

Organização e Métodos no Serviço Público

FRANCISCO BURKINSKI

Sumário: 1. *Introdução* — 2. *Origem e precursores* — 3. *As atividades de organização na administração* — 4. *Limites no emprego dos processos* — 5. *Fases da organização* — 6. *Modalidades da organização* — 7. *Tipos de organização* — 8. *Processos de organização* — 9. *Organização e Técnica de Direção* — 10. *Métodos de avaliação da eficiência administrativa* — 11. *Instrumentos de administração*.

SEM maiores preâmbulos pode-se dizer que o Direito Administrativo estuda a doutrina, a legislação e a jurisprudência dos serviços públicos e a Ciência da Administração estuda a sua técnica.

Todavia, há uma orientação errônea, — produto principalmente da influência da bibliografia norte-americana e em parte francesa, cujos textos estão eivados das idéias de TAYLOR e FAYOL, — que se inclina no sentido de elaborar uma espécie de “nova ciência de administração”, completamente afastada dos cânones preconizados pela Ciência da Administração propriamente dita, conforme vimos, a técnica do Direito Administrativo.

Em face disso, como é natural, reina grande confusão.

A chamada “nova ciência da administração” preconiza princípios, métodos e sistemas, aplicáveis tanto à administração privada como à administração pública.

Ora, se a Ciência da Administração Pública já constitui por si mesma uma técnica ou arte, como é possível haver uma “nova ciência da administração”?

Quando muito se poderia dizer que a denominada “nova ciência da administração” constitui uma técnica especial, oriunda do desenvolvimento considerável da Ciência da Administração, no setor referente à administração-geral, sobretudo nos países que atingiram elevado grau de desenvolvimento econômico e social.

E, uma vez que a Organização Racional dos Serviços Públicos é um ramo da Ciência da Ad-

ministração, como tal ela deve ser encarada, pelo menos no que se refere à sua aplicação à administração pública.

Basta um exemplo para elucidar tôdas as considerações que expendemos acima.

A organização administrativa federal está submetida a leis. O estudo do conjunto dessas leis é objeto do Direito Administrativo Positivo.

A técnica administrativa, isto é, os processos e os meios empregados na organização administrativa interna e externa da União constitui objeto da Ciência da Administração Pública.

A organização administrativa interna do governo da União obedeceu a processos racionais? Quais os processos a serem observados na organização racional da organização administrativa interna da União?

Ambas essas questões não-las responde a Técnica ou a Arte da Organização.

* * *

Cumpra agora delimitar o raio de ação da Técnica de Organização no campo de administração pública.

Assim dizemos porquanto o estudo da Técnica da Organização tem sido feito de tal forma desordenada, que o estudioso acaba de tomar conhecimento de um acervo de princípios, métodos e normas, sem saber como e quando devam ser aplicados na administração pública ou na administração privada.

Por isso, não é raro uma pessoa interessada em ingressar no Serviço Público e, mesmo o funcionário, serem obrigados a decorar uma série de regras e sistemas, sem nenhuma aplicação na administração pública, chegando ao ponto de nem sequer atinarem com a sua importância ou eficácia.

O certo, pois, seria divulgar para os que se destinam à função pública e aos servidores, apenas os processos, normas e métodos de organização aplicáveis à administração pública.

* * *

O objetivo primordial da aplicação do método científico na administração pública é a ob-

tenção de economia e eficiência na prestação dos serviços. E a *organização é o instrumento ou a técnica através do qual se alcança essa economia e eficiência.*

Constituem finalidades específicas da Técnica de Organização:

- 1) Eliminar duplicidade ou concorrência e oposição de funções;
- 2) Eliminar conflitos de competência;
- 3) Eliminar serviços obsoletos;
- 4) Simplificação de normas e métodos de trabalho.

2. ORIGEM E PRECURSORES

A ampla repercussão nos negócios públicos das idéias de Taylor e seus discípulos deve-se ao entusiasmo que haviam suscitado nas empresas privadas.

