

Teoria do Departamento de Administração Geral

CELSO M. FURTADO

Técnico de Administração do D.S.P.
do Est. do Rio

O autor no presente trabalho focaliza a evolução dos sistemas diferenciais das atividades de administração geral nos países democráticos mais avançados e termina por situar o D.A.S.P. e a reforma administrativa brasileira de 1936 dentro do quadro mundial de progresso científico que vem lastreado a moderna administração pública. (N.R.)

A REVOLUÇÃO POLÍTICA

AS grandes mutações trazidas à estrutura social, nos últimos cem anos, pela transformação das técnicas de produção, assumiram dois aspectos que nos interessa salientar: um político e outro técnico.

A revolução política caracterizou-se pela valorização de um número crescente de grupos sociais. Pode ser chamada de democratização fundamental progressiva. Já foi denominada de rebelião das massas.

A valorização do homem comum trazida pela revolução industrial transformou cabalmente a estrutura política, criando uma nova constelação de valores em torno de velhas instituições. O poder político que fôra, anteriormente, um patrimônio inalienável de determinada classe constituída de grupos sociais estáveis e detentora exclusiva de certas técnicas de mando, passou a ser disputado por grupos provenientes de camadas cada vez mais amplas da sociedade.

Essa valorização de novos grupos sociais não foi acompanhada, entretanto, de um processo educativo que os equiparasse, em experiência e consciência cultural às velhas elites (1). Entre as conseqüências desse desnivelamento de grupos so-

ciais, têm constituído objetos de análise o ímpeto revolucionário e o adormecimento contra-revolucionário — aspectos da “democracia de emoções” a que se refere Max Scheler.

Interessa-nos assinalar que êsse entrechoque de grupos sociais concorrentes ao poder, tornou profundamente dinâmica a arena política, emprestando ao Estado uma nova importância como instrumento de moderação entre forças antagonicas.

A RACIONALIZAÇÃO

Outra conseqüência na estruturação social da revolução das técnicas de produção, foi o desenvolvimento crescente do processo de competição. Tem-se observado os reflexos do hipertrofiamento desse processo em quase tôdas as instituições sociais e na deformação da personalidade humana. O que nos preocupa, entretanto, é frizar que essa multiplicação das formas de competição constituiu a mola de inúmeros aperfeiçoamentos nas técnicas de trabalho, e representou o ponto de partida de um novo núcleo de estudos. A necessidade de vencer a concorrência engendraria tôda uma série de aperfeiçoamentos nos processos de trabalho e na composição das empresas.

Êstes estudos, que representaram desde o início uma forma de análise social, levaram à identificação de um novo instrumento de papel catalítico nas reações de que são agentes os fatores da produção — a organização. Chegou-se assim à identificação de “princípios extraídos indutivamente do estudo da experiência humana, princípios que podem condicionar a composição de tôda e qualquer associação de homens” (2). Daquela “ati-

(1) Para uma interpretação semelhante veja-se Harold J. Laski, *Reflexões sobre la Revolución de Nuestro Tiempo*, pág. 17. Tradução argentina.

(2) L. Urwick, *Organization as a Technical Problem*, in *Papers on the Science of Administration*, New York, 1937, pág. 49.

tude científica em face do trabalho" que Taylor defendeu como sendo a essência do "scientific management", (3) resultaria de um corpo de conhecimentos de valor universal na análise e na composição dos grupamentos humanos. (4)

A REPERCUSSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Foi no momento em que o Estado — debatendo-se entre suas novas e complexas funções e uma velha instrumentalidade — lançou mão desse corpo de conhecimentos elaborado pelos pesquisadores das indústrias privadas, que teve início a reforma da administração pública.

