

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Organização e Funções dos Órgãos de "O e M"

C. TARRAS SÄLLFORS (*)

(Tradução de *Martha Bastos*)

INTRODUÇÃO

DURANTE as últimas décadas, sobretudo durante a guerra e o após-guerra, tem havido, na maioria dos países, grande desenvolvimento no número e volume de atividade do governo. Isto ocasionou não só maior complexidade na organização governamental, como também maior número de funcionários públicos. Na verdade, para o cidadão ordinário parece que surgem constantemente novos exércitos de funcionários, cujo único propósito é tornar a complexidade ainda mais complexa, a fim de justificar suas existências.

Por êsses motivos tem aumentado também o interesse dos governos por medidas sistemáticas visando a economia de operação. Além do trabalho levado a efeito nesse sentido pelos ministérios, departamentos e repartições do governo (1) têm sido criados órgãos centrais de "O e M". Segundo o excelente estudo de ARNOLD MILES sobre "Órgãos Centrais de "O e M", o que Fazem e Onde se Encontram", (2) realizado em 1950 pelo Comitê de Práticas Administrativas do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, em Bruxelas, para a Organização das Nações Unidas, tais órgãos centrais existiam em cerca de 20 países, número que provavelmente aumentou desde então.

(*) Diretor-Geral em exercício do Departamento de Organização do Governo Sueco, ex-Diretor do Bureau de Organização da Associação de Indústrias Suecas, ex-Professor de Administração Industrial do Instituto Real de Tecnologia, de Estocolmo.

(1) Daqui por diante será empregado para referências a ministérios, departamentos e repartições o termo generalizado "órgãos".

(2) Outro excelente estudo na mesma série, sob a direção do Sr. DONALD C. STONE, Diretor de Administração, Administração de Cooperação Econômica, "A Maquinaria Central do Governo: Seu Papel e Funcionamento", realizado por RALPH G. BURTON, assistido por EDWARD B. STRAIT. O capítulo 4 desse trabalho intitula-se "Organização e Métodos".

Segundo interpretei as informações distribuídas aos autores de monografias para este Seminário, o fim desta monografia é descrever experiências nas atividades do Órgão Central de "O e M" na Suécia e também, se fôr possível, fazer algumas comparações com as de outros países.

Na Suécia foram iniciadas, em 1941, certas pesquisas experimentais no campo de "O e M" em seis departamentos da administração pública central em conexão com o trabalho da Junta de Economia, que era um órgão temporário designado por um período de apenas dois anos e encarregado de apresentar sugestões para a redução da despesa do Estado. Essas pesquisas de experiência eram baseadas nos mesmos princípios de estudo sistemático por peritos treinados que haviam sido empregados na Suécia, durante alguns anos, na organização de fábricas e também em organizações administrativas e serviços de escritório em firmas comerciais, bancos, companhias de seguro, etc., ou por conselheiros, ou, quando no caso de grandes empresas, por suas próprias unidades com horário integral. Como essas pesquisas experimentais a serviço do governo deram certo resultado, o Gabinete Ministerial propôs ao Parlamento a instituição de um Órgão Central de "O e M" para todo o governo, tanto no setor civil como no militar. Como resultado, foi criado o Departamento de Organização do Governo Sueco, em 1.º de janeiro de 1944, como um órgão permanente separado, se bem que subordinado ao Ministério da Fazenda. De acordo com o estudo do Sr. MILES, isto foi levado a efeito na mesma época em que repartições centrais semelhantes foram instituídas na Bélgica, Brasil, Reino Unido e Estados Unidos.

As funções do nosso Órgão Central de "O e M" são mais ou menos as mesmas que as da Divisão de "O e M" do Tesouro Britânico, embora o tamanho e o volume do trabalho dessa Divisão sejam, naturalmente, muito maiores.

Tive oportunidade de observar isto durante uma visita ao Sr. Simpson, em Londres, em 1949. Durante esta visita adquiri também muitos conhecimentos valiosos.

FUNÇÕES DO DEPARTAMENTO DE ORGANIZAÇÃO DO GOVERNO SUECO

Não há, provavelmente, melhor definição do objetivo geral de um Órgão de "O e M" do que a descrição feita pelo Comitê Seletor Britânico de Estimativa em 1947: "O objetivo de um Órgão de "O e M" no serviço do governo consiste em garantir o máximo de eficiência no funcionamento da máquina executiva; e, pela aplicação prática de métodos científicos de organização, conseguir redução de despesas e de trabalho".

As funções do Departamento de Organização do Governo Sueco podem ser mais especialmente definidas, da seguinte maneira:

1. Realizar, periodicamente, inspeções sistemática e planejadas sobre a organização e métodos de cada repartição que não possui um órgão próprio de "O e M", e no intervalo dessas inspeções periódicas (projetadas para terem lugar entre períodos de 5 a 10 anos) aconselhar a solução de problemas especiais relativos a organização e métodos, quando necessário.

2. Orientar as repartições que possuem um órgão próprio de "O e M" e colaborar em pesquisas sobre organização destas repartições relativas a princípios de grande importância.

3. Realizar ou colaborar em inspeções importantes em princípio para o serviço geral do governo.

4. Coordenar o trabalho de "O e M" no Governo preparando reuniões entre funcionários de "O e M" em vários órgãos e publicando trabalhos sobre esse assunto.

