

As Práticas do Trabalho Organizador no Serviço Público Federal

(Tese ao Concurso de Técnico de Administração do Departamento Administrativo do Serviço Público — 1962 — Seção II, Organização e Métodos)

HUGO DOS SANTOS

“There is a need for more systematic methods for planning and conducting surveys”.

* * *

“Organization survey results are frequently incomplete, inaccurater or unnecessarily detailed because formal practices have not been used”.

(applied *Administrative Management* — Dr. WENDELL SCHAEFFER — Graduate School of Public and international Affairs — University of Pittsburgh, 1960).

PLANO E JUSTIFICAÇÃO

A atividade organizadora sistematizada, principalmente quando desenvolvida no âmbito de uma Administração Pública, pressupõe a existência de algumas condições necessárias para que seja levada com sucesso. Tais condições pertencem a duas ordens de fatores as quais, aqui, chamamos de ordem de fatores intrínsecos e ordem de fatores extrínsecos. São principalmente, entre outros:

Ordem de fatores intrínsecos
pessoal especializado;
recursos;
apoio;
método;
etc.

Ordem de fatores extrínsecos
política;
moral do grupo;
etc.

Propomo-nos ocupar, no presente estudo, da atividades organizadora, tal como se desenvolve presentemente no Serviço Público Federal, do ponto-de-vista do fator método, mas apenas nos limi-

tes das falhas e omissões da aplicação prática dêste, visando a tirar algumas conclusões.

À parte breve preleção doutrinária, tratada em capítulo próprio, desenvolveremos nossa tese na base apenas de fatos concretos, vívidos ou observados em quase seis anos de permanência no Serviço de Organização e Métodos da Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P. Outros fatos poderemos citar, retirados de estudos e pesquisas, buscando reforçar nossa argumentação. Utilizaremos, especialmente, dois estudos de organização levados a efeito no período mencionado, visando a indicar, em relação a cada um, as etapas do trabalho organizador cumpridas ou deixadas de cumprir e que, talvez, por isso, resultaram no sucesso de um dêles e no malôgro do outro. Finalmente, apresentaremos um problema de organização, cujo estudo conduzimos, ainda nesse período, objetivando ressaltar as implicações (constelações) que podem envolver um tal problema e que devem ser tratados com oportunidade, sem o que o resultado buscado pode não ocorrer. A Parte III, em capítulo exclusivo, reservaremos para formular algumas conclusões que possam contribuir para o interêsse do assunto apreciado e, quem sabe?, para o estudo mais abalizado do mesmo.

O Plano da presente tese se distribui nas seguintes partes, compreendidas em capítulos:

PARTE II

DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO I

As Fases do Trabalho Organizador

CAPÍTULO II

O Quadro Atual do Trabalho Organizador na Administração Federal

CAPÍTULO III

O Processo Organizador à Luz de Dois Estudos

CAPÍTULO IV

As Implicações de um Problema de Organização

PARTE III

CAPÍTULO ÚNICO

Conclusões

O TRABALHO ORGANIZADOR E AS SUAS FASES

O trabalho organizador consiste na tarefa de estabelecer a organização ou proceder às reorganizações e às normalizações que se vão impondo com o funcionamento da organização.

O trabalho organizador supõe certo número de fases ou etapas que os tratadistas costumam chamar — fases ou etapas do trabalho, da atividade ou do processo organizador.

Em magnífica apostila preparada por *The Institute on Organization Management and Methods*, da Universidade de Pittsburgh, definindo o trabalho organizador, diz o Dr. WENDELL SCHAEFFER:

“It is a systematic examination and analysis of one or more related organizations, functions and/or procedures. It is initiated for the purpose of identifying problems, determining their causes and developing solutions”. (1)

O Professor EURICO SIQUEIRA, depois de assinalar que são em maior ou menor número, conforme o ponto-de-vista em que o articulista se coloque, enumera em seis e na ordem seguinte, as fases do trabalho organizador:

“preparação psicológica, levantamento, planejamento, implantação e controle dos resultados”. (2)

