

Princípios de Organização e Administração Aplicados à Administração Pública

C. TARRAS SÄLLFORS (*)

(Tradução de *Martha Bastos*)

SUMÁRIO — Esta monografia descreve as atividades da Comissão de Organização do Governo Sueco, instituição que, desde 1 de janeiro de 1944, faz parte dos serviços administrativos do Estado. O objetivo da Comissão de Organização é levar a efeito investigações em matéria de organização, tanto nos departamentos militares como civis da administração pública sueca, tendo em vista sua racionalização.

Na primeira parte acham-se expostos a organização e os processos da Comissão; segue-se uma descrição das principais falhas de organização constatadas nos vários setores governamentais, dando-se exemplos de melhoramentos da organização e de economias que podem ser feitas nos setores civis e militares.

A última parte desta monografia trata de certas dificuldades que surgem habitualmente a propósito da racionalização da administração pública em relação à racionalização dos negócios em geral.

HISTÓRICO E OBJETIVO DA COMISSÃO

A COMISSÃO de Organização do Governo Sueco, órgão oficial subordinado ao Ministério da Fazenda, foi criada a 1 de janeiro de 1944, por ato do Parlamento, funcionando, pois, há mais de três anos.

Os objetivos da Comissão estão definidos no parágrafo primeiro dos seus estatutos:

“As funções da Comissão de Organização do Governo Sueco consistem em planejar e, em colaboração com o Departamento ou Ministério interessado, executar e promover investigações na organização dos vários ramos da administração pública; preparar os participantes em tais investigações e, quando possível, sem negligenciar as funções acima mencionadas, fornecer às autoridades públicas assistência, conselhos e informações sobre problemas enquadrados no campo de ação da Comissão. Sugestões para investigações em

matéria de organização devem ser submetidas à decisão do Governo.”

Um ramo especial do chamado Conselho de Economia (“Besparingsberedningen”) realizou investigações sobre organização entre a primavera de 1941 e o outono de 1943 e pode ser considerado como o antecessor da Comissão. O Conselho de Economia era um órgão especial nomeado pelo Governo, integrado por 10 membros e presidido pelo Ministro da Fazenda. A finalidade do Conselho era formular propostas tendentes a reduzir os gastos oficiais mediante o emprêgo de técnicos em cada ramo especial determinado e o exame dos vários itens do orçamento durante o período de guerra, quando a despesa total era muito elevada, especialmente por causa das despesas destinadas à defesa nacional, que tinham sofrido um grande aumento. O trabalho do Conselho de Economia foi executado por meio de delegações nos vários ministérios e departamentos. Havia também um ramo especial para investigações em matéria de organizações que, sob a presidência do autor deste ensaio, levou a cabo investigações sistemáticas em certos ramos da administração pública e formulou propostas para economia em questões de organização.

Como fruto de suas investigações sobre organização, o Conselho de Economia sugeriu, em seu relatório final, a criação de uma Comissão de Organização do Governo Sueco. De acôrdo com os estatutos da Comissão, esta deve ser um órgão central de toda a administração pública, tanto civil como militar, para tratar de questões de organização de todos os tipos, não somente concernentes à organização administrativa e burocrática, como também às questões de natureza técnica.

A fim de dar uma impressão das proporções da administração pública sueca, podemos dizer que o número de pessoas empregadas pelo Estado (funcionários públicos e trabalhadores) ultrapassa 250.000. Estes funcionários estão distribuídos por cerca de 70 órgãos governamentais centrais, diversos dos quais têm agências regionais, cerca de 60 instituições e estabelecimentos, além de côrtes de justiça, departamentos de instrução pública, conselhos municipais e organizações militares. As Estradas de Ferro Suecas constituem o maior dos serviços públicos, contando mais de 50.000 empregados. O orçamento proposto para o ano fiscal de 1947-1948 consta de um orçamento efetivo de

(*) Diretor-Geral em exercício da Comissão de Organização do Governo Sueco, ex-Diretor do Escritório de Organização da Associação Sueca de Indústrias, ex-Professor de Administração Industrial do Instituto de Tecnologia, de Estocolmo.

4.040 milhões de coroas suecas e de um orçamento de capital de cerca de 750 milhões de coroas suecas. Como a renda nacional sueca para 1945 foi estimada em 18.400 milhões de coroas suecas, o orçamento do Estado constitui cerca de um quarto da renda nacional.

CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO

A Comissão se compõe dos sete membros seguintes: o autor, que é o Presidente, General de Divisão A. Bredberg, vice-presidente e representante militar especial; E. Stridsberg, Diretor-Geral, antigo chefe do Conselho de Contas (Riksräkenskapsverket) e atual chefe da Comissão de Revisão (Statens sakrevision); G. Aste, Diretor-Geral, chefe das fábricas de material bélico e de munição (Försvarets fabriksverk); Elon Anderson e G. Falla, membros do Parlamento; e G. Dahlberg, Diretor da Comissão de Organização. Dentre estes, o presidente, vice-presidente e gerente dedicam horário integral à Comissão, enquanto que os demais assistem às reuniões da Comissão, que em geral se realizam quinzenalmente; quando necessário tomam parte em conferências especiais, inspeções, etc.

A Comissão tem um valioso ponto de contato com o Parlamento, graças ao fato de que dois membros do mesmo fazem parte da Comissão.

O número de funcionários empregados pela Comissão era de 46 em 31 de dezembro de 1946; 15 destes eram técnicos de organização, 21 assistentes técnicos e 10 pessoal de escritório. Os principais técnicos têm que possuir experiência adequada de investigações sobre organização em algum setor determinado, por exemplo, escritórios e administração, técnica militar, e devem ser escolhidos com especial cuidado; são economistas formados por escola universitária de comércio, engenheiros formados por um instituto de tecnologia ou então funcionários públicos ou técnicos militares qualificados.

Desejo acentuar o fato de que a Comissão de Organização considera que sua tarefa mais importante consiste em levar a cabo a melhor forma possível de organização e promover os métodos de trabalho mais racionais, em íntima colaboração com os ministérios e departamentos, tendo em vista alcançar o máximo de eficiência. Por este meio, tem sido possível realizar consideráveis economias anualmente.

A Comissão de Organização prefere levar a efeito investigações sistemáticas e completas sobre organização em uma instituição de cada vez, pois, na prática, este método tem demonstrado produzir os melhores resultados. A Comissão atua também como órgão consultivo por ordem do Govêrno ou a pedido de chefes de ministérios ou departamentos, por exemplo, quando se precisa criar novos departamentos, quando se precisa construir novos edifícios públicos para administração, e assim por diante.

TÉCNICA DE REALIZAÇÃO DE INVESTIGAÇÕES

Segue-se aqui uma curta exposição "modus faciendi" de uma investigação sobre organização em um departamento com funções administrativas e burocráticas.

Em cooperação com o diretor do departamento a ser investigado, são escolhidos de 2 a 5 (ou, em certos casos, de acôrdo com o tamanho do departamento) chefes de serviço mais qualificados, os quais devem ser suficientemente bem informados nos vários setores de atividades do departamento. É-lhes ministrado um curso especial de instrução, que geralmente dura 3 semanas. Os chefes de serviço de diferentes departamentos ou instituições muitas vezes assistem simultaneamente a estes cursos. Se, por exemplo, o curso se refere à organização de escritório, são estudados e examinados os princípios teóricos de administração de escritório; visitam-se fornecedores de máquinas e equipamento de escritório, sendo feitas demonstrações de várias máquinas e outros aparelhos. No fim do curso, forma-se dentro do departamento que vai ser investigado uma comissão provisória de organização, sob a direção de um chefe de divisão ou de outro qualquer funcionário qualificado. Por este meio fica assegurada a corresponsabilidade do departamento. A comissão provisória de organização consiste dos chefes de serviço que freqüentaram o curso e, também, de um número adequado de técnicos das comissões de organização.

A fim de que os empregados possam conhecer os objetivos do plano de racionalização, a Comissão de Organização realiza para os mesmos uma preleção especial sobre o assunto. A investigação propriamente dita começa por um pedido de descrição por escrito do trabalho de todo o pessoal do departamento. Esta descrição de trabalho deve consistir em uma lista detalhada, feita por cada empregado, de todas as tarefas que lhe são atribuídas. Estas tarefas devem ser classificadas quanto à sua ocorrência diária, semanal, mensal e assim por diante. A descrição deve ser tão completa que uma pessoa que nada conheça do trabalho que está sendo realizado possa ter uma idéia exata do que seja pela simples leitura dessa descrição. Devem ser anexadas a esta descrição amostras de todos os formulários e fichas utilizados pelo funcionário em seu trabalho, preenchidos com dados típicos. Além disso, deve constar também o número médio de tarefas de cada tipo, por dia, por semana, etc. Se determinada tarefa é periódica, isto é, se ocorre com certos intervalos, uma vez por semana, ou uma vez por mês, deve-se incluir na descrição uma observação especial sobre este fato.

