

# Estudos analíticos de organização no programa de uma agência de pessoal

EDWARD H. LITCHFIELD (\*)

(Tradução de ALEXANDRE MORGADO MATOS)

(In "PUBLIC PERSONNEL REVIEW", outubro de 1943, Vol. 4, N.º 4)

O PENSAMENTO ortodoxo no campo da administração pública tem sustentado por muito tempo que a função de análise da Organização é própria das agências de orçamento (1). Exemplo de que a prática corrente — pelo menos na administração federal — ainda se conforma a essa doutrina, aparece em estudo recente sobre planejamento administrativo, conduzido pela Divisão do Pessoal Civil do Ministério da Guerra, onde se ressalta que tais análises "...se acham diretamente ligadas à repartição de orçamento, ou ao processo orçamentário, na proporção de três para um relativamente à repartição de pessoal" (2). No que diz respeito aos governos estadual e municipal, pode-se também afirmar que prevalece a idéia de que a referida função compete às repartições financeiras (3).

Em que pese a predominância dessa idéia no atual governo norte-americano, sempre houve quem sustentasse que essa atividade poderia ser perfeitamente desempenhada por uma agência de pessoal. Durante o curso do ano passado, parece ter havido um vivo interesse na questão, por parte dos próprios técnicos de pessoal. Várias grandes agências estaduais de pessoal realizaram ou participa-

ram da realização de estudos de organização (4). Um grande distrito de parques empreendeu recentemente programa semelhante (5). Uma sessão matutina da Conferência Central Regional de 1943, da "Civil Service Assembly", incluiu uma discussão do assunto, e a maioria dos delegados presentes à mesma sessão expressou a opinião de que as análises de Organização constituem uma legítima função das agências de pessoal.

Apoiando êsses vários pontos de vista há, naturalmente, divergentes teorias de organização. Aquêles que aderem à "corrente orçamentária" provavelmente sustentam, em última análise, que uma perfeita estrutura de organização tem como valor fundamental as economias financeiras que dela possam resultar. Se o orçamento é um plano expresso em termos financeiros, parece seguir-se, como natural consequência, que qualquer dos instrumentos de uma administração eficiente, de cuja introdução ou aperfeiçoamento possa resultar uma redução do custo do mesmo plano, constitui, *ipso facto*, um problema de orçamento. Para muitos administradores isto deve parecer flagrantemente similar ao tipo de raciocínio, muito popular alguns anos atrás, que sustentava serem tôdas as várias atividades auxiliares de compra, de pessoal e de orçamento apenas aspectos vários do trabalho de um bem concebido departamento de finanças (6). Desde aquela época, a função de pessoal, de um modo geral, conseguiu emancipar-se, não obstante o fato de ser logicamente, como a função de compras, parte integrante da administração financeira.

(\*) Sub-diretor de Pessoal, Comissão do Serviço Civil do Estado de Michigan, e Professor de Administração na Universidade de Michigan.

(1) Ver *Report of President's Committee on Administrative Management*, pág. 19. "A função de pesquisa administrativa do Bureau do Orçamento deve ser adequadamente desenvolvida a fim de auxiliar o Presidente em seus deveres como chefe do ramo executivo. O Bureau deve levar a efeito estudos construtivos de administração pública, para o constante aperfeiçoamento da organização do governo e dos métodos de trabalho, e deve também estimular o estudo contínuo desses problemas pelos departamentos e bureaus".

(2) *Administrative Planning Agencies in the Federal Government* — Civilian Personnel Division, Office of the Secretary of War, 1942, pág. 17.

(3) Por exemplo, ver LEONARD D. WHITE, *Trends in Public Administration* — McGraw-Hill, 1933, pág. 186.

(4) Michigan e Minnesota.

(5) Chicago Park District.

(6) Por exemplo, à "Massachusetts Commission on Administration and Finance" foram atribuídas, em 1922, funções de pessoal; ver também PORTER, *State Administration*, Crofts & Co., 1938, pág. 209.