Embora não incluindo a definição do objetivo como uma das fases do trabalho organizador, diz o referido professor:

“antes de tudo, porém, cumpre notar que ao propor qualquer organização ou reorganização, o primeiro cuidado deve ser o de indicar com suficiente clareza e firmeza o que se pretende”. (3)

O Professor NEWTON TORNAGHI apresenta como sete, na seguinte ordem, as fases do trabalho organizador:

“prospecção e programa, levantamento, análise, planejamento, verificação, implantação e acompanhamento”. (4)

Uma das causas responsáveis pelo malôgro de um projeto de organização está, segundo o Dr. WENDELL SCHAEFFER, “in the common tendency and feeling the survey staff should make

(1) *Applied Administrative Management* — Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh — winter, 1960.

(2) *Curso de Teoria da Organização* — Seção I — D.A.S.P.

(3) *Op. cit.*

(4) *Roteiro para Trabalhos de Organização* — Arq. particular.

recommendations only and should be completely divorced from installation responsibilities". (5)

ARMOND L. METTLER é categórico no afirmar:

"the analyst cooperates closely with supervisor throughout installations". (6)

Já o Professor EURICO SIQUEIRA, depois de definir a implantação como "a conversão do plano em realidade", observa:

"é bom que a implantação seja encaminhada pelo planejador dada a sua familiarização com as diretrizes que tenha norteado a formulação do plano". (7)

A Professora DAISY PASSARINHO é de opinião que:

"a implantação poderá ser levada a efeito por outro organizador que não o próprio autor do plano, sendo, porém, preferível que atue este último". (8)

A preleção doutrinária que viemos de desenvolver estabelece o balizamento da nossa tese, isto é, os supostos da atividade organizadora — uma sucessão de fases encadeadas — e o reconhecimento de que a fase da implantação seja conduzida ou assistida por quem planejou a organização ou reorganização.

O QUADRO ATUAL DO TRABALHO ORGANIZADOR NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

Considerações Gerais

O quadro atual da atividade ou do trabalho organizador na Administração Federal caracteriza-se por omissões e falhas sistemáticas da aplicação da metodologia pertinente, quicá de qualquer metodologia. Esse fato contribui obviamente para que persistam e tendam a agravar-se a desconfiança e o cepticismo por que são recebidos o técnico e as proposições que elabora.

Os estudos de organização na Administração Federal são preparados, geralmente, por indivíduos ou grupos para isso constituídos pelo órgão interessado. De alguns anos para o presente, pelos chamados grupos de trabalho. E' que as atividades de Organização e Métodos, a cargo de unidades próprias, criadas

(5) *Op. cit.*

(6) *Prentice-hall Inc.* — *Systems and Procedures, a Handbook for Business and Industry*, Editor Vitor Lazzaro — 1960.

(7) *Op. cit.*, ponto nº 16.

(8) *Op. cit.*, ponto nº 15.

em cada um dos Ministério Civis, (9) não se fortaleceram o bastante, de modo a permitir a utilização sistemática e obrigatória dessas unidades na condução dos estudos de organização dos respectivos setores. Ademais, o Sistema de Organização em que as mencionadas unidades se compõem, tendo por núcleo o Serviço de Organização e Métodos da Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P., que funcionaria como ponto de apoio, centro de troca de idéias, cooperação e assistência, não se fortaleceu também. (*) De modo que êsses grupos ocasionais se limitam quase sempre em armar o arcabouço, os contornos da proposição, apenas. Em seguida se dissolvem.

Aprovada a medida, a missão de implantar o recomendado, de pôr a organização ou reorganização em funcionamento, de avaliar-lhe os resultados, geralmente é de outro, não identificado com a idéia, com os fundamentos que determinaram o estudo da matéria. Surgem, então, as falhas e as omissões do processo organizador. Verifica-se, agora, que a constelação de problemas que gravita em tórno de todo problema maior de organização e que exigem tratamento prévio, uns; concomitante, outros; e posterior, ainda, outros, à aprovação da medida básica, não foram objeto de tratamento.