Os funcionários devem anotar também o tempo empregado em cada espécie de trabalho, por dia, semana, etc. Este tempo é geralmente precisado depois com mais exatidão por meio de estudos relativos ao assunto.

Simultaneamente com a descrição, os empregados podem, se assim o desejarem, formular por

escrito sugestões para melhoramento dos métodos de trabalho. Tais sugestões são tratadas confidencialmente, conforme o desejo do empregado.

Uma vez prontas as descrições de trabalho, são elas examinadas por pessoas que pertencem ao comitê de organização, sob a supervisão de técnicos da Comissão de Organização. Ao mesmo tempo, são entrevistados chefes de serviço e estudam-se acuradamente métodos e tempo de trabalhos nos diferentes lugares. Desenham-se organogramas de rotina, mostrando como os diferentes trabalhos passam de um empregado para outro, e apresentando o material tanto do ponto de vista gráfico como estatístico.

São elaborados relatórios à medida que o trabalho progride e os mesmos são discutidos com os vários chefes de ministérios, departamentos, serviços e seções, os chefes de departamentos do Governo e da Comissão de Organização. Os melhoramentos são muitas vezes introduzidos imediatamente, mas, em certos casos, especialmente quando as propostas se referem a diversos departamentos ou escritórios, ou quando surgem problemas de mudanças nos cargos mais importantes, o relatório final é submetido ao Governo.

A fim de garantir que o Departamento esteja em condições de utilizar a experiência sistemática de organização no futuro, é geralmente nomeado um chefe de escritório especial. Esta nomeação deverá recair sobre os chefes de serviço mais qualificados que tenham tomado parte na investigação. Nas repartições maiores deve ser criado um departamento especial de organização.

As investigações sobre organização da administração pública sueca não forneceram na verdade nenhuma nova experiência do ponto de vista da administração científica. O objetivo da Comissão tem sido aplicar à administração pública os princípios e métodos de racionalização, que foram utilizados com êxito em organizações industriais e comerciais, tanto na Suécia como no estrangeiro. Contudo, devido às condições especiais que caracterizam a administração pública, gostaria de chamar a atenção para algumas das falhas, que se revelaram com maior intensidade nas diferentes organizações que até agora têm sido investigadas.

A fim de evitar mal-entendido, gostaria de observar que, a julgar pela minha própria experiência em administração pública em diversos países, a organização da administração pública na Suécia não era, no começo destas investigações, absolutamente inferior à de outros países. Havia nessa época exemplos de vários departamentos e serviços que podiam satisfazer as mais altas exigências de organização, concernentes à distribuição do trabalho, mecanização, sistemas de incentivo ao trabalho de escritório, etc. Além disso, os servidores públicos suecos, tanto os que ocupam cargos mais elevados como os mais inferiores podem ser considerados como capazes de satisfazer exigências fora do comum no que se refere à capacidade, integridade e senso de responsabilidade no seu trabalho.

O espaço não permite aqui um exame completo das falhas, que são tratadas mais adiante, escolhendo-se alguns exemplos típicos. E' evidente também que algumas dessas deficiências se sobrepõem, às vèzes, parcialmente, ou têm a mesma origem.

FALHAS DE ORGANIZAÇÃO MAIS COMUNS

1.^a) Pessoal superqualificado emprega todo ou parte do seu tempo executando tarefas que não exigem sua experiência ou seu treinamento especial, e que são, inteira ou parcialmente, de rotina e poderiam pois ser executados por funcionários menos qualificados ou com salários mais baixos.

2.^a) Muitas vezes os grupos de trabalho (seções ou subseções) de uma repartição são pequenos para possibilitar uma divisão econômica e eficiente do trabalho.

3.^a) Diferentes departamentos e seções muitas vezes desempenham funções que poderiam ser centralizadas em certos grupos de serviço a serem utilizados conjuntamente por vários departamentos ou escritórios.

Este sistema pode, por exemplo, ser aplicado a certos tipos de escrituração de livros, datilografia, estatística, contabilidade e registros.

4.^a) A distribuição das responsabilidades não é devidamente equilibrada e dividida entre as diferentes esferas de uma organização.