Isso leva a gente a refletir sobre se as necessidades da administração prática que ditaram a emergência da função de pessoal como função coordenada do executivo não levarão também os orçamentistas a afrouxarem o tradicional controle que exercem sobre a função de planejamento administrativo (7).

Argüir de inadequada a escola orçamentária não é, contudo, provar o ponto de vista dos que sustentam que a análise de organização e de métodos de trabalho é função de administração de pessoal. Realmente, se o raciocínio desenvolvido acima é correto, seria contrário tanto a uma como a outra escola. Se os que sustentam serem os estudos de organização uma função de pessoal têm fundamento teórico para assumir tal posição, este provavelmente repousa em duas linhas principais de raciocínio, as quais podem de alguma sorte ser expostas como segue. Em primeiro lugar, como já tem sido assinalado, as deficiências de potencial humano introduzem uma unidade de valor que deve ser cuidadosamente conservada e que é ainda mais fundamental que o valor monetário que lhe possa ser atribuído. O potencial humano pode ser conservado através do máximo uso das habilidades disponíveis e, ainda mais, através de maior eficiência em métodos e na estrutura. Ninguém negaria que o primeiro desses meios de conservar o potencial humano constitui incumbência da repartição de pessoal; que o segundo se acha tão estreitamente relacionado ao primeiro, como resultado do propósito comum a que ambos servem, é o raciocínio daqueles que justificariam a inclusão de ambos na agência de pessoal. Outro e mais usual argumento em favor deste ponto de vista é que a análise para fins de organização e a análise para fins de classificação de cargos são quase inextricáveis. Ambas empregam os mesmos dados básicos, operam na mesma esfera e fazem uso de processos idênticos de verificação, como partes integrantes de sua técnica de trabalho.

Não cabe no presente trabalho a avaliação dos méritos deste ou daquele ponto de vista. Nosso propósito é, antes, relatar as experiências de uma agência de pessoal que já por algum tempo vem realizando atividades de planejamento administrativo, a fim de que tais experiências possam ser úteis a outros que, com ulteriores informações e maior competência, possam empreender a apre-

ciação dos dois pontos de vista. De fato, para que não haja nenhum mal-entendido acerca da posição do autor em relação ao assunto, ele gostaria de tornar bem claro que pessoalmente está convencido de que a função em apreço merece organização à parte, do que resultaria colocar-se o analista administrativo, como diz Glaser, "...em pé de igualdade com o técnico de pessoal, com o técnico financeiro e com o técnico de compras" (8). Ora, para apresentar a mesma idéia nas palavras de um estudante de administração industrial, "A própria natureza do problema e seus múltiplos aspectos sugere que a agência responsável (pela função de organizar) seja diretamente subordinada ao presidente ou ao grupo de administração geral" (9).

Para tornar ainda mais claro que o autor não sustenta nenhum ponto de vista em favor da posição teórica da agência de pessoal nesse tipo de programa, é importante também compreender como a Comissão do Serviço Civil de Michigan veio a empreender atividades de organização. A responsabilidade por esse trabalho não se baseou em nenhuma consideração teórica dos valores abstratos a serem derivados da localização dessas atividades em determinado setor do governo estadual. Originou-se antes do simples mas importante fato de que a prevalência de organização deficiente e de freqüente excesso de pessoal exigia ação de qualquer procedência. A ausência de uma repartição independente de planejamento administrativo, ou de uma divisão de gerência administrativa na repartição de orçamento, obrigou a única repartição auxiliar que se achava financeira e legalmente equipada para isso, a empreender tais atividades (10). Foi uma decisão pragmática, que não deve lançar nenhum reflexo sobre o mérito das respectivas teorias de organização.

(8) COMSTOCK GLASER, *Administrative Procedure* — American Council on Public Affairs, 1941, pág. 150.

(9) HOLDEN, FISH e SMITH, *Top-Management Organization and Control* — Stanford University Press, 1941, pág. 103.

