladas, as quais, por mais louváveis e esforçadas, se ressentiriam, em seu conjunto, do necessário caráter de *organicidade*, porque dispersas e sem uma base comum.

(29) — FAYOL, ob. cit., pág. 11.

(30) — U. BERQUÓ, Revista do Serviço Público, Maio de 1938, pg. 11.

(31) — Circular publicada no "Diário Oficial" de 19-8-40.

Necessário, pois, que através da pesquisa e do estudo, se consolide e sistematize o que se tem feito e se "planifique" o que se pretende fazer.

Assentamento de bases e definição de objetivos.

Há, na reforma administrativa brasileira, uma incontestável "ausência de doutrina".

Fayol faz notar que :

"Les doctrines personnelles ne manquent pas. En l'absence de doctrine consacrée, chacun peut se croire en possession des meilleures méthodes, et l'on peut voir partout, dans l'industrie, dans l'armée, dans la famille, dans l'Etat, les pratiques les plus contradictoires placées sous l'égide d'un même principe".

"Tout autre serait la situation s'il existait une doctrine consacrée, c'est-à-dire un ensemble de *principes*, de *règles*, de *méthodes*, de *procédés* éprouvés et contrôlés par *expérience publique*" (32).

Mas, como acentua ainda o mesmo autor, não basta que se estabeleçam princípios, senão que se faz mistér, outrossim, assentar os meios de realizá-los.

"Un principe sans le moyen de le réaliser n'a pas d'efficacité". (33)

Precisamente à D.C., dado o papel que desempenhar no organismo da reforma é que compete, não somente o estabelecimento dos princípios, como, sobretudo, o assentamento dos *meios de realizá-los*.

Ora, até o momento, não se tentou, ainda, siqueira uma consolidação dos "princípios", "regras", "métodos" e "processos" por que se vêm orientando a reforma administrativa brasileira.

Sem que se os sistematize e coordene, o desenvolvimento da reforma não poderá obedecer a um *plano* e, consequentemente, o funcionamento do seu sistema se ressentirá, aqui e ali, ora de unidade de direção, ora de precisão de objetivo.

Todas essas considerações visam, apenas, acentuar que, na Divisão de Organização e Coordenação, se faz necessária uma atividade de estudo, no sentido da consecução do objetivo apontado.

Impõe-se, por outro lado, que os trabalhos da D.C., atentas sua natureza e finalidade, sejam distribuídos por "secções".

Desnecessário encarecer, aqui, que a divisão do trabalho, tendo por fim "produire plus et mieux avec le même effort" (34) é princípio de observância obrigatória para o racional funcionamento de qualquer serviço.

Especializando funções, assegurando, a cada um, o hábito do trato de determinadas questões, constitue-se, pois, em fator imediato e primeiro do objetivo primordial da racionalização: máximo de rendimento, com o mínimo de esforço.

Todavia, as atribuições que constituem a esfera de competência da D.C., tal a sua interdependência, não se podem "isolar". Teem que ser exercidas em estreita articulação, através de uma coordenação que limita, assim, o princípio da divisão do trabalho.

* * *

Finalmente — e como aspecto dominante de nosso trabalho — afirmámos que teríamos em vista, fundamentalmente, a necessidade de aparelhar a D.C. para que o sistema da reforma, no que tange com as atividades de organização e racionalização, seja alterado no sentido de nossa proposta.

Conforme já acentuámos, a falta de funcionamento das Comissões de Eficiência impedindo um contacto permanente com os vários Ministérios — constituiu-se em fator principal da não adoção e efetivação, até agora, de normas e métodos racionalizadores do serviço público.

Consequentemente, a D.C. tinha suas atividades limitadas mais a uma ação provocada — exame de casos que lhe eram submetidos — desde que não possuia elementos para, através de uma ação espontânea, tomar a iniciativa de uma série de medidas, cuja necessidade sempre se fez sentir.

Nas raras vezes em que a Divisão pôde agir com inteiro conhecimento de causa, foi quando da inspeção realizada direta e demoradamente nos Serviços de Pessoal de vários Ministérios. É óbvio, porém, que essa atuação não poderia ser mais constante, nem manter-se num âmbito de maior amplitude, pois, nessa hipótese, a Divisão

(32) — FAYOL, ob. cit., pg. 22.

(33) — FAYOL, idem, pg. 23.

(34) — FAYOL, ob. cit., pg. 27.

ficaria desfalcada de pessoal para o desempenho de seu trabalho normal.

