

JOHN R. SIMPSON

O & M NA ADMINISTRAÇÃO INGLÊSA

## A P R E S E N T A Ç Ã O

*É a segunda vez que um trabalho de JOHN R. SIMPSON figura na série dos Cadernos de Administração Pública. Sua primeira contribuição, Centralização de Compras para o Serviço Público, versa um dos mais cruciantes problemas de administração geral de todos os governos.*

*As quantidades formidáveis de material adquirido pelas repartições públicas, bem como o fato de serem tão numerosas e variadas as espécies e qualidades, pois o govêrno utiliza desde o simples material de escritório para a rotina burocrática, até os mais complexos equipamentos e produtos para fins industriais e científicos, fazem das compras governamentais uma atividade vital, quer a consideremos em termos de eficiência, quer em termos de economia.*

*A questão reduz-se, afinal, seja qual fôr o tratamento que se lhe dê, ao problema, ainda pendente de solução, de se determinar o grau adequado de centralização ou descentralização, segundo as condições predominantes em cada instância.*

*Como deverão estar lembrados os leitores, JOHN R. SIMPSON, na citada monografia, desenvolve com nitidez êsse tema e traz uma contribuição positiva, tanto pela análise perspicaz que apresenta, quanto pela descrição de como se tem resolvido o problema em seu país.*

*Desta feita, JOHN R. SIMPSON nos oferece, no mesmo estilo simples e metódico, que o serviço de traduções da E.B.A.P. diligenciou por conservar fielmente, trabalho sôbre matéria não menos importante e já agora enquadrado no núcleo central da competência especializada do autor.*

*Autoridade de renome internacional em administração geral, reputação que granjeou à custa dos trabalhos práticos realizados no cargo de Diretor da Divisão de Organização e Métodos do Tesouro Britânico, SIMPSON prefere o trato dos problemas maiores*

de administração pública, entre os quais ressalta o de organização e métodos de trabalho.

Têm-se escrito centenas de livros sobre o assunto, mas a matéria — disciplina em fase de desenvolvimento — ainda está longe de ser esgotada. Para que se cristalizem, afinal, determinadas noções, tornam-se necessárias as contribuições de autoridades do quilate de JOHN R. SIMPSON.

As limitadas proporções materiais do presente trabalho não obstaram a que o autor focalizasse, de forma objetiva, os principais temas pertinentes, nem que oferecesse ao leitor uma visão geral do problema, em capítulos sintéticos que permitem, mesmo ao leigo, formar uma idéia compreensiva e clara sobre o que faz e como funciona o serviço de O & M na administração inglesa. Examinando uma situação objetiva, que é o Tesouro Britânico, propicia aos estudantes compreender o modo pelo qual, na prática, se conduzem tais serviços, bem como os seus efeitos úteis ao longo e através da maquinaria administrativa.

O & M na Administração Inglesa, juntamente com outro Caderno desta série, intitulado O & M na Administração Sueca, de TARRAS SALLFORS, representam valiosos subsídios para os estudos exaustivos de administração comparada, que hão de ser levados a efeito um dia pelos alunos e professores da E.B.A.P.

Os estudantes da matéria, na E.B.A.P. ou fora dela, encontrarão neste ensaio uma fonte inconcussa de autoridade, em que poderão repousar os seus conhecimentos e com que poderão dissipar as suas dúvidas, pois JOHN R. SIMPSON, uma das maiores competências atuais do mundo anglo-saxão em matéria de organização científica do trabalho, pode ser considerado um dos "tira-teimas" nesse ramo da administração pública.

Trabalhos como este, de aparente simplicidade, mas preciosos e metódicos na apresentação da matéria, é que realmente enriquecem uma bibliografia selecionada sobre administração pública.

Rio, dezembro de 1954.

BENEDICTO SILVA

AC. 96742  
JD 48945

BIBLIOTECA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS	
DATA	NÚMERO DE CLASSIFICAÇÃO
20.3.56	658.01
	8613
8/1/56	INSTITUTO DE ECONOMIA

## ÍNDICE

I — INTRODUÇÃO .....	3
II — QUE É O&M .....	5
III — O VALOR DE UM SERVIÇO DE O&M .....	7
IV — O DESENVOLVIMENTO DE O&M .....	10
V — A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE O&M ..	11
VI — FUNÇÕES DA DIVISÃO DE O&M DO TESOURO	13
VII — OBJETIVOS DO SERVIÇO DE O&M .....	15
VIII — ANÁLISE DE ORGANIZAÇÃO DEPARTAMENTAL	16
IX — O&M É UM SERVIÇO CONSULTIVO .....	18
X — OS FATORES DO SUCESSO DE O&M .....	19
XI — COMO SE EFETUAM MUDANÇAS NA ORGANI- ZAÇÃO .....	21
XII — AS REALIZAÇÕES DE O&M .....	22
INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS .....	25

