

TARRAS SALLFORS

O & M NA ADMINISTRAÇÃO SUECA

CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A literatura sobre a moderna administração pública e seus ramos especializados compõe-se, na quase totalidade, de trabalhos estrangeiros, principalmente de autores americanos, não traduzidos ou intraduzíveis para o português.

A Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) sente, todos os dias, os efeitos esterilizantes da falta de literatura apropriada, necessária ao desenvolvimento de suas atividades. Cumpre-lhe resolver o problema de elaborar e publicar o material de leitura e consulta de que carece. Não se trata do problema, comum a tôdas as escolas, de estimular e ensejar o aparecimento de obras, tratados, compêndios, monografias, ensaios, artigos e relatórios sobre as pesquisas feitas e as matérias ensinadas. O problema aqui é específico e mais premente, uma vez que não existe nos idiomas maternos de seus estudantes — português e espanhol — um montante suficiente de trabalhos sobre administração pública, que possam ser adotados como guias para os alunos. E' forçoso, assim, que a Escola prepare e publique os manuais, compêndios e demais fontes de conhecimento de que necessita, para documentar e expandir suas funções ordinárias de ensino e pesquisa.

Até a presente data, a falta de literatura específica em português sobre as várias disciplinas ministradas em seus cursos tem sido suprida pela Escola mediante a produção e distribuição de uma literatura *ad hoc* — escrita, mimeografada e distribuída sob o signo da interinidade e a forma de apostilas.

Por um entendimento tácito entre os professores, estudantes e a direção da Escola, as apostilas até agora publicadas são tidas como uma espécie de sementeira, de que surgirão com o tempo as obras menos efêmeras, os livros de texto de que a Escola carece para transmitir, através da palavra escrita, os ensinamentos da moderna administração pública.

Com efeito, vários dos cursos dados pelos professores da EBAF e distribuídos sob a forma de apostilas estão sendo revistos e serão enfeixados em livros. Deverão aparecer a partir de 1954, entre outros, os seguintes livros, em que serão transformadas as apostilas originariamente escritas para os alunos da Escola: *Curso de Administração de Pessoal*, pelo Prof. HENRY REINING JR.; *Curso de Organização e Métodos*, pelo Prof. HARRY MILLER; *Administração Pública*, pelo Prof. PEDRO MUÑOZ AMATO; *Curso de Cultura Brasileira Contemporânea*, série de conferências pronunciadas por 30 brasileiros ilustres.

Na hierarquia das obras didáticas, a Escola reservou uma faixa entre os tratados exaustivos, os compêndios eruditos e os artigos de revistas, para um tipo de publicação menos ambicioso, nem por isso menos útil, como fonte de estudo e consulta: o ensaio, a monografia. Decidiu, assim, a Escola lançar uma série de ensaios e monografias sob a denominação genérica de “CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”, de que êste é o vigésimo segundo a aparecer.

O uso dêste modesto tipo de publicação — o caderno — como veículo de idéias e informações data da Revolução Francesa. Foi em 1789 que se generalizaram os famosos *cahiers de doléances*, espécie de registros de queixas e reclamações, preparados pelas assembléias populares para orientação dos deputados aos Estados Gerais. Em seguida e ainda durante a fase criadora da Revolução, estiveram em voga os *cahiers des États Generaux*, que continham o conjunto de solicitações apresentadas aos deputados por seus constituintes. Tais cadernos, redigidos pelos delegados incumbidos de escolher os deputados à Assembléia dos Estados Gerais, exprimiam os votos, as queixas, as propostas, as advertências, as críticas e as esperanças formuladas pelo povo em cada cidade e em cada vila. Eram, por assim dizer, os *terms of reference* dos deputados naquela fase exaltada da história política e social do Ocidente.

Desde então, os franceses têm empregado constantemente os *cahiers* como instrumentos de difusão cultural. Das várias séries de *cahiers* que desempenharam papel importante nas letras fran-

cesas, destacam-se os *Cahiers de la Quinzaine*, dirigidos por CHARLES PEGUY, de 1900 a 1914, e nos quais se publicou uma enquete de âmbito internacional sobre o rumoroso caso Dreyfus. Os *Discursos*, de ANATOLE FRANCE, e o romance-rio *Jean Cristophe*, de ROMAIN ROLLAND, foram divulgados nos *Cahiers de la Quinzaine*.

Conhecida a função de multiplicador da cultura, desempenhada pelos *cahiers* franceses, não têm faltado iniciativas para o lançamento de séries de cadernos similares em outros países, sobretudo latinos, conforme demonstram os exemplos indicados a seguir:

ESPAÑA: O Instituto de Cultura Hispânica de Madrid começou a publicar, em 1948, os *Cuadernos Hispanoamericanos*, revista que se propõe a integrar *al mundo hispánico en la cultura de nuestro tiempo*.

MÉXICO: Os *Cuadernos Americanos*, que JESUS SILVA HERZOG publicou de 1942 a 1947, num total de 36 volumes, representam uma das mais interessantes aventuras do pensamento de que se tem notícia na América Latina. Os títulos das quatro seções permanentes, em que se dividem os *Cuadernos Americanos*, a saber: "Nuestro Tiempo", "Aventura del Pensamiento", "Presencia del Pasado" e "Dimensión Imaginaria", indicam o grau de penetração e altitude intelectuais daquela série, a qual somente o adjetivo inglês *sophisticated*, tal como empregado pelos americanos, pode qualificar.

ECUADOR: A Casa de Cultura Equatoriana de Guayaquil lançou, em 1951, a série dos *Cuadernos de Historia y Arqueologia*, que estão concorrendo para o refinamento do movimento cultural da América Espanhola.

CUBA: Papel igualmente importante na difusão de idéias e fatos sobre a vida municipal nas Américas é desempenhado em Cuba pelos *Cuadernos del Instituto Interamericano de Historia Municipal e Institucional*.