A revolução política impuzera aos governos a necessidade de uma atitude dinâmica, de um programa sistemático de ação. A reforma da administração pública teria início, conseqüentemente, não na análise do trabalho e do grupamento das tarefas, como ocorreu na indústria privada, mas na transformação das cúpulas, na remodelação dos aparelhamentos diretores. Ocorria, assim, no campo governamental, uma inoculação de idéias, uma acatitação de técnicas elaboradas fora — um processo endógeno de renovação.

Pode-se perceber esse sentido de transformação de cúpulas nas primeiras reformas realizadas, ao fluxo das novas idéias, nos Estados Unidos. A primeira comissão oficial de planejamento, de que há nota, foi criada, em Hartford, Connecticut, em 1907 (5). Foi ainda nesse mesmo ano que iniciou suas atividades, na cidade de Nova York, o Bureau of Municipal Research. (6) Esse movi-

mento em nível municipal seria seguido, de perto, de agitação não menos fecunda em níveis estadual e federal. A People's Power League of Oregon elaborou, em 1909, uma proposta de plano de reorganização para o governo e a administração daquele Estado, pela qual o poder executivo seria concentrado nas mãos de um governador (7). Um ano depois surgiria a President's Commission on Economy and Efficiency, que de tão fecundas conseqüências seria para divulgação dos estudos de administração pública.

O corolário natural de uma política dinâmica seria, destarte, a formulação de plano para a ação administrativa, o qual passou a ser considerado "o dever do governo como agente do povo" (8).

Referindo-se aos trabalhos daqueles pioneiros, que foram os batalhadores do citado Bureau of Municipal Research, diz Schuyler Wallace: "muito cedo eles insistiram em que o conceito básico da gerência industrial, o planejamento, fosse colocado no centro do pensamento e da prática de governo". (9)

A idéia de que a formulação do plano de ação, renovado este sempre num processo contínuo era essencial para que a política acompanhasse as mutações sociais, corroborava com o princípio técnico de que a administração para ser montada como um todo orgânico deveria visar objetivos definidos.

ANÁLISE DA CHEFIA EXECUTIVA

O primeiro problema que se apresentou aos reformadores das administrações americanas foi o funcionamento da chefia executiva. A unidade de ação, essencial à execução do plano de trabalho, implicava na existência de uma chefia, centro coordenador e propulsor da máquina administrativa. "Seria fatal à eficiência de um governo entregar totalmente às agências separadas os problemas de planejamento e execução. Os planos devem ser coordenados e ajustados por algum indivíduo competente. A conclusão inevitável é que

(3) F. W. Taylor, *The principles of Scientific Management*, 1911, p. 130.

(4) A racionalização que resulta do processo de concorrência, está na própria natureza das novas técnicas de produção: "quanto mais industrializada é uma sociedade e quanto mais avançada sua divisão do trabalho e sua organização, maior será o número das esferas da atividade humana que serão funcionalmente racionais, e, por conseguinte, também previamente calculáveis... A força que cria em nossa sociedade as várias formas de racionalidade brota da industrialização como uma força específica de organização social. Karl Mannheim, *Libertad y Planificación Social*, págs. 54-56. Tradução do Fondo de Cultura Económica, México.

(5) *Local Planning Administration*. Institute for Training in Municipal Administration, 1941, pág. 12.

(6) Schuyler Wallace, *Federal Departmentalization*, 1943, pág. 13.

(7) A. E. Buck, *The Reorganization of State Governments in the United States*, 1938, pág. 6.

(8) *Local Planning Administration*, cit., pág. 15.

(9) Ob. cit., pág. 14.

deve haver um administrador chefe competente e tecnicamente treinado" (10).

A importância de uma chefia centralizada teve de ser defendida nos Estados Unidos contra uma tradição de administração local fragmentada. Tecnicamente, porém, esse problema não pode ser formulado. Desde o momento que se reconheça na administração um todo orgânico, ter-se-á defendido a existência de um centro coordenador que será a chefia. O que assoberbou o estudioso dessa matéria foi o problema do funcionamento da chefia. Já Taylor e Fayol meditaram sobre a matéria.