Não foi por outro motivo que em 1907 se organizou nos Estados Unidos o Bureau of Municipal Research, primeiro centro de estudos de racionalização administrativa aplicada à administração pública, a qual estudou as várias formas de governo municipal existentes nos Estados Unidos.

Em 1909 a People Power League propôs um plano de reorganização dos serviços do Estado de Oregon. E, um ano mais tarde, surge na esfera federal a President's Commission on Economy and Efficiency.

Em 1911 surge o plano do Conselho Administrativo, proposto pela Junta Comercial de Lockport, em New York, posteriormente aclamado pela National Municipal League dos Estados Unidos.

A peça central desse plano de governo municipal é o "city manager".

O Bureau of Municipal Research, no que se refere à organização, preconizava, entre outros diversos pontos, a adoção de um sistema administrativo integrado, convenientemente departamentalizado e coordenado sob a direção da chefia executiva; a adoção de um sistema de compras centralizadas e a criação de um sistema de estado maior e a seleção dos funcionários.

Criava-se por fim o Bureau of Budget em 1921 e a Procurement Division em 1933, e em leis de 1939 e 1940, solicitadas pelo Congresso pelo então Presidente Roosevelt, notava-se sensivelmente a tendência racionalizadora no domínio dos serviços públicos.

Na França, HENRI FAYOL, em fins do século XIX e primórdios do século XX, embora tivesse difundido princípios de preferência aplicáveis à administração de empresas privadas, foi o primeiro autor que mostrou a importância da sua aplicabilidade na esfera da administração pública.

Na Alemanha, em 1921, como consequência das idéias apregoadas por WALTER RATHENAU, foi criado o Conselho do Reich para a Produtividade, organismo paraestatal destinado a estudar e a investigar sobre a racionalização, tendo como um de seus setores, o Comité para a administração econômica.

As teorias de TAYLOR e FAYOL constituem, ainda hoje, as colunas mestras das correntes atuais preconizadoras de técnicas para a organização racional da máquina administrativa do Estado.

3. AS ATIVIDADES DE ORGANIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO

Distinguem-se na administração pública as funções internas ou de administração-geral e as funções externas ou de administração específica. Aquelas se referem aos meios de que o Estado se vale para atingir os seus objetivos, como sejam organização, planejamento, recursos orçamentários, etc., e as últimas dizem respeito aos serviços diretamente prestados pelo Estado, tais como educação, assistência social, transportes, obras públicas, etc.

Com o desenvolvimento crescente das atividades governamentais, conseqüente ao rápido progresso tecnológico dos derradeiros anos, o Estado sentiu a necessidade de controle, por parte da direção central administrativa, das atividades de administração-geral.

Embora resida no Chefe Executivo a autoridade máxima, com jurisdição sobre toda a máquina administrativa, ele, por si só, dadas as limitações de conhecimento, tempo e energia, não pode desincumbir-se das ingentes tarefas que o Estado Moderno lhe impõe.

Daí a criação de órgãos próprios, com suas atividades controlísticas centralizadas, destinadas a pesquisas e estudos cuja solução compete ao Chefe Executivo. É o fenômeno a que comumente se denomina da institucionalização das atividades de administração-geral, dentre as quais as atividades de organização ocupam lugar de destaque.

4. LIMITES NO EMPRÊGO DOS PROCESSOS

Os processos utilizados na organização das grandes empresas privadas sofrem restrições ao serem aplicados no âmbito da administração pública.

blica. Constituem exceção a essa regra quando se trata da organização ou reorganização de serviços que se assemelham aos prestados por entidades particulares, como é o caso dos serviços industriais do Estado, hospitais, etc.

Há duas espécies de limitações no emprêgo de processos organizativos no domínio da administração do Estado:

- 1) De ordem política;
- 2) De ordem administrativa.

Como as atividades administrativas do Estado são uma decorrência da forma de governo, é lógico que todos os órgãos são organizados e os agentes são designados, tendo-se em vista as diretrizes da política geral.