(10) Desde essa época, a legislatura criou um Departamento de Administração de Negócios. A esta repartição incumbem "fazer investigações em qualquer ou em todos os departamentos, conselhos, instituições, comissões ou repartições executivas ou administrativas, a fim de determinar se as atividades que lhes estão afetas são essenciais a um bom governo e estão sendo levadas a efeito de modo econômico e eficiente e sem duplicação, com o objetivo de determinar a praticabilidade de aperfeiçoamento da administração estadual pela eliminação de todas as atividades desnecessárias, pela evitação de duplicação e pelo aumento de eficiência e economia de trabalho, por meio da consolidação ou redistribuição de tais departamentos, conselhos,

(7) Ver *Administrative Planning Agencies in the Federal Government*, cit., pág. 17.

Já foi assinalado que os simpatizantes da localização dessa atividade na agência de pessoal insistem em justificar seu ponto de vista com a semelhança das tarefas de análise para fins de organização e análise para fins de classificação de cargos. À primeira vista, êste é um raciocínio bastante convincente. Por um exame mais detalhado, todavia, baseado na experiência desta repartição, vê-se que as atividades são semelhantes apenas no fato de se relacionarem ambas com a mesma unidade de trabalho: a tarefa individual. Na realidade, são muito maiores as diferenças entre elas do que êsse único ponto de semelhança. Sabemos por experiência que muitas das informações sobre cargos ou funções, exigidas na análise do organizador, são desnecessárias para fins de classificação. As psicologias dos dois especialistas são basicamente diferentes, se não realmente antagônicas. Os próprios objetivos das análises são inteiramente diferentes.

#### EMPRÊGO DO MODÉLO DESCRITIVO DE CARGOS

O interesse que o estudo do cargo individual apresenta para ambos os tipos de análise resulta no emprêgo do modelo descritivo de cargos pelo pessoal de ambas as divisões. Isto acarretou várias conseqüências muito práticas na repartição de Michigan. Em primeiro lugar, o modelo descritivo de cargos deve ser revisto afim de ser ajustado ao maior número de informações estruturais que o seu emprêgo para fins de organização torna necessário. Ademais, para servir adequadamente a fins de análise de organização, a fórmula padrão de descrição de cargos deve ser revista no sentido de proporcionar informação sobre o cargo no que toca à parte que êste desempenha no processamento da marcha do trabalho — informação essa que habitualmente não é coligida nos modelos descritivos de cargos usados no serviço público (11), nem tão pouco na indústria privada (12). Exemplo ilustrativo de uma especificação de cargo no

instituições, comissões e repartições." (Lei n.º 2 de 1943). Desde a criação dessa repartição, os estudos da Comissão do Serviço Civil têm sido limitados aos problemas que ocorrem dentro de repartições individuais. O Departamento de Administração de Negócios, por outro lado, concentrou-se em estudos de organização interdepartamental.

(11) Por exemplo, ver o relatório da "Comissão de Classificação de Cargos e de Planos de Pagamento no Serviço Público", *Position-Classification in the Public Service*, Appendix A — Civil Service Assembly, 1941, págs. 339-71.

(12) Ver material representativo em BERGE, BURKE e HAY, *Manual of Job Evaluation* — Harper and Brothers, 1941, págs. 65-68.

campo industrial, comparável à que aqui sugerimos, é citado por Holden, Fish e Smith (13). Em muitos casos, essa informação adicional se mostra valiosa também para fins de classificação, embora na média dos casos seja relativamente estranha para decisões sobre classificação.

Outra conseqüência marginal dessa nova atividade é a necessidade de ser revisto o sistema de arquivamento usado para os modelos descritivos de cargos. Na repartição de Michigan, como em muitas outras, êsses modelos sempre foram arquivados sob o nome dos indivíduos ocupantes dos cargos. A análise para fins de organização se interessa ainda menos pelo indivíduo do que a que se faz para classificação de cargos; tornou-se, pois, necessário arquivar de novo todos os modelos descritivos de cargos, na base de fatores de organização e não por indivíduo. Conquanto possa parecer um processo simples, a prática provou que na realidade se trata de um empreendimento considerável, sobre o qual a experiência de outros lugares era tão insignificante que não podia prestar nenhum auxílio concreto.