Com o desenvolvimento da indústria, no sentido da complexidade, e da ação governamental, no sentido da variedade, tornou-se tão complexa a função de chefia que se chegou a pensar na impossibilidade de enfiá-la nas mãos de um só homem.

A solução de Taylor de divisão funcional das chefias de oficina e a sugestão de Fayol no sentido de criação de um estado maior ao lado do chefe, constituem as duas contribuições mais substanciais para o esclarecimento do problema.

A enumeração das atribuições do chefe executivo na administração pública, feita pelo Prof. L. D. White, dá uma idéia do vulto da matéria: a) determinar as linhas básicas da política administrativa; b) emitir as necessárias ordens, instruções e comandos; c) coordenar a organização; d) autorizar os detalhes da organização; e) controlar a administração financeira; f) nomear e demitir o pessoal; g) supervisionar, facilitar e controlar as operações administrativas; h) investigar (11).

Reconheceu-se muito cedo a necessidade de aparelhamento das chefias. O vulto e a complexidade de suas atribuições impunha notoriamente a criação dos instrumentos que possibilitassem ao chefe o exercício de sua função. Era preciso definir que espécie de assistência podia ser prestada ao chefe, que funções suas podiam ser delegadas, que posição teriam de assumir esses delegados em face das agências executoras.

Em 1937, o President's Committee on Administrative Management refletiu esse estágio do

desenvolvimento da análise da chefia enquadrando no seguinte tópico os fundamentos da eficiência do governo: "a eficiência governamental exige o estabelecimento de um Chefe Executivo como um responsável e efetivo centro de energia, direção e organização administrativa; a sistematização de todas as atividades nas mãos de pessoal qualificado sob a orientação do Chefe; e, para auxiliá-lo neste propósito, o estabelecimento de agências auxiliares". (12)

A EXPERIÊNCIA INGLESA

Uma ampla experiência administrativa levaria os ingleses a identificarem uma acentuada diferença entre atividades diretamente ligadas aos fins colimados pelo governo e atividades estritamente instrumentais. Os frutos dessa experiência seriam sistematizados por um norte-americano, o Prof. W. F. Willoughby, cuja terminologia, hoje, corrente, qualifica, de *fins, funcionais* ou *específicas* as primeiras daquelas atividades, e *meios, institucionais* ou *gerais* as segundas.

A prática evidenciara ainda, aos ingleses, a grande similitude existente entre as atividades meios, quaisquer que fossem os fins que as mesmas subsidiassem. Os problemas técnicos de promoção de pessoal, compra de material, elaboração orçamentária, etc., eram semelhantes, quer surgissem num órgão de educação ou de agricultura.

Dois conclusões fluíram da identificação desses problemas: a) as mesmas normas gerais podiam e deviam ser utilizadas para todos os órgãos de administração geral e a experiência de cada um utilizada a bem de todos; b) os mesmos instrumentos de trabalho e o mesmo pessoal podiam ser empregados na administração geral de todas as agências — ou melhor: a administração geral pode, em tese, ser centralizada, disto resultando uma sensível economia.

Analisando o órgão que, em grande parte, centralizava a administração geral na Inglaterra — o ministério do Tesouro — Willoughby percebeu que essa agência estava perfeitamente aparelhada para prestar ao Chefe Executivo aquela assistência essencial ao exercício de sua função. Identificava-se, assim, o denominador comum a essas

(10) Harvey Walker, *Public Administration in the United States*, pág. 121.

(11) L. D. White, *Introduction to the study of Public Administration*, págs. 53-60.

(12) Report of the President's Committee on Administrative Management, 1937, pág. 3.

duas espécies de órgãos — de estado maior e de administração auxiliar — que era a função de controle sobre as agências operatórias.

A TEORIA DO D. A. G.

A teoria do Departamento de Administração Geral — formulada por Willoughby — surgiu com a fusão, num todo orgânico, das agências de administração auxiliar, com o estado maior da chefia executiva.