5. Manter um serviço de informações relativo a problemas de "O e M" de interesse geral e sobre máquinas de escritório e outros equipamentos.

6. Organizar cursos centrais de treinamento para trabalhos de "O e M" em todas as repartições.

7. Manter contato direto com os desenvolvimentos em "O e M" efetuados na indústria e no comércio e com entidades profissionais e associações.

8. Manter contatos internacionais em relação aos desenvolvimentos no setor de "O e M".

Não temos grandes ministérios centrais no Governo Sueco, como suponho seja o caso dos Estados Unidos, Reino Unido e muitos outros países. Nossos 11 ministérios possuem um total de cerca de apenas 800 funcionários. Por outro lado, temos órgãos ou repartições subordinados que são destacados como unidades separadas dos ministérios, com situação de independência relativamente grande e apenas recebem determinadas ordens relativas a assuntos básicos dos seus ministérios. Para dar uma idéia da extensão do governo central sueco posso dizer que o número de funcionários públicos, incluindo operários, é de cerca de 337.000. Destes, aproximadamente a metade per-

tence às instalações e obras públicas. A outra metade está distribuída por 50 repartições públicas centrais, diversas das quais possuem seções regionais, cerca de 60 instituições e estabelecimentos, além de cortes de justiça, instrução pública, administração de condados e organizações militares.

As Estradas de Ferro do Estado Sueco, a maior de todas as utilidades públicas, têm cerca de 70.000 funcionários, a Administração de Telefones e Telégrafos 34.000 aproximadamente, o Correio cerca de 30.000, o Serviço de Rodovias cerca de 14.000, o Conselho de Terras e Florestas da Coroa e Conselho de Poder do Estado aproximadamente 8.000 cada um.

Com exceção desses serviços públicos as instituições não são muito grandes. No governo civil há apenas 7 instituições que têm entre 1.000 e 10.000 funcionários, sendo que a maioria dessas entidades contam apenas com poucas centenas de funcionários ou menos.

Porém, além das unidades acima mencionadas, temos toda a organização militar, que conta com unidades maiores e menores.

O objetivo do nosso trabalho na Comissão de Organização tem sido, em primeiro lugar, criar os setores de "O e M" para intervir nas questões técnicas e administrativas em todos os órgãos e obras de certa importância. Antes de 1941 havia apenas um órgão em todo o Governo Sueco, o de obras públicas, que tinha um setor de "O e M", sendo nesse caso apenas para questões técnicas. Existem, atualmente, seis setores de "O e M" para o serviço administrativo e cinco para o serviço técnico.

Todos esses setores de "O e M", com exceção de dois para serviço administrativo, pertencem às obras públicas. Além das seções de "O e M" para serviço técnico, há unidades descentralizadas destinadas principalmente ao estudo de métodos e de tempo de trabalho em todas as fábricas, estaleiros, oficinas de consertos do governo, etc., tanto de caráter civil como militar.

Talvez seja aconselhável estabelecer mais tarde seções de "O e M" em mais alguns setores da administração governamental. Pelo retrato que tracei da estrutura do serviço do governo sueco, pode-se concluir, contudo, que as condições na Suécia, onde há 7 milhões de habitantes, são completamente diferentes, se forem comparadas com os Estados Unidos, Reino Unido e outros países. Por conseguinte, na Suécia, a maior parte do trabalho de "O e M" do governo deve ser realizado pelo órgão central de "O e M". Sob esse ponto de vista, as condições nos países nórdicos nossos vizinhos, Dinamarca, Finlândia e Noruega, são as mesmas.

O funcionamento do órgão central de "O e M" num país que possui muitas unidades governamentais grandes irá diferir, sob muitos aspectos, do funcionamento do mesmo, num país menor. No primeiro caso suas funções principais consistirão em realizar pesquisas e apresentar sugestões

ao executivo central ou ao gabinete ministerial sobre organização e coordenação de responsabilidades entre diferentes departamentos; além disso coordenar o trabalho de "O e M" em todo o serviço público e fornecer informação e serviço de ampliação. Em países menores, uma parte considerável do trabalho mais detalhado de inspeção terá que ser feito também pelo órgão central de "O e M".

Uma questão de grande interesse é a que diz respeito ao tamanho mínimo de unidade governamental em que se devem estabelecer ramos separados e mais ou menos completos de "O e M". Voltarei a esse assunto mais tarde.

ESTRUTURA DO DEPARTAMENTO DE ORGANIZAÇÃO DO GOVERNO SUECO

O Departamento é constituído, primeiramente, por uma Junta de Diretores formada por 7 membros: o Diretor-Geral do Departamento que é o presidente, 2 outros Diretores-Gerais do serviço público, 2 membros proeminentes do Parlamento e os 2 Chefes de Divisão do Departamento: o General de Divisão a cargo da Divisão Militar e o Secretário Permanente que está à testa do Serviço Civil.

Um dos Diretores-Gerais foi, anteriormente, Secretário Permanente do Ministério da Fazenda, sendo por conseguinte de considerável valor para o Departamento seu conhecimento financeiro e econômico de todo o Governo Sueco. O outro Diretor-Geral está a cargo das Fábricas de Defesa Nacional, tendo pois grande experiência técnica e de organização fabril. O Departamento possui ótimos elementos de contato com o Parlamento através dos seus dois membros que fazem parte da Junta de Diretores.