BRASIL: Os *Cadernos de Cultura*, do Ministério da Educação, dos quais já foram publicadas 72 unidades até a presente

data, são outros tantos instrumentos de difusão de idéias, elaboração de doutrinas, fixação de reflexões, opiniões e fatos sobre a literatura, a poesia, a arte e outros aspectos da cultura brasileira. E' um documentário amplo e um temário rico daquilo a que poderemos chamar a história intelectual do Brasil.

Bem examinados os fatos, chega-se à conclusão de que os *cadernos* têm contribuído, quase tanto quanto os tomos volumosos, para a formação do fundo de conhecimentos a que CRANE BRINTON chamou *our slender stock of cumulative knowledge in the social sciences*.

Os *Cadernos de Administração Pública*, idealizados e lançados pela EBAP, destinam-se a remediar, em parte, a falta de literatura especializada, com que se vêem a braços, nos países da América Latina, os estudantes de administração pública.

Ao lançar a série de *Cadernos de Administração Pública*, a EBAP alimenta a esperança de chegar em breve ao número 100 e, assim, contribuir qualitativa e quantitativamente para a difusão organizada de idéias, doutrinas, teorias e práticas modernas sobre a ciência e arte da administração.

Rio de Janeiro, 3 de abril de 1954

BIBLIOTÉCA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS	
DATA	NÚMERO DE CHAMADA
	64581011
Nº DO VOLUME	011661
RECEBIDO POR	
BIBLIOTECA Fundação Getúlio Vargas	

AC-96746
D 43710

BB 311077-4

A P R E S E N T A Ç Ã O

A presente monografia foi escrita especialmente para o Seminário de Organização, Direção e Funcionamento dos Serviços Auxiliares e Órgãos de Estado-Maior, realizado no Rio de Janeiro de 4 de fevereiro a 5 de março de 1952, sob o patrocínio conjunto da O.N.U., da U.N.E.S.C.O. e do Governo Brasileiro, êste representado pela Fundação Getúlio Vargas.

O autor, C. TARRAS SÄLLFORS, é personalidade destacada nos meios industriais e administrativos da Suécia, seu país natal, onde, entre outros cargos, já desempenhou os de professor de Administração Industrial, no Instituto Real de Tecnologia de Estocolmo, e de diretor do Serviço de Organização da Federação Sueca de Indústrias. Quando preparou o presente trabalho, o autor encontrava-se à frente do Serviço de Organização do Governo Sueco, unidade de cúpula, na administração daquele país, para as atividades de organização e métodos, comparável, guardadas as devidas proporções, à Divisão de O & M do Tesouro Britânico.

Como verá o leitor, o ensaio ora apresentado fornece-nos uma boa descrição do que tem feito o governo sueco nos domínios da organização e métodos, com o objetivo de melhorar e racionalizar a estrutura e o funcionamento do serviço público. A par disso, sempre que oportuno, o autor compara a experiência sueca, a êsse respeito, com a de outros países, desenvolvendo, ainda, considerações teóricas de grande atualidade e importância.

Rio, fevereiro de 1955.

BENEDICTO SILVA

ÍNDICE

I — INTRODUÇÃO	3
II — FUNÇÕES DO SERVIÇO DE ORGANIZAÇÃO DO GOVÊRNO SUECO	5
III — ESTRUTURA DO SERVIÇO DE ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO SUECA	9
IV — REALIZAÇÃO DO LEVANTAMENTO DA ORGANIZAÇÃO DE UM DEPARTAMENTO OU REPARTIÇÃO	11
V — RECOMENDAÇÕES USUAIS SÔBRE SERVIÇO ADMINISTRATIVO E DE ESCRITÓRIO	14
VI — SERVIÇO DE CONSULTA SUPLEMENTAR	16
VII — PESQUISA, INFORMAÇÃO E TREINAMENTO ...	17
Pesquisa e padronização no setor das atividades de escritório	17
Serviço de Informação	17
Treinamento	18
VIII — VANTAGENS E DESVANTAGENS DE UM SERVIÇO DE O & M CENTRAL OU DEPARTAMENTAL	20
IX — QUAL DEVE SER O TAMANHO MÍNIMO DE UMA REPARTIÇÃO PARA QUE TENHA UMA SEÇÃO PRÓPRIA DE O & M	23
X — RESULTADOS DAS ATIVIDADES DE O & M NO GOVÊRNO SUECO	26
XI — FATÔRES DE ÊXITO NAS ATIVIDADES DE O & M	27
INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS	29

LER E ANOTAR

O leitor avisado lê sempre de lápis ou caneta em punho, sublinhando, destacando, registrando, comentando o que lhe parece digno de atenção ou crítica.

A fim de criar ou estimular nos leitores o hábito inteligente da leitura anotada, os “Cadernos de Administração Pública” contêm, na parte final, quatro ou mais páginas em branco, especialmente destinadas a recolher as anotações de cada leitor.

Esse hábito capitaliza o esforço do leitor e estimula o processo de fixação, no cabedal de conhecimentos de cada um, das coisas lidas e anotadas.

Se ainda não o cultiva, por que não começar agora, neste Caderno?

O & M NA ADMINISTRAÇÃO SUECA

I — INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas e especialmente durante e após a segunda guerra mundial, houve, na maioria dos países, aumento considerável em o número e volume das atividades de govêrno. Disso resultou maior complexidade na organização governamental, bem como maior número de funcionários a serviço do Estado. Aos olhos do cidadão comum, afigura-se mesmo que novos exércitos de servidores estão surgindo, de contínuo, com o fito único, por assim dizer, de aumentar a complexidade existente e justificar, por essa forma, a sua razão de ser.