Não é de temer afirmar-se que, de modo geral, os projetos de organização são concluídos, deixando sem tratamento problemas, tais como:

- a) preparação psicológica dos que vão ser atingidos pela medida;
- b) avaliação das conseqüências do impacto que a medida, no caso de uma organização, vai produzir na organização pre-existente;
- c) preparação de programa de treinamento para chefes e funcionários;
- d) preparação de rotinas, estabelecimento de métodos e processos de trabalho;
- e) elaboração de manuais de serviço;
- f) instalação, móveis; e
- g) previsão de prazo para a implantação.

Problemas todos êsses, como se vê, importantes, os quais, sem adequado tratamento, podem determinar o insucesso da medida, isto é, do projeto de organização.

(9) A Lei nº 1.650-52 criou uma Seção de Organização em cada um dos Ministério Civis, integrando os respectivos Departamentos de Administração.

(*) *Estudo das Atividades de Organização e Métodos no Serviço Público Federal* — Relatório e Avaliações — S.O.M. — D.A.S.P. — 1961.

Resumindo essas considerações, parece-nos que o trabalho organizador na Administração Federal é marcado pelas seguintes três ordens de fatos:

a) pouca atenção ou nenhuma por parte do técnico para com os problemas prévios, concomitantes e posteriores à aprovação da medida básica, na fase mesma do estudo da matéria principal;

b) ausência de método no processamento do estudo com omissões de fases ou etapas necessárias;

c) ausência do autor do projeto ou membro da equipe para acompanhar a implantação da medida e, conseqüentemente, de avaliação dos resultados.

Fixação da Estrutura — Pressuposto de todo o Trabalho Organizador.

No período entre 1956 e 1961, quando trabalhamos no Serviço de Organização e Métodos da Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P., foi considerável o número de projetos de regimento das Repartições Federais encaminhados àquele setor para estudo.

Aos primeiros exames dessas proposições se revelava, já, a maneira sumária por que foram elaboradas. As omissões e falhas por ausência da aplicação de um método de estudo eram patentes. O trabalho organizador se preocupava quase exclusivamente com um aspecto: o estrutural. Este mesmo, muitas vezes, de modo geral, mal colocado.

Na fase do estudo da proposição, no D.A.S.P., quando este Órgão entrava em contacto com as repartições interessadas, é que se explicava a perspectiva unilateralista do processo de estudo. E' que a fixação da estrutura ou o desdobramento desta nas unidades de trabalho significava criação de funções gratificadas. O estabelecimento de uma estrutura ou o desdobramento desta de forma mais racional, a obtenção de melhores processos e métodos de trabalho, não era o que se cogitava. O que buscavam as repartições ao preparar uma reorganização era introduzir no corpo do projeto o maior número de funções gratificadas à custa de um exame de unidades de trabalho inconseqüentes. Depois, se o projeto calhava de vir ao D.A.S.P., a preocupação era no sentido de fazer aprovar as funções de chefia e assessoramento previstas no projeto. Isso, às vezes, manifestado de forma categórica e pessoalmente por diretores e chefes de repartições. O trabalho do técnico, nessa fase, quase se limitava a um policiamento dos aspectos estruturais da proposta, visando a encontrar fórmulas de reduzir a número que não fôsse muito grande as

mencionadas funções de chefia ou assessoramento. Os exemplos a citar seriam inúmeros.

E' dêsse período, por exemplo, um projeto dito de reorganização, digo de reatualização do regimento da Diretoria da Despesa Pública do Ministério da Fazenda. (10) Encaminhado ao D.A.S.P. êsse projeto, foi o mesmo distribuído a um dos seus técnicos para estudo. O exame da matéria e o prévio conhecimento das condições precárias de funcionamento do aludido Órgão recomendaram estudo aprofundado do problema. Viu-se o técnico obstado de fazê-lo, ao oferecer a sugestão, em face da declaração do Diretor de que não estava interessado em tal estudo. O que queria e considerava a solução para os problemas da Repartição era que o D.A.S.P. apressasse o estudo da matéria, fazendo aprovar as funções de chefia, encarregados de turma, setores, etc., previstas na proposta de reorganização. Em defesa dêsse ponto-de-vista fechou mesmo questão.