# O & M NA ADMINISTRAÇÃO INGLESA

## I — INTRODUÇÃO

Durante e após a guerra, registraram-se, em todos os países, notáveis progressos na direção e produção industrial, os quais determinaram o aperfeiçoamento das aptidões e técnicas de trabalho e resultaram em maior eficiência e produtividade. No mesmo período, verificaram-se progressos não menos surpreendentes no campo da administração pública, que conduziram, igualmente, a maior eficiência e rendimento das atividades executivas do governo. Esses progressos decorreram, em parte, da grande expansão que as atividades governamentais tiveram em muitos países, particularmente no que diz respeito a assuntos econômicos e serviços sociais. Os governos agora preocupam-se, mais do que nunca,

com a vida econômica e industrial da nação e têm de desenvolver, em maior ou menor escala, várias atividades relacionadas com o que é freqüentemente chamado “bem-estar social”.

Poucos países existem na Europa ou no Continente Americano, nos quais o número de funcionários do governo central não tenha aumentado consideravelmente, a partir de 1939, e novos órgãos governamentais não tenham sido criados. Além disso, a própria natureza das entidades governamentais sofreu modificações: hoje, o governo já não é principalmente regulador, isto é, interessado apenas na aplicação de leis — e, sim, sob diversos aspectos, uma grande organização comercial, exigindo

novos métodos de administração e uma nova maneira de encarar a marcha diária de seus negócios.

A isso acresce, ainda, que o mundo de após-guerra não é o mundo confortável dos anos de 30. A vida de hoje é mais complexa e exigente e dir-se-ia que vivemos passando sucessivamente de uma crise nacional ou internacional a outra. A administração nacional e internacional teve naturalmente de se ajustar ao ritmo mais acelerado dos acontecimentos. Não há lugar, no mundo moderno, para a administração pública morosa, grave e solene, de antanho. Para atender às exigências que lhe são feitas, a administração pública deve ser eficiente em todos os aspectos, inclusive estar a par das inovações técnicas para servir ao país e ao povo de maneira eficaz; ter uma estrutura sólida e construída, e usar métodos modernos, os quais incluem, muitas vezes, uma atitude comercial na direção de suas atividades.

No governo central britânico, vários progressos importantes se verificaram, a partir da guerra.

Novos métodos de recrutamento e seleção foram adotados. Ampliaram-se as fontes de recrutamento e um número muito maior de cientistas e técnicos especializados tiveram acesso ao funcionalismo público. O treinamento de funcionários em todos os níveis foi intensamente desenvolvido: todos os servidores novos recebem um treinamento geral que abrange as funções futuras, além de cursos especiais de aperfeiçoamento para determinadas funções, os quais são ministrados em diversas etapas de suas carreiras. Por esta e outras maneiras, medidas eficazes foram adotadas para melhorar a eficiência do pessoal do governo.

Entretanto, para que um funcionário dê o máximo rendimento, é preciso que os serviços onde trabalha sejam organizados eficientemente e que os métodos usados sejam eficazes e econômicos. Estas considerações conduzem ao tema deste trabalho, a saber, o desenvolvimento de um serviço de Organização e Métodos no governo central britânico — serviço conhecido, não somente na Inglaterra, mas em muitos outros países, como O & M.

## II — QUE É O & M

Que se deve entender por um serviço de O & M e qual a sua finalidade? Em poucas palavras, podemos dizer que a expressão é usada para descrever as atividades de um grupo de funcionários especializados no estudo de problemas de estrutura e funcionamento da administração pública e cuja função é aconselhar os administradores interessados em melhorar a organização e os métodos empregados pelos serviços que dirigem. O & M estuda esses problemas em todos os níveis de administração. Num plano mais elevado, O & M ocupa-se da própria estrutura governamental como um todo, isto é, do número de ministérios necessários para realizar o programa do governo, da delimitação de funções entre os mesmos e dos meios de coordenar e harmonizar as suas atividades. Nos escalões inferiores, O & M investiga assuntos tão corriqueiros

e minuciosos como sistemas de arquivamento ou as rotinas de execução de serviços de dactilografia. Abrange todos os problemas situados entre esses dois extremos. O serviço não tem autoridade direta sobre os administradores responsáveis: sua função é apenas consultiva, o que às vezes se chama “serviço de estado-maior”. Seu objetivo foi assim descrito por uma comissão da Câmara dos Comuns: “Assegurar a máxima eficiência na ação da maquinaria executiva do governo e, por meio de uma aplicação especializada de métodos científicos à organização, conseguir economia nas despesas e no trabalho”.