Em suma, os principais obstáculos a uma ação eficiente da D.C. resumem-se em :

- a) deficiência de pessoal, em número apenas suficiente para dar vassão ao serviço normal e diário;
- b) consequente falta, ainda pela escassez de tempo, de uma iniciativa de pesquisa e estudo;
- c) idem de uma atividade de contacto direto, inspeção *in loco* e verificação do funcionamento dos vários serviços afetos aos Ministérios, exequibilidade ou exata aplicação das medidas que lhe eram afeitas, etc. desde que, normalmente, tudo isso deveria constituir tarefa das Comissões de Eficiência.

Ao que nos parece, tais obstáculos seriam perfeitamente removidos, adotadas — uma vez providos os cargos de carreira de técnico de administração — as sugestões de nosso trabalho e isto porque :

- a) haveria pessoal técnico em número suficiente para o desempenho das atribuições da D.C.;
- b) em consequência, estaria possibilitada uma intensa atividade de pesquisa e estudo;
- c) a centralização das atribuições cometidas às Comissões de Eficiência permitiria a coleta dos elementos necessários e a verificação constante do funcionamento, das medidas relativas à racionalização dos serviços públicos.

* * *

Esquematizando as atribuições da D.C., para posteriormente grupá-las em secções, encontramos 3 divisões nítidas: *estudo*, *aplicação*, *execução*.

As de *estudo* visam a pesquisa, a sistematização, a consolidação, de princípios e normas, fixação de diretrizes e elaboração de planos referentes, quer à morfologia, quer ao funcionamento dos serviços públicos.

As de *aplicação* objetivam, quer a "movimentação" dos planos resultantes das atividades

de *estudo*, quer, em face das mesmas, o exame e apreciação dos planos e propostas apresentados à Divisão.

As de *execução*, finalmente, asseguram o efetivo funcionamento dos planos *estudados*, *aplicados* e transformados em lei.

(Note-se que, enquanto o Presidente da República usar da faculdade que lhe confere o art. 180 da Constituição — "expedir decretos-leis sobre todas as matérias de competência legislativa da União" — às atribuições assinaladas poderíamos acrescentar as de *legislação*, ou seja, no caso, incorporar à vida legislativa do país, para sua *realização*, as medidas já *estudadas e aplicadas*. E isto porque, como se sabe, as minutas respectivas são elaboradas no D.A.S.P.).

* * *

Em face de todas as considerações expendidas e conjugada a situação real com as diretrizes assentes em nossa tese, podemos, já agora alvitrar a organização da D.C., é dizer, a sua divisão em secções e a fixação, de maneira ampla e genérica, das atribuições que devem ser cometidas às mesmas.

Evidente que não nos poderíamos deter na discriminação taxativa de todas elas, sob pena de descambarmos para um terreno estritamente "regimental".

E aqui, mais uma vez, faz-se necessário um parêntesis. Para acentuar a necessidade inadiável de se elaborar o regimento do D.A.S.P., afim de que as atribuições previstas no Decreto-lei 579, de 38, tenham uma distribuição precisa e coordenada pelos vários setores do Departamento.

Encarecendo essa necessidade, basta acentuar, exemplificativamente, que a criação, reorganização ou reestruturação de carreiras — matéria eminentemente de organização — está afeta, atualmente, à Divisão do Funcionário.

* * *

A Divisão de Organização e Coordenação, a nosso ver, deveria ser dividida em duas Secções, que se poderiam denominar, respectivamente, de Organização e de Coordenação.

De maneira geral, à Secção de Organização (S.O.) ficariam cometidas as atividades que de-

nominámos de *estudo e aplicação* e à Secção de Coordenação (S.C.) as de execução.

Assim, a S.O. se incumbiria da pesquisa e elaboração de planos, exame e apreciação de propostas, referentes aos vários assuntos de alçada da D.C. que, todos eles, se entrelaçam íntima e inseparavelmente: estudo pormenorizado da organização dos serviços públicos e das medidas necessárias à sua progressiva racionalização; revisão e organização dos quadros do funcionalismo; lotação e relotação das repartições; estudo das condições e processos de trabalho e fixação de normas e métodos para eficiência da respectiva execução; estudo e revisão dos regulamentos relativos à administração pública e regimentos das repartições, em suma, todas as medidas referentes à morfologia e ao funcionamento dos serviços públicos.

A S.C. — que, dentro do sistema proposto absorveria as atividades das Comissões de Eficiência — competiria, em articulação estreita com a S.O., o contacto permanente com as repartições, para controle e orientação da execução, observação, *in loco* do funcionamento das medidas e planos assentes pela S.O., coleta de dados, apresentação de sugestões, inspeção de serviços, etc.