\*

\* \*

Organizar modelos descritivos de cargos em termos de suas relações estruturais significava preparar um sistema de codificação por meio do qual cada cargo pudesse ser identificado. Isto acabou por ser conhecido como "Lista de cargos estabelecidos". Os cargos são codificados por ministérios, departamento, divisão, seção, turma e cargo. A pequena quantidade de dados mantidos para o cargo propriamente dito, tais como data de criação, ocupantes anteriores, se vago ou preenchido, classificação atual e passada, etc., estão registrados em índice visível para pronta referência. No momento, o arquivo indicador é mantido por dois servidores que trabalham sob supervisão de um administrador responsável por todos os registros. Mediante o emprêgo da "Lista de cargos estabelecidos" tornou-se possível, pela primeira vez para a repartição, fazer uma nítida distinção entre o cargo e o indivíduo. E' convicção pessoal do autor que, na falta de um sistema como êsse, uma repartição não consegue fazer a distinção entre o indivíduo e o cargo, a qual, como técnico de classificação, temos sempre dito ser tão básica. Há uma surpreendente incongruência entre a literatura só-

(13) HOLDEN, FISH e SMITH, *op. cit.*, págs. 96-7.

bre o assunto (14) e a quase completa ausência, em operações práticas, do mais básico instrumento de separação entre o funcionário e o cargo.

A mecânica de um sistema de "Lista de cargos estabelecidos" merece consideração à parte alhures. O assunto foi mencionado aqui com o propósito de chamar atenção para o fato de que sem tal sistema é impossível arquivar modelos descritivos de cargos de modo a poderem prestar auxílio material ao analista de organização. Relacionada com esta, há outra alteração introduzida pela co-utilização de modelos descritivos de cargos. Todo o fichário de modelos descritivos de cargos foi removido do arquivo geral e disposto novamente de maneira a ser acessível tanto ao técnico de classificação como ao técnico de organização. Além de servirem a ambas as divisões, espera-se que essa alteração traga outro benefício: quando o material é imediatamente utilizável pelo analista classificador ou pelo organizador, estes se tornam mais aptos a empregá-lo do que se ele estivesse guardado no arquivo geral. Ocorreria com o analista o mesmo que ocorre com um pesquisador em relação ao material colocado nas estantes, quando em trabalho numa biblioteca.

Antes de concluir esta descrição do modelo para classificação de cargos e sua relação tanto com a análise para fim de classificação como com a análise para fim de organização, cabe examinar se a exposição precedente fornece alguma informação adicional no sentido de se apreciar a localização adequada da função de análise para organização. Desde que a descrição de cargos pode ser empregada com proveito em ambos processos analíticos, poder-se-ia pensar que provavelmente ninguém negaria o valor resultante da coleta dos mesmos dados num único modelo. Ainda mais, também é provavelmente certo que haveria economia de trabalho se se pudesse manter um único fichário para esse material. Isso é especialmente verdade desde que o material seja arquivado de acordo com os números da "Lista de cargos estabelecidos". Não se conclui daí, é claro, que as atividades analíticas de organização e de métodos, que se valem desse fichário, devam fazer parte da agência de pessoal que o mantém. Admitindo que as condições de espaço e acesso o permitam, esse material básico pode perfeitamente ser mantido pela agência de pessoal, não apenas para seu próprio uso, mas também para uso da

agência de organização, assim como para a de orçamento. Em outras palavras, o elaborado modelo descritivo de cargos pode muito bem tornar-se um instrumento básico de trabalho, servindo à agência de pessoal como apenas um dos vários grupos de administração geral, ao invés de fazê-la a única beneficiária das utilíssimas informações que contém (15).