Paralelamente, tem havido maior interêsse por parte dos di-

versos governos em buscar medidas sistemáticas, visando à eficiência de seu funcionamento. Além do trabalho realizado nesse sentido pelos ministérios, departamentos e outras repartições governamentais (1), unidades centrais de O & M têm sido criadas. De acôrdo com o excelente estudo de ARNOLD MILES, *Unidades Centrais de O & M, O Que Fazem e Onde se Encontram* (2), elaborado em 1950, para a Organização das Nações Unidas, por iniciativa do Comitê de Práticas Administrativas do Instituto de Ciências Administrativas de Bruxelas, tais unidades centrais eram encontradas, então, em cêrca de 20 países, nú-

(1) Daqui por diante, os ministérios, departamentos e repartições serão mencionados sob a denominação genérica de *repartições*.

(2) Outro excelente estudo da mesma série, sob a orientação de DONALD STONE, Diretor de Administração da Administração da Cooperação Econômica, intitulado *O Maquinismo Central do Govêrno: seu Papel e Funcionamento*, foi escrito por RALPH G. BURTON, auxiliado por EDWARD B. STRAIT. O cap. 4 dêsse estudo tem o título "Organização e Métodos".

mero êsse que provavelmente terá aumentado daquele ano para cá.

Segundo interpreto as instruções expedidas aos autores de monografias para o Seminário, o presente trabalho deve ter por objetivo descrever a experiência da repartição central de O & M na Suécia, comparando-a, se possível, com a de outros países.

Na Suécia, seis departamentos da administração central iniciaram, em 1941, algumas investigações de experiência no campo da organização e métodos, em articulação com as atividades da Junta de Economia, órgão de existencia temporária, que deveria durar apenas dois anos, e fôra criado para propor modificações tendentes a reduzir os gastos públicos.

Essas investigações baseavam-se nas mesmas idéias de estudo sistemático postas em prática na Suécia, durante muitos anos, na organização de fábricas, de escritórios comerciais, bancos, companhias de seguro, etc., quer por meio de consultores experimentados, quer por meio de unidades próprias dedicadas exclu-

sivamente a essa atividade, no caso de empresas maiores. Como tais investigações de experiência produziram certo resultado, o Gabinete propôs ao Parlamento a instituição de uma unidade central de O & M para todo o governo, inclusive os estabelecimentos e atividades militares. Como resultado, foi instituído, em 1.º de janeiro de 1944, o Serviço de Organização do Governo Sueco, como unidade permanente integrada no Departamento de Finanças, mas com certo grau de autonomia. Conforme o depoimento de MR. MILES, na mesma ocasião unidades semelhantes eram criadas na Bélgica, no Brasil, na Grã-Bretanha e nos EE. UU.

As funções de nossa unidade central de O & M são muito semelhantes às da Divisão de O & M do Tesouro Britânico, se bem que, naturalmente, as proporções e o volume de trabalho desta última sejam muito maiores. Tive oportunidade de observar êsse fato, em 1949, durante uma visita a MR. SIMPSON, em Londres, a qual me proporcionou a aquisição de conhecimentos muito valiosos (3).

(3) JOHN R. SIMPSON exercia, então, o cargo de Diretor da Divisão de Organização e Métodos do Tesouro Britânico (N. do T.).

II — FUNÇÕES DO SERVIÇO DE ORGANIZAÇÃO DO GOVERNO SUECO

Provavelmente não existe melhor definição dos objetivos gerais de uma unidade de O & M do que a descrição feita em 1947 pelo *British Select Committee on Estimates*: “A finalidade de uma unidade de O & M no serviço governamental é assegurar o máximo de eficiência no funcionamento da máquina administrativa e, mediante aplicação adequada de métodos científicos de organização, conseguir economia no custo da produção e na utilização da mão-de-obra”.

Descrevendo mais pormenorizadamente as funções do Serviço de Organização do Governo Sueco, podemos enumerá-las da seguinte maneira:

1. Realizar levantamentos periódicos e sistemáticos da organização e métodos de trabalho de cada repartição que não possua unidade própria de O & M, e, nos intervalos de tais levantamentos (que foram programados

para execução de cinco em cinco ou de dez em dez anos), assessorar os órgãos interessados, sempre que surgirem problemas especiais relativos a organização e métodos.

2. Assessorar as repartições que tenham unidades próprias de organização e métodos e colaborar nos estudos de maior envergadura que envolvam princípios básicos.

3. Realizar diretamente, ou em regime de cooperação, levantamentos de organização que interessem o serviço governamental como um todo.

4. Coordenar as atividades de O & M do governo, mediante a realização de reuniões para debate entre especialistas de diversas repartições, e a preparação de publicações sobre o assunto.

5. Prestar informações referentes a problemas de O & M de interesse geral e relativos a má-

quinas e outros equipamentos de escritório.

6. Promover a realização de cursos de treinamento em O & M para todas as repartições.

7. Acompanhar o progresso verificado no campo de O & M na indústria e no comércio, e manter contato com organizações e instituições profissionais congêneres.

8. Manter contatos internacionais relacionados com o desenvolvimento do campo de O & M.

Na administração sueca, não há, como penso ser o caso dos Estados Unidos, Grã-Bretanha e muitos outros países, grandes ministérios divididos em departamentos para tratar de objetivos diferentes. Em vez disso, possuímos pequenos ministérios centrais. Nossos 11 ministérios contam com um número aproximado de 800 funcionários. Por outro lado, temos repartições ou serviços nominalmente subordinados, que gozam de um grau de autonomia relativamente amplo, não recebendo dos ministérios a que pertencem senão certas diretrizes relativas a questões que envolvam princípios gerais. Para dar idéia das proporções do governo central

sueco, seja-me permitido mencionar que o número de servidores públicos, incluindo trabalhadores braçais, é de aproximadamente 337.000, a metade dos quais pertence aos departamentos de obras públicas e aos serviços de utilidade pública. A outra metade está distribuída por 50 repartições centrais, muitas das quais possuem agências regionais, e por cerca de 60 instituições e estabelecimentos, além de côrtes de justiça, instrução pública, administração local e organizações militares.