Com exceção do presidente e dos dois chefes de divisão que dedicam todo seu tempo ao serviço do Departamento, os membros da Junta de Diretores reúnem-se durante meio expediente, quinzenalmente, ou de três em três semanas.

O número total de funcionários que trabalham em "O e M" — entre expertos e seus assistentes — é de 43, havendo ainda um grupo de 10 funcionários auxiliares. Os expertos devem possuir experiência adequada em trabalho de "O e M" num determinado setor, como administrativo, técnico ou militar, sendo importante que eles sejam selecionados com especial cuidado. São, em geral, diplomados por uma escola de administração comercial, engenheiros formados por um instituto de tecnologia, ou servidores civis competentes ou oficiais militares. Alguns desses expertos tiveram, anteriormente, maior ou menor experiência em empresas privadas.

A Divisão Militar, sob a direção do General de Divisão está organizada em seções, sendo cada uma especializada em determinado setor, por exemplo, uma seção para serviço administrativo no Estado-Maior e administração de regimentos e outras unidades militares, outra seção para orga-

nização de fábricas e lojas e uma terceira para questões relativas a transporte e manutenção, etc.

A Divisão Militar era, anteriormente, muito maior. Durante os primeiros anos que se seguiram à criação do Departamento, esta divisão dedicou a maior parte do seu tempo, ou cerca de 80% do mesmo, a pesquisas sobre organização relativa ao Estado-Maior e serviços administrativos das forças suecas de defesa, isto é: regimentos e outras unidades do Exército, Artilharia Costeira, Marinha e Aeronáutica.

A Divisão de Serviço Civil consiste em 23 funcionários especializados em organização trabalhando em seis seções diferentes a fim de realizar pesquisas nesse setor nas varias repartições do Serviço Civil. Estes funcionários e seus assistentes nas diversas seções são em geral especialistas em serviço administrativo e burocrático, se bem que em algumas seções existam também especialistas em questões relativas à técnica de "O e M". A investigação de um departamento é realizada pela seção que se suponha seja a mais indicada para essa tarefa. Devido ao fato acima mencionado de que o Departamento, no começo de sua existência, dedicou durante alguns anos a maior parte do seu tempo à organização militar, não foram ainda realizadas as pesquisas sobre organização em grande parte das repartições públicas. Penso, finalmente, que o objetivo é que cada seção se especialize em determinadas repartições do governo, tendo em vista o mesmo princípio seguido pela Divisão de "O e M" do Tesouro Britânico.

Além das seções acima mencionadas há uma seção destinada a cursos de treinamento e serviço de informação.

REALIZAÇÃO DA PESQUISA SOBRE ORGANIZAÇÃO DE UM DEPARTAMENTO OU REPARTIÇÃO

O órgão de "O e M" fornece duas formas de serviço de "O e M" para as diversas repartições do governo.

1. Uma pesquisa sistemática da organização e métodos de uma repartição como um todo e das várias divisões e seções em que se subdivide.

2. Orientação sobre pequenos problemas relativos a novas funções ou atividades ampliadas.

A pesquisa sistemática é sem dúvida a melhor maneira de sugerir melhoramentos e possibilidades de diminuir o custo da operação, pois obtém-se um quadro completo do departamento e pode-se estabelecer ao mesmo tempo a relação entre todo o trabalho dos diversos funcionários.

Para as pesquisas sistemáticas é planejado previamente um amplo programa que abrange um período de cerca de dois anos à frente e mostra em que ordem devem ser efetuadas as pesquisas. Com o atual quadro de funcionários do Departamento de Organização a primeira pesquisa compreendendo todo o Serviço Civil será terminada somente dentro de alguns anos. O programa mais importante é preparado em íntima cooperação com

o Ministério da Fazenda que possui sempre uma melhor idéia global das várias funções do governo.

A melhor maneira de se iniciar uma pesquisa sistemática num órgão do governo é, segundo nossa experiência, realizar uma pesquisa preliminar abrangendo tôdas as divisões e subdivisões da unidade, por intermédio do chefe da seção encarregada da pesquisa total auxiliado por um ou mais assistentes. O estudo preliminar proporcionará um bom conhecimento geral das atividades da unidade e dará também uma idéia do funcionamento do serviço nos vários setores e dos principais problemas a serem resolvidos, possibilitará calcular o alcance da pesquisa total a ser realizada — o número de dias de trabalho necessários, determinar o gênero de conhecimento especializado necessário para efetuar uma pesquisa detalhada nas diferentes partes da organização, decidir qual a ordem mais adequada para esta investigação. O grupo a cargo da pesquisa é em geral composto do chefe de seção e um ou mais dos seus assistentes, e também um ou mais dos funcionários da repartição onde se realizar a pesquisa. No caso de ser necessário um experto com um conhecimento especial que não possa ser fornecido pela repartição em questão ou pelo Departamento de Organização, pode ser procurado fora, como em empresas privadas ou consultores. Quando, por exemplo, foi realizada uma pesquisa pelo Departamento de Organização para a Administração de Prisões, consultou-se um proeminente experto a respeito de problema agrícola que surgia em conexão com algumas prisões.