#### ALGUMAS DIFERENÇAS NO MODO DE ABORDAR O PROBLEMA

Até aqui, ao considerarmos a relação existente entre classificação e planejamento administrativo, nossa atenção se fixou inteiramente na intimidade dessa relação. Já se disse que a experiência da repartição de Michigan sugere que as diferenças entre as duas funções são maiores que os pontos de semelhança. Em primeiro lugar, o processo intelectual desenvolvido pelo analista organizador difere fundamentalmente do do analista classificador. Enquanto o último é quase exclusivamente um processo analítico, o primeiro exige tanto análise como síntese, da parte do especialista. O classificador deve achar os fatos, analisá-los em função dos fatores básicos de classificação reconhecidos por sua repartição e traçá-los cuidadosamente. Tanto em Michigan como alhures, o classificador é ensinado a descrever os fatos exatamente como os encontra. Suas opiniões próprias sobre o conteúdo adequado de um dado cargo e o caráter que tal cargo possa assumir algum dia são fatores que ele deve ignorar. Por outro lado, o analista organizador (ainda que o termo fôsse mais exato se fôsse ampliado) deve reconhecer os fatos de uma situação existente, não por ela própria mas a fim de que possa compará-los com padrões predeterminados de ope-

(15) O limitadíssimo uso que o serviço público faz das descrições de cargos é ainda ilustrado pelo fato de que sua literatura sobre classificação quase não faz referência aos empregos que poderiam ser dados à descrição nos próprios departamentos executivos. BARUCH consagra uma nota de rodapé ao assunto (*op. cit.*, pág. 181); MOSHER e KINGSLEY nem tocam nêle (*Public Personnel Administration*, Harper & Bros., 1941, págs. 416-422); e outros lhe dedicam atenção semelhante. Isto está em decidido contraste com o material industrial que se encontra em trabalhos recentes como o de HOLDEN, FISH e SMITH (*op. cit.*, págs. 94-5). Assim, descrevendo os propósitos da descrição do trabalho individual, esses autores registram um total de quatro, dois dos quais concernem à agência central de pessoal e dois outros ao departamento executivo. A geral negligência a respeito dos usos administrativos das descrições de cargos parece resultar do fato de que demasiadas agências de pessoal no serviço público ainda se interessam muito mais pelos contrôles que exercem sobre os funcionários executivos do que pela responsabilidade mais ampla que lhes cabe de auxiliar a direção na conduta de suas tarefas.

(14) Por exemplo, ver *Position-Classification in the Public Service*, cit., págs. 37-40.

rações administrativas. Êle é ensinado a criar algo melhor do que aquilo que encontra. Êle deve introduzir novos padrões de organização que substituirão aqueles que — se êle fôsse um classificador — seriam apenas por êle analisados e descritos. Em suma, desde que êle deve apreciar fatos existentes e criar algo essencialmente novo, seu processo mental é diferente daquele do analista classificador. Na tentativa de estabelecer a distinção entre os dois, pode bem ter acontecido que se haja transmitido a impressão de que, no Departamento do Serviço Civil de Michigan, o trabalho de organização é considerado mais difícil que o de classificação. Se assim é, o autor não deseja transmitir essa impressão. A questão não é que um seja mais difícil do que o outro, mas que êles diferem em suas naturezas intrínsecas.

E' por causa dessa diferença no processo mental empregado nas respectivas divisões que esta repartição tem feito todo esforço no sentido de evitar que sejam atribuídos problemas de organização aos elementos do setor de classificação. Conquanto isso nem sempre haja sido possível, tem servido como orientação útil para ação. A experiência da nossa repartição mostrou que, se o servidor é fiel ao treinamento ministrado para classificação, o seu trabalho de reorganização tende a tornar-se improdutivo. Se, por outro lado, o analista de organização é designado para um problema de classificação, êle tende a violar os aspectos mais básicos do plano de classificação, como resultado de seu desejo de introduzir melhoramentos onde fôr possível. De um modo geral, nossa repartição chegou à conclusão de que, na conduta de estudos de reorganização, é de grande utilidade que um representante da divisão de classificação colabore com o analista organizador quando se consideram questões de classificação. Em muitos desses casos, pode haver a mesma discordância fundamental entre as duas divisões dentro da agência de pessoal, como há normalmente entre o diretor geral e a agência de pessoal. Nossa repartição verificou que isso tudo representa um sadio conflito de opinião. Faz-se todo o esforço para coordenar mas, ao mesmo tempo, para separar as duas atividades (16). A êste respeito concordaríamos com Glaser quando diz: "O analista administrativo (técnico de organização) ao trabalhar