Pode-se perguntar: Por que é necessário empregar um serviço especializado para realizar tal objetivo? Não é dever essencial de cada administrador assegurar que as atividades pelas quais é responsável sejam bem

organizadas e que na sua execução se apliquem os métodos mais modernos e econômicos? Seria grave injustiça insinuar que, antes do advento de O & M, tenham os administradores dedicado pouca atenção à organização e métodos; o governo central britânico, com efeito, sempre se orgulhou de ser bem organizado. Muita reflexão, muito tempo e esforço foram empregados através dos anos no sentido de melhorar a organização dos departamentos e os métodos nêles empregados. Mas agora é reconhecido, não sem certa hesitação, que êsses assuntos requerem um tratamento mais especializado. No passado presumia-se que, através de uma longa experiência no serviço público, o administrador adquiriria todos os conhecimentos necessários sobre organização e métodos e que, quando era nomeado para chefiar um serviço ou mes-

mo um departamento, podia tomar a seu cargo, sem ajuda especializada, a organização e direção das atividades pelas quais era responsável. Afirmar que houve certa relutância no reconhecimento da necessidade de alguma especialização e confesso que eu mesmo tive alguns receios sobre a proliferação de especialistas e técnicos em quase todos os ramos. Às vezes parece-me que é uma atitude demasiado cômoda supor que a solução para cada problema, nos dias de hoje, é convocar um especialista — o homem que sabe mais e mais sobre menos e menos! Mas o grande valor e a ajuda que êsses especialistas em organização e métodos podem dar ao administrador não podem deixar de ser plenamente reconhecidos, daí porque seus serviços vêm sendo constantemente procurados.



### III — O VALOR DE UM SERVIÇO DE O & M

Além das transformações que já mencionei, operadas no trabalho dos departamentos governamentais — transformações que originaram, por sua vez, problemas de organização e métodos, de muito maior complexidade do que os que existiam antes da guerra —, dois outros fatores contribuíram para a necessidade de um quadro de técnicos especializados em O & M e inteiramente devotados a êstes problemas. O primeiro é que agora a maior parte dos administradores estão sobrecarregados com as responsabilidades cotidianas inerentes a seus cargos e raramente têm tempo suficiente para se consagrarem ao estudo objetivo de sua repartição no sentido de verificarem se está ela funcionando eficientemente. Nem se pode esperar que êles se mantenham, hoje em dia, a par dos progressos nos domínios da organização e métodos, que ocor-

rem nos demais departamentos e nos governos centrais de outros países, bem como na indústria e no comércio. Por outro lado, o funcionário de O & M pode dedicar todo o tempo necessário ao estudo da estrutura e do funcionamento do órgão, está em contato com novas idéias e métodos num campo muito vasto e possui uma técnica que lhe permite descobrir falhas na organização e nos métodos existentes, prescrevendo quaisquer medidas que se tornem necessárias para saná-las.

O segundo fator é a vantagem do que eu chamaria “o ponto de vista de uma pessoa de fora”. O administrador ou superintendente que se familiarizou, durante muitos anos, com o serviço de seu departamento raramente pode ver com clareza os defeitos da organização ou compreender como é possível melhorar seus métodos de trabalho.

Todos nós temos os nossos *pontos cegos* em relação às coisas que melhor conhecemos. A tradição e o hábito impedem-nos freqüentemente de duvidar do rendimento e eficiência de práticas com as quais estamos muito familiarizados.

Esta não é uma idéia nova: já em 1870, WALTER BAGEHOT, escrevendo em “A Constituição Inglesa”, disse o seguinte sobre as vantagens de nomear ministros que não fôsem técnicos, nem tivessem longa experiência do trabalho de seus ministérios: “Introduzir numa repartição um chefe estranho não é um mal e, pelo contrário, é essencial ao aperfeiçoamento dessa repartição. Entregue a si mesma, ela se tornará rigidamente técnica, alheia à realidade externa e com tendências a hipertrofiar-se. Provavelmente perderá de vista os fins, atentando unicamente para os meios; agirá com estreiteza de visão; poderá dar uma impressão de muito entusiasmo, mas nada fará de útil. Um chefe estranho é a pessoa indicada para corrigir esses erros. Ele poderá dizer ao chefe permanente, conhecedor dos formulários e vaidoso das tradições de sua repartição: “Quer expli-

car-me, Senhor, como é que este regulamento conduz ao fim em vista? Pela ordem natural das coisas, o interessado deveria dirigir um requerimento a um funcionário, mas o Senhor o obriga a endereçar cinco requerimentos a cinco funcionários...” Se um funcionário de categoria inferior fizesse estas perguntas, seria motejado. Somente o chefe do departamento pode conseguir resposta. Ele, e só ele, pode acabar com as extravagâncias de sua repartição”.