O programa da pesquisa total é elaborado em íntima cooperação com o chefe da repartição em questão e tem que ser aprovado por ele antes de se iniciar o trabalho. Um funcionário de categoria dêsse órgão é geralmente designado para atuar na qualidade de oficial de ligação para os diversos problemas que surgirão durante a pesquisa e que não são suficientemente importantes para serem submetidos ao próprio chefe. É da maior importância manter, durante toda a pesquisa, íntima cooperação entre o grupo de trabalho e os principais funcionários da repartição de que se trata pois este é o único meio de se chegar ao resultado esperado.

Durante a pesquisa colhe-se toda a informação necessária referente ao trabalho de cada divisão e cada seção e também de cada empregado. Em alguns casos torna-se aconselhável pedir a alguns funcionários do quadro descrições por escrito das suas respectivas funções. Tais descrições devem consistir em uma lista detalhada de tôdas as tarefas de cada empregado classificadas de acordo com sua ocorrência, seja diária, semanal, mensal, etc. Pode-se obter informação adicional sobre o trabalho por meio de dados estatísticos relativos à quantidade média de tarefas diárias, semanais, etc. e até que ponto certas tarefas são periódicas. Devem ser estudadas tôdas as formas usadas no trabalho junto com outros acessórios, tais como máquinas de escritório, arquivos, etc. e o arranjo dos lugares de trabalho. Entrevistam-se

chefes e empregados e estuda-se o método e tempo para tarefas de determinado volume. Fazem-se organogramas mostrando como as diversas funções passam de um empregado para outro, tratando-se o material gráficamente e fazendo-se também estatísticas do mesmo. Não é possível naturalmente, descrever, numa monografia como esta, toda a técnica da realização de uma pesquisa porque, como é do conhecimento de todos que se ocupam num trabalho dessa natureza, uma pesquisa não consiste apenas numa questão de conhecimento técnico, mas é sobretudo uma questão de psicologia e conhecimento e experiência em cooperar com outras pessoas.

À medida que o trabalho progride preparam-se relatórios provisórios mostrando a situação atual e sugerindo melhoramentos. Muitas vezes pode ser aconselhável fazer um primeiro relatório sobre a repartição compreendendo apenas a pesquisa preliminar e sem apresentar sugestões.

Quando está pronto um relatório provisório completo com recomendações, os membros da repartição são convidados a comentá-lo. Muitas das sugestões podem ter sido postas em prática enquanto se fazia a pesquisa, em cooperação com o chefe de uma seção ou de uma divisão.

O relatório final da pesquisa de uma repartição tem que ser sempre aprovado pela Junta de Diretores do Departamento de Organização. Uma cópia do relatório é submetida ao Ministério do órgão em questão e também ao Ministério da Fazenda.

RECOMENDAÇÕES USUAIS SOBRE SERVIÇO ADMINISTRATIVO E BUROCRÁTICO

Não é possível, no espaço reservado a esta monografia, dar exemplos detalhados de pesquisas sobre organização e seus resultados. Serão mencionados, porém, a seguir, alguns dos pontos mais comuns sobre os quais se pode apresentar sugestões, sobretudo no que se refere a serviço de escritório.

1. Funcionários altamente qualificados gastam seu tempo integral ou parte dele em trabalhos que não exigem seu treinamento especializado e sua experiência, pois são tarefas completamente, ou em parte, da rotina e poderiam, portanto, ser satisfatoriamente executadas por empregados menos qualificados e percebendo salário mais baixo; no primeiro caso pode-se dizer que seria atrelar cavalos de corrida a carroças.

2. Os grupos de trabalho de uma repartição (seções ou subseções) são geralmente muito pequenos para que se possa fazer uma divisão de trabalho econômica e eficiente. Isto pode, muitas vezes, ser remediado combinando-os em grupos maiores.

3. Diversas divisões e seções realizam, muitas vezes, trabalhos que poderiam ser centralizados em determinados grupos de serviço a fim de ser utilizado por várias divisões ou seções. Este

princípio pode por exemplo ser aplicado a certos tipos de contabilidade, datilografia, estatística, cálculo e protocolo. As vantagens evidentes da centralização, entre outras, são: possibilidade de aumento da mecanização, melhor divisão do trabalho e maior eficiência devido a especialização, maior competência dos chefes de grupos de serviço, economia de espaço, etc.

4. A divisão de responsabilidade está mal equilibrada entre as diversas categorias de funcionários de uma organização. A responsabilidade por assuntos de natureza insignificante recai, às vezes, em grande parte, sobre o primeiro posto de uma organização, tomando desta maneira o tempo de um funcionário que é altamente qualificado e recebe salário muito alto para tratar de assuntos dessa natureza. Em certos casos, estas condições são devidas a regras e regulamentos existentes que devem então ser modificados. E' desperdício atirar em pardais com uma espingarda grande.

5. Muitas vezes há rotinas desnecessariamente complicadas e incômodas para o andamento de assuntos simples e menos importantes. E' como usar escadas em vez de elevadores.

6. Há com frequência trabalho desnecessário, na forma de relatório, estatísticas, registro de casos, etc., ocasionado, às vezes, pelo fato de estarem ainda em vigor regulamentos obsoletos.

