

Organização e Coordenação

Manuais de organização e instruções de execução

Os gráficos prestam auxílio valioso à organização. *Homonogramas, organogramas e outros* são de uso corrente por constituírem a melhor maneira de apresentarmos uma estrutura, de explicarmos um funcionamento, de mostrarmos como o trabalho é dividido, é agrupado, é realizado e controlado.

Mas, certas situações e relações, certos processos e procedimentos, e as minúcias de um modo geral não podemos transportá-los integralmente, ou com as vantagens de representação gráfica, para os tipos de gráficos conhecidos.

Daí, os autores recomendarem os "manuais de organização" e as "instruções de execução", a título de complementos necessários. Completando os gráficos — certifica Diemer — costuma-se descrever pormenorizadamente as responsabilidades e deveres (objeto do "manual") e as operações do sistema (objeto das "instruções").

O "manual" consiste, pois, numa descrição escrita, clara e minudente da divisão e coordenação das funções, da linha de autoridade e dos limites do controle. As "instruções", por sua vez consistem numa descrição escrita, clara e minudente da rotina de um serviço, da execução técnica de cada tarefa. Aquele completa o gráfico da estrutura e estas, o do funcionamento. Ambos se destinam ao uso dos vários setores de atividade da empresa e de todas as pessoas nela empregadas.

Por intermédio do "manual" — diz Robinson — os gráficos tornam-se mais inteligíveis ao operário que, com seu auxílio, distingue a própria posição, deveres e relações para os outros membros da organização.

Já encareçemos aqui os benefícios advindos ao serviço, de o homem informar-se do conjunto a

que serve e do papel que representa nesse conjunto e focalizamos, então, a visita dos servidores de uma repartição às suas dependências como um dos meios de logarmos tais benefícios.

O que a observação direta, nas visitas, e a tradição oral, nas reuniões periódicas dos servidores para debate de assuntos afetos à repartição (outro meio de atingirmos o mesmo resultado), realizam no sentido; a tradição escrita, no "manual", realiza-o igualmente, e tanto bastaria para justificar-lhe a adoção. Entretanto, tornando-a uma necessidade, os "manuais" oferecem, concomitantemente, de par com as "instruções de execução", as vantagens seguintes:

— atendem o princípio da definição (fundamental em organização, como o quer Urwick), porque deixam precisos os pormenores;

— facilitam a compreensão da estrutura e funcionamento da repartição, que os gráficos apresentam em linhas gerais;

— predeterminam a tarefa e o modo de executá-la;

— deixam certos os direitos e deveres do servidor em consequência de sua função especial na repartição;

— evitam perda de tempo com a iniciação e apuramento de cada novo servidor destacado para o serviço;

— eliminam os mal-entendidos das comunicações orais;

— evidenciam erros e fazem ocorrer sugestões ao confeccionador e ao leitor, pois a um e outro obrigam a pensar antes de agir;

— fornecem elementos aos trabalhos de generalização (regimentos, regulamentos e profissões, etc.)

E mais algumas, que nos parece ocioso enumerar.

Seria, portanto, altamente elogiável e patriótico que as repartições federais, colaborando na obra da própria racionalização, orientada pelo

D.A.S.P., se dispuzessem a elaborar seus "manuais de organização" e "instruções de execução", ganhando em eficiência e oferecendo subsídios ao estudo dos planos de aperfeiçoamento crescente dos serviços públicos.

Atividades da D. C. em julho de 1941

SERVIÇO DE FAZENDA DO MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA

O Ministério da Aeronáutica pediu a abertura do crédito especial de 1.472:400\$0, para atender à instalação do seu "Serviço de Fazenda", a ser criado.

Analisando a organização que era pretendida para o "Serviço", constatou a D. C. que ele compreenderia todos os órgãos hoje agrupados, com inteiro sucesso, nos Departamentos de Administração, e entendidos como de *administração geral*, descurados, porém, no atribuir-lhe competência, certos aspectos relevantes de *pessoal, material, obras, comunicações, conservação e limpeza*, etc.

Dos processos de trabalho sugeridos para o mesmo "Serviço", também analisados, discordou a D.C. : porque convem a centralização dos equipamentos mecânicos de escritório, de modo a funcionarem sempre em plena carga, tornando-se realmente econômico ; porque a conjugação de dois ou mais tipos diferentes de máquinas, aproveitando-se as exigências de cada qual, apresenta melhor rendimento, etc.

A quantidade e qualidade das máquinas, mobiliário, arquivos e material de expediente, estimados necessários ao funcionamento daquele "Serviço", foram, por sua vez, analisados.