Onde se nota visivelmente limitações de ordem política é no caso da seleção de pessoal.

Conquanto se tenha reconhecido ser o sistema do mérito o mais científico na seleção dos servidores públicos, uma vez que o exercício da função pública por pessoal qualificado redundaria, em última análise, em maior economia e eficiência no funcionamento da máquina administrativa, o certo é que tal critério, como se sabe, não pôde até agora ser adotado na sua inteireza, em virtude de injunções políticas.

As limitações de ordem administrativa no que concerne à organização da administração pública defluem naturalmente dos fins visados pelas empresas privadas e pelo Estado. Enquanto aquelas têm por objetivo precípuo o aumento crescente do lucro, através do incremento da produtividade, o último visa a proporcionar o máximo de bem-estar às populações, o que de forma geral não se pode ponderar em termos de rendimento do trabalho dos órgãos e agentes componentes dos poderes do Estado.

5. FASES DA ORGANIZAÇÃO

Tanto na organização como na reorganização dos serviços públicos, há observância de três fases essenciais:

- 1) Levantamento ou análise;
- 2) Planejamento;
- 3) Implantação.

No caso de organização de novas agências governamentais, em que se torna necessário colher abundância de informações, o trabalho de levantamento exerce uma extraordinária importância.

O organizador, no exercício dessa árdua função deve fazer uma análise de todas as peculiaridades locais ou regionais, tais como ambiente fi-

sico, recursos naturais, economia, vida social, etc., para na base desses elementos formular o plano que melhor a elas se ajusta.

Isso feito, dá-se início à fase de implantação, quando a organização encontra a sua expressão prática.

Na eventualidade de reorganização de serviços o trabalho do organizador é menor, porquanto já encontra uma situação real que não pode ser radicalmente modificada, bastando adaptá-la aos processos científicos da técnica de organização administrativa.

Caso típico de reorganização de serviços é a reforma administrativa anunciada pelo governo federal, atualmente em discussão na Câmara dos Deputados, consistente na organização sob moldes racionais da organização administrativa federal.

O levantamento, planejamento e implantação da organização ou reorganização de serviços públicos requer por parte do organizador, não só sólidas noções de Direito Administrativo, Ciência da Administração Pública e Técnica de Organização, mas também aprofundados conhecimentos de Sociologia e Lógica.

6. MODALIDADES DA ORGANIZAÇÃO

A organização compreende dois aspectos:

- 1) Estático ou de organização propriamente dita;
- 2) Dinâmico ou de funcionamento.

E' comum reduzir-se o segundo aspecto a métodos e normas de trabalho.

Na parte relativa à estrutura da organização (estática administrativa), examinam-se os seguintes pontos:

- a) Classificação dos serviços existentes;
- b) Grupamento racional dos serviços;
- c) Acréscimo dos serviços não existentes;
- d) Eliminação dos serviços em duplicidade.

Na parte referente ao funcionamento da organização (dinâmica administrativa), estudam-se os seguintes itens:

a) Localização adequada de edifícios públicos e determinadas agências governamentais, como sejam estações experimentais, institutos de pesquisas, laboratórios, hospitais, etc., tendo-se em vista a obtenção de eficiência e de direção racionalizada;

b) Normas de trabalho e relações entre os departamentos e as seções — Regime de responsabilidade;

c) Análise do mercado de trabalho, visando ao recrutamento e à seleção de pessoal;

- d) Propaganda organizada e sistematizada;
- e) Análise dos custos unitários, baseada nos serviços de estatística, de contabilidade pública e de investigação técnica;
- f) Coordenação e controle do trabalho.

Há autores que consideram o estudo dos fatores materiais, tais como especificações padronizadas para aquisição de materiais e de equipamentos e para as respectivas provas e ensaios de laboratório, bem como o exame do processo de conservação dos estoques, como pertencendo ao campo da Técnica de Organização.