7. Muitas vezes há duplicação de trabalho nas diversas seções ou divisões de uma repartição ou entre diferentes repartições.

8. O serviço de contróle e revisão de contas não está adaptado do modo mais indicado ao assunto a ser controlado mas é realizado com mais minuciosidade e formalidade do que é necessário, considerando a importância do assunto em questão.

9. O quadro de funcionários de uma repartição não é às vezes suficiente para fazer face a um acúmulo de serviço que ocorre apenas periodicamente, de modo que a operação normal é muito dispendiosa. A dona de casa não cozinha para Natal o ano todo.

10. Os formulários não são, muitas vezes, projetados de acordo com as condições modernas. Fazendo-se outros formulários poder-se-á obter considerável economia de tempo no seu preenchimento e andamento.

11. Em muitos casos, economias adicionais decorrerão de maior mecanização, equipamento de escritório mais adequado e melhoramentos nas condições físicas em que o trabalho é realizado.

SERVIÇO DE CONSULTA SECUNDÁRIA

E' quase sempre aconselhável que o chefe de uma repartição consulte o órgão central de "O e M" em relação a novas funções ou extensão de atividades. Num determinado caso certo departamento havia calculado um quadro de 10 funcionários para se encarregarem de um novo tipo de

serviço. Depois de se projetar novamente a organização e métodos, verificou-se que 5 funcionários eram suficientes para executar o serviço. Outro exemplo de consultas secundárias são os casos de emergência ocasionados por maior acúmulo de trabalho.

E' também fornecido um serviço geral de consultas com relação a determinados tipos de trabalho que são executados na maioria dos departamentos governamentais. Antes de se prestar esses serviços realiza-se uma investigação mais ou menos extensiva, que pode abranger a folha de pagamento ou o método de contabilidade, organização da correspondência, sistemas de registro e arquivo, serviço de mensageiro, organização de material, etc. Apesar dessas consultas secundárias serem, em muitos casos, importantes, elas se relacionam somente com partes locais menores da organização de uma repartição, de modo que não oferecem grandes possibilidades de melhorar a parte maior ou a parte principal da organização. Quando o número de funcionários foi substancialmente aumentado na Divisão de Serviço Civil do Departamento de Organização, durante os dois últimos anos, deu-se especial atenção às investigações sistêmicas.

PESQUISAS, INFORMAÇÃO E TREINAMENTO

Foram recentemente centralizadas numa seção especial do Departamento de Organização as seguintes funções:

1. Pesquisa e standardização no setor do serviço de escritório.
2. Serviço de informação.
3. Treinamento.

PESQUISA E STANDARDIZAÇÃO DO SERVIÇO DE ESCRITÓRIO

As atividades de pesquisa dizem respeito, principalmente, às máquinas de escritório, mas também ao estudo comparativo do tempo de trabalho de operações de caráter fundamental de uma repartição. No serviço de standardização é mantido contato direto com a Comissão Sueca de Standardização através de membros de alguns dos seus comitês, principalmente no campo de escritório.

SERVIÇO DE INFORMAÇÃO

Este serviço é, em grande parte, relativo a máquinas e equipamento de escritório, contróle de formulários e sua finalidade e publicações no campo de administração. O serviço é ao mesmo tempo interno e externo. Está planejada uma publicação periódica que ainda não foi porém iniciada. Sua finalidade é publicar artigos de interesse geral e exemplos valiosos para os órgãos governamentais sobre transformações e desenvolvimentos no setor de organização, decorrentes de um trabalho de "O e M" em repartições com unidades próprias de "O e M" ou em cooperação com

o Departamento de Organização. O Boletim de "O e M" publicado pela Divisão de "O e M" do Tesouro Britânico, é um excelente exemplo desse gênero de publicação, mas a nossa, provavelmente, não será impressa em número suficiente para tornar possível apresentar a alta qualidade do citado boletim.

TREINAMENTO

Foram organizados diversos cursos sobre o trabalho de "O e M", com uma duração de cerca de 3 semanas, geralmente, com conferências sobre a técnica de "O e M" e máquinas e equipamento de escritório; a maioria dessas conferências são realizadas por funcionários do Departamento de Organização, algumas porém por conferencistas de fora. Durante o curso, organizam-se também demonstrações práticas com discussões.

Foram também criados cursos especiais sobre projeto e controle de formulários, com a duração de 3 semanas, igualmente. Estes cursos são destinados aos funcionários das várias repartições que lidam sobretudo com questões relativas a formulários.

Organizaram-se ainda cursos especiais para funcionários que mantêm o contato entre uma repartição e o Departamento de Organização, dos quais há um ou mais em cada órgão. Estes cursos tratam de assuntos administrativos de caráter mais generalizado e de técnica de "O e M".

Funcionários de repartições com órgão próprio de "O e M" que seguiram os referidos cursos adquirem maior experiência estagiando por algum tempo no Departamento de Organização, ganhando assim experiência prática antes de assumir novas funções.