5.^a) Existem rotinas desnecessariamente complicadas e incômodas para o tratamento de problemas simples e de importância secundária.

6.^a) Trabalhos desnecessários aparecem com frequência sob a forma de relatórios, estatísticas, etc.

7.^a) A duplicidade de trabalho muitas vezes existe dentro de um departamento ou entre diferentes departamentos ou repartições.

8.^a) O trabalho de revisão de contas e controle não é adaptado do modo mais adequado à matéria a ser controlada.

1. Esta falha se revelou sem dúvida a mais comum no trabalho de milhares de pessoas que ajudei a investigar. Por exemplo: uma pessoa gasta cerca de 20% do seu tempo trabalhando em determinada tarefa que requer sua prática e experiência, mas gasta, em seguida, cerca de 40% do seu tempo em serviços semi-rotineiros, que não exigem tais qualificações, e 40% em trabalhos de mera rotina.

Esta falha é muitas vezes ocasionada por razões históricas; a tarefa era antigamente de pequenas proporções, mas, posteriormente, se desenvolveu. Ao invés de se adotar uma divisão vertical do trabalho, o número de empregados efetuando tarefas idênticas aumentou horizontalmente. E' também, muitas vezes, o caso do funcionário ou do seu superior imediato que não teve capacidade suficiente para avaliar a importância dos vários cargos, bem como as qualificações exigidas para

cada um deles. São freqüentes os cargos de funcionários mais graduados, de vários tipos, tais como engenheiros, silvicultores e oficiais, que são levados a executar trabalhos tipicamente administrativos durante cerca de 40 a 50% do seu tempo, em detrimento de seu trabalho normal como chefes; além disso o serviço administrativo pode provavelmente ser feito com muito mais eficiência por outros empregados.

2. Esta falha é, talvez, mais freqüente na administração pública do que em firmas particulares, possivelmente devido à estrita classificação dos servidores públicos, motivo pelo qual o chefe de uma seção sente uma responsabilidade especial pelo trabalho realizado em seu setor e, por conseguinte, sente-se pouco inclinado a se ajustar sob um grupo superior. Outra razão é que a maior parte das repartições da administração pública sueca está alojada em edifícios antigos e obsoletos, construídos com paredes entre as salas que são inadequadas ao trabalho de escritório. Estes mesmos edifícios podem ser reconstruídos por um custo relativamente baixo, tornando as salas mais adequadas a maiores grupos de trabalho e eliminando assim os inevitáveis excedentes de 1/2 ou 2/3 de empregados, que muitas vezes ocorrem em grupos de trabalho menores.

3. Entre as vantagens evidentes da centralização contam-se as possibilidades de maior mecanização, melhor distribuição de trabalho e mais eficiência através da especialização, mais competência dos chefes dos grupos de serviço, economia de espaço, etc.

Quando se organiza um grupo de serviço deste tipo torna-se todavia importante garantir que o mesmo preste realmente bons serviços, a fim de que os diferentes chefes de departamentos que deles se utilizarem não tenham motivo de queixa. Mas basta que a organização esteja bem planejada para que o risco de dificuldades desta ordem seja em geral pequeno.

A formação de grupos de serviço deste tipo encontra muitas vezes maiores dificuldades na administração pública do que nas firmas particulares. Todo pequeno chefe preferiria ser auto-suficiente em relação a todo o trabalho realizado pelo seu departamento. A impressão do chefe de que sua própria posição cresce de importância com o número de subordinados de que dispõe, parece mais acentuada na administração pública, possivelmente devido aos princípios de remuneração atualmente em vigor. Quanto maior a pirâmide da organização, mais alto o seu vértice!

Uma das conseqüências do desejo de uma seção ou subdivisão de ser auto-suficiente com respeito a um certo tipo de trabalho é que a mesma espécie de informação está, muitas vezes, registrada e arquivada em vários sitios diferentes, dentro da mesma repartição ou diferentes repartições. Algumas vezes isto pode ser justificado, outras vezes não. Toda a duplicidade deste tipo envolve chefes de serviço, arquivos, espaço e pesquisas em diversos lugares, a fim de manter as

informações em dia, etc. Portanto, é da maior importância que não existam destes postos de informação desnecessários.