Em face do exposto, o D.A.S.P., em exposição de motivos aprovada pelo Senhor Presidente da República, opinou :

a) que os "serviços de fazenda" digam respeito, exclusivamente, aos serviços de natureza orçamentária e contábil do Ministério ;

b) que seja criado, no Ministério da Aeronáutica, um Departamento de Administração, compreendendo os serviços de Comunicações, Pessoal, Material, Obras e Orçamento, este com as atribuições inerentes à parte contábil ;

c) que no Departamento de Administração figurem os serviços de mecanização centralizados, de tal modo, que permitam a utilização das máquinas para apurações, registos, elaborações e execuções de serviços de natureza contábil, de estatística e de controle ;

d) que o Ministério da Aeronáutica especifique a natureza dos serviços, apresentando a especificação em concorrência de modo a possibilitar as empresas representantes de máquinas e equipamentos mecânicos a concorrerem com plano e proposta de fornecimento, evitando-se, assim, instalação menos adequada e menos adiantada, dentro dos atuais recursos da mecanização de escritório ;

e) que o Ministério da Aeronáutica ponha em concorrência, com as especificações necessárias, os fornecimentos de arquivos, moveis, divisões, guichês e material de expediente que lhe forem necessários ;

f) que em face do volume de serviço e das diversas execuções, seja feito o cálculo provável da lotação, afim de ser possível classificar os executores e denominá-los de acordo com as tabelas atuais dos Serviços Públicos ;

g) que o pedido de crédito especial seja formulado após a realização das diversas concorrências e do cálculo de lotação, fazendo-se acompanhar da comprovação necessária.

AUTONOMIA DAS ESTRADAS DE FERRO

Na exposição de motivos n. 2.251, de 17/12/40, o D.A.S.P., consultado sobre um projeto do Ministério da Viação e Obras Públicas relativo à concessão de autonomia administrativa e financeira às nossas estradas de ferro, assim se manifestou :

"... embora reconhecendo no projeto em exame, um valioso trabalho, este Departamento é

de opinião que, em lugar de dar normas gerais sobre a autonomia das estradas, seria mais aconselhável ensaiar, desde logo, o sistema, concedendo autonomia administrativa e financeira, a título de experiência, à Estrada de Ferro Central do Brasil.

45 — Dos resultados a serem colhidos nessa experiência dependeria a reconsideração do Governo ou extensão oportuna do regime às demais estradas da União, com as modificações que a prática houvesse de aconselhar.

46 — A concessão de autonomia administrativa e financeira deve, porém, colocar a estrada, com ela beneficiada em situação comparável, à das concedidas, não só no que respeita às obrigações das diretorias das companhias concessionárias para com o Governo mas, principalmente, no que se entende com a liberdade com que elas conduzem a economia das respectivas estradas e movimentam os seus recursos, a despeito das suas responsabilidades para com os acionistas. E a aprovação, com que Vossa Excelência se dignar de acolher a sugestão deste Departamento, longe de desarticular o plano econômico, financeiro e político delineado com intuito patriótico para as nossas estradas de ferro, facilitará, ao contrário, a sua oportuna adoção, com a segurança dos ensinamentos que hão de fluir da experiência do regime autônomo na mais importante das vias férreas nacionais".

Agora, voltando a falar no mesmo processo, para apreciar as observações da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional a respeito do projeto referido, o D.A.S.P. manteve seu ponto de vista anterior, acrescentando que as sugestões daquela Secretaria já estão, em parte, sendo objeto de experiência com a autonomia concedida à Estrada de Ferro Central do Brasil (Decreto-lei n. 3.306, de 24/5/41); mas, quanto à possibilidade de sua extensão a toda a rede rodoviária do Brasil, não há, no momento, base industrial em que se possa apoiá-la.

A exposição de motivos, neste sentido, foi aprovada.

COMISSÃO DE CONSTRUÇÃO DO C.N.E.P.A.

A construção das edificações e obras complementares, destinadas aos vários institutos do Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas, que, à margem da estrada Rio-São Paulo, no seu

quilômetro 47, se iniciou em 1938, está por terminar, dado suas grandes proporções e vastidão da área por que se estende.

Com o propósito de ativar-lhe a marcha e, ao mesmo tempo, obter resultados mais econômicos, o D.A.S.P., depois de cuidadosos estudos do assunto, que tiveram a colaboração do Ministério da Agricultura, propôs ao Senhor Presidente da República a criação de uma comissão especial.

A essa comissão incumbiria projetar e executar, diretamente ou não, todas as obras e instalações necessárias ao C.N.E.P.A., inclusive as de irrigação e drenagem, estradas e parque. Dispondo da colaboração técnica da Divisão de Obras do Ministério da Agricultura, a referida comissão compor-se-ia de um representante dela, dos Diretores das Escolas Nacionais de Agronomia e Veterinária e do Diretor Geral do C.N.E.P.A., como seu presidente.