Muitas coisas mudaram nos 80 anos decorridos desde que esse parágrafo foi escrito — inclusive o tempo em que os ministros podiam dedicar-se aos mínimos detalhes de seus departamentos; mas as vantagens do “ponto de vista de uma pessoa de fora” permanecem e constituem um dos predicados mais úteis dos serviços de O & M. Isso facilita especialmente o uso da prova decisiva que deve ser aplicada a todas as atividades e a cada formulário, registro e processo: “é isso essencial aos objetivos do Departamento?”

Por iniciativa própria, um departamento ou serviço dificilmente efetuarão alterações que afetem a sua organização e os

seus métodos. Qualquer remodelação ou mesmo transformação de menor monta, que modifique práticas estabelecidas, raramente vem de dentro do próprio órgão, a não ser que uma pressão externa torne a reforma inevitável. Um funcionário de O & M traz idéias novas e, se achar que é necessário fazer mudanças para melhorar a eficiência ou realizar economia, as fará sem hesitação. A experiência mostra que os funcionários de uma repartição geralmente acei-

tam, quando propostas por alguém de fora, modificações a que talvez se opusessem, se se tivessem originado nela própria.

Estas são, em resumo, as vantagens inerentes a um serviço de O & M, que lhe permitem prestar tão valiosa contribuição ao aperfeiçoamento da organização e métodos nos departamentos governamentais — vantagens que, por sua vez, se traduzem em melhores serviços para o público e numa economia considerável para a administração.

## IV — O DESENVOLVIMENTO DE O & M

A história do desenvolvimento do serviço inglês de O & M pode contar-se em poucas palavras. Começou modestamente antes da guerra, quando se instalou no Tesouro um pequeno grupo de funcionários para desenvolver o uso de equipamento moderno nas repartições governamentais e mecanizar os seus serviços de rotina. Essas atividades estenderam-se gradualmente aos métodos de trabalho em geral. Durante a guerra, O & M recebeu um grande impulso quando foi chamada para cooperar no estabelecimento não só dos métodos, mas também da organização de novos departamentos e novas atividades, que o governo teve de empreender, como parte do esforço de guerra.

Quase no fim das hostilidades, de acôrdo com relatório de uma comissão da Câmara dos Comuns, o govêrno adotou, como matéria de política geral, a extensão do serviço de O & M a todos os departamentos governamentais. Cêrca de um ano depois, decidiu o govêrno incluir, no raio de ação dos estudos de O & M, os mais altos níveis de organização do seu trabalho executivo, isto é, a distribuição de funções entre os departamentos e a coordenação das atividades do govêrno como um todo. O & M opera agora em tôda a extensão dos departamentos governamentais e é universalmente considerada como um serviço suscetível de trazer real contribuição para o aumento da eficiência e economia.

## V — A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE O & M

Como está organizado o serviço de O & M e como funciona? No nível mais alto da organização, há uma comissão composta de um certo número de secretários permanentes de departamentos, sob a presidência do Secretário Permanente do Tesouro, e conhecida como a Comissão de Organização Governamental. Essa importante comissão, como seu nome indica, tem a responsabilidade geral pela organização do mecanismo governamental e pela supervisão das atividades de O & M. A própria Comissão trata dos problemas de organização nos escalões superiores, isto é, a distribuição dos serviços entre os departamentos, e faz recomendações aos ministros quando reconhece a necessidade de certas modificações. Investigações neste campo são empreendidas, em nome da Comissão, por um

setor da Divisão de O & M do Tesouro, o qual dedica seu tempo integral àquilo a que se chama problemas da “maquinaria do governo”.

Existem, ao todo, aproximadamente, 400 funcionários de O & M no governo central. Cada um dos principais departamentos — num total de 17 — possui um setor de O & M, composto de um grupo de 10 a 50 funcionários, mais ou menos, os quais dedicam todo o seu tempo a investigações relativas aos métodos e à organização do respectivo Departamento. No Tesouro há um grupo de 80 funcionários de O & M que prestam o seu concurso aos departamentos — há mais de cinquenta desses órgãos — cujas proporções não justificam um serviço próprio de O & M. Isso constitui, porém, apenas uma parte das funções de O & M

do Tesouro. O Tesouro é o foco de tôdas as atividades de O & M do govêrno central. Ainda que não tenha autoridade direta sôbre os serviços de O & M dos principais departamentos, cabe-lhe, entretanto, coordenar suas atividades e estimular seu trabalho, principalmente por meio de reuniões regulares, a que assistem os chefes dos serviços de O & M dos diferentes ministérios, por meio de consultas pessoais freqüentes, e pela publicação de uma revista bimensal.