Nos serviços administrativos das forças de defesa suecas tem sido muito difundido o princípio de que cada chefe de uma ramificação de um serviço ou de um setor deve ser auto-suficiente com relação a quase tudo. Amplas medidas de racionalização têm sido levadas a efeito nas unidades do exército, artilharia de costa e na marinha. Eis alguns exemplos das medidas de racionalização postas em prática num regimento do exército:

a) Foi estabelecido para todo o regimento um serviço centralizado de datilografia, que se encarregou de grande parte do trabalho de 12 companhias, 13 batalhões e vários outros setores. Anteriormente, a datilografia era feita em 30 lugares diferentes e com 60 máquinas de escrever — trabalho êsse que muitas vezes era realizado por pessoal pouco experimentado. Atualmente, o serviço central de datilografia consiste apenas em 5 datilógrafos experientes.

b) Organizou-se um serviço central de mensageiro para atender as necessidades de todo o regimento. (Êste serviço, que anteriormente era feito por 16 ordenanças, em horário integral, está sendo realizado agora por 2 1/2 pessoas do serviço central).

c) Cada uma das 12 companhias tinha seus próprios depósitos para uniformes, botas e qualquer outro equipamento. Êstes serviços foram centralizados e reduzidos a um só depósito central para todo o regimento.

d) A relação dos depósitos que anteriormente era feita em 11 lugares diferentes, está agora centralizada e reduzida a um só registro.

e) A intendência, o departamento de material bélico e a manutenção dos quartéis tinham anteriormente cada qual os seus carpinteiros e oficinas mecânicas próprias. Agora êstes serviços foram centralizados.

A racionalização do pessoal e do serviço administrativo do regimento resultou numa diminuição do pessoal antes necessário para êstes serviços, redução esta que foi de 244 para 197 pessoas.

Os consertos de artigos de uso pessoal das forças de defesa suecas — lavanderia, consertos de uniformes e botas — eram anteriormente executados em 60 lugares diferentes, pois, em tempo de paz, praticamente toda a guarnição tinha suas próprias oficinas, as quais serão agora centralizadas em 7 postos militares do país, o que, segundo cálculos efetuados, produzirá uma economia anual de 5 milhões de coroas suecas.

4. Aliás, é comum que a responsabilidade por assuntos de natureza simples pertença em grande parte aos funcionários de categoria da organização, absorvendo desnecessariamente o tempo de um alto funcionário que é superqualificado e demasiado bem remunerado para tratar de assuntos desse tipo. Em alguns casos, estas condições

dependem das regras e regulamentos existentes, que então devem ser modificados.

Esta anomalia é um dos piores defeitos da burocracia.

Resulta na solução demorada dos casos, que muitas vezes se referem ao grande público e tira o prazer de trabalhar de muitos chefes de serviço. A distribuição errada de trabalho depende muitas vezes de razões históricas. Muitos órgãos governamentais são bastante antigos. Quando grupos diferentes de casos aumentam em volume, a responsabilidade por decisões de rotina não se desloca dos escalões superiores para os inferiores da organização. O recurso consiste, obviamente, em que todos os chefes responsáveis apliquem o excelente princípio de Taylor. No caso de questões monetárias, pagamentos, etc. pode-se muitas vezes determinar certo limite máximo para um chefe de serviço; todos os casos que excedam este limite são levados a uma instância superior. Frequentemente, entretanto, surgem grandes dificuldades na aplicação destes sensatos princípios de administração pública, pois que um certo chefe de serviço pode ele próprio, após uma revisão de contas realizada anos depois, ter de pagar uma soma considerável por reconhecer que tomou uma decisão errada.

Antes da racionalização do regimento acima mencionada, um coronel queixava-se de que era obrigado a despendar 75% do seu tempo apondo sua assinatura em decisões administrativas que eram, em geral, de natureza insignificante, e, por conseguinte, não tinha tempo para dirigir o treinamento das tropas, que era seu trabalho mais importante.

Por outro lado, o coronel de um regimento racionalizado afirmou que agora pode dedicar 4 ou 5 horas por dia ao treinamento de tropas.

Em muitas repartições com organizações locais, regionais e centrais, os chefes locais e os chefes regionais têm autoridade muito limitada.

Nestes últimos anos, têm sido introduzidos ou projetados na administração pública sueca melhoramentos nestes setores, como por exemplo, nas estradas de ferro, rodovias, telégrafos, e administração florestal, que pertencem ao Estado.