Logo que foi iniciado o trabalho de "O e M" no Serviço Público, não havia no governo pessoas experimentadas neste setor. Os principais expertos nos campos administrativo e técnico do comércio e da indústria foram contratados. Foi-se formando, gradualmente, um quadro de assistentes experimentados e chefes de serviço por meio de treinamento adequado de funcionários do governo. Atualmente, todos os funcionários do Departamento de Organização são treinados dentro da própria unidade. Para um órgão central de "O e M" é da maior importância que os salários e possibilidades de promoção sejam de modo a atrair homens de qualidade, pois disso dependem em grande parte os resultados do trabalho de "O e M" — técnica e psicologicamente e, portanto, economicamente. Ainda há, na Suécia, considerável procura por parte das empresas privadas de expertos desta natureza. O Departamento de Organização perde, por conseguinte, uma média de 20% do seu quadro de funcionários, anualmente.

Nossa experiência tem comprovado que a melhor educação teórica prévia para o trabalho de "O e M" no setor governamental é, em geral, um diploma de uma faculdade de ciências administrativas, porque o "trainee" já adquiriu então o ponto de vista econômico fundamental, tão impor-

ante para este tipo de trabalho. No entanto, em muitos casos, tivemos sorte com funcionários do serviço civil que não possuíam o referido diploma.

Descobrimos ser também de grande importância contar com alguns diplomados de institutos de tecnologia no nosso quadro de funcionários porque muitos órgãos governamentais e serviços públicos possuem funções e problemas de racionalização de natureza mais técnica. Estes técnicos diplomados que, devido também ao treinamento, têm um ponto de vista econômico fundamental e algum conhecimento de contabilidade tornaram-se, em geral, bons expertos em organização administrativa, depois de um período relativamente curto.

VANTAGENS E DESVANTAGENS DE UM ÓRGÃO DE "O E M" QUER SEJA CENTRAL OU DEPARTAMENTAL

Estas vantagens e desvantagens foram tão bem apresentadas pelo Sr. ARNOLD MILES em "Departamentos Centrais de "O e M", o Que Fazem e o Que São", que me limito a citar deste trabalho o seguinte:

"1. A mais importante destas vantagens é sem dúvida o *tempo*. O homem que trabalha durante horário integral em organização e métodos pode concentrar toda sua atenção no sistema sob o qual é realizado o trabalho submetido a revisão sem ser interrompido ao ser o técnico ou supervisor obrigado a dirigir o serviço.

"2. *Independência*: o homem que trabalha em organização e métodos está fora da hierarquia, de modo que é livre para estudar transformações sem a inibição dos possíveis efeitos destas mudanças no seu *status* pessoal. Não há necessidade de que seja intimidado, como talvez o fôsse pelo pensamento de que a crítica possa refletir sobre o quadro de funcionários, superiores ou inferiores, com os quais tem que trabalhar.

"3. Esta vantagem que é complemento da segunda é o *ponto de vista objetivo*. É difícil para o funcionário encarar objetivamente o trabalho com o qual está comprometido e considerar a possibilidade de transformar um sistema com o qual viveu diariamente durante anos. Ele se inclinará, porém, principalmente quando se encontrar sob pressão, a concentrar-se, em atingir seus objetivos sem levar em consideração o quanto podem ser desnecessariamente elaborados e dispendiosos os meios por ele empregados. Por outro lado, o homem que trabalha em organização e métodos não é sobrecarregado pelos hábitos que embarçam o funcionário e concentrará toda sua atenção principalmente em conseguir que as finalidades do último sejam atingidas com menor esforço.

"4. O homem que trabalha em horário integral em organização e métodos traz *maior experiência* ao estudo dos problemas administrativos. Deve-se afastar a idéia de que ele possua segredos profissionais não compartilhados por outros: não há mistério algum acerca de organização e métodos e não é de se esperar que houvesse. No entanto, o especialista em organização e métodos tem a opor-

tunidade de adquirir, na própria natureza das coisas, vasta experiência de problemas de administração e meios de resolvê-los, podendo basear-se no seu conhecimento para solucionar o problema imediato que enfrenta. Isto lhe oferece uma vantagem sobre o administrador médio, que, como foi dito anteriormente, tem pouco tempo ou oportunidade para estudar de perto o sistema com que ele mesmo opera e, por conseguinte, para examinar o dos outros.

“5. Do mesmo modo, o experto em organização e métodos tem a vantagem do *ponto de vista geral*. Durante os seus estudos ele pode e na verdade deve verificar como se enquadra o setor sob inspeção no quadro geral das atividades de toda a organização da qual está estudando uma parte. Por outro lado, o administrador, devido à falta de tempo e de oportunidade já mencionada, raramente tem oportunidade de adquirir um conhecimento suficiente sobre alguma coisa a não ser o setor que lhe diz respeito.

“Há desvantagens inerentes à posição do técnico especializado em organização e métodos que se opõem às vantagens indicadas anteriormente. Ele não é responsável pela realização das sugestões que apresenta e pelo sucesso das operações em estudo. Os responsáveis são os funcionários que executam o trabalho. Por esta razão o serviço de organização e métodos consiste em aconselhar, tendo o especialista em organização e métodos uma responsabilidade especial que consiste em convencer a pessoa responsável pelas atividades sob revisão que as sugestões de organização e métodos são razoáveis e práticas e não exigem sacrifícios, de coisa alguma que seja indispensável. O teste decisivo para todo o trabalho de organização e métodos é que seja aceito pelo operador. No caso contrário, ele rejeita as sugestões ou aceita-as obrigado, pondo-as em prática com tal relutância que provavelmente ocasionará seu fracasso.