Mantém o Tesouro um serviço de informações sôbre as atividades de O & M em todos os departamentos e sôbre as atividades paralelas nos outros países, bem como na indústria e no comércio. E' responsável pelo treinamento de todos os funcionários de O & M, quer do próprio Tesouro, quer dos outros departamentos. Quase 200 funcionários, inclusive alguns procedentes do govêrno municipal e de outros países, foram treinados pelo Tesouro, em 1950.

## VI — FUNÇÕES DA DIVISÃO DE O & M DO TESOIRO

E' também responsabilidade da Divisão de O & M do Tesouro manter estreito contato com a indústria e o comércio. Uma comissão consultiva de comerciantes e industriais reúne-se todos os meses para rever e discutir os progressos e a evolução do trabalho de O & M nos departamentos, de modo geral, e, *particularmente*, na Divisão do Tesouro. As emprêsas privadas prestam boa colaboração nesse sentido e, no desempenho normal de suas funções, os funcionários de O & M vão freqüentemente à indústria colher informações relacionadas com determinadas investigações. Além disso, algumas firmas comerciais cooperam nos cursos de treinamento para funcionários selecionados para trabalhos de O & M, promovendo conferências sôbre seus problemas e propiciando oportunidades para o estudo *in loco* de sua organização. A

Divisão de O & M do Tesouro também está em contato com organizações e associações profissionais, com autoridades dos governos locais e com funcionários de O & M em outros países, mantendo assim um intercâmbio contínuo de idéias e experiência.

Outra responsabilidade da Divisão de O & M do Tesouro é a realização, com a colaboração dos outros departamentos, de estudos e pesquisas em matéria de organização e métodos relativos a problemas comuns a todos os departamentos, tais como: processos de contabilidade, organização de serviços de dactilografia e de arquivos. O Tesouro divulga, ainda, trabalhos sôbre o aperfeiçoamento das técnicas de O & M e mantém informados todos os funcionários de O & M do govêrno central acêrca dos novos desenvolvimentos e novas idéias nesse setor. Publica, igual-

mente, duas vezes por mês, o *Boletim de O & M* — revista de assuntos de O & M —, que tem larga divulgação nos departamentos governamentais e do qual são enviados exemplares a mais de 40 países estrangeiros. O Tesouro mantém, outrossim, um grupo de especialistas em máquinas de escritório, para ajudar os departamentos na solução

de seus problemas de mecanização.

Por tôdas essas formas, a Divisão de O & M do Tesouro integra e estimula o trabalho de O & M no govêrno. Constitui um ponto de reunião para os funcionários de O & M empregados nos vários departamentos e é o foco de onde irradiam as atividades de O & M.



## VII — OBJETIVOS DO SERVIÇO DE O & M

A assistência em O & M, prestada aos grandes departamentos pelas suas próprias seções de O & M e aos departamentos menores pela Divisão de O & M do Tesouro, reveste duas formas, a saber: primeiro, análise ou levantamento sistemático e planejado da organização e métodos do departamento como um todo e de suas várias divisões; e, segundo, orientação e aconselhamento na solução dos problemas cotidianos e no planejamento de novas atividades ou ampliação de atividades existentes. Embora a assistência aos problemas cotidianos seja uma função muito importante e já tenha ocupado no passado grande parte dos

esforços dos funcionários de O & M, presentemente maior atenção é dada à análise sistemática do departamento como um todo. Se as investigações de O & M se limitassem aos problemas *ad hoc*, grande parte do departamento que funciona silenciosamente não seria incluída nos estudos. Dêste modo, decidiu-se, há dois anos, proceder a um exame sistemático de tôdas as atividades, em todos os departamentos. E' um trabalho de grande vulto que demorará a ser completado; não obstante, mais da metade dos departamentos — na maior parte os menores — já foram examinados e outros estão a caminho de o ser.