5. Rotinas complicadas resultam geralmente do fato de ser mal-equilibrada a distribuição de responsabilidades (n.º 4 acima), mas pode também ter outras causas. Mesmo com uma divisão de trabalho altamente desenvolvida, como em geral é conveniente manter nas organizações maiores, por razões de ordem econômica, o número de pessoas e operações, através das quais um certo trabalho tenha de passar do princípio ao fim, não deve ser demasiado, devendo antes ser regulado de acordo com a natureza do trabalho.

Em determinado caso, toda a requisição de materiais, inclusive material para escritório de valor secundário, tinha de passar por nada menos do que 24 operações diferentes, que, entretanto, foram depois reduzidas a 3.

6. Uma grande soma de trabalho desnecessário é muitas vezes provocada pelo fato de que continuam em vigor regulamentos obsoletos. O fato de que ainda se realiza tal trabalho resulta disso não ter sido ainda notado por um chefe responsável, que poderia tomar a iniciativa de modificar o regulamento.

Uma prática de trabalho que é muito comum na administração pública, e muitas vezes supérflua, é o registro cronológico de casos. Praticamente, em quase todos os escritórios ou órgãos governamentais em que se levaram a efeito investigações sobre organização foram propostas sugestões para simplificações nesse particular. De início, sugeriu-se que seja abolido o registro de documentos que são examinados de outra maneira, tais como contas, ou que são de natureza interna, tais como relatórios de pessoal, pedidos de material, etc. Isto dará lugar a uma grande economia de tempo e de trabalho. Não raro tem sido possível eliminar 50% do trabalho de registro feito em um escritório. Sugeriu-se que o método antiquado de registro anual em livros-mestres, adotado em muitas repartições, deveria ser substituído por métodos mais modernos. Foi introduzido o registro datilografado em um sistema de folhas soltas, o que tornou possível organizar um registro cronológico e, ao mesmo tempo, obter cópias que podem ser usadas para referência nas várias seções que devem tratar do assunto em questão.

Em alguns casos, pode-se dispensar inteiramente o registro, substituindo-o pela anotação dos documentos que entram e saem num arquivo que seja tão minucioso que um documento possa ser rapidamente localizado. Em um regimento de infantaria que foi investigado observou-se que o registro feito em vários escritórios tomava o tempo correspondente ao trabalho de 5 1/2 pessoas. Esse trabalho pode ser inteiramente eliminado por meio de um método adequado de organização de arquivos.

Uma forma de trabalho que é muitas vezes supérflua e que constitui um dos piores males da burocracia, baseada no princípio da autopreservação, é o hábito dos chefes de serviço de um mesmo escritório ou de diferentes escritórios, exigirem recibos uns dos outros por papéis de rotina que circulam entre eles.

Na administração pública gasta-se muito tempo no estudo das remessas feitas entre departamentos e outras repartições do Governo. Por conseguinte, é importante que estas remessas sejam pedidas só aos escritórios e pessoas necessárias para o estudo e solução do caso em aprêço, e que as respostas não sejam complicadas por repetições desnecessárias do texto original. Do contrário tais respostas tomarão tempo demasiado, tanto daqueles que as escrevem como daqueles que têm de fazer uma apreciação dos resultados.

7. Esta duplicidade de trabalho pode decorrer de serem os mesmos fatos reescritos em diferentes lugares a lápis, tinta ou máquina, ou serem controlados várias vezes.

A duplicidade de trabalho é geralmente originada por três causas:

a) Um chefe de departamento não sabe que o mesmo trabalho está sendo simultaneamente executado no seu ou em qualquer outro departamento;

b) Um chefe de departamento deseja ser auto-suficiente;

c) Um departamento não confia no outro.

Nos casos (b) e (c) a duplicidade de trabalho é provocada por fatores humanos, tornando-se por conseguinte mais difícil combatê-la. É o caso das repartições e departamentos que possuem os seus próprios técnicos e outros órgãos, em torno de cada um dos quais se cria uma organização sob a forma de serviços de datilografia, contabilidade, registros, arquivos, etc., em vez de utilizar um serviço comum. Se esses técnicos, ao examinarem uma certa questão, têm a atenção voltada para seus respectivos departamentos em vez de seguir a linha que é melhor para todos, o resultado é geralmente uma soma desnecessária de discussões e de burocracia, que somente servem para prejudicar e retardar a decisão final. Especialmente quando são criados novos departamentos, é da maior importância certificar-se de que não contemham órgãos para tarefas que já estejam sendo executadas de maneira econômica e eficiente por outros departamentos, ou que possam ser mais bem tratadas pelos mesmos depois de ligeiras alterações da respectiva organização.