Mencionamos, aqui, de passagem, outro exemplo da tendência para esgotar-se na fixação da estrutura o estudo de organização. Referimo-nos ao Projeto de Reforma Administrativa encaminhado ao Congresso Nacional em 1953 pelo Executivo. (11)

Afora o aspecto político que a envolve, a Reforma Administrativa, enquanto técnica de elaboração do projeto, é uma tarefa de Organização e Métodos só possível de realizar com sucesso dentro do processo que lhe é próprio, vale dizer, dentro de uma metodologia. A pesquisa e o planejamento aqui têm as proporções de um desafio.

Em que consistiu a elaboração, primeiro do anteprojeto que serviu de sugestão aos Partidos Políticos e, depois do projeto definitivo? Quase exclusivamente, parece-nos, no levantamento da legislação pertinente à Estrutura da Administração Federal. Não precedeu à elaboração do projeto, temos a impressão, um vasto e profundo inquérito das deficiências tanto quanto possível globais da Máquina Administrativa. Tal inquérito não podia limitar-se apenas à estrutura e aos aspectos particulares de funcionamento, mas sob o clima de uma opinião pública mobilizada, ir aos problemas do obsolescência, do desperdício, da inadequação, tomados de ampla perspectiva. A pesquisa haveria de carrear quantidade enorme de dados e fatos, somente através dos quais, depois de rigorosas análises, tornava-se possível elaborar um projeto de tal magnitude que é o da Reforma Administrativa.

(10) Aprovado por decreto do Presidente da República é o regimento em vigor do órgão referido.

(11) *Os Estudos da Reforma Administrativa* — R.S.P. nº 75-1956.

Ainda focalizamos outro exemplo, tocando-o, embora de passagem: o Plano de Classificação de Cargos da União. (12)

Conquanto os estudos preliminares à elaboração do projeto tenham sido conduzidos, em relação a alguns dos seus aspectos, segundo critérios técnicos e metodológicos válidos e reconhecidos, a aprovação do citado Plano pelo Congresso Nacional pegou como que de surpresa o Executivo, desaparelhado para executar a medida. As conseqüências são de todos conhecidas. Ao nosso parecer, ressentiu-se a medida, na fase da sua elaboração, ainda no Executivo, do planejamento das implicações do problema central, isto é, daquilo a que chamados os aspectos prévios, concomitantes e posteriores à aprovação da medida pelo Congresso. Por exemplo, em relação aos aspectos prévios, não se procedeu a uma adequada preparação psicológica dos funcionários para a profunda alteração que se propunha. Como aspecto concomitante, lembramos a falta de um programa de treinamento de chefes e funcionários. Por último, a falta de fixação das etapas para a implantação do Plano.

O PROCESSO ORGANIZADOR À LUZ DE DOIS ESTUDOS

Primeiro caso

Trata-se de uma exceção à regra, isto é, de um bem sucedido estudo de organização, o qual vem de ser objeto de recente publicação. (13)

Originou-se o estudo de uma determinação do então Presidente da República, (14) pela qual era o D.A.S.P. incumbido de estudar e propor a solução para a imediata atualização do pagamento das pensões militares, a cargo da Diretoria da Despesa Pública. O atraso era grande e a insatisfação no seio da clientela já a estava levando a pressionar o Poder Público, inclusive através dos veículos de opinião pública.

Conforme assinala o autor do projeto “não foram poucas as dificuldades encontradas, bastando citar, entre outras falhas, motivadas pela ineficácia do método usual, a extraordinária acumulação de processos, cuja solução levaria quatro anos para se concretizar, a falta de instrumentalidade do funcionário-informante, compreendendo-se por instrumentalidade o conhecimento da le-

(12) Aprovado pela Lei nº 3.780-60.

(13) *Manual de Serviço do Processo das Pensões Militares* — Série “Manuais de Serviço” — Serviço de Documentação — D.A.S.P.