A Ferrovia Nacional Sueca, o maior dentre os serviços de utilidade pública, possui cerca de 70.000 servidores; a Administração de Telefones e Telégrafo, cerca de 34.000; o Serviço de Correios, cerca de 30.000; o Serviço de Estradas de Rodagem, cerca de 14.000; a Junta de Terras e Florestas da Coroa e a Junta Federal de Energia, cerca de 8.000, cada uma.

Afora êsses serviços de obras e utilidade públicas, as demais instituições não são tão desenvolvidas. No serviço civil, somente 7 instituições possuem entre 1.000 e 10.000 servidores, sendo que a maior parte delas

só conta com algumas centenas de funcionários ou menos.

Além dos serviços mencionados, há, ainda, toda a organização militar, com grandes e pequenas unidades.

O objetivo de nosso trabalho na Comissão de Organização tem sido, em primeiro lugar, criar seções de O & M, que se incumbam do estudo de questões administrativas ou técnicas ou ambas ao mesmo tempo, em todas as repartições ou serviços cujo volume e natureza do trabalho justifiquem tal medida. Antes de 1941, apenas uma repartição em todo o governo sueco, a saber, um dos departamentos de obras públicas, possuía uma seção de O & M e, assim mesmo, somente para o estudo de questões técnicas. Presentemente, existem seis seções de O & M para trabalho administrativo e cinco para questões técnicas.

Todas essas seções de O & M, com exceção de duas destinadas a trabalho administrativo, pertencem aos departamentos de obras públicas. Além das seções de O & M para trabalho técnico, existem unidades descentralizadas, principalmente para análise de métodos e do fator tempo, em todas as fábricas, estaleiros

e oficinas de reparo, tanto na administração civil, quanto na organização militar.

Talvez venha a ser considerado aconselhável, no futuro, o estabelecimento de seções de O & M em outros setores da administração governamental.

A descrição, que acima fiz, da estrutura do serviço público sueco, leva-nos a concluir que, na Suécia, com seus 7 milhões de habitantes, as condições da administração são muito diversas das existentes nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha e em vários outros países. Na Suécia, considerável parte do trabalho de O & M do governo tem de ser realizado pelo Serviço Central de O & M. A este respeito, são idênticas as condições prevalentes nos outros países nórdicos: Dinamarca, Finlândia e Noruega.

Num país que possua muitas unidades governamentais de proporções apreciáveis, o funcionamento do Serviço Central de O & M deve ser, em muitos aspectos, diferente do que existe em países menores. No primeiro caso, as principais funções da unidade consistirão em: a) realizar pesquisas e aconselhar o executivo central ou o gabinete,

em relação à organização e coordenação das responsabilidades entre os diferentes departamentos; *b*) coordenar o trabalho de O & M em todo o serviço governamental, e *c*) manter serviços de informação e assistência. No outro caso — o dos países menores — uma parte considerável do trabalho mais detalhado de levantamento deverá também ser

levado a efeito pelo Serviço Central de O & M.

Questão de grande interesse é determinar, quando se desce na escala governamental, as proporções mínimas do órgão de serviço, abaixo das quais não se justifica a existência de seções próprias e mais ou menos completas de O & M. Voltaremos a este assunto mais adiante.

III — ESTRUTURA DO SERVIÇO DE ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO SUECA

O Serviço funciona sob a responsabilidade de uma Junta de Diretores constituída de 7 membros, a saber: o seu próprio Diretor-Geral, que atua como Presidente, dois outros Diretores-Gerais do serviço público, dois preeminentes membros do Parlamento e dois Diretores de Divisão do próprio Serviço: o Major-General, encarregado da Divisão Militar, e o Secretário Permanente, responsável pela Divisão do Serviço Civil.

Um dos Diretores-Gerais é o Secretário Permanente do Ministério das Finanças, pelo que seu conhecimento econômico e financeiro sôbre o Govêrno Sueco é de valor considerável para o serviço. O outro Diretor-Geral é o encarregado das Fábricas da Defesa Nacional e possui muita experiência em matéria de organização técnica e industrial. Através dos dois membros do Parlamento, o Serviço tem valioso contato com o Legislativo.

Com exceção do Presidente e dos dois Diretores de Divisão, que dedicam tempo integral ao Serviço, os membros da Junta de Diretores reúnem-se sômente durante meio dia de trabalho, de duas em duas, ou de três em três semanas.

O número total de funcionários de O & M — técnicos e seus assistentes — é de 43, havendo, além dêsses, 10 servidores entre pessoal de escritório e pessoal subalterno. Os técnicos devem possuir experiência adequada de trabalho de O & M em algum campo especial, tal como administrativo ou de escritório, técnico ou militar. E' muito importante que sua escolha se faça com cuidado especial. Trata-se, em geral, de pessoas diplomadas por escolas de administração de negócios, engenheiros procedentes de institutos de tecnologia, funcionários públicos e oficiais das Fôrças Armadas, de reconhecida competência. Muitos dêles

trouxeram, em maior ou menor escala, experiência adquirida em organizações particulares.

A Divisão Militar, sob a chefia do Major-General, é organizada em seções, cada uma delas especializada em determinado setor de atividades, como sejam, uma seção para o trabalho de escritório de Estado-Maior e administração de regimentos e outras unidades militares, outra para a organização de fábricas e depósitos, uma terceira para transportes e questões de manutenção, etc.