## VIII — ANÁLISE DE ORGANIZAÇÃO DEPARTAMENTAL

Embora nos departamentos menores os inventários da organização e dos métodos sejam conduzidos somente por funcionários de O & M, em vários departamentos maiores, tais como Agricultura, Rendas Internas, Ministério da Aeronáutica, Ministério da Guerra, Ministério da Marinha, tal trabalho está sendo realizado sob a direção de uma comissão de dois ou três altos funcionários do departamento, um ou mais funcionários de outros departamentos, e sempre, pelo menos, uma figura de relevo na indústria. Assim, por exemplo, a comissão no Ministério da Agricultura compunha-se de um vice-presidente de grande firma industrial, que era o presidente da Comissão, de outro industrial de renome, um grande proprietário e fazendeiro, dois altos funcionários do departamento e o diretor de O & M

do Tesouro. A própria comissão analisa os problemas de organização mais importantes do departamento e apresenta relatórios sobre o assunto, usando os funcionários de O & M como seus investigadores, e, bem assim, estabelece um programa de investigação de problemas menores, a ser levado a efeito pelos funcionários de O & M.

Deve-se salientar que essas análises de organização e métodos não estão sendo realizadas unicamente nos departamentos que se sabe estarem tendo dificuldades na condução de seus negócios. Todos os departamentos estão sujeitos ao mesmo exame ou inventário, como uma operação de rotina, destinada a assegurar que sua organização e seus métodos estejam atingindo ou mantendo um alto nível de eficiência, havendo poucos casos em que grandes melhoramentos

e economias não resultem desses exames sistemáticos.

Também no terreno do mecanismo governamental, as atividades de O & M não se restringem ao tratamento de problemas correntes e aqui igualmente já se começou a fazer estudos objetivos sobre certos ramos de atividade, tais como assuntos eco-

nômicos e serviços sociais. A finalidade é verificar se a distribuição de funções entre os departamentos, bem como o modo pelo qual essas funções estão coordenadas funcionam eficientemente, e de que maneira se pode melhorar a presente situação.

## IX — O & M É UM SERVIÇO CONSULTIVO

Em tôdas as suas atividades, os funcionários de O & M, tanto no Tesouro como nos setores departamentais, atuam numa base consultiva; não têm qualquer autoridade para impor suas idéias à pessoa responsável pelo funcionamento de um departamento ou repartição. Seu trabalho é consultivo, porque se acredita sèriamente que seria errado, em princípio, e inconveniente para a organização, enfraquecer a autoridade do administrador, atribuindo-se a um especialista de fora competência para lhe impor uma forma de organização ou de métodos de trabalho. A experiência demonstra que, nestes assuntos, a influência de conselhos sãos e úteis

é sempre mais eficaz do que a fôrça da autoridade.

Atuando por essa forma, O & M é agora considerada, em todos os departamentos, como um serviço de valor inestimável. A princípio havia relutância em pedir a ajuda de O & M. Fazia-se mister demonstrar a vantagem da assistência especializada e estabelecer confiança quanto à capacidade de O & M para dar conselhos úteis. Aos poucos O & M foi sendo aceita como um serviço e, de modo algum, como uma usurpação de autoridade. Por fim tornou-se rotineiro procurar a ajuda de O & M quando um departamento tem dificuldades ou quando um novo programa está sendo planejado.

## X — OS FATORES DO SUCESSO DE O & M

Como é que O & M conseguiu essa aceitação e quais os fatores que contribuíram para seu sucesso no governo britânico? O fator mais importante foi a decisão do governo, compelindo todos os ministérios a desenvolverem atividades de O & M. Um grande impulso foi igualmente dado nesse sentido pelo apoio e estímulo da parte dos níveis mais elevados da administração. Sem tentar classificá-los por ordem de importância, os outros fatores são os que passaremos a expor. Em primeiro lugar, embora O & M seja uma função especializada, não se pretendeu apresentá-la como uma ciência esotérica; ela não aspira a ser mais do que a aplicação do bom senso. O & M não pretende, em seguida, fazer mais do que descobrir e adaptar as melhores formas de organização e os métodos mais eficazes de trabalho às necessidades

peculiares a cada departamento. Funda-se, para isso, na experiência e nos conhecimentos adquiridos, não procurando resolver problemas somente pela aplicação de princípios abstratos.

Nem todas as investigações produzem resultados substanciais e O & M não perfilha a idéia segundo a qual inovação significa necessariamente progresso. Toda recomendação no sentido de se fazer uma mudança na organização ou introduzir novos métodos deve ser acompanhada de provas que mostrem à evidência que tal mudança é desejável — que há, na presente disposição, defeitos que podem ser remediados. Além disso, é preciso mostrar que se lucrará mais com a mudança do que deixando as coisas como estão. Um funcionário de O & M não é obrigado a apresentar recomendações substanciais sobre cada investigação que faz, não deven-

do hesitar em reconhecer o bom funcionamento de um departamento, se na verdade houver pouco ou nenhum defeito na sua organização e nos seus métodos.