Dois análises de mecanismos administrativos, processadas independentemente, — a da chefia executiva e a das atividades de administração geral — constituíram, assim, os pontos de partida da teoria do D. A. G.

A análise da chefia levaria à sua institucionalização, ou melhor, à constituição de um estado maior (staff), ou agência capaz de ampliar a capacidade do chefe, quer instruindo-o, quer documentando-o, quer verificando a efetivação de suas ordens.

A identificação da similitude entre as atividades meios, levando a centralização das mesmas e a sua aproximação do chefe executivo, fazia surgir para este um instrumento de controle ramificado em todos os canais da organização.

Reconhecendo que as atividades de administração geral representavam a melhor base de equipamento do estado maior da chefia, e por outro lado, que o chefe, para efetivar a sua vontade, encontrava nos canais da administração geral um magnífico instrumento, idealizou Willoughby uma agência que integrasse ambas as atividades, de estado maior e de administração meio. Denominou-a de Departamento de Administração Geral. (13)

A teoria do D. A. G., resultou, assim, diretamente do reconhecimento da necessidade de criação junto à chefia de agências, a um só tempo, de aconselhamento e de administração geral. Sua emancipação, entretanto, adviria da idéia de Willoughby de corporificação, em um todo orgânico, de todas as agências auxiliares da chefia. Surgiu assim a idéia de existência de um só órgão auxiliar da chefia. E isto era tão mais importante quanto trazia implícito o princípio de uma coordenação,

desde os níveis inferiores, de todas as atividades auxiliares da chefia. As normas relativas a pessoal, p. ex., eram elaboradas em um órgão que tinha igualmente consciência dos problemas de orçamento, material, etc. O chefe executivo não receberia conselhos fragmentários, ficando-lhe a responsabilidade de coordenação dos mesmos. Essa coordenação em último estágio pode ser inoperante ou incompleta. A idéia de que órgãos de organização, orçamento, material e pessoal, deveriam estar coordenados desde as primeiras fases do trabalho, está na essência da teoria do Departamento de Administração Geral. Trata-se de evitar a tendência ao unilateralismo, dos vários órgãos em que estiver funcionalizada a chefia.

A primeira experiência, já resultante da nova corrente de idéias, de instituição de um D. A. G., foi, sem dúvida, incompleta, não obstante o Departamento de Finanças criado no Estado de Illinois em 1917 (14). Desde então, e particularmente depois da publicação das obras de Willoughby, foram inúmeros os órgãos dessa natureza que surgiram. Encontramo-los, com menor ou maior âmbito de ação, sob denominações diversas: Departamento de Finanças, de Finanças e Controle, de Administração, de Administração e Finanças. Persiste nos Estados Unidos, entretanto, certa relutância em atribuir ao D. A. G., atividades tipicamente institucionais, quais sejam administração de pessoal, consultoria jurídica, etc. A existência de várias agências de administração geral, ligadas a uma mesma chefia, ainda é comum.

Dois problemas de organização esperam o estudioso logo no pórtico da teoria do D. A. G. O primeiro diz respeito à estruturação dessa agência, o segundo se refere à coexistência de agências de administração geral, em um mesmo órgão, ligadas a chefias de níveis diversos.

O primeiro desses problemas tem levado à estruturação funcional do D. A. G. A dificuldade maior trazida por essa forma de estruturação é a tendência ao surgimento de departamentos estanques. Atividades de organização e orçamento têm de ser coordenadas em todas as suas fases. Problemas de classificação de cargos e de análise de trabalho — entregues a técnicos de pessoal e organização, respectivamente — são apenas dois lados de uma mesma coisa. Tem-se reconhecido

(13) W. F. Willoughby, *Public Administration*, 1927, pág. 109.