A Divisão Militar era muito maior. Nos primeiros anos após a criação do Serviço, ela dedicava a maior parte do seu tempo, ou seja, cerca de 80%, a levantamentos de organização referentes a serviços de Estado-Maior e de administração das Forças Armadas da Suécia: regimentos e outras unidades do Exército, da Artilharia Costeira, da Marinha e da Força Aérea.

A Divisão do Serviço Civil conta com 23 especialistas, que trabalham em seis seções diferentes, ocupando-se de levantamentos de organização relativos a diversas repartições do serviço

civil. Os técnicos de organização e seus assistentes, pertencentes às diversas seções, são em geral especialistas em trabalho administrativo e de escritório, se bem que em algumas seções haja também especialistas em questões de O & M de natureza técnica. O levantamento ou análise de um departamento é atribuído à seção que fôr mais indicada para a tarefa. Conforme se mencionou acima, em virtude de haver o Serviço, durante vários anos, no início de sua existência, dedicado grande parte do tempo ao estudo da organização militar, ainda não foram concluídos os levantamentos de organização referentes a muitas repartições civis. Acredito que, em última análise, o objetivo a que se visa é levar cada seção a especializar-se nos assuntos afetos a determinadas repartições do governo, segundo o mesmo princípio que norteia as atividades da Divisão de O & M do Tesouro Britânico.

Além das seções mencionadas, existe ainda, no Serviço de Organização da Administração Sueca, uma seção encarregada de cursos de treinamento e serviço de informação.

IV — REALIZAÇÃO DO LEVANTAMENTO DA ORGANIZAÇÃO DE UM DEPARTAMENTO OU REPARTIÇÃO

O Serviço de O & M proporciona duas modalidades de assistência técnica às diferentes repartições:

1 — Levantamento sistemático da organização e métodos de uma repartição como um todo e das diversas divisões e seções que a integram.

2 — Orientação sobre problemas menores, geralmente relacionados com a instituição de novas funções ou a ampliação de atividades existentes.

A análise sistemática é o meio mais importante de propor melhoramentos e apontar possibilidades de redução dos custos de operação, porque é assim que se obtém uma representação completa do departamento e é assim que pode ser relacionado de uma só vez todo o trabalho dos diversos servidores.

No caso de análises sistemáticas, estabelece-se, previamente,

um programa geral, cobrindo um período de cerca de dois anos e indicando a ordem em que será realizado o levantamento das diferentes repartições. Com o pessoal que existe atualmente no Serviço de Organização, vários anos passarão antes que se possa completar o primeiro levantamento geral de todo o serviço público civil. O programa geral é preparado em estreita colaboração com o Ministério das Finanças, que dispõe sempre de um quadro mais completo das diversas funções existentes no governo.

De acordo com nossa experiência, a melhor maneira de se iniciar a análise sistemática de uma repartição é realizar um levantamento preliminar, que cubra todas as divisões e seções da unidade. Esse levantamento, feito pelo chefe da seção encarregada da análise completa, com

a colaboração de um ou mais assistentes, permite um bom conhecimento geral das atividades do órgão, bem como um quadro global do funcionamento de seus diversos setores de trabalho e dos principais problemas a serem solucionados. Com base no levantamento preliminar, pode-se determinar o desenvolvimento da análise a ser realizada — o número de dias de trabalho necessários, as modalidades de conhecimentos técnicos requeridos e a ordem mais aconselhável para o estudo das diversas partes da organização. Na maioria dos casos, o grupo que realiza o levantamento é composto do chefe da seção e, conforme as proporções do trabalho, de um ou vários de seus assistentes, bem como de um ou mais funcionários da repartição. Se fôr necessário alguém que tenha certo conhecimento técnico especializado, e de que não disponha a repartição interessada ou o Serviço de Organização, pode ser procurado em emprêsas particulares ou entre consultores técnicos.

Assim, por exemplo, quando foi levado a efeito pelo Serviço de Organização o levantamento da Administração Penitenciária, um técnico de renome foi consul-

tado sobre problemas de agricultura relacionados com algumas prisões.

O programa de análise organizacional é preparado em estreita cooperação com o chefe da repartição a ser inventariada e deve ser por ele aprovado antes do início de sua execução. Geralmente, um dos funcionários mais categorizados da repartição é o elemento de ligação para tratar de problemas vários que surjam durante o trabalho e que não sejam bastante importantes para serem levados ao próprio chefe. Durante todo o levantamento, é da maior importância manter um contato estreito entre o grupo de trabalho e os principais funcionários da repartição interessada, porque somente assim será possível atingir os objetivos a que se vise.

Pelo levantamento são colhidos todos os dados necessários sobre o trabalho de cada divisão e de cada seção, bem como de cada servidor da repartição. Em alguns casos, pode ser conveniente pedir a certos funcionários descrições escritas das suas atribuições. Tais descrições devem consistir de uma lista detalhada de todas as tarefas do funcionário, classificadas segundo

ocorram por dia, por semana ou por mês.

Informações adicionais relativas ao trabalho podem ser obtidas por meio de dados estatísticos referentes ao número médio de tarefas por dia, por semana, etc., e ao caráter periódico de algumas tarefas. Todas as fórmulas usadas no trabalho devem ser estudadas simultaneamente com outros elementos acessórios, tais como equipamento de escritório, arquivos, etc., assim como a disposição dos locais de trabalho. Além das entrevistas com chefes e funcionários, realizam-se também estudos de tempo e métodos de trabalho em relação às tarefas que se apresentarem com volume suficientemente grande para isso. Preparam-se cartas da rotina de trabalho, mostrando como os diferentes assuntos passam de um funcionário para outro, tratando-se o material tanto gráfica como estatisticamente. Naturalmente, não é possível, numa monografia como esta, descrever toda a técnica de realização de um levantamento organizacional, porque, como sabem todos aqueles que já trabalharam em assunto de tal natureza, não se trata aqui apenas de uma questão de conhecimento técnico, mas

também, e em alto grau, de um problema de psicologia e de conhecimento e experiência em lidar com os seres humanos.