A duplicidade de trabalho pode muitas vezes ser evitada e outras vantagens podem ser obtidas através da coordenação sistemática entre escalões técnicos similares nos diferentes departamentos, nos casos em que estes realmente se justifiquem. Por exemplo, um comitê especial de estudo do tempo foi criado por iniciativa da Comissão de Organização nos órgãos de comunicação do Governo sueco, a saber: estradas de ferro, telégrafos, empreendimentos hidráulicos, e departamento de rodovias e aquavias pertencentes ao Estado. As organizações de estudo do tempo destes quatro órgãos governamentais anteriormente trabalhavam independentemente uma das outras. Graças à cooperação organizada, foram obtidas muitas vantagens com respeito a padrões uniformes de estudos do tempo e de tarefas, treinamento conjunto de técnicos no estudo do tempo, etc. Um comitê especial foi recentemente criado para cooperação entre as oficinas do exército, da marinha e da aeronáutica, em estudos do fator tempo.

8. Esta falha é realmente uma combinação das de números 6 e 7 acima, mas é de tão grande importância na administração pública que merece especial atenção. Acontece que é uma das piores manifestações da burocracia e muitas vezes exerce influência prejudicial sobre um indivíduo dentro de uma organização, em vez de favorecer suas melhores qualidades, tais como originalidade, iniciativa, desejo de assumir responsabilidades, e gosto pelo trabalho.

Infelizmente, é muito comum que o controle de trabalho deste tipo seja levado a efeito com mais exatidão e formalidade do que é necessário em relação à importância do que deverá ser controlado. Em alguns casos, a despesa anual com o trabalho de controle, sob a forma de salários, etc., ultrapassa grandemente o valor anual das falhas eventuais (no seu pior aspecto) que poderiam ser reveladas pelo controle, mesmo tomando-se em consideração que um dos objetivos do controle é procurar evitar erros futuros. Em tais casos, sugeriu-se que o trabalho de controle fôsse reduzido e barateado pela introdução de amostras, por exemplo, ou pela divisão dos assuntos que devem ser controlados em grupos mais ou menos importantes, do ponto de vista do controle. É sempre necessário bom senso de julgamento ao se fixar as rotinas do controle. Em muitos casos, um controle cem por cento pode ser retardado durante meses ou mesmo anos, o que depende das variações das tarefas de controle ou mesmo de outros fatores. Isto significa que os chefes do serviço que devem ser controlados não podem lembrar-se sempre dos pormenores do assunto em observação. Muito tempo é então perdido por esses chefes, que são geralmente pessoas que ocupam cargos de responsabilidade, em investigações de assuntos secundários, que sob o ponto de vista econômico talvez valham apenas algumas coroas. Muitas destas observações são feitas a fim de que os membros do serviço de controle possam, pelas observações efetuadas, provar a importância da sua existência. Muitas incompreensões, erros e injustiças podem também se produzir desta forma, no julgamento do tratamento de um caso, e um chefe de serviço capaz e consciente pode perder a iniciativa e satisfações no futuro e ser até prejudicado na sua promoção. Em muitos destes casos, um controle de provas mais adequado e levado a efeito mais rapidamente pode eliminar todas estas desvantagens e revelar-se mesmo mais valioso para o futuro, do ponto de vista preventivo. Em todo o trabalho de controle deve-se ter o máximo cuidado em não "considerar a parte errada do número fracionário". É geralmente de maior importância considerar as grandes questões que se encontram por detrás dos números do que verificar se estes correspondem aos últimos centavos.

DIFICULDADES ESPECIAIS NA RACIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em todo o trabalho de racionalização da administração pública, o observador encontra dificuldades especiais que decorrem da própria natureza da administração pública. Examinaremos algumas dessas dificuldades mais frequentes:

1. *Não existe um balanço de lucros e perdas* — Com exceção de alguns dos chamados serviços industriais do Estado, não ocorre nos órgãos centrais do Governo a venda de serviços por um preço determinado, não havendo, por conseguinte, renda proveniente de vendas com que comparar um custo da operação. O chefe de um órgão não

tem margem de lucros para utilizar como limite. Frequentemente, há, por este motivo, ausência total de incentivo para manter os custos num baixo nível que produz tão grandes efeitos nos negócios privados. Exceto em alguns poucos casos, os funcionários mais graduados não têm incentivo de participação nos lucros.

