

Como foi Estabelecido o Serviço de "O e M" no Ceilão

W. A. R. WEBSTER

(Trad. de Alberto Abreu Chagas)

Publicado no "O e M Bulletin", Vol. 8, N.º 6, Dezembro de 1953

PRETENDE êste pequeno artigo mostrar como foi estabelecido no Ceilão um serviço de O e M e descrever algumas das experiências com que foi pôsto em funcionamento. Talvez seja prematuro expressar confiança no êxito do novo serviço e avaliar os resultados por êle produzidos na vida burocrática do Ceilão. Assim, espera-se obter do atual diretor do O e M, dentro de um ano, um artigo que traga o exame do assunto a uma fase mais avançada.

APRECIÇÃO DA NECESSIDADE DE "O e M"

O Ceilão tornou-se país independente em 1947, com um governo ministerial responsável no lugar do antigo regime colonial. O processo de "ceilonização" do serviço público (começado anos antes, no período de transição para a independência) está na atualidade quase completado; ao mesmo tempo, foram impulsionadas as atividades de desenvolvimento e várias tarefas novas e complexas premiram o serviço público cingalês. O Ministro da Fazenda reconheceu que o Tesouro poderia ser vantajosamente reorganizado e fortalecido. Vira exposições sôbre O e M, feitas por pessoas de renome, tais como R.G. Casey, da Austrália, e chegara à conclusão de que os serviços de O e M teriam eficaz utilização para os propósitos que trazia em mente. Por fim, o Primeiro Ministro, Mr. Senanayake, dirigiu-se em 1949 ao Secretário de Estado das Relações do "Commonwealth", solicitando o auxílio do Governo de Sua Majestade para a introdução de O e M no Ceilão.

Houve, a seguir, um entendimento com o Tesouro Britânico e, em começos de 1950, um grupo de funcionários, composto dum Subsecretário encarregado dos assuntos de O e M no Ministério de Abastecimento, e dois funcionários da Divisão de O e M do Tesouro, foi convidado para um estágio de um mês, mais ou menos, no Ceilão a fim de dar parecer sôbre:

1.º) os princípios gerais em que se baseia o emprêgo de O e M para a eficiência da administração;

2.º) a organização necessária para tornar efetiva a aplicação desses princípios no Ceilão;

3.º) o recrutamento e treinamento do "staff" de O e M;

4.º) o programa de trabalho da projetada Divisão de O e M.

Além disso, a equipe recebeu a incumbência de executar uma ou duas tarefas específicas de O e M, durante o estágio, a título de demonstração prática, bem como de aconselhar o Ministro da Fazenda sôbre certos aspectos da implantação dêste serviço e apreciar outros problemas que porventura se apresentassem no curso da estada.

Êsse grupo exploratório chegou ao Ceilão em fevereiro de 1950. A parte mais importante de sua missão era a de explicar a todo mundo a maneira de operar de O e M e, em face das reações observadas, avaliar a extensão do interesse pela introdução do sistema. Reconhecia-se que a atividade de O e M não teria êxito se apenas contasse com a apoio de alguns entusiastas. Para gozar de condições adequadas, a respectiva unidade devia ser destacada como "staff" de primeiro nível, estabelecida firmemente por vários anos e utilizada com plena avaliação das suas possibilidades. Dessa maneira, o conceito do O e M havia que conquistar larga aceitação e, para êsse fim, foram preparadas diversas visitas aos Ministros e altos funcionários.

Pouco esforço foi necessário para convencer o Primeiro Ministro e alguns Ministros principais, do valor do O e M. Êles concebiam que valia a pena destacar alguns funcionários para estudar problemas de organização e métodos no serviço público, a fim de poder dar assistência prática aos funcionários departamentais. Mas, nas palestras com outros Ministros e altos funcionários, fêz-se preciso acentuar o papel consultivo do O e M, devido a suspeita de que se tratasse de "agente investigador" sob o comando do Tesouro. Pareceu necessário, também, guardar modéstia a respeito do valor do O e M e esclarecer que parte da sua contribuição seria a longo prazo, i.e., que algumas das suas indicações não podiam produzir resultados imediatos, mas valeriam, sobretudo, para atrair a atenção sôbre problemas e apresentar-lhes a solução.