num plano de reorganização, pode preparar uma lista de ações sobre pessoal, mas é preferível que êle tenha pouco ou nada a fazer em relação a modificações nesse setor, a não ser indicar os cargos que devam ser criados ou suprimidos. Do mesmo passo, o técnico de pessoal deve afastar-se do campo do analista administrativo" (17).

\*  
\*   \*  
\*

A literatura sobre planejamento administrativo contém freqüentes referências à questão de determinar se esta atividade é, em seu caráter, uma atividade essencialmente de "staff" ou uma atividade essencialmente auxiliar (18). Ao lado dos problemas teóricos que a questão suscita, há a resolver a questão prática de saber se a agência de estudos de organização deve iniciar tais estudos por iniciativa própria, ou empreendê-los somente a pedido dos órgãos de linha. No que toca a esta jurisdição (Departamento do Serviço Civil do Estado de Michigan), nunca houve nenhuma dúvida a tal respeito; os estudos são empreendidos nas repartições que, na opinião do Departamento do Serviço Civil, exigem atenção, ou porque apresentem excesso de pessoal ou porque se apresentem com organização deficiente. Enquanto que na maioria dos casos os técnicos de organização têm sido cordialmente recebidos pelos órgãos específicos, tem havido alguns casos de oposição que dificultaram a realização dos estudos. Por outro lado, registram-se vários casos em que os órgãos de linha voluntariamente solicitaram êsses estudos.

Aparentada com a questão de saber se tal função é de "staff" ou auxiliar é a controvérsia ulterior de saber se a repartição de estudos deve ou não ter autoridade para impor suas recomendações (19). Isto também tem sido de alguma forma facilmente resolvido no caso da agência de Michigan. A Constituição estadual autoriza o Departamento do Serviço Civil a aprovar "todos os pagamentos relativos a pessoal". Um cargo suprimido ou consolidado em consequência de um estudo está sujeito aos mesmos contrôles finais a que estão sujeitos os cargos reclassificados ou os indivíduos cujo "status" lhes foi tirado. Como resultado desses dois fatos, parece razoavelmente claro que análise de organização, no Departamento do Ser-

(16) Talvez se deva consignar a êsse respeito que, por cêrca de nove meses, as duas atividades estiveram consolidadas. Isto ocorreu durante os meses iniciais do programa. A separação existe agora há mais de um ano.

(17) GLASER, *op. cit.*, pág. 146.

(18) *Administrative Planning Agencies in the Federal Government*, cit., pág. 15.

(19) *Ibid*, pág. 16.

viço Civil de Michigan, é legalmente uma atividade auxiliar.

Contudo, não obstante achar-se o Departamento em condições de empreender tais estudos, conforme lhe pareçam necessários, e de impor suas decisões, quando preciso, o fato é que tem tentado assegurar a adoção de suas recomendações antes por meios persuasivos que por medidas coercitivas. Todos os meios razoáveis de persuasão têm sido empregados uma ou outra vez, num esforço para obter a anuência dos chefes de departamentos às propostas apresentadas. Frequentemente o pessoal da repartição tem trabalhado consideravelmente no preparo de gráficos como meio de transmitir idéias que, de outra forma, teriam sido menos facilmente entendidas. Até a época em que escrevemos este artigo, nunca foi preciso empregar o argumento final de reter a fôlha de pagamento a fim de assegurar submissão a uma proposta decorrente de estudos feitos. Quando William Hodson escreveu: — “Parece haver uma concordância quase que universal em que um eficiente planejamento de organização... depende do grau de cooperação que se obtenha do pessoal dos órgãos de linha que se encontram mais em contato com os problemas em discussão.” — nossa jurisdição já estava praticando a mesma doutrina.