“Outra desvantagem que o especialista em organização e métodos sofre é que, normalmente, ele não tem experiência do trabalho que está revisando. E’ portanto obrigado a começar o estudo da organização procurando saber qual é sua finalidade e quais as atividades empreendidas a fim de alcançá-la. Esta desvantagem torna-se muitas vezes proveitosa: obriga os funcionários com quem ele procura obter a informação a fazer uma pausa e reconsiderar e definir o objetivo do seu trabalho assim como examinar criticamente as atividades a que se dedicam. Isto poderá servir para diminuir o valor de muitas idéias tidas anteriormente como boas.”

O TAMANHO MÍNIMO QUE DEVE TER UMA REPARTIÇÃO A FIM DE MANTER UM ÓRGÃO PRÓPRIO DE “O E M”

Uma questão de grande interesse é, como mencionamos anteriormente, qual o tamanho mínimo de repartições governamentais a que se deve descer para criar seções mais ou menos completas

de “O e M”. Será de grande importância para mim conhecer a experiência de outros países a esse respeito. Apresentarei, de início, alguns dos meus próprios pontos de vista sobre o assunto em questão.

Na minha opinião, pode-se descer mais em tamanho nas empresas privadas do que nos órgãos governamentais para instituir economicamente seções próprias de “O e M”. Nas empresas privadas, via de regra cada banco, companhia de seguro ou outra organização com trabalho de escritório que emprega duzentas pessoas, ou mesmo menos, deveria ter esta seção de “C e M” e consultar expertos de fora apenas em casos excepcionais. Acho, porém, que nas repartições governamentais, em que há um órgão central de “O e M”, o número de empregados deveria ser consideravelmente mais elevado. De acordo com meu ponto de vista, uma seção separada de “O e M” numa pequena seção administrativa teria sua eficiência impedida principalmente pelas seguintes razões :

1. O chefe de uma repartição regular do governo não tem um balanço dos lucros e perdas porque os serviços não são prestados à base de determinado preço. Não há renda de vendas com o qual se possa comparar o custo da operação, e não há margem de lucro que possa ser utilizada como limite. Não existe, por conseguinte, um verdadeiro incentivo para se conservar o custo baixo, o que é tão eficaz nas empresas privadas.

2. O chefe de um órgão governamental, assim como outros funcionários de alta categoria, não possui, em geral, conhecimento econômico teórico ou prático. Por esta razão não são geralmente “cost-minded”, como necessariamente devem ser todos os chefes de vendas, de produção, de finanças, etc. de empresas privadas. Os funcionários públicos, apesar de demonstrarem capacidade nos seus respectivos campos, são, em geral, juristas, estatísticos, oficiais militares, cientistas, etc., e não tiveram, portanto, a mesma possibilidade de adquirir um ponto de vista econômico.

Um funcionário de categoria mais elevada ao invés de desejar reduzir o custo de operação, deseja ao contrário, em muitos casos, expandir seu domínio de ação e tornar-se ainda mais importante. Um funcionário pensa, em geral, que quanto maior o número de empregados controlados por ele, mais importante será considerado seu próprio cargo, e, por conseguinte, seu salário será futuramente calculado numa base mais alta.

3. A segurança de um cargo 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, já que não pode ser demitido, poderá, antes de atingir a idade de aposentadoria, recusar-se a realizar determinadas modificações na organização se estas modificações são contrárias aos seus desejos pessoais, num desafio a seus superiores.

Os fatores acima mencionados ocasionam certa resistência à economia do trabalho, que é,

em geral, mais difícil de ser vencida por um especialista de "O e M" que é, ele próprio, empregado na repartição em questão. Temos tido experiência que, quando um funcionário é designado para realizar um trabalho de "O e M" dentro de sua própria repartição, ele é inclinado, na maioria dos casos, a não ser suficientemente enérgico ao procurar vencer a resistência dos seus superiores, seus colegas e as associações de funcionários. Naturalmente, pensa em primeiro lugar nas suas próprias possibilidades de promoção e abandonará, portanto, as sugestões para melhoramentos — ainda que tenham partido em grande parte dele mesmo — de preferência a tentar fazê-las passar, se dêste modo arriscaria sua popularidade. Observa-se este caso sobretudo quando os melhoramentos levam a reduções no quadro de funcionários — e geralmente esta é a única maneira de se realizar economias no trabalho administrativo.

O órgão central de "O e M" tem grande vantagem no que se refere aos motivos ventilados anteriormente porque seus expertos não dependem de nenhuma repartição que possa ser submetida a investigação. O órgão central de "O e M" tem ainda as seguintes vantagens:

1. O conhecimento e experiência da técnica de "O e M" são, como se sabe, fundamentais para as sugestões sobre melhoramento e economias decorrentes de uma investigação sobre organização. Os resultados dependem, em primeiro lugar, da competência da agência de "O e M" que dirige a pesquisa. Um órgão central de "O e M" com experiência de todo o governo e com seus especialistas tem grandes vantagens sobre outros órgãos de "O e M" neste particular. Seu trabalho deve, por conseguinte, consumir menos tempo.