2. *Os salários dos cargos mais altos não são muitas vezes suficientemente altos* — Por causa da estrutura do sistema de salários do Estado e das relações entre os altos funcionários de diferentes departamentos, os salários dos escalões superiores de uma organização não são muitas vezes suficientemente altos em comparação com os das organizações privadas. Há muitos homens reconhecidamente capazes que, apesar disso, se dedicam com grande interesse à causa pública, porém há frequentemente dificuldade, sobretudo no caso de departamentos com menos recursos, em se encontrar pessoas competentes para os altos cargos.

3. *Os funcionários públicos muitas vezes não têm conhecimentos econômicos práticos nem teóricos* — Por esta razão não são, em geral, "cost-minded" como necessariamente devem ser todos os chefes de vendas, de produção, de finanças, etc. de empresas privadas. Os funcionários de categoria mais elevada, apesar de demonstrarem capacidade nos seus respectivos campos, são em geral juristas, estatísticos, oficiais militares, cientistas, etc. e não tiveram, por conseguinte, as mesmas possibilidades de adquirir um ponto de vista econômico.

4. *Promoção demorada para homens competentes* — Como é o Parlamento que determina o número dos cargos mais elevados do Estado e suas remunerações, e o órgão das nomeações leva por conseguinte muito tempo para fazê-las, nem sempre há possibilidades para a promoção de homens capazes. Além disso, em muitos casos, a antiguidade contribuiu mais do que a capacidade para a questão das promoções.

5. *Lentidão nas transformações em operação* — Quando, por uma questão de racionalização ou por razões externas, se tornam aconselháveis transformações dentro de uma organização, preparam-se cuidadosamente propostas por escrito que são primeiro submetidas ao Governo e ao Parlamento. Isto atrasa, em certos casos até proíbe, mudanças de pessoal, aquisição de máquinas, reconstruções, etc.

6. *A possibilidade de crítica por parte do público requer muito trabalho escrito* — Como todo funcionário público está sempre arriscado a expor-se a críticas por parte do público, êle evita emitir decisões verbais rápidas, que são muitas vezes preferíveis, para, ao contrário, proteger-se no

futuro com um bom número de documentos. Evita também tomar qualquer decisão — ainda que seja perfeita sob o ponto de vista econômico e demonstra boa iniciativa — porque não pode esperar nenhuma recompensa por ter-se arriscado, mas pode expor-se a severa crítica se falhar e talvez perca sua promoção. Pode até, depois duma revisão, ser condenado a pagar o custo do risco que tomou.

7. *A segurança de um posto pode induzir os funcionários a não cooperarem no melhoramento do trabalho* — Um alto funcionário, como por exemplo um chefe de divisão, que não espera mais promoção, e que não pode ser demitido antes de atingir a idade da aposentadoria, pode recusar-se, num desafio a seus superiores, a realizar certas modificações na organização se estas são contrárias aos seus desejos pessoais.

Redução do número de funcionários depois da investigação sobre organização — Como o custo dos funcionários constitui a parte maior das despesas de uma repartição administrativa, — frequentemente de 80% a 90% da despesa anual total — pode-se perguntar como é possível explorar as economias originadas de uma investigação em matéria de organização sem causar transtorno aos funcionários, como desemprego etc.

Quando algumas nomeações se tornam superfluas, depois de uma investigação numa repartição, os ocupantes desses cargos não podem ser imediatamente dispensados se as nomeações são ordinárias ou extraordinárias; o cargo é extinto quando o funcionário que o ocupa chega à idade da aposentadoria. Mas nas repartições grandes e médias até a extinção de cargos ordinários pode ser feita em curto espaço de tempo, em parte devido à promoção e muitas vezes porque o volume de trabalho vai aumentando e evita-se empregar novos funcionários.

Nas condições atuais na Suécia, mesmo no caso de chefes de seção extras que pertencem em geral à geração mais nova, não há dificuldades porque já existe certa escassez de funcionários tanto na administração pública como nas empresas privadas; esta escassez tornar-se-á ainda mais acentuada nos próximos anos devido à pequena porcentagem de nascimentos que existe há anos neste país.

A principal idéia, seguida sempre que possível pela comissão de organização, consiste em não deixar baixar o nível das condições para a promoção dos funcionários públicos, mas, pelo contrário, melhorar estas condições a fim de que a administração pública possa ser integrada por um quadro de funcionários de categoria suficientemente elevada.