Enquanto o trabalho é realizado, preparam-se esboços de relatórios sobre o estado atual da organização, com sugestões para melhorá-la. Muitas vezes, pode ser aconselhável elaborar um relatório preliminar sobre a repartição, na base, apenas, do levantamento inicial e sem conter ainda quaisquer recomendações.

Quando se conclui um esboço completo do relatório, com as recomendações que se fizerem necessárias, é o mesmo então encaminhado à repartição para que se manifeste a respeito. Deve-se notar que muitas das recomendações já podem ter sido acolhidas durante a realização do levantamento, em cooperação com o chefe de alguma seção ou divisão.

Uma cópia do relatório final do levantamento de uma repartição, o qual deve ser sempre aprovado pela Junta Diretora do Serviço de Organização, é encaminhada ao Ministério, a que está subordinada a repartição, e outra ao Ministério das Finanças.

V — RECOMENDAÇÕES USUAIS SÔBRE SERVIÇO ADMINISTRATIVO E DE ESCRITÓRIO

Não é possível, dentro das dimensões dêste trabalho, dar exemplos detalhados de levantamentos de organização e seus resultados. Procuraremos, contudo, indicar, a seguir, algumas das situações mais comuns, sôbre as quais se podem apresentar sugestões, especialmente em relação a serviço de escritório.

1. Encontram-se funcionários altamente qualificados despendendo todo o seu tempo ou parte dêle em atividades que não exigem o seu treinamento especializado e a sua experiência, pois são tarefas, parcial ou totalmente, de rotina e, por esta razão, poderiam ser desempenhadas por servidores com menores qualificações e salários inferiores. Isso é o mesmo que pôr cavalos de corrida a puxar carroça.

2. Muitas vêzes, algumas unidades de determinada repartição (seções ou subseções) são

tão pequenas que não permitem uma divisão de trabalho econômica e eficiente. Isto pode, geralmente, ser resolvido pela fusão de tais unidades em outras maiores.

3. Algumas divisões e seções executam, não raro, tarefas que poderiam ser centralizadas em órgãos que prestariam serviços comuns a diversas repartições. Êste princípio pode ser aplicado, por exemplo, a serviços de contabilidade, dactilografia, estatística, cálculo e assentamentos. Entre outras, as vantagens mais evidentes da centralização residem na possibilidade de aumento da mecanização, melhor divisão do trabalho e maior eficiência, resultantes da especialização, bem como maior competência dos dirigentes, economia de espaço, etc.

4. A divisão de responsabilidade está mal equilibrada entre

os diferentes níveis de uma organização. Muitas vezes a responsabilidade por assuntos de menor importância se concentra no nível mais elevado da organização, determinando que um funcionário altamente qualificado e certamente bem pago perca tempo tratando de assuntos de somenos. Em alguns casos, tal situação resulta de regras e regulamentos existentes, os quais devem então ser modificados. E' desperdício usar um canhão para matar pardais.

5. Rotinas de trabalho desnecessariamente complicadas e embaraçosas existem, freqüentemente, no trato de assuntos simples e de pequena importância. (E' como se usássemos escadas em vez de elevadores).

6. Realizam-se, muitas vezes, trabalhos desnecessários sob a forma de relatórios, estatísticas, registro de casos, etc., freqüentemente por força da sobrevivência de regulamentos obsoletos.

7. Duplicidade de trabalho ocorre, não raro, nas diversas

seções ou divisões de uma repartição ou em repartições diferentes.

8. O serviço de fiscalização e controle de contas não está adaptado, como convém à matéria, sendo realizado com minúcias e formalidades excessivas.

9. Um grupo de trabalho é, não raro, numeroso demais para fazer face a assuntos de serviço que só ocorrem periodicamente, de modo que o custo normal da operação se torna muito elevado. A dona de casa não cozinha o ano todo para o Natal.

10. Os formulários nem sempre são elaborados de acordo com as condições atuais dos serviços a que se destinam. Se aperfeiçoados, pode-se conseguir grande economia de tempo no seu preenchimento e andamento.

11. Mecanização em grau mais elevado, equipamento de escritório mais apropriado e melhores condições materiais de trabalho podem, em muitos casos, resultar em economia.

VI — SERVIÇO DE CONSULTA SUPLEMENTAR

No caso da instituição de novas funções ou de ampliação de atividades existentes, é, muitas vezes, aconselhável que o chefe de uma repartição consulte o órgão central de O & M. Em determinado caso, um departamento calculou que dez funcionários seriam necessários para a execução de certo serviço. Depois de projetado novamente o plano de organização e métodos, verificou-se que cinco funcionários seriam suficientes.

Casos de emergência, resultantes de acúmulo de serviço, podem ser, outrossim, resolvidos por meio de consultas. Um serviço geral de consultas destina-se a proporcionar assistência no que concerne a atividades comuns a vários ou à maioria dos departamentos. Geralmente, procede-se a uma in-

vestigação mais ou menos minuciosa antes da prestação de tais serviços, que podem incluir processos de pagamento e de contabilidade, organização de correspondência, sistema de registro e arquivo, organização de serviços de dactilografia, serviço de mensageiros, organização de almoxarifados, etc. Embora sejam às vezes importantes, tais consultas só dizem respeito, todavia, a pequena parte da organização de uma repartição e, desse modo, não apresentam grandes possibilidades de melhoramento para a organização como um todo. Nos dois últimos anos, com o substancial aumento do número de servidores da Divisão Civil do Serviço de Organização, passou-se a conferir especial atenção às análises sistemáticas das repartições.