(14) *Memorandum GP/DASP/11-61* — Arquivos do D.A.S.P.

gislação (234 leis, decretos-leis, decretos e resoluções, vigentes desde 1827!), do processamento, dos modos de procedimento e mais, a ausência de rotinas definidas e a tumultuação do serviço". (15)

Bem estabelecido que fôra o objetivo, nos tѐrmos da Nota Presidencial, (16) o primeiro cuidado do autor foi elaborar um planejamento de todo o estudo a realizar. Detalhes como, por onde iniciar; o que levantar, em que extensão e profundidade; que facilidades era necessário obter da direção do Órgão (livre trânsito nas suas salas indevassáveis, autorização para que lhe fôsse pôsto à disposição determinado funcionário, cioso conhecedor da multifária legislação referente ao assunto); preparação psicológica do mencionado funcionário para revelar ao autor a legislação copiosa e sutil; obtenção junto a outras repartições de trabalho de cooperação (feitura de cartazes, gráficos, quadros, etc.); eis alguns dos aspectos do seu bem elaborado plano de estudo.

A fase do levantamento, conduzido por meio de exaustivas entrevistas, objetivando conhecer tōda a trama de um processamento caótico e até manhoso, foi conduzida com todo o rigor. A cada entrevista sucedia a análise vertical das respostas. Muitas vѐzes uma entrevista era, tōda ou em parte, revista mais de uma vez para obtenção de esclarecimentos suplementares ou para precisar melhor respostas julgadas imprecisas.

A fase do planejamento da organização não foi conduzida sem menos rigor. Tudo foi considerado: a estrutura da unidade-piloto que executaria o novo método; os métodos, os processos, as rotinas; a obtenção dos funcionários, a preparação psicológica e treinamento dos mesmos; a obtenção do espaço e seu aproveitamento para a instalação da unidade; obtenção dos móveis adequados ao plano estabelecido, entre outros.

A chefia da unidade-piloto coube a um funcionário para isso treinado, o qual participou, em parte, da elaboração do estudo, cabendo, porém, ao autor do projeto a assistência na implantação e no acompanhamento dos resultados. O sucesso do projeto, quando implantado, medido em número, já nos primeiros dias de funcionamento, acabou por fazer desvanecer as últimas resistências subjacentes.

Entretanto, tendo o autor viajado inesperadamente, por força maior, fomos designados para executar a fase final da implantação. Para o desempenho da missão fomos instruídos apenas

(15) *Op. cit.*, pág. 1.

(16) *Op. cit.*

quanto à mecânica do funcionamento do plano. Com êsse instrumental assumimos a função de dar assistência ao plano.

Surpreendemo-nos, já nos primeiros dias, com a sistemática e significativa queda da produção da unidade. Concomitantemente, sentimos faltar o apoio da direção do Órgão, que já insinuava a disposição de fazer retornar os funcionários utilizados às suas antigas tarefas. Tudo isso agravado pelo manifesto desinteresse dos funcionários e mesmo por um cepticismo do supervisor da unidade-piloto.

Vencemos o impasse, consolidando em definitivo o novo método. E' que verificáramos e lográramos corrigir o nosso conhecimento apenas parcial do plano. De fato, grande parte dos aspectos básicos da elaboração do plano e alguns, até, de natureza subjetiva, nos era desconhecida. Resumindo, não nos identificáramos com o plano.

Segundo caso

Êste é a regra na Administração Federal, isto é, de um estudo de organização conduzido sem obediência aos seus aspectos formais. Referimo-nos ao projeto que introduziu modificações no processo de aposentadoria dos servidores civis da União. A medida estabelecia a padronização e simplificação do processo em tôdas as Repartições Federais. (17) O estudo da medida, reclamada em sucessivas administrações da Fazenda, foi confiado a uma comissão de homens decididos e conhecedores do problema. O trabalho que concluíram, ao qual se dedicaram com seriedade e dedicação, foi objeto de cerrada oposição por parte dos Diretores de Pessoal dos Ministérios, culminando pela sua revogação, depois de aprovado pelo Presidente da República..

Analisando o projeto em todo o seu processamento e confrontada essa análise com as razões expostas pelos Diretores de Pessoal na reunião, então realizada, do Conselho de Administração do Pessoal, chegamos precisamente ao tema: as omissões e falhas do processo organizador.