Outros há que acham que a parte da dinâmica administrativa já envolve a consideração dos próprios indivíduos (fator humano); do material de que se utilizam (fator material); das condições locais e de ambiente em que o trabalho se processa (fatores físicos) e dos recursos financeiros disponíveis (fatores orçamentários).

7. TIPOS DE ORGANIZAÇÃO

Os tipos de organização mais empregados para o correto arranjo da estrutura administrativa, consistente na linha que vai do último subordinado ao Chefe do Executivo, podem assim classificar-se, tendo-se em vista as suas funções:

- 1) organização linear, militar, escalar, hierárquica ou piramidal;
- 2) organização de estado-maior ("staff");
- 3) organização mista: linear e de estado-maior.

Levando-se em conta a parte interna da organização administrativa, pode-se distinguir dois tipos de organização:

- 1) Departamental;
- 2) Divisional.

A organização linear desempenha o seu trabalho por meio de ação direta através de órgãos de execução; a organização de estado-maior executa seu trabalho por meios indiretos, através de órgãos que informam e aconselham os órgãos hierárquicos superiores e inferiores.

Os serviços públicos são diretamente executados pelos órgãos hierárquicos, ao passo que os serviços de estado-maior administrativo são de caráter essencialmente auxiliar.

De um modo geral os órgãos administrativos são divididos em Departamentos. Todavia, casos especiais há em que se fracionam em Divisões. Haja vista o caso das Administrações Territoriais no Brasil. O Território Federal do Rio Branco, por exemplo, está organizado da seguinte forma:

Governador.

Divisão de Assistência à Maternidade e à Infância.

Divisão de Educação.

Divisão de Obras.

Divisão de Produção, Terras e Colonização.

Divisão de Saúde.

Divisão de Segurança e Guarda.

Secretaria-Geral.

Serviço de Administração-Geral.

Serviço de Geografia e Estatística.

Outros processos mais específicos são usados para agrupamento racional dos fatos administrativos.

Assim é que se pode proceder ainda ao agrupamento de atividades:

- 1) Conforme o *propósito* (Ministério da Educação);
- 2) Conforme o *processo* ou *técnica* (Serviço de Estatística);
- 3) Conforme o *lugar* ou *área* (Regiões Militares);
- 4) Conforme a *clientela* (Serviço de Proteção aos Índios);
- 5) Conforme o *conhecimento disponível* ou "conveniência rotineira" (Postos Indígenas).
- 6) Por *tempo* (Corpo de Bombeiros).

8. PROCESSOS DE ORGANIZAÇÃO

Princípios em abundância são consignados em obras de Técnica de Administração e Organização Científica dos Serviços Públicos, não havendo uniformidade da nomenclatura entre os autores.

Como não consideramos a Organização uma Ciência, mas uma técnica, achamos que ela não aplica princípios previstos pelo Direito Administrativo, mas se utiliza, conforme as circunstâncias, de processos, em número ilimitado.

A utilização desses processos se destina à consecução de uma organização interna na medida do possível simétrica e equilibrada, em que as ordens se transmitem suavemente dos órgãos superiores aos órgãos inferiores.

Para tanto é preciso que a organização administrativa interna seja:

- 1) *simples* (quanto à organização da escala hierárquica);
- 2) *definida* (quanto à divisão das funções);
- 3) *unificada* (quanto à coordenação das funções).

As três condições acima se conseguem através da observância dos seguintes "princípios" proclamados por H. FAYOL:

- 1) Divisão funcional do trabalho;
- 2) Unidade de comando;
- 3) Unidade de direção;
- 4) Centralização.

Embora a técnica administrativa preconize a adoção de múltiplos "princípios", no caso específico da Técnica de Organização achamos que a aplicabilidade dos quatro processos mencionados resolve qualquer problema atinente à estrutura da organização.

A divisão funcional do trabalho é um processo de ordem natural, que tem por fim fazer com que a máquina administrativa produza mais e melhor com o mesmo esforço.

Esse processo é de tamanha importância que LUTHER GULICK chegou a considerá-lo como o alicerce, como a razão de ser da própria organização.