O trabalho da Divisão de Estudos (de organização) do Departamento do Serviço Civil é levado a efeito por cinco técnicos. De tempo em tempos, outros membros do “staff” do Departamento — particularmente membros do corpo de pesquisa — são emprestados à Divisão, perfazendo a média de aproximadamente seis pessoas tecnicamente treinadas (21). Esses elementos foram recrutados em vários diferentes setores técnicos. Dois eram originariamente contadores; um tem alguns anos de experiência na indústria privada, em estudos de tempos e de movimentos e em planejamento de fábricas; outro teve experiência em administração de escritórios e em classificação de cargos; e um só teve incumbências de planejamento administrativo desde que completou seus estudos escolares. Todos tiveram treinamento específico no ainda parco conhecimento sobre análise de organização e de métodos de trabalho.

(20) *Ibid*, pág. 17.

(21) Para comparação com a prática federal, ver *Administrative Planning Agencies in the Federal Government*, cit., pág. 11-12. Ao estabelecer tais comparações, deve-se ter em mente que existem aproximadamente 15.000 cargos no serviço classificado de Michigan.

#### RESULTADOS DOS ESTUDOS

Durante os dois últimos anos nossa repartição levou a efeito oito estudos. Entre estes acham-se os realizados em vários dos maiores departamentos estaduais, tais como o de Contrôles de Bebidas Alcoólicas, o de Estradas de Rodagem, o de Assistência Social e o de Compensação do Desemprego. As oito repartições empregam 4.600 pessoas, ou 37 por cento do número total de servidores estaduais. Os resultados desses estudos podem ser sucintamente expostos como segue:

Em primeiro lugar, o número total de cargos nas repartições estudadas foi reduzido aproximadamente de dez por cento. Medido em termos de custo de pessoal, isso representa aproximadamente uma economia de oitocentos mil dólares. Releva salientar que todas essas medidas não acarretaram nenhuma redução no número de serviços e cargo das repartições interessadas. Ademais, a própria existência da função de estudo, aliada ao exame minucioso de todos os novos cargos iniciado ao mesmo tempo, tem tido um salutar efeito sobre o vulto de pessoal e a fôlha de pagamento. Durante o período bienal de 1 de agosto de 1941 a 31 de julho de 1943, houve “um decréscimo no número de empregados no total de 3.524. Desse total, cerca de 900 foram transferidos para o serviço federal. Todavia, isso deixa ainda uma redução líquida de 2.624. Não seria inoportuno ressaltar aqui que esse número seria consideravelmente maior se não fôsse o fato de havermos permitido a adição de 800 cargos novos para hospitais, prisões e outros diretamente ligados ao esforço de guerra” (23). Como consequência dessas reduções, a despesa anual de pessoal é atualmente quase um milhão de dólares inferior à que era em 1941 — isso não obstante o fato de haverem os aumentos de salários verificados no mesmo período totalizado quase três milhões de dólares.

Em segundo lugar, os estudos de organização resultaram, na maioria dos casos, no estabelecimento de estruturas e métodos aperfeiçoados, que reduziram os custos e melhoraram a eficiência dos departamentos de maneira difícil de ser medida

(22) Foi necessário empregar um número aproximado porque as variações na extensão dos vários programas levados a efeito nessas repartições no período de dois anos tornam difícil uma mensuração exata.

(23) Ver *Commission Minutes*, de 3 de agosto de 1943.

em termos financeiros. Entre êsses benefícios, devem ser incluídos o estabelecimento de programas de treinamento em vários departamentos, a instalação de novos sistemas de arquivo, a introdução de programas de pesquisa muito necessários e uma variedade de alterações semelhantes. Em muitos dos departamentos que ainda devem ser estudados, os problemas principais se referem antes a organização inadequada que a excesso de pessoal. Por esta razão, as atividades dos próximos anos mostrarão menos resultados no que toca à redução de pessoal do que no que se refere à melhoria das operações.