De fato, verificou-se, inicialmente, que o estudo foi conduzido quase à revelia de parte dos Diretores de Pessoal, pelo menos em relação a algumas fases da elaboração. Em segundo lugar, no planejamento da organização, não cogitou o projeto das adaptações que se faziam necessárias das Divisões de Pessoal, quanto aos aspectos de estrutura e funcionamento, da obtenção de fun-

(17) *Padronização e Simplificação do Processo de Aposentadoria dos Servidores Civis da União* — Arquivos SOM/DASP.

cionários e o treinamento dos mesmos nas tarefas especializadas que iriam executar. Não se indicaram os meios pelos quais as repartições iriam obter os formulários padronizados previstos no plano. Não se estabeleceu um prazo para que a medida fôsse implantada e, bem assim, a forma pela qual os resultados seriam avaliados e por quem.

Entretanto, essas falhas e omissões do trabalho organizador, que tornou impraticável a adoção do plano — apesar de todos os diretores presentes não negarem a necessidade da medida — ficaram veladas sob um impedimento legal que talvez não impedisse o estabelecimento da medida.

O conhecimento e vivência de fatos tais deram-nos estímulo para retomar o assunto mencionado, para estudá-lo sob orientação diversa.

AS IMPLICAÇÕES DE UM PROJETO DE ORGANIZAÇÃO

Análise do problema

Aproveitando o livre trânsito pelas dependências da Diretoria da Despesa Pública, para acompanhar os resultados de nôvo método ali implantado, decidimos reestudar o problema do processo de aposentadoria dos servidores civis da União, (18) cuja revisão final é processada nesta Repartição. A matéria foi objeto de dois estudos no último lustro sem se chegar à sua solução.

A Diretoria da Despesa Pública é o Órgão superior da fiscalização e contrôle da execução do orçamento, ocupando posição intermediária entre os órgãos de execução de tôda a Administração Direta e o Tribunal de Contas da União. Uma concorrência de fatores, entre os quais o excesso de concentração tendencial da Administração Pública Federal e a organização particular do Ministério da Fazenda, sobrecarregou aquêlê Órgão de outras atividades, desviando-o mesmo das suas verdadeiras finalidades.

Entre tais atividades subsidiárias, próprias de uma Delegacia Fiscal, exercidas pela Despesa Pública, se encontra a da instrução de processos de inativos e de pensionistas de tôda a União, pagos pelo Tesouro Nacional.

Em 1956 o Ministério da Fazenda, em face dêsse momentoso problema, elaborou um estudo, transferindo parte dêsses encargos, referente ao processamento da aposentadoria dos servidores

(18) O Estudo e o resultante anteprojeto de lei estão arquivados no S.O.M. — D.A.S.P.

do Poder Executivo, para os respectivos órgãos de pessoal dos Ministérios. O estudo não foi bem sucedido e dêle já nos ocupamos no capítulo imediatamente anterior.

Subsistindo o problema, agora sensivelmente agravado, (19) decidiu o Ministério da Fazenda voltar ao reestudo do assunto. Em conseqüência, prepara e encaminha ao Presidente da República um anteprojeto de lei no qual é proposta a desconcentração do processo das aposentadorias, e também do relativo às pensões, para o âmbito dos órgãos de pessoal dos Ministérios. A sugestão foi aprovada pelo Presidente da República e o projeto encaminhado ao Congresso Nacional. Claro que foi de decepção o conhecimento pelos Diretores de Pessoal dos termos do projeto de lei. Assinala-se que tal conhecimento se deu somente com a publicação da matéria no *Diário do Congresso*.

Crítica da Solução Proposta

A primeira crítica da solução proposta, já se vê, respeita a um dado de psicologia: os Diretores de Pessoal não foram chamados a cooperar na elaboração da medida, fato tanto mais grave quando é fato que dessa mesma omissão padeceu a primeira tentativa. Ademais, são os Diretores de Pessoal as autoridades a quem o assunto diz respeito.