A unidade de comando cifra-se no seguinte: Para a execução de um ato qualquer um só agente deve receber ordens de um chefe. E' através do comando que a organização entra em funcionamento.

A unidade de direção prevê a existência de um só chefe e um só programa para um conjunto de operações que tendem para o mesmo fim. A coordenação, em última análise, é obtida através da unidade de direção.

A unidade de comando não pode existir sem a unidade de direção, mas não deriva desta.

A centralização constitui um fato de ordem natural. A adoção do processo de centralização ou descentralização é uma questão de medida. Assim é que, ordinariamente, as atividades de direção são centralizadas, ao passo que as de execução são descentralizadas.

9. ORGANIZAÇÃO E TÉCNICA DE DIREÇÃO

Dado que dirigir pressupõe, como instrumentos, o comando, a coordenação e o controle, é fácil de notar como a organização se entrosa com a técnica de direção.

Os atos administrativos (regulamentos, circulares, portarias, ordens de serviço) emanados dos planos governamentais em atividade, são os mais elementares instrumentos de comando, competindo o seu exame ou preparação às agências de organização. Além disso, como vimos, é através do comando que a organização se põe em funcionamento.

Vimos, outrossim, que é através de uma organização unificada que se obtém coordenação das funções.

O controle cifra-se em apresentar relatórios e fazer inspeções e, conforme veremos no último item do Sumário, a elaboração dos relatórios, instrumentos de administração, deve competir à agência organizadora.

Compete ainda à técnica de direção o estudo do complexo problema das relações estabelecidas entre o chefe da administração e seus subordinados,

e já vimos quanto a solução desse problema é facilitada quando há simplicidade na organização da escala hierárquica.

10. MÉTODOS DE AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Talvez a avaliação da eficiência administrativa através do controle dos resultados obtidos e seu confronto com os esforços empregados, constitua, dada a sua sutileza, uma das partes mais importantes da Técnica de Organização.

Não compete às agências organizadoras medir e avaliar a produção dos órgãos da administração e seus servidores, mas assisti-los na preparação e instalação de planos de controle e avaliação.

Para avaliação da eficiência são utilizados padrões adequados, estabelecidos em função de *quantidade, qualidade, custo unitário, tempo*.

Os trabalhos de rotina são suscetíveis de avaliação quantitativa e qualitativa, e, por isso, além de serem medidos, são executados segundo padrões preestabelecidos.

Os trabalhos não rotinizados são insuscetíveis de avaliação quantitativa. Quando muito podem ser considerados em função de sua qualidade.

O custo da unidade de trabalho é avaliado através da contabilidade de custo. Esse processo, ainda não difundido entre nós, tem sido usado com proficiência como base para o planejamento, o orçamento e o controle de despesas na administração financeira do Estado Moderno.

Dentre os principais objetivos da contabilidade de custo se alinha o da proteção contra perdas, desperdício e insuficiência.

O estudo dos tempos e movimentos constitui a pedra angular do taylorismo, verificando-se sua aplicação com mais frequência no domínio dos serviços industriais do Estado.

11. INSTRUMENTOS DE ADMINISTRAÇÃO

À agência organizadora compete a elaboração dos seguintes principais instrumentos de administração:

- 1) Indicador-Geral da Organização Administrativa;
- 2) Monografias;
- 3) Manuais de Serviços;
- 4) Organogramas;
- 5) Resumos;
- 6) Mapas de Organização;
- 7) Relatórios.

Êsses instrumentos de administração são úteis aos legisladores, aos administradores e ao público em geral, mostrando duplicidade de serviços,

paralelismo de funções e conflitos de jurisdição, constituindo, assim, precioso subsídio para a racionalização dos serviços públicos.