VII — PESQUISA, INFORMAÇÃO E TREINAMENTO

Recentemente, foram centralizadas numa seção especial do Serviço de Organização as seguintes funções:

1. Pesquisa e padronização no setor das atividades de escritório.
2. Serviço de Informação.
3. Treinamento.

Pesquisa e padronização no setor das atividades de escritório

As atividades de pesquisa dizem respeito, principalmente, às máquinas de escritório, mas incluem também estudos comparativos de tempo em trabalho burocrático de caráter fundamental. No que concerne às atividades de padronização, mantém-se estreito contato com a Comissão Sueca de Padronização, mediante a participação em algumas de suas comissões, sobretudo no setor de serviços de escritório.

Serviço de Informação

Este serviço cuida principalmente de maquinaria e equipamento de escritório, do controle e elaboração de formulários e de publicações no campo da administração. O serviço é tanto interno como externo. Tem, planejado, um periódico; mas a publicação deste ainda não foi iniciada; sua finalidade será divulgar artigos de interesse geral e casos ilustrativos, de valor para as repartições governamentais, relativos a transformações e progressos no setor de organização, resultantes do trabalho de O & M, quer em órgãos que possuam suas próprias unidades de O & M, quer em cooperação com o Serviço de Organização. O *Boletim de O & M* do Tesouro Britânico é um ótimo exemplo de publicação dessa natureza. Certamente, porém, o nosso periódico não terá tiragem sufici-

entamente grande para apresentar a alta qualidade da publicação inglesa.

Treinamento

Vários cursos de treinamento em trabalho de O & M em geral, com a duração média de 3 semanas, foram organizados e incluem conferências sobre técnicas de O & M, bem como sobre maquinaria e equipamento de escritório, pronunciadas, sobretudo, por funcionários do Serviço de Organização, mas também, em alguns casos, por conferencistas estranhos a seus quadros. Durante o curso, realizam-se, outrossim, demonstrações práticas e discussões de grupo.

Têm sido organizados, ainda, cursos especiais, igualmente com a duração de 3 semanas, sobre a elaboração e controle de formulários. Tais cursos são destinados a funcionários de várias repartições, que atuam nesse setor.

Promoveram-se, finalmente, cursos especiais para os elementos de ligação entre as repartições e o Serviço de Organização, dos quais existe um ou mais em cada órgão. Esses cursos incluem questões administrativas

de caráter mais geral e técnicas de O & M.

Nas repartições que possuem unidades próprias de O & M, os funcionários que fazem os cursos continuam seu treinamento mediante estágios, por algum tempo, no Serviço de Organização, ganhando, assim, experiência prática antes de assumirem as novas funções.

Quando as atividades de O & M foram iniciadas no serviço público, não havia nenhum funcionário com experiência nesse setor. Contrataram-se, então, nos meios comerciais e industriais, alguns especialistas de renome, tanto em trabalho administrativo e de escritório, como em trabalho técnico. Aos poucos foi-se formando, entre os funcionários do governo, um grupo de assistentes treinados e de líderes competentes. Hoje em dia, todos os funcionários do Serviço de Organização são treinados dentro do próprio órgão. É da maior importância, para um serviço central de O & M que a remuneração e as possibilidades de acesso sejam suficientemente atraentes para interessar elementos de alto quilate, visto como os resultados do trabalho de O & M

— tanto técnica como psicologicamente e, portanto, economicamente — dependem, em grande parte, da qualidade do pessoal no mesmo empenhado. Na Suécia, há ainda grande procura, por parte das empresas particulares, de técnicos dessa categoria, de modo que o Serviço de Organização perde, anualmente, por essa razão, em média, 20% de seu pessoal.

Para o trabalho de O & M no campo das atividades de escritório, de modo geral, nossa experiência indica que a melhor educação teórica prévia é a conclusão do curso de uma escola de administração comercial, visto como, assim, a pessoa adquire o ponto de vista econômico fun-

damental, tão importante para esse tipo de trabalho. Temos tido, entretanto, em muitos casos, bons resultados com servidores públicos que não possuíam tal formação.

Consideramos também aconselhável ter em nosso quadro elementos com cursos de institutos de tecnologia, por isso que muitas repartições possuem funções e problemas de racionalização de natureza mais técnica. Tais elementos, que, a par dos princípios fundamentais de economia, possuem conhecimentos básicos de contabilidade, têm-se convertido em bons especialistas de organização administrativa, em período relativamente curto.

VIII — VANTAGENS E DESVANTAGENS DE UM SERVIÇO DE O & M CENTRAL OU DEPARTAMENTAL

As vantagens e desvantagens de um tal serviço foram tão bem apresentadas por ARNOLD MILES em sua monografia *Escritórios Centrais de O & M, O Que Fazem e Onde se Encontram*, que me cingirei a transcrever-lhe os seguintes trechos:

“1. A mais importante dessas vantagens é, sem dúvida alguma, o *tempo*. O especialista de organização e métodos, sob regime de tempo integral, pode concentrar tôda a sua atenção no sistema em que se integra o trabalho em estudo, sem se distrair, como o funcionário executante ou o supervisor, pela necessidade de realizar a operação.

“2. *Independência*: O funcionário de organização e métodos está fora da hierarquia funcional e, assim, tem liberdade para estudar mudanças, sem a inibição resultante da consideração dos possíveis efeitos dessas

mudanças em seu *status* pessoal. Por outro lado, como pode ocorrer com um funcionário da repartição em estudo, não é levado pelo temor às críticas que possam surgir entre os superiores ou subordinados com que trabalha.

“3. Esta vantagem, que é um complemento da precedente, refere-se ao que podemos chamar *ponto de vista objetivo*. Revela-se difícil a um funcionário do próprio órgão em exame encarar objetivamente o trabalho em que está empenhado e considerar a possibilidade de mudança de um sistema dentro do qual pode ter vivido durante muitos anos. Revelará, ao demais, — especialmente quando se vir sob pressão — uma tendência para conseguir o que deseja sem lhe importar que os meios sejam desnecessariamente complicados e dispendiosos. O especialista de

organização e métodos, por sua vez, não está manietado pelos hábitos que embarçam o funcionário do órgão em estudo e, conseqüentemente, concentrará especial atenção no sentido de conseguir que os objetivos do mesmo sejam atingidos com um mínimo de esforço.