A crítica seguinte refere-se à imprecisa definição do objetivo do projeto. De fato, argumentava o Ministério da Fazenda no documento (20) em que propõe a medida:

“Aos órgãos de Pessoal dos Ministérios Civis e Militares da União, cuja lotação é composta, na sua maioria, de funcionários especializados, cabe o contrôle da situação funcional do servidor desde a posse até a aposentadoria. Mas no atual sistema, uma vez aposentado o funcionário, quase se extingue seu vínculo com o respectivo Ministério, para subordiná-lo à Diretoria da Despesa Pública, órgão do Tesouro Nacional, que *dêsse mesmo funcionário, apenas, conhece, o que vem constando do seu processo de aposentadoria*”. (Os grifos não são do original).

Ora, o Ministério da Fazenda, nesse documento, desenvolve argumentação incisiva para justificar a proposta de desconcentra-

(19) Projeto de Lei nº 4.532-58 da Câmara dos Deputados — Referência legislativa do Serviço de Documentação do D.A.S.P.

(20) Exposição de Motivos do M.F. ao Presidente da República — D.C. de 22-12-1958.

ção do processo de aposentadoria. No entanto, no corpo do projeto que acompanha o documento, propõe também a desconcentração do processo das pensões, o que é uma contradição. Os beneficiários, os pensionistas civis e militares, constituem uma clientela sem nenhum vínculo com êsses Órgãos de Pessoal, sequer o vínculo que os liga a tradição à Diretoria da Despesa Pública.

O reparo seguinte relaciona-se com o planejamento. Trata-se de repetição do erro anterior. Não foi objeto de cogitação um conjunto de problemas, sem cujo tratamento oportuno o projeto, se aprovado, está fadado ao fracasso. Problemas de adequação de estruturas dos órgãos de Pessoal, de fixação de prazo para a vigência da medida, de treinamento, de não indicação do órgão que funcionaria como orientador e normalizador do novo sistema, entre outros.

Reformulação da Proposta — As fases percorridas

Ao nos propormos o reestudo do problema, o primeiro cuidado foi ir buscarmos a total adesão dos Diretores de Pessoal. Nenhum deixou de ser ouvido, sendo que nos Ministérios Militares, inclusive as autoridades militares ligadas ao assunto. Tudo à base de um roteiro previamente preparado, no qual defendíamos a exequibilidade da solução e a imperiosa necessidade de adotá-la. De cada um recebemos o apoio, por escrito, acompanhado das melhores sugestões.

A fase seguinte foi o reestudo das duas tentativas anteriores, em todos os seus detalhes. Procedemos ao levantamento de todos os dados possíveis, tais como: a legislação referente ao instituto da aposentadoria; levantamento da rotina do processo, tal como adotada em cada um dos órgãos de Pessoal, levantamento da estrutura e funcionamento de cada um dos mencionados órgãos; avaliação, de forma aproximada, das eventuais necessidades de pessoal, e outros.

Na medida em que êsses dados eram levantados e se procediam às primeiras análises para a elaboração dos projetos e recomendações necessárias, minutávamos o texto do anteprojeto de lei, substitutivo, referente propriamente à desconcentração do processo, com base em rigorosa crítica das razões do insucesso do primeiro projeto e dos aspectos negativos atribuídos ao segundo. Essa minuta foi enviada a cada um dos Diretores de Pessoal, para, em tempo determinado, sobre a mesma se manifestarem.

Elaborado o texto definitivo, incorporando todo um conjunto de sugestões preciosas que nos foram enviadas por êsses Diretores, inclusive do autor do projeto original, tínhamos também concluído, nas suas linhas gerais, o planejamento dos seguintes estudos:

a) estudo da estrutura e funcionamento de cada uma das Divisões de Pessoal, cujo levantamento ficou a cargo das Seções de Organização dos respectivos Ministérios, coordenado pela Seção de Organização do Serviço de Organização e Métodos;

b) elaboração de uma programa de treinamento dos prováveis chefes das unidades de inativas a criarem-se nos respectivos órgãos de Pessoal, a ser conduzido pelos Cursos de Aperfeiçoamento do Ministério da Fazenda;

c) providências para a elaboração dos modelos padronizados a serem adotados no processamento das aposentadorias; e

d) indicações para a obtenção de pessoal necessário nos órgãos de pessoal para fazer face aos novos encargos.