Grande parte do êxito do especialista de O & M consiste no tato que usa para conduzir as investigações e no modo diplomático de recomendar mudanças. E' uma característica comum aos altos funcionários serem muito sensíveis quanto à organização e métodos. Não se importam de confessar que não são fortes em matemática, nem ficarão zangados se lhes apontarem erros de linguagem; irritar-se-ão, entretanto, se alguém lhes sugerir que não são bons organizadores. E' quase como se lhes dissesse que não têm senso de humor. A aspiração de um bom especialista de O & M é convencer o administrador de que tôdas as reformas propostas partiram dêle e que o especialista não fez mais do que redigi-las.

Outro fator que mencionarei é a importância de conseguir a cooperação do pessoal de todos os níveis da repartição subme-

tida a exame. Êste não deve assemelhar-se a uma inspeção, cuja finalidade fôsse descobrir erros, ou julgar os funcionários por faltas cometidas. Frequentemente êles podem contribuir com idéias e devem ser encorajados a fazê-lo. A cooperação dos funcionários é assim de importância capital e sòmente pode ser assegurada se a investigação fôr levada ao seu nível, dando-se-lhes oportunidade de verem o que está sendo feito e, quanto possível, como está sendo feito.

A descrição do que se poderia chamar a técnica do trabalho de O & M seria muito longa e não pode ser feita aqui. Resume-se, entretanto, em poucas palavras, na adaptação dos métodos de investigação, desenvolvidos na indústria pelo *business consultant* e pelo "engenheiro de eficiência", ao trabalho especializado dos departamentos governamentais. Funcionários especialmente selecionados para o serviço de O & M são treinados nessa técnica e parte da Divisão de O & M é recrutada suplementarmente no mundo dos negócios — geralmente homens que têm feito trabalho idêntico na indústria.

## **XI — COMO SE EFETUAM MUDANÇAS NA ORGANIZAÇÃO**

Quando se reconhece que mudanças de organização e métodos são necessárias na Inglaterra, podem elas ser efetuadas, em quase todos os casos, sem intervenção do Parlamento e sem alteração da legislação. Em geral, esta deixa aos ministérios uma liberdade muito ampla de organização e de determinação dos meios a adotar. Neste domínio também se faz largo uso da legislação delegada, que o ministro pode modificar à vontade, com a condição de informar disso o Parlamento. Este tem a faculdade de debater e rejeitar tais alterações, mas rara-

mente o faz. Mesmo mudanças substanciais nas funções dos ministérios, envolvendo transferência de responsabilidades de um para outro, podem ser feitas mediante uma simples Disposição apresentada ao Parlamento, a qual, se nenhuma proposta de rejeição fôr aprovada, entrará em vigor dentro de 40 dias. Tudo isto facilita grandemente o trabalho de O & M e as suas propostas de alterações para melhorar a eficiência podem ser adotadas, sabendo-se que não precisarão de ajustamentos jurídicos complicados.

## XII — AS REALIZAÇÕES DE O & M

Procurei, neste trabalho, fazer um esboço do desenvolvimento de O & M no govêrno britânico e descrever o campo de sua atuação. Não ficaria bem que eu, o diretor do Serviço de O & M, tentasse encarecer o seu valor — isso deve partir daqueles que constituem a clientela do serviço. A êste respeito, cabe-me apenas dizer que fomos bem sucedidos, iniciando, no campo da organização e métodos, numerosos melhoramentos que foram bem acolhidos pelas unidades interessadas, e contribuíram valiosamente para a conservação e aumento da eficiência, possibilitando melhor serviço para o público e substanciais economias para a administração. O & M não pretende creditar a seu favor tôdas estas realizações. As honras pelos resultados obtidos pertencem, na maior parte, aos departamentos e seus chefes responsáveis; sem seu interêsse, apoio e cooperação, nada teria sido feito.

O trabalho de O & M repousa essencialmente no esforço conjugado entre os chefes responsáveis de um departamento e seus conselheiros de O & M.

Os resultados conseguidos na revisão da estrutura e do funcionamento de determinado departamento podem ser mencionados como exemplo da importância do trabalho de O & M. Esse departamento era uma organização de certo modo recente, havendo sido criado depois da guerra. Sua estrutura superior foi examinada por uma comissão nos moldes da que descrevemos há pouco. Várias sugestões foram aceitas e o serviço de O & M estudou, em todos os pormenores, o funcionamento dos diversos setores do Departamento. Dessas investigações resultaram numerosos melhoramentos de estrutura e métodos de trabalho. Como consequência, criou-se uma organização mais eficiente e estabeleceu-se



uma engrenagem administrativa mais fluida. No fim de tudo, obteve-se, entre outras coisas, redução não inferior a 10% do pessoal nos serviços centrais. Nem todo o trabalho de O & M produz resultados tão espetaculares, mas êste não é, de forma alguma, um caso isolado. A importância e o valor do trabalho

de O & M não devem, porém, ser avaliados apenas pelos seus resultados mensuráveis. É preciso considerar também o impulso dado, em todos os escalões da administração, ao estudo sistemático da organização e métodos, como um dos meios de aumentar a eficiência e a economia no serviço público.

## INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS (1)

- ACHILLES, Aristheu, *Técnica, Administração e Plano* (1944).
- BENSON, George S., *Organização Administrativa Interna*, "Revista do Serviço Público", ano V, vol. 2, n.º 3 (junho, 1942), págs. 46-57.
- BETHEL, Smith, *Industrial Organization & Management*, MacGraw-Hill (New York, 1945).
- BIELSA, Rafael, *El Problema de la Descentralización Administrativa* (1935).
- BRASIL, DASP, Biblioteca, *Bibliografia sobre Organização*, Imprensa Nacional (Rio de Janeiro, 1942), 15 págs.
- BRITO, Lucilio Briggs, *Padronização*, Imprensa Nacional (Rio de Janeiro, 1943), 80 págs.
- BROWN, A., *Organization and Formulation of Principles*, Hibbert Printing Co. (New York, 1945), 308 págs.
- CAMPOS, Wagner Estelita, *Alguns Aspectos do Problema da Direção de Serviços*, Conferência, Imprensa Nacional (Rio de Janeiro, 1945), 28 págs.
- CANTANHEDE, Cesar, *A Exata Terminologia em Organização*, Imprensa Nacional (Rio de Janeiro, 1942), 13 págs.
- CANTANHEDE, Cesar, *Curso de Organização do Trabalho*, Editôra Atlas (São Paulo, 1946), 216 págs.
- CANTANHEDE, Cesar, *Organização do Trabalho*, Liv. Freitas Bastos (Rio de Janeiro, 1942), 233 págs.
- CHAMBONNAUD, L., *Organización Científica de la Producción*, Editorial Labor (Barcelona, 1933), 416 págs.

---

(1) A presente bibliografia não é da responsabilidade do autor deste Caderno. Foi organizada pela E.B.A.P. a título de subsídio para os estudiosos da matéria.

- FARIAS, Eduardo Mujica, *Doctrinas y Sistemas de las Modernas Organizaciones*, Editorial La Facultad (Buenos Aires, 1942).
- FOLLETT, Mary P., *Dynamic Administration*, Harpers & Brothers (New York, 1940), 320 págs.
- FURTADO, Celso Monteiro, *Teoria da Estrutura em Organização*, Imprensa Nacional (Rio de Janeiro, 1946), 30 págs.
- HEMPEL, E., *Top-Management Planning*, Harpers & Brothers (New York, 1945), 414 págs.
- KOPPERS, Company Inc., *Organization Manual* (Pittsburgh, 1951), 652 págs.
- RAMALHO, Newton Correia, *Aspectos Técnicos do Planejamento*, Imprensa Nacional (Rio de Janeiro, 1946), 22 págs.
- RIUS, Isidro Sintés, *Organización Industrial* (Barcelona, Bosch, 1940), 123 págs.
- SALLES OLIVEIRA, Francisco de, *Educação e Organização Científica do Trabalho*, Editôra Nacional (São Paulo, 1938), 590 págs.
- SILVA, Benedicto, *Que é Organização?*, "Revista do Serviço Público", ano VII, vol. 2, n.º 2 (Rio de Janeiro, maio, 1944), págs. 35-40.
- SMITH, Edgard, *Relações de Organização*, Imprensa Nacional (Rio de Janeiro, 1950), 24 págs.
- SOMBRA, Severino de, *Técnica de Planejamento*, Imprensa Nacional (Rio de Janeiro, 1951), 28 págs.
- TAYLOR, Frederick, *Princípios de Administração Científica*, Imprensa Nacional (Rio de Janeiro, 1948), 124 págs.
- TAYLOR, Frederick, *Administración de Talleres*, Editorial Argentino de finanzas y administración (Buenos Aires, 1945).
- TEJERA PARIS, E., *Organización de Oficinas Públicas*, Ministério de Hacienda, Comisión de Estudios Financieros y Administrativos (Caracas, 1948), 61 págs.
- THOMSON, R. e Asa Knowles, *Industrial Management*, MacMillan Co. (New York, 1944).
- U. S. Department of Agriculture, Graduate School, *Administrative Management (Principles & Techniques)*, Department of Agriculture (Washington D. C., 1938), 108 págs.