Evidentemente que, para o desempenho de tais misteres, a S.C. precisaria estar aparelhada com um corpo numeroso de técnicos, aos quais fosse facultada ampla liberdade de ação em todas as repartições dos Ministérios.

O Diretor da Divisão — orientador e coordenador de todos os trabalhos — designaria, ouvida previamente a S.O., os funcionários da S.C. que se deveriam manter em contacto permanente com as repartições, para umas em maior, para outras em menor número, conforme as necessidades dos respectivos serviços.

Já assinalámos que o estágio de elementos da D.C., por algum tempo, nos serviços de pessoal de alguns Ministérios, constituiu, até agora, a única fonte segura para que a Divisão pudesse aquilatar, com pleno conhecimento de causa, o bom ou mau funcionamento dos mesmos e colher dados com que sugerir as alterações que se julgaram necessárias.

É facil deduzir, pois, os resultados que adviriam de uma *atividade permanente* neste sentido.

A adoção dessas medidas acarretaria, em nosso entender, as seguintes evidentes e incontestáveis vantagens sobre o atual sistema :

- a) contacto direto e estreita articulação entre o "planning" e a execução das atividades relacionadas com a organização e racionalização dos serviços públicos;
- b) maior amplitude, rapidez e liberdade de ação nesse sentido;
- c) conhecimento *objetivo* dos problemas;
- d) unidade de direção, possibilitadora de um ritmo de desenvolvimento coordenado;
- e) consequente possibilidade de uma atividade dinâmica, ou seja, do estudo permanente conjugado com o constante aperfeiçoamento dos serviços públicos, no objetivo de sua progressiva eficiência.

III. PARTE

CONCLUSÕES

QUANTO AOS ASPECTOS EXTRÍNSECOS DA REFORMA

I — É impossível a integral efetivação dos objetivos de uma reforma sem que, concomitantemente ao seu desenvolvimento, se proceda a uma divulgação ampla de suas finalidades e de seu alcance para a coletividade, por meio de uma publicidade racional e intensa. (2.ª Parte, Capítulo I).

II — A reforma administrativa brasileira vem se ressentindo desta ação paralela, o que explica a sua falta de compreensão e aceitação por parte dos próprios servidores de Estado. (2.ª Parte, Cap. I).

III — Em consequência, torna-se necessário a organização de uma publicidade que corrija, a tempo, essa deficiência e vise, acima de tudo, identificar, com os propósitos da reforma, os servidores do Estado, e obter a cooperação dos mesmos (2.ª Parte, Cap. I).

IV — A colaboração do público é, também, indispensável ao êxito da reforma. (2.ª Parte, Cap. I).

V — Essa cooperação poderá ser obtida não somente através da publicidade, senão que outros sim da criação de um órgão que canalize, de maneira prática e eficiente, as relações entre a administração e o público. (2.ª parte, Cap. I).

QUANTO AOS SEUS ASPECTOS INTRÍNSECOS

VI — O sistema da reforma administrativa brasileira, no concernente às atividades de organização e racionalização, foi esboçado pela Lei 284, de 1936, e consolidado pelo Decreto-lei 579, de 1938 (2.ª Parte, Cap. II, Secção I).

VII — O Decreto-lei 2.136, de 1940, que criou a carreira de técnico de administração, constituiu-se em medida complementar imprescindível ao funcionamento do sistema, por isso que dotou o organismo da reforma do seu corpo de executores *profissionalizados* (2.ª Parte, Cap. II, Secção II).

VIII — Faz-se precisa, de pronto, através a regulamentação dessa carreira, a definição de suas funções típicas, dada a imprecisão que, nesse sentido, se patenteia na organização dos programas de concurso. (2.ª Parte, Capítulo II, Secção II).

IX — O sistema referido no item VI caracteriza-se pela estreita articulação do D.A.S.P., através de sua Divisão de Organização e Coordenação (D.C.), com as Comissões de Eficiência dos Ministérios (2.ª Parte, Cap. II, Secção I).

X — As Comissões de Eficiência não se desincumbiram das suas funções principais — as que justificaram sua criação — e, porque o mecanismo da reforma não pode funcionar plenamente com a só atividade da peça mestra — o D.A.S.P. — sem o simultâneo concurso das peças menores — as Comissões de Eficiência — não se conseguiu ainda, atingir com êxito os objetivos visados (2.ª Parte, Cap. II, Secção I).