Os sucessos políticos de agosto de 1961 e o fato de haver-mos retornado à nossa repartição de origem não permitiram a conclusão do projeto, mas até o ponto em que conduzimos o estudo da matéria o fizemos subordinando-o a um plano, a um método, vale dizer, conduzimo-lo subordinado segundo as etapas do trabalho organizador. Talvez por isso, realizamos com sucesso as etapas percorridas.

CONCLUSÕES

1. A atividade organizadora no Serviço Público Federal ainda não se alçou de um nível rudimentar, ressentindo-se, quase sempre da falta de subordinação aos aspectos formais pertinentes. (Todos os capítulos).

2. As fases do trabalho organizador geralmente suprimidas, digo, omitidas são as que respeitam à preparação psicológica, à implantação e ao contrôle dos resultados. (Capítulos II, III e IV).

3. Sendo a Organização e Métodos uma função especializada, há o trabalho organizador de ser conduzido por órgãos próprios, adequadamente providos de recursos, principalmente de especialistas permanentes. (Capítulos II e IV, especialmente).

4. Todo problema de organização ou reorganização é uma constelação de problemas que exigem tratamento prévio, uns; concomitante, outros e, posterior, ainda outros à aprovação da medida básica pelo Legislativo ou Executivo. Cada um dêsses

problemas pede um planejamento particular dentro do planejamento geral. (Capítulos II, III e IV).

5. Os projetos de organização ou reorganização elaborados pelas Repartições Federais cogitam apenas, quase sempre, da estrutura, não dando atenção aos métodos, aos processos, treinamento, entre outros, dados importantes ao sucesso do trabalho. (Capítulo II, especialmente).

6. A presença do autor do projeto ou membro da equipe em todas as fases do trabalho organizador parece-nos ser uma condição indispensável para o bom êxito do projeto. (Capítulo III, especialmente).

7. Finalmente — em que pesem outros fatores, que convimos serem altamente perturbadores (delineamos alguns na Justificação dêste Estudo), mas cujo estudo, aqui, nos conduziria para fora dos limites que nos traçamos — uma constante e correta atitude do técnico de organização no desempenho da sua tarefa há de capitalizar alguns bons resultados em benefício de uma Administração Pública mais eficiente. (Capítulos III e IV, especialmente).

BIBLIOGRAFIA

- EURICO SIQUEIRA — *Curso de Teoria da Organização* — Seção I, Ponto nº 13 — D.A.S.P. — 1955.
- DR. WENDEL SCHAEFFER — *Applied Administrative Management* — Graduate School of Public and International Affairs — University of Pittsburgh — 1960.
- VICTOR LAZZARO — Editor — *Systems and Procedures, A Handbook for Business and Industry* — Prentice-hall, Inc. 1959.
- HÉLIO TORNAGHI — *Rotêiro para Trabalhos de Organização*.
- HUGO DOS SANTOS e JAMES F. FAUROT — *Estudos das Atividades de Organização e Métodos no Serviço Público Federal* — Relatório e Avaliação — S.O.M. — D.A.S.P. — 1961.
- HUGO DOS SANTOS — Estudo e Justificação, acompanhado de anteprojeto de lei (substitutivo), sobre a desconcentração do processo das aposentadorias dos funcionários do Poder Executivo.
-
- Manual de Serviço dos Processos das Pensões Militares* — Série Manuais de Serviço — Serviço de Documentação — D.A.S.P. — 1962.
- Relatório das Atividades da Diretoria da Despesa Pública*, 1960.
- Lei nº 1.650, de 19 de julho de 1952.
- Decreto nº 41.851, de 12 de julho de 1957.
- Projeto de Lei nº 4.532-58 e respectiva Exposição de Motivos.
- Referência Legislativa do Serviço de Documentação — D.A.S.P.