Nos termos da proposta, o decreto-lei n. 3.480, de 29/7/41, criou a Comissão de Construção do Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas.

REVISÃO DA FARMACOPEIA BRASILEIRA E AUTONOMIA DA FACULDADE NACIONAL DE FARMÁCIA DA DE MEDICINA

Foram solicitadas, pela Associação Brasileira de Farmacêuticos e outros, a revisão da Farmacopeia e a completa separação entre a Faculdade Nacional de Farmácia e a de Medicina.

Sobre a revisão da Farmacopeia Brasileira, já havendo no Ministério da Educação e Saúde uma comissão encarregada de procedê-la, o D.A.S.P. nenhuma providência teve de sugerir.

Quanto à independência da Faculdade Nacional de Farmácia, endossou o ponto de vista do Senhor Ministro da Educação, no sentido de concedê-la, porém condicionando a concessão à prévia reforma do ensino de farmácia.

Porque se fizeram sugestões em torno dessa reforma — qual a da criação de dois cursos, o de farmácia magistral e o de farmácia química — e como o Estatuto das Universidades Brasileiras (decreto n. 19.581, de 11/4/31) dispõe no seu art. 9º, parágrafo único :

"Nas Universidades oficiais, federais ou estaduais, quaisquer modificações que interessem fundamentalmente à organização ad-

ministrativa ou didática dos institutos universitários só poderão ser efetivadas mediante sanção dos respectivos governos, ouvido o Conselho Nacional de Educação”.

o D.A.S.P. opinou pelo encaminhamento do processo ao Ministério da Educação, afim de ser ouvido aquele Conselho.

A exposição de motivos, assim concebida, recebeu aprovação.

AJUDANTE DE TESOUREIRO

O Ministério da Fazenda, alegando que, com o aumento crescente da arrecadação, cada vez mais se agrava a deficiência de pessoal da Recebe-

doria do Distrito Federal, propõe a criação de três cargos de ajudante de tesoureiro.

O D.A.S.P. considerando :

a) que está sendo projetada a reforma da Recebedoria do Distrito Federal ;

b) que a nova organização e os novos métodos de trabalho a serem introduzidos por essa reforma visam o melhor aproveitamento do pessoal existente ; e

c) que, assim, as necessidades reais dos serviços da mesma Recebedoria só podem ser avaliadas depois da implantação dessa reforma : entendeu não ser aconselhável, no momento, a criação dos cargos propostos, o que foi aprovado pelo Senhor Presidente da República.

Em excursão pelos autores

“A organização de qualquer empresa deve ser planejada, mas não arbitrariamente ; planejada conforme os requisitos técnicos e pessoal disponível na situação determinada. Aceito este ponto de vista, o caminho prático próprio ao planejamento é mais ou menos o seguinte : primeiro, definição clara do objetivo da empresa ; segundo, análise técnica dos meios principais e secundários para alcançar-se o objetivo, sem levar em conta a competência do pessoal ; terceiro, seleção do pessoal pela sua capacidade ; quarto, revisão das atividades de acordo com o pessoal de que se dispõe”.

(Henry H. Farquhar, *Functional Organization, in Scientific Management in American Industry* — New York, 1929, p. 145).

“O método experimental, que é o da organização, funda-se na divisão de cada estudo em seus elementos simples. Esta divisão tem três vantagens :

a) toda questão complexa podendo cindir-se em um pequeno número de elementos simples que se apresentarão idênticos em todos os estudos, ela diminui os problemas distintos a resolver ;

b) o conhecimento íntimo de cada um dos elementos simples sendo muito mais fácil que o dos conjuntos complexos, ela simplifica os estudos e evita os erros de raciocínio.

c) ela permite a várias pessoas de dedicarem-se simultaneamente ao trabalho cuidando cada uma do estudo de um certo número de elementos.

O princípio da divisão é aplicado não somente no estudo das condições do trabalho, mas na execução e direção da obra. E' pela *divisão do trabalho* que se assinala a primeira diferença entre os métodos modernos e os sistemas antigos”.

(Jean Chevalier, *La technique de L'organisation des entreprises*, Paris, 1937, ps. 18/9).

“Atividades primárias ou funcionais são as que um serviço desempenha no sentido de alcançar a finalidade para que existe. Atividades institucionais ou de *housekeeping* são, por outro lado, as que um serviço necessariamente desempenha afim de poder existir e funcionar como serviço”. (W. F. Willoughby, *Principles of Public Administration*, New York, 1927, p. 105).