QUADRO SINÓTICO

Direito Administrativo (Doutrina, Lei e Jurisprudência)

Ciência da Administração Pública (organização administrativa interna e externa).	- Técnica de Organização (organização Administrativa interna). - Técnica de Orçamento. - Técnica de Planejamento. - Técnica de Pessoal. - Técnica de Material, etc.
	- Administração-Geral - Organização. - Orçamento. - Planejamento. - Pessoal. - Material, etc. - Administração Específica. - Educação. - Assistência Social. - Transportes. - Obras Públicas, etc.
Limitações	- De ordem política. - De ordem administrativa.
Fases da Organização	- Levantamento ou Análise. - Planejamento. - Implantação.
Modalidades da Organização	- Aspecto estático ou de organização propriamente dito. - Aspecto dinâmico ou de funcionamento.
Tipos de Organização (Gerais)	- Linear, militar, escalar, hierárquica ou piramidal. - De Estado-Maior ("Staff"). - Mista. - Departamental. - Divisional.
Tipos de Organização (Específicos)	- Conforme o propósito (Ministério da Educação). - Conforme o processo (Serviços de Estatística). - Conforme o lugar (Regiões militares). - Conforme a Clientela (Serviço de Proteção aos Índios). - Conforme "conhecimento disponível". - Conforme "conveniência rotineira" (Postos indígenas). - Por tempo (Corpo de Bombeiros).
"Princípios" de Organização (H. FAYOL)	- Divisão do Trabalho. - Unidade de Comando. - Unidade de Direção. - Centralização.

BIBLIOGRAFIA

1. ÁLVARO PÔRTO MOITINHO — *Ciência da Administração* — 1.º e 2.º Volumes — *Introdução ao Estudo da Administração* — 2.ª Edição, Editôra Paulo de Azevedo Ltda. — Rio de Janeiro, 1950.
2. ARAÚJO CAVALCANTI — *Da Organização Empírica à Organização Científica* — A Noite Editôra, 1945.
3. CÉSAR CANTANHEDE — *Curso de Organização de Trabalho* — 2.ª Edição — Distribuição da Livraria Francisco Alves — Rio, s/data.
4. COMSTOCK GLASER — *Administrative Procedure* — American Council on Public Affairs — Washington — 1941.
- 4A. E. MEUCCI — *Instituzioni Di Diritto Amministrativo* — "Torino, 1909.
5. FREDERICO HERRMANN JR. — *Funções Específicas dos Municípios* — Editôra Atlas S. A. — 1945.
6. GUERREIRO RAMOS — *Uma Introdução ao Histórico da Organização Racional do Trabalho* — Departamento de Imprensa Nacional — Rio de Janeiro, 1950.
7. HENRI FAYOL — *Administration Industrielle et Générale* — Paris, Dunod, 1937.
8. IBANY DA CUNHA RIBEIRO — *Doutrina e Técnica de Organização* — Livraria Odeon Editôra — Rio de Janeiro, 1942.
9. ISNARD GARCIA DE FREITAS — *Das Atividades de Organização na Administração Pública* — Departamento de Imprensa Nacional — Rio de Janeiro, 1952.
10. JAMES D. MOONEY e ALAN C. REILEY — *The Principles of Organization* — Harper H. Brothers Publishers — New York and London, 1939.
11. JOAQUIM BERTINO DE MORAIS CARVALHO — *Localização — Fator de Organização* — D.A.S.P. — Imprensa Nacional, 1944.
12. LUTHER GULICK AND OTHERS — *Papers on the Science of Administration* — New York, Institute of Public Administration, 1937.
13. RAFAEL BIELSA — *Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración* — Buenos Aires, 1929.
14. IDORT — *Órgão do "Instituto de Organização Racional do Trabalho"*, de São Paulo — N.º 85, São Paulo, Janeiro de 1939.
15. *The Institute for Training in Municipal Administration* — *The Technique of Municipal Administration*, Chicago, Illinois — 1940.
16. W. F. WILLOUGHBY — *Principles of Public Administration* — Washington, The Brookings Institution, 1927.
17. WAGNER ESTELLITA CAMPOS — *Chefia e Administração* — Rio de Janeiro, 1950.