XI — O não funcionamento das Comissões de Eficiência explica-se não só pelo acúmulo de serviços referentes a pessoal, como pela impossibilidade, até agora, de sua constituição por elementos técnicos e falta de liberdade de ação acarretada, em parte, pela sua subordinação administrativa aos Ministros de Estado. (2.ª Parte, Cap. II, Secção I e III).

XII — Duas alternativas se apresentam à solução do problema.

a) limitar a competência das Comissões de Eficiência às atividades de organização e racionalização, suprimidas as relativas a

pessoal, e adotar a regra de sua constituição por técnicos de administração;

b) centralizar, as atividades mencionadas no D.A.S.P., e aparelhá-lo devidamente para que mantenha o necessário contacto permanente com as repartições. (2.ª Parte, Cap. II, Secções I e III).

XIII — A solução contida na alínea b do item anterior — que preferimos — é mais consentânea com a realidade e mais indicada pela experiência, na conformidade dos motivos largamente expostos na tese. (2.ª Parte, Cap. II, Secções I e III).

XIV — A adoção da referida alternativa acarreta, como corolário, a necessidade de ser reorganizada a Divisão de Organização e Coordenação do D.A.S.P. (2.ª Parte, Cap. II, Secção III).

XV — Essa reorganização deve visar, antes de mais nada, a divisão do trabalho, naquele órgão, em 2 secções: a de Organização (S.O.) e a de Coordenação (S.C.). (2.ª Parte, Cap. II, Secção III).

XVI — A Secção de Coordenação, pela amplitude e mobilidade de ação definidas na tese, absorveria, com manifesta vantagem, as tarefas atualmente cometidas às Comissões de Eficiência. (2.ª Parte, Cap. II, Secção III).

XVII — Adotadas as soluções propostas — quanto aos aspectos extrínsecos e intrínsecos da reforma administrativa brasileira, esta, notadamente no que se refere às atividades de organização e racionalização dos serviços públicos, estaria aparelhada para atingir, com pleno êxito, os seus objetivos básicos. (2.ª Parte, Caps. I e II).

* * *

Essas conclusões não constituem, é claro, um resumo de tudo o que ficou dito na tese. Apenas, em obediência às Instruções, encadeámos, "sob a forma de itens", os principais pontos de nosso trabalho, aqueles que julgamos necessários à coordenação do raciocínio e à compreensão do desenvolvimento do tema escolhido.

Estão contidas, como não poderiam deixar de estar, no corpo todo da tese — desde que não poderíamos erguer premissas, sem a imediata apóio das respectivas conclusões.

Do mesmo passo, não poderíamos, nesta parte final, exigir, apenas "conclusões, no sentido rigoroso da lógica, desde que se fazia mister, para perfeita compreensão das mesmas, o lançamento, também sob a forma de itens, de algumas "premissas".

BIBLIOGRAFIA

HENRY FAYOL — "Administration Industrielle et Générale", Paris, 1920.

F. W. TAYLOR — "Principes d'Organisation Scientifique", Paris, 1929.

Le Facteur "Organisation" dans les Administrations Publiques" ("Études et Rapports présentés à l'occasion de la journée d'études des administrations publiques, organisée par le Comité National de l'Organisation Française le 25 novembre 1936" — Paris, 1937.

JEAN CHEVALIER — "La Technique de l'Organisation des Entreprises" — Paris, 1937.

PAUL SALLEFRANQUE — "Principes et Méthodes d'Administration", Paris, 1927.

MAURICE DRUESNE — "Les Problèmes Économiques et La Technocratie", Paris 1933.

PABLO DEVINAT — "La Organización científica del trabajo en Europa", Madrid.

ARNOLD VAN GENNEP — "Le Génie de L'Organisation", Paris, 1915.

ANDRÉ FOURGEAUD — "La Rationalisation", Paris, 1929.

LE CHATELIER — "Le Taylorisme", Paris, 1934.

CHRISTO CASACOF — "Direction des Entreprises Industrielles", Paris, 1929.

WILLOUGHBY — "Principles of Public Administration", Baltimore, U.S.A., 1937.

JOHN M. GAUS — LEONARD D. WHITE e MARSHALL E. DIMOCK — "The frontiers of Public Administration", Chicago, Illinois, U.S.A., 1936.

F. SALES DE OLIVEIRA — "Educação e Organização Científica do Trabalho", S. Paulo 1938.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO — (1937, 1938, 1939, 1940).

ARISTEU AQUILES — "Revolução da Burocracia" — Rio 1940.

"Relatório sobre as atividades do D.A.S.P. em 1939, apresentado ao Exmo. Sr. Presidente da República pelo seu Presidente, Sr. Luiz Simões Lopes — "Separata da Revista do Serviço Públíco".

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.