Após muitos debates, tornou-se evidente que um importante setor da opinião era favorável ao

estabelecimento duma unidade O e M, e a ensinar-se à mesma a experimentação apropriada, tendo o grupo exploratório feito recomendações em conformidade. O relatório preparado para o Governo cingalês incluiu um capítulo sobre os propósitos e a natureza da organização e métodos e uma explicação das atividades de O e M em efetiva operação. Deu também parecer sobre:

1.º) as funções, organização e localização da nova unidade proposta (os prós e contras das unidades O e M departamentais e centrais foram considerados, recomendando-se uma unidade central, localizada no Tesouro);

2.º) a amplitude da unidade O e M, sua gradação como *staff* e sua organização interna (fêz-se a recomendação de que o *staff* tivesse um total de 10 a 12 pessoas e de que houvessem duas ou três equipes de agentes de O e M, operando sob as ordens dum chefe administrativo graduado);

3.º) o método de recrutamento e treinamento do *staff* da unidade (recomendando-se que se obtivesse o *staff* do O e M mediante assistência ao serviço público cingalês; foram descritos o tipo de agente desejado e as qualidades a êle necessárias e sugeridas as medidas de seleção);

4.º) o campo de ação do O e M e o programa para o primeiro ano ou para os primeiros dois anos.

Os relatórios sobre as tarefas demonstrativas realizadas durante o estágio foram incluídos como apêndices.

O LANÇAMENTO DE UMA DIVISÃO DE "O e M"

O Governo cingalês aprovou o relatório, tendo sido proposta aos dois oficiais do Tesouro Britânico a prestação de assistência ao serviço público do Ceilão por um período de dois anos, na qualidade de Diretor e Diretor-Adjunto respectivamente. Consistiria o seu trabalho em prestar assistência à criação de uma nova unidade O e M, dentro dos moldes esboçados no relatório. Pouco depois foi selecionado e nomeado Diretor-Adido o funcionário cingalês que teria de chefiar a unidade, logo enviado à Inglaterra para um curso de 6 meses de treinamento em O e M. O Diretor e o Diretor-Adjunto chegaram ao Ceilão em junho de 1951 e, com o Diretor-Adido, integraram o núcleo da unidade.

Cingiu-se a primeira tarefa ao recrutamento do *staff* O e M. Anunciaram-se as vagas para as diversas classificações, informações especiais foram obtidas e os candidatos trazidos à presença duma comissão selecionadora. O pessoal administrativo graduado mostrou-se uma fonte escassa, apresentando-se somente uns poucos candidatos dêste ramo, mas verificou-se a possibilidade de ampla escolha nas funções de contabilidade e entre as principais classes dos serviços de escritório. Nove servidores, ao todo, dois de adminis-

tração, quatro de contabilidade e três de escritório, foram escolhidos e admitidos na nova unidade, em grupos de 2 a 3, com poucos meses de intervalo dum grupo a outro.

O TREINAMENTO EM "O e M"

Cada elemento recrutado para a atividade de O e M submeteu-se a um curso formal de treinamento, com a duração de quatro semanas, pausado segundo os cursos O e M do Reino Unido. A circunstância de nunca haver mais de 3 ou 4 pessoas, a serem instruídas a um só tempo, permitiu dedicar-se boa dose de atenção particular a cada uma e orientar eficazmente suas leituras. Na verdade, o treinamento constituiu um período de muito intensivo trabalho e estudo para todos. Ao terminar-se o curso, cada funcionário treinado ficou adido, por algum tempo, a um dos Diretores. Cabi-lhe, com seus conhecimentos adquiridos, dar assistência ao respectivo Diretor, recolher dados (sob direção) em campos bem definidos, fazer análises etc. Mais tarde, sob a supervisão de cada Diretor, atribuiu-se ao exercitado um pequeno trabalho de métodos, a ser por êle realizado sob sua própria responsabilidade.

Reuniram-se em uma "Conferência de Relatórios" todos os comentários de proposições. No primeiro ano, a maioria dos trabalhos relacionados, as indicações feitas por qualquer dos Diretores e as conferências de relatórios, foram logo aplicadas como exercícios de treinamento. (Além do seu valor para treinamento, constituíram êsses trabalhos uma útil "caixa de ressonância" da aceitabilidade das recomendações, em face das condições locais).