(14) A. E. Buck, ob. cit., pág. 22.

a necessidade de uma integração autêntica dentro do D.A.G., o que não é fácil conseguir com as estruturas funcionais presentemente adotadas. A aplicação da teoria do D.A.G. muitas vezes não tem passado da criação de uma cúpula fictícia, sob a qual continuam trabalhando, cada uma para um lado, as agências de pessoal, material, orçamento, etc. Este fenômeno é de conseqüências mais graves quando no D.A.G. as atividades de pesquisa e estudo sobrelevam às de rotina.

O segundo problema configura-se nas administrações de grande vulto. Os grandes departamentos — tais os nossos Ministérios — possuem chefias altamente complexas que, uma vez institucionalizadas, dão lugar a agências da mesma natureza daquela que foi advogada para chefia central. Ademais, as atividades de administração geral não podem ser totalmente centralizadas em tais casos, pelo simples fato de que ao chefe central não cabem tôdas as decisões concernentes às atividades ligadas a pessoal, material, etc. A admissão de determinada categoria de pessoal, p.ex., por ser feita por um chefe de grande departamento, e não pelo executivo central, que deve ser desafogado de detalhes dessa ordem. A conclusão é que deve haver agências de administração geral em mais de um nível. A idéia de ligação entre essas agências através de uma divisão do trabalho entre elas, é a matriz do Sistema de Administração Geral. Comumente os órgãos desse sistema são articulados através de uma subordinação técnica dos inferiores aos superiores. Assim, toda decisão que afeta a mais de um órgão do mesmo nível, deve partir de nível superior.

A teoria do D.A.G., deu lugar, assim, a dois tipos de agências dessa natureza: a) uma centralizadora de tôdas as atividades institucionais e ligada à chefia central; b) outras articuladas em sistema e distribuídas pelos vários níveis de chefias.

A TEORIA DO D.A.G. NAS OBRAS DE ALGUNS TRATADISTAS

O Departamento de Administração Geral constitui um dos temas centrais dos estudos modernos de organização administrativa. Um cotejo, mesmo superficial, desses estudos, é de interesse para a compreensão do problema.

a) AS SUGESTÕES DE WILLOUGHBY

W. F. Willoughby caracterizando o chefe executivo como "general manager" do governo, reputa ser seu dever precipuo exercer controle geral sobre as atividades institucionais, e afirma: "A fim de que fique assegurada a necessária uniformidade e o emprego dos métodos mais eficientes, é necessário que o poder de prescrever e, subseqüentemente, assegurar a exata execução desses haveres, seja atribuído a alguma agência que exerça jurisdição geral sobre todos os serviços. A única agência com tal jurisdição é a chefia central. Se esta importante fase da administração pública merece ser adequadamente desempenhada, torna-se dever do chefe executivo, em sua capacidade de gerente geral, assumir a ação requerida, a fim de assegurar que esta classe de atividades seja executada adequadamente. Assim fazendo, éle tem a considerar se o fim em vista pode ser melhormente atingido através da prescrição dos métodos a serem seguidos pelos vários serviços ou através da criação de agências centrais, tal como uma agência central de compras, de contabilidade, etc., para prestar serviços a todos os demais órgãos". (15)

O último período do trecho transcrito deixa bem claro que Willoughby admite duas formas de organização das atividades institucionais: a simples coordenação por prescrição de normas e a instituição de agências centrais encarregadas de núcleos específicos de atividades institucionais, tais como compras, contabilidade, etc. Não obstante, mais adiante, subindo até a concepção de um órgão geral integrante das atividades institucionais, éle evidenciará a necessidade do "estabelecimento de um serviço de administração geral, análogo àquele do Tesouro no governo britânico, o qual, não tendo nenhuma função de administração específica, servirá como um órgão através do qual o chefe executivo possa efetivamente desempenhar suas atribuições de gerente geral". (16)

Sem descer a mais esclarecedora análise desse órgão central, o autor, que argumenta tendo em vista as necessidades do governo federal americano, discute em seguida a conveniência de integração, em nível ministerial, das atividades institucionais. Diz: "assim como o chefe executivo

(15) Willoughby, ob. cit., 46.