2. Quando nosso Departamento de Organização termina a pesquisa numa repartição pública, apresenta sempre um relatório final ao ministério a que está afeta a referida repartição e ao Ministério da Fazenda, o que constitui, sob o ponto de vista psicológico, uma vantagem que não possui uma agência de "O e M" dentro de uma repartição.

Em 1949, durante minha visita à Divisão de "O e M" do Tesouro Britânico, em Londres, o Sr. JOHN R. SIMPSON, seu conhecido Diretor, e outros membros falaram-me sobre sua experiência a este respeito. Dentre cerca de 100 ministérios, departamentos e outros órgãos britânicos, 18 possuem seções próprias de "O e M". Nenhum destes possuía um quadro de funcionários inferior a 8.000. Anteriormente, havia órgãos, como o Ministério da Educação e o Ministério do Interior que contavam com cerca de 3.000 funcionários cada um. Chegou-se à conclusão, porém, que estes ministérios eram muito pequenos, de modo que as seções de "O e M" que deles faziam parte foram eliminadas.

Seria muito interessante para mim saber se há alguma experiência especial de outros países sobre esse particular.

RESULTADO DO TRABALHO DE "O e M" NO GOVÊRNO SUECO

Não é possível, numa monografia como esta, apresentar exemplos detalhados de pesquisas sobre organização e seus resultados.

Posso informar, porém, que foi realizado um trabalho extenso referente à questão de racionalização do estado-maior e organização administrativa em unidades militares, graças ao grande interesse demonstrado pelo Supremo Comando e pelos chefes das diversas armas.

Pode-se, pois, mencionar que foram realizadas pesquisas para um regimento do Exército nos seguintes setores: organização administrativa do regimento, batalhões e companhias e outros corpos; organização de depósitos para todo o material, como intendência, armas, munições, etc., conservação dos edifícios e quartéis, serviços médicos, etc. Depois destas pesquisas tornou-se possível reduzir de 244 para 197 ou de 19,31% do pessoal de todo o estado-maior e dos serviços administrativos do regimento de infantaria submetido em primeiro lugar a revisão. Desde então têm sido realizadas pesquisas semelhantes em outras unidades militares. Os comandantes de regimentos evidenciam seu interesse pela reorganização considerando que se tornou mais fácil dirigir seu estado-maior e seus serviços administrativos depois da pesquisa; por este motivo um comandante de regimento acolhe bem antecipadamente, qualquer visita de representantes do Departamento de Organização.

Realizou-se experiência semelhante em outros setores militares e no serviço administrativo civil, apesar da percentagem de economias não ser tão grande como a que mencionei acima.

FATORES DE ÊXITO NO TRABALHO DE "O e M"

O Sr. SIMPSON escreveu interessante artigo sobre o "Trabalho de "O e M" nos Órgãos do Governo Britânico", na Revue Internationale des Sciences Administratives, N.º 2, de 1951. O que ele diz, sob o título: "Fatores de Êxito no Trabalho de "O e M" expressa claramente minha opinião a respeito dos requisitos necessários ao êxito do trabalho de "O e M" em qualquer governo. De modo que resumo a seguir o ponto de vista do Sr. SIMPSON:

O fator mais importante consiste nas decisões tomadas periodicamente pelo Governo a fim de desenvolver o trabalho de "O e M", sendo estas decisões obrigatórias em todos os Ministérios. O apoio e estímulo prestados pelos altos funcionários dão considerável impulso à criação de um serviço de "O e M".

Apesar de o trabalho de "O e M" ser uma função especializada, não se deve procurar apresentá-lo como ciência esotérica porque é nada mais do que o emprêgo de bom senso. Baseado na experiência e no conhecimento, adapta as melho-

res formas de organização e os métodos mais eficazes às necessidades peculiares de um departamento.

Nem tôdas as investigações produzem resultados substanciais e "O e M" não deve subentender que mudar seja necessariamente melhorar. Uma recomendação para realizar uma reorganização ou para introduzir novos métodos deve ser apoiada por evidência marcante que demonstre que a modificação é, sem dúvida, aconselhável. Além disso, a demonstração dos lucros obtidos com a alteração deve sobrepor-se as vantagens em deixar as coisas como estão. Um funcionário de "O e M" não deve ser obrigado a apresentar recomendações especiais em cada estudo que realize. Não deve haver hesitação em reconhecer o bom funcionamento de uma repartição onde haja muito pouco ou nada errado no que se refere a organização e métodos.

Grande parte do êxito de um funcionário de "O e M" consiste no tato com que êle realiza seu estudo e sua habilidade em recomendar as mudanças. Uma característica comum de um chefe administrativo consiste em ser sensível no que diz respeito a organização e métodos.

E' de grande importância conseguir a cooperação dos funcionários de tôdas as categorias de uma repartição sob estudo. A investigação não deve ser uma inspeção levada a efeito com o fito de encontrar erros, nem dar a impressão de pôr os funcionários sob julgamento. Muitas vêzes os funcionários têm idéias para colaborar e é importante que sejam estimulados a apresentá-las, pois sua cooperação é vital. Mas só poderá ser conseguida se a investigação é levada até ao seu nível de trabalho e se êles têm oportunidade de ver o que está sendo feito e, na maneira do possível, como está sendo feito.