Seis meses depois do recrutamento, mais ou menos, os novos agentes de O e M, em sua maioria, revelaram-se, individualmente, capazes de resolver proposições e, desde que o maior número dêles adquiriu completa destreza, estendeu-se o programa de empreendimentos da Divisão.

ESPECIFICAÇÃO DO TRABALHO DE "O e M"

Desde o começo, empenharam-se os três Diretores, com decisão, no trabalho de especificação, interrompendo-o apenas para recrutar e treinar novo *staff*. Parecia indispensável adaptar-se, o mais depressa possível, as técnicas inglesas de O e M às práticas locais, a fim de poder-se ensinar O e M no idioma local e, tanto quanto viável com exemplos locais. Demais, não havia dúvida de que, para firmar-se, o sistema O e M teria de ser julgado e aceito em pleno funcionamento. A melhor maneira de atingir o desejado resultado parecia, ser, assim, a produção de bem sucedidas operações. O alcance do trabalho empreendido pela unidade de O e M, durante os dois primeiros anos de atuação foi vasto. O governo local no Ceilão é subdesenvolvido, sendo uma

grande parte dos serviços de caráter local, e.g. as atividades de educação, levada a efeito pelo governo central. O programa da Divisão compreendia uma revisão total dos métodos do Tesouro, dos Ministérios e departamentos de educação e dos escritórios das agências regionais, chamados "kachcheries". Tarefas ainda maiores foram atacadas nos departamentos de Imigração, das Indústrias Algodoeiras, e do Imposto de Renda, tentando-se, também, trabalhos adicionais nos departamentos de Saúde, de Cooperativas e de Alfândegas. Estudou-se o procedimento de rotina do gabinete do Ministro em quatro Ministérios. Prepararam-se exposições sobre vários objetos, e.g. a organização de um projetado órgão de negócios econômicos, iniciando-se, também, estudos atinentes ao trabalho de estabelecimentos e finanças (inclusive questões sobre instrumentos de pagamento e formas de recibo).

Os problemas do Ministério e departamentos de educação e das "Kachcheries" eram substanciais e a revisão continuava ainda quando os funcionários britânicos regressaram. Entretanto, foi apresentado um relatório completo sobre o Tesouro e as recomendações a respeito estão sendo agora satisfeitas.

E' muito alto o grau de centralização dos serviços financeiros e de estabelecimento do Tesouro do Ceilão e foi medida acertada efetuar-se a revisão desse órgão em primeiro lugar. Por um lado, era proveitoso poder-se apresentar o Tesouro na situação de estar tomando "o seu próprio remédio"; por outro lado, facilitou grandemente o trabalho nos departamentos subseqüentes, por ter revelado muitos problemas gerais sobre os quais O e M podia exercer influência.

A revisão dos "Kachcheries" evidenciou um dos mais interessantes problemas. "Kachcheries" são escritórios distritais de funcionários conhecidos como Agentes do Governo. No período colonial, esses agentes governamentais eram diretamente responsáveis perante o governo pela execução de importante trabalho de desenvolvimento da agricultura, bem como pela arrecadação de certas receitas, a execução da lei local e a manutenção da ordem. Como indica sua denominação, agiam e falavam, na sua circunscrição, em nome do governo. Alcançada a independência, a responsabilidade pelas várias tarefas governamentais recaiu nos Ministérios e o papel desses agentes teria de ser modificado. Cedo, porém, tornou-se evidente (especialmente em face da intensificação de trabalhos de desenvolvimento) que as aptidões e influências dos Agentes do Governo não podiam ser dispensadas. A sua atuação tinha, por este motivo, de continuar e um dos objetivos daquela revisão era o de pôr suas atividades em bases administrativas sãs, i.e. delinear o mecanismo para especificação do trabalho de agência, que lhes cabia empreender para os Ministros, e prover à coordenação do conjunto das atividades governamentais nas respectivas áreas,

Em um ou dois casos, verificou-se ser preciso fazer-se muito mais, no tocante ao implemento das recomendações de O e M, do que o usual no Reino Unido; assim, por exemplo, em relação à tarefa no Tesouro, foi necessário colaborar no preparo do primeiro projeto de emenda aos regulamentos financeiros, que incorporou um certo número de recomendações de O e M.