(16) Willoughby, ob. cit., 104.

deve exercer uma supervisão geral sobre os ministérios, no que deve ser auxiliado por um órgão especial, da mesma forma o chefe de cada ministério deve exercer um igual controle sobre os vários serviços que lhe são subordinados e, por conseguinte, ter um órgão especial para o auxiliar na consecução desse propósito". (17)

Esses órgãos de administração geral ministeriais deveriam ser chefiados, na opinião desse autor, por elementos da estabilidade e do prestígio administrativo dos sub-secretários de estado britânicos.

Willoughby propõe a seguinte estrutura para os órgãos ministeriais de administração geral: 1) Serviço de Administração; 2) Divisão de Arquivos e Comunicações; 3) Divisão de Pessoal; 4) Divisão de Material; 5) Divisão de Contabilidade; 6) Divisão de Publicações. (18)

O grave problema da articulação do órgão central com os ministeriais — os níveis de competência e as formas de subordinação — não foi, entretanto, esclarecido pelo fecundo autor.

b) A FÓRMULA RÍGIDA DE WALKER

Se Willoughby raciocina em termos de administração federal, o campo de observação do Prof. Harvey Walker parece ser a máquina administrativa de governos locais ou de estados-membros americanos.

O lúcido analista de "Public Administration in the United States", constrói uma teoria de Departamento de Administração Geral partindo dos três seguintes pontos: a) os objetivos de qualquer governo devem ser claramente definidos; b) é imprescindível a formulação de um plano para consecução desses objetivos; c) investido da responsabilidade de velar pelo cumprimento desse plano, deve haver um grupo de elementos competentes. (19)

A definição de objetivos é missão do chefe executivo junto ao corpo legislativo. Quanto ao preparo dos planos é esta uma tarefa ampla que Walker divide em duas partes: a) planos relativos a trabalhos a serem continuados; b) planos relativos a trabalhos novos. A parte mais complexa do preparo desses planos deve caber ao

chefe executivo, formulador que é da política do governo, no que deve ser assistido por uma equipe de técnicos. Relativamente ao controle da execução dos planos, cuja última responsabilidade cabe ao chefe executivo deve ser feito por elementos de fora dos departamentos executores.

A necessidade de coordenar o trabalho de todos esses auxiliares do chefe executivo, seja na formulação do plano, seja no controle de sua efetivação, pôs o Prof. Walker diante da contingência de abordar a teoria do D.A.G. E fez-o defendendo pontos de vista positivamente radicais. Assim pretende ele apresentar a organização ideal de uma agência dessa natureza partindo do princípio da completa centralização das atividades institucionais. Tal agência abrangeria: planejamento e organização, orçamento, contabilidade e auditoria, compras, pessoal, taxaço, consultoria jurídica, relatórios e possivelmente outras de menor vulto. (20)

De acordo com a maior ou menor amplitude da máquina administrativa, maior ou menor seria o D.A.G., sempre dentro do princípio da centralização.

Pela análise que faz dos aspectos particulares do problema — as dificuldades decorrentes da completa centralização contábil, p.ex. — somos levados a crer que o Prof. Walker limitou as suas queiras a pequenas unidades de governo. É a sua, sem dúvida, uma das formas mais rígidas sob que se tem apresentado a teoria do Departamento de Administração Geral.

c) O ESQUEMA DE PFIFFNER

Outro ilustre tratadista, o Prof. John Pfiffner, aceitando a fórmula de distinção de atividades institucionais e funcionais, aborda a teoria do D.A.G., partindo do reconhecimento da necessidade de controle centralizado das primeiras daquelas atividades. (21)

Porque não ateu o seu raciocínio aos pontos de referência do governo federal americano, como fizera Willoughby, o Prof. Pfiffner, admitindo também a necessidade de um órgão central de administração geral e órgãos de igual natureza inte-

(17) Willoughby, *ob. cit.*, 104-105.