Em várias das repartições estudadas têm sido instaladas divisões de organização. Êste ponto foi destacado dentre os mencionados acima porque tem uma influência direta na maneira pela qual os próprios estudos têm sido levados a efeito. Sempre que a situação dos departamentos oferecia qualquer oportunidade para um eficiente trabalho de análise de organização e de métodos de trabalho, o Departamento do Serviço Civil recomendava a instalação de tais divisões. A essas divisões ou seções foi confiada a responsabilidade de levar avante o trabalho no ponto em que a agência central foi obrigada a concluir o seu. Algum tempo mais tarde, esta idéia recebeu impulso ainda maior, devido a uma instrução do Governador relativa à nomeação de pelo menos uma pessoa para assumir a responsabilidade por tais atividades em cada departamento.

Vários dos instrumentos empregados pela Divisão de Estudos (de organização) são talvez merecedores de comentários. Por exemplo, a divisão tentou desenvolver uma extensa coleção de organogramas. Êstes têm sido coligidos de outros Estados, de municípios, do govêrno federal e de indústrias privadas que apresentavam problemas de natureza semelhante. Em alguns casos foram coligidos durante a preparação para estudos específicos. Assim, quando se teve em vista um estudo do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, obtiveram-se organogramas de todos os demais departamentos idênticos do país. Em outros casos, os organogramas foram coligidos à medida que chamavam a atenção dos membros do "staff" e arquivados como ilustrações de pontos que possam um dia vir a constituir problemas. Esta parte do trabalho está ainda em sua infância. Todavia, uma vez que um dos membros do "staff" foi designado para considerar quase que exclusiva-

mente êsse problema, espera-se que dentro de um ano a repartição possua um dos mais completos arquivos de organogramas do país. Êsses organogramas são usados pelo Departamento do Serviço Civil como fonte de novas idéias de organização; mas, antes que se ponha em execução qualquer idéia sugerida por um organograma, é ela aferida através de inquéritos específicos feitos na jurisdição de onde proveio, a fim de se conhecerem seus exatos resultados.

A geral inadequabilidade dos organogramas obtidos de muitas repartições — particularmente as que lidam com problemas das ciências sociais — levou o departamento a dar séria consideração a necessidade de estabelecer símbolos padrões para a apresentação de organogramas, que sejam universalmente aceitos. Os resultados de certo estudo preliminar em relação com o assunto serão publicados dentro de poucos meses. Uma aplicação prática de algumas das técnicas descritas nessa publicação se verificou num organograma da complexa estrutura geral do govêrno estadual, recentemente publicado pelo Departamento do Serviço Civil. Dentro da nossa repartição, êsse simbolismo dos organogramas é denominado "Ideografia de Organização Estrutural". Embora a expressão possa sugerir um conceito teórico de pouco valor prático, o simbolismo que ela traduz serve, na realidade, a um propósito muito útil. Êle proporciona ao analista de organização os mesmos instrumentos usados pelo analista de métodos de trabalho ao representar por meio de diagramas a marcha do trabalho, no preparo de fluxogramas.

\*

\* \*

A experiência da Comissão do Serviço Civil do Estado de Michigan na conduta de análises de organização durante o último biênio parece não sustentar, nem refutar, qualquer proposição geral relativa ao "status" de organização adequado que deva ser atribuído a tais atividades. Para quem acompanhou de perto o programa, todavia, parece também que a realização de tais estudos reduziu o custo do govêrno estadual e indubitavelmente aperfeiçoou o seu funcionamento. Ao estudioso dos processos técnicos de administração, essa experiência pode também sugerir certas lições no que concerne à estreita coordenação — mas, ao mesmo tempo, separação — existente entre as atividades analíticas de organização e os materiais e processos de administração de pessoal.