Sobre tôdas as tarefas foram elaborados relatórios formais escritos, sendo que, no princípio, os funcionários cingalêses de O e M reagiram incisivamente contra a disciplina de escrever esses relatórios segundo as normas do Tesouro britânico. Contudo, chegou-se, por fim, a reconhecer que os relatórios escritos eram de grande valia para a correta efetivação do trabalho.

MÁQUINAS DE ESCRITÓRIO

Evidenciou-se, sem demora, que haviam sido adquiridas algumas instalações mecanizadas de escritorio que não funcionavam de modo econômico (e dificilmente se podia esperar que o fizessem). Em consequência, a Divisão do Material do Tesouro baixou uma portaria, no sentido de que nenhuma máquina de escritório podia ser comprada sem a concordância do serviço de O e M. O Tesouro, por seu turno, solicitou ao referido serviço que fizesse o possível pelo melhoramento das existentes instalações mecanizadas. Como resultado, a Divisão de O e M viu-se envolvida em vultoso trabalho suplementar, devido a máquinas de escritório que não estavam em condições de aproveitamento imediato. Ficou patente que numerosas informações, a respeito do uso e eficiência dessas máquinas no serviço público cingalês, teriam de ser reunidas e que seria necessário, também, prover a uma certa especialização das máquinas na Divisão de O e M. Começou-se, então, um censo da maquinaria existente, enquanto um dos agentes cingalêses de O e M foi fazer um curso de mecanização no Reino Unido.

TREINAMENTO NO SERVIÇO PÚBLICO

No relatório inicial apontou-se a absoluta falta de facilidades de treinamento no serviço público do Ceilão e, com o trabalho de O e M, logo vieram à tona os maus efeitos do treinamento inapropriado. Achou-se, por exemplo, que, em muitas repartições, os funcionários novos não recebiam instrução inicial para realizar suas tarefas, mas, ao invés, eram abandonados a sua própria iniciativa e, muita vez, demoravam-se, por isso, largô tempo numa espécie de trabalho de rotina. Além disso, empregados superiores de escritório nenhuma instrução recebiam sobre as técnicas de supervisão. Era tão premente a necessidade de treinamento que a Divisão de O e M, por espontânea deliberação sua, decidiu realizar uma série de leituras para os recém-admitidos em dado Departamento e organizou um curso de treinamento

para os supervisores dêsse mesmo órgão. Apraz constatar que, ao fim de dois anos de existência do O e M, foi nomeado um Agente de Treinamento, atribuindo-se à Divisão de O e M o encargo da execução dêsse objetivo. O treinamento sistemático está atualmente em pleno funcionamento e será estendido gradativamente a todo o serviço público.

INFLUÊNCIA DO SERVIÇO DE "O e M" NOS PROBLEMAS DE INSTALAÇÃO E CONEXOS

Estudos sôbre a atribuição de deveres e o exame de métodos e práticas de trabalho induziram, por vêzes, o serviço de O e M a tentar exercer influência sôbre matérias que estavam realmente no campo da instalação. Questões, como falta de definição dos deveres das classes (dando lugar à existência de trabalho de desigual qualidade), generalização de baixa qualidade, defeitos na gradação de estrutura etc., foram submetidas

a debates informais, de tempo a tempo, com a Divisão de Instalação.

A unidade de O e M no Ceilão foi lançada satisfatoriamente; o *staff* respectivo mereceu cuidadoso recrutamento e treinamento. Alguns dos trabalhos demonstrativos chegaram a têrmo várias recomendações de O e M foram aceitas e postas em prática. A unidade está agora sob a chefia dum funcionário cingalês versado nas práticas de O e M e que trabalhou, durante dois anos, lado a lado com funcionários de O e M britânicos. Além disso, a maior parte do seu *staff* tem atualmente boa experiência em trabalhos administrativos. Há muita aptidão e entusiasmo na unidade de O e M do Ceilão e o pleno reconhecimento de seus objetivos e métodos por parte do público. São de bom porvir os augúrios, esperemos que dentro de um ano ou dois o trabalho de O e M possa ser considerado firmemente enraizado, exercendo benéfica influência na procura da eficiência do serviço público cingalês.