(18) Willoughby, *ob. cit.*, 108.

(19) Harvey Walker, *ob. cit.*, págs. 119 e seguintes.

(20) Harvey Walker, *ob. cit.*, págs. 124 e seguintes.

(21) John Pfiffner, *Public Administration*, págs. 57 e seguintes.

grantes dos vários departamentos, pôde dar um maior acabamento à sua teoria. Assim é que propôs a articulação de tôdas as peças — a central e as departamentais — em um sistema de relações.

A maneira singela como apresenta esta solução, evidencia que Pfiffner pôs o problema em termos de administração municipal ou urbana, o que, aliás, vem indicado no desenvolvimento dos capítulos precedentes da mesma obra.

Esse autor aconselha a implantação de um D. A. G., imediatamente subordinado ao chefe executivo, bem como a de um órgão de igual natureza em cada uma das grandes unidades operatórias. Ao órgão central caberia a supervisão e o controle das unidades localizadas nos vários departamentos. "Os membros destas últimas unidades — diz Pfiffner — seriam diretamente responsáveis perante os chefes dos seus departamentos e seriam parte integrante dos respectivos departamentos, mas estariam sujeitos à supervisão e ao controle do órgão central de administração em muitos e importantes aspectos". (22)

Neste estágio de sua evolução a teoria do Departamento de Administração Geral ingressou na prática administrativa brasileira.

IMPLANTAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL DO BRASIL

AS LINHAS GERAIS DA REFORMA

A reforma administrativa brasileira, iniciada em 1936 e diretamente inspirada na experiência anglo-americana, visou concomitantemente o aparelhamento das chefias executivas e a racionalização das atividades auxiliares. Já em seus primeiros passos é perfeitamente identificável todo um plano de aparelhamento da chefia central do governo e das chefias de nível ministerial através de um conjunto de órgãos que, uma vez articulados, dariam lugar a um completo Sistema de Administração Geral.

Não se simplificava, entretanto, a reforma, na criação de agências auxiliares das chefias principais — o DASP junto à Presidência da República e os Departamentos de Administração junto às chefias dos Ministérios. Era essencial, ademais,

que se abordasse o problema da articulação dessas agências com a rede de órgãos sobre que teria de exercer-se sua atividade. Quer para desempenhar funções de aconselhamento junto às chefias executivas, quer para agir como supervisores dos planos de ação dessas chefias, quer ainda para executar as atividades estritamente auxiliares da rotina, os D. A. G. — o central como os ministeriais — teriam de entrar em contato com uma cadeia de órgãos espalhados por uma vasta área.

Havia, ainda mais, que considerar a necessidade de aparelhamento das chefias executivas de níveis inferiores dentro dos órgãos de linha. Em razão disto surgiram as divisões, serviços, seções e turmas de administração geral. Analizados estes mesmos problemas em face da superposição das áreas jurisdicionais das chefias — de ministério, departamento, divisão, etc. — evidenciara-se a conveniência de se articularem as unidades de administração geral, de forma que às de nível inferior coubesse a realização de medidas preparatórias às atividades das de nível superior. Desta forma, em cada Ministério se formou uma cadeia de órgãos auxiliares ligados por um fluxo centrípeto de atividades.

A existência de uma rede de órgãos articulados em sistema, ou seja realizando fases sucessivas de um mesmo trabalho, condiciona um outro problema técnico: o grau de centralização das atividades, quer de estudos e pesquisas, quer executórias.

No caso brasileiro, acontecia que a exiguidade de elementos tecnicamente treinados e a necessidade de imprimir um ritmo inicial uniforme ao trabalho das várias peças do sistema aconselhavam a centralização das atividades normativas no órgão central — o D. A. S. P. Relativamente às atividades de seleção de pessoal e compras de material, razões de ordem técnica a par de uma política de moralização, determinaram uma centralização também da parte executória, possibilitadora que era de um mais eficiente controle. Para as demais atividades executórias firmou-se o princípio geral de descentralização por ministério, ou órgão diretamente subordinado à Presidência da República.

A ESTRUTURA DO SISTEMA

Um outro problema técnico que o reformador brasileiro teve de resolver foi o da estruturação do sistema.

(22) John Pfiffner, *ob. cit.*, pág. 59.

Era preciso conciliar dois princípios opostos e de concomitante pressão: a integração de funções — orçamento, material, pessoal, etc. — em cada nível de chefia, e a uniformidade de política no campo de cada uma dessas funções — unidade de direção. Ainda aqui se manifestava a dicotomia que estava na essência do sistema, posto que cada órgão de administração geral era simultaneamente um estado-maior da chefia executiva a cujo lado se encontrava e instrumento de trabalho de unidades superiores, para as quais tomava medidas preliminares de rotina.

A solidez do sistema repousava, portanto, em uma eficiente articulação vertical, baseada na diferenciação de funções — o que condicionava a formação de sistemas distintos: pessoal, material, orçamento, etc. — e uma perfeita integração dessas várias funções em cada nível, o que era essencial à formulação da política e à programação do trabalho em cada nível de chefia.

A fórmula que se encontrou para solução deste problema consistiu em conservar as unidades de pessoal, material, orçamento, etc., sob supervisão unificada — pelo que cada turma, seção ou serviço de administração geral seria uma miniatura de D.A.G. — e relacioná-las, do ponto de vista técnico, com as unidades de igual função em nível superior. Concomitantemente a direção técnica dos vários sistemas funcionais seria unificada em níveis ministerial e nacional, obtendo-se uma só orientação doutrinária para toda a Administração e uma só política executória para cada Ministério.

Sintetizando a evolução de idéias que temos historiado, podemos resumir nos três seguintes itens os fundamentos da reforma que instituiu o Sistema de Administração Geral implantado no Brasil:

a) articulação dos órgãos auxiliares das chefias executivas de todos os níveis;

b) centralização das atividades de estudos, e descentralização, como regra, das atividades executórias;

c) supervisão unificada das atividades de administração geral a serviço de um mesmo órgão e articulação funcional entre unidades de níveis superpostos, originando sistemas convergentes.

NOVOS PROBLEMAS E NOVAS SOLUÇÕES

Após dez anos de experiência, podemos hoje afirmar que as soluções apresentadas para os problemas técnicos fundamentais foram as mais acertadas, se se tem em vista o clima igualmente revolucionário e construtivo em que se desenvolvia a reforma administrativa no Brasil.

Os numerosos problemas marginais que a implantação da reforma traria, iriam condicionar uma progressiva transformação do panorama geral. Assim, não muito tarde teriam de ser reconsideradas as atribuições dos órgãos de administração geral intra-ministeriais, posto que logo se evidenciou uma tendência de submersão das atribuições desses órgãos como estados-maiores das chefias executivas, em benefício dos trabalhos de rotina administrativa. Igualmente necessário seria reconsiderar, em face da crescente multiplicação dos problemas administrativos e do anseio geral de progressiva melhoria de métodos de trabalho, a centralização total das atividades de estudo. Isto por três motivos principais: a) já se faziam sentir os efeitos da política de seleção e aperfeiçoamento do pessoal e crescia o número de elementos tecnicamente treinados; b) a melhor maneira de combater aquela tendência para limitar-se a trabalhos de rotina seria empregar esses órgãos de uma fase num plano geral de estudos; c) as atividades de estudo, em suas fases preliminares, seriam realizadas com vantagem por órgãos que mantivessem um contacto mais imediato com os executores.

A existência destes problemas foi reconhecida pela recente reforma do órgão central do Sistema — o D.A.S.P. —, orientada que foi no sentido de uma mais ampla descentralização, que não chegou a cindir o sistema anterior.