“4. O especialista de organização e métodos que trabalha em tempo integral traz uma *experiência mais ampla* para o estudo dos problemas de administração. Deve-se afastar a idéia de que êle possua segredos desconhecidos dos outros; não há mistérios acêrca da organização e métodos e mau seria que os houvesse. Contudo, pela própria natureza de sua atuação, o especialista de organização e métodos tem a oportunidade de adquirir uma experiência mais ampla sôbre os problemas de administração e sôbre os meios de resolvê-los, podendo basear-se em seus conhecimentos relativos à solução dos casos concretos. Isso lhe confere vantagem sôbre o administrador comum, o qual, conforme assinalamos, dispõe de pouco tempo para estudar cuidadosamente o sistema em que opera e, em geral, também para examinar outros sistemas.

“5. Paralelamente, o funcionário de organização e métodos tem o que se poderia chamar a vantagem da *visão de conjunto*. No curso de seus estudos, êle pode e deve observar como a atividade em exame se enquadra dentro do complexo geral de atividades da organização. O administrador, por outro lado, mercê da falta de tempo e de oportunidade já mencionada, raramente tem possibilidade de adquirir um conhecimento razoável de qualquer outro setor que não seja aquêle em que atua.

“Ao lado das vantagens acima indicadas, há também desvantagens inerentes à posição do especialista de organização e métodos. Êle não tem responsabilidade pela execução das propostas que faz e pelo êxito das operações que estuda; tal responsabilidade recai no pessoal que desempenha as funções. Por essa razão é que o serviço de organização e métodos é puramente consultivo e os seus técnicos têm por obrigação especial convencer a pessoa, responsável pelas atividades estudadas, de que as propostas de organização e métodos apresentadas são razoáveis e podem ser postas em prática sem envolverem o sacrifício de pon-

tos essenciais. O teste final de todo trabalho de organização e métodos é fazer com que sejam aceitos o plano e as recomendações, pelo pessoal do órgão. Se tal não acontecer, as propostas serão rejeitadas ou, adotadas sob pressão, na certa suscitarão relutâncias e resultarão ineficazes.

“Outra desvantagem do funcionário de organização e métodos é que geralmente ele não tem qualquer experiência do trabalho que está analisando. E’-lhe, assim, necessário iniciar o estudo da organização, identificando quais são seus objetivos e quais

as atividades desempenhadas para alcançá-los. Esta desvantagem freqüentemente se transforma em vantagem, visto como obriga o pessoal da organização (de quem o funcionário de O & M procura obter as informações) a fazer uma pausa, observar com mais cuidado o seu trabalho e definir-lhe os objetivos, examinando assim com espírito crítico as atividades em que está empenhado. Isto pode contribuir para evidenciar e liquidar muitas idéias preconcebidasmente aceitas como definitivas”.

IX — QUAL DEVE SER O TAMANHO MÍNIMO DE UMA REPARTIÇÃO PARA QUE TENHA UMA SEÇÃO PRÓPRIA DE O & M

Como foi assinalado anteriormente, uma questão de grande importância é saber até onde se deve descer na escala das repartições governamentais para criar seções de O & M mais ou menos completas e próprias de cada órgão. Ser-me-ia de grande utilidade conhecer a experiência de outros países a este respeito. Para começar apresentarei alguns pontos de vista particulares sobre o assunto.

Pessoalmente, acredito que, no estabelecimento de seções próprias de O & M que se justificam economicamente, pode-se, em geral, descer mais nas empresas particulares do que nas repartições governamentais. Como regra, qualquer banco, companhia de seguro ou outra organização, com umas poucas centenas de servidores em trabalho de escritório e mesmo menos, deve possuir uma seção de O & M,

e só em casos excepcionais deverá consultar técnicos estranhos aos seus quadros. Nas repartições do governo, porém, caso exista um serviço central de O & M, creio que, tomando por base o número de funcionários, muito maiores devem ser as unidades que justifiquem um setor próprio de O & M. Em minha opinião, uma seção de O & M, à parte, numa repartição administrativa pequena, será prejudicada em sua eficiência, principalmente pelas seguintes razões:

1. Uma repartição pública do tipo mais comum não possui balanço de lucros e perdas, visto como os seus serviços não são vendidos. Não há uma renda proveniente de vendas, que possa ser comparada com os custos de operação, e não há margem de lucro, que possa ser usado como instrumento de medida. Inexiste, assim, um incentivo

verdadeiro para manter baixos os preços de operação, como acontece no comércio.

2. Os responsáveis pelas repartições governamentais, assim como outros funcionários categorizados, comumente não possuem estudos econômicos, nem teóricos nem práticos. Por essa razão, geralmente não se preocupam com o custo da produção, como acontece obrigatoriamente com qualquer gerente de venda, de produção e de finanças das empresas particulares. Os funcionários do governo, capazes que sejam em seus próprios campos, são geralmente juristas, estatísticos, militares, cientistas, etc., e conseqüentemente não tiveram as mesmas oportunidades de adquirir um ponto de vista econômico.

Em vez de desejar economizar no custo da operação, um administrador público, ao contrário, prefere freqüentemente ver o seu campo de ação expandir-se e ser considerado cada vez mais importante. E' comum uma autoridade pensar que, quanto maior o número de servidores sob sua supervisão, mais importante será considerado o seu trabalho e maior, portanto, será o seu salário no futuro.

3. A estabilidade pode induzir os servidores civis a não cooperarem para a melhoria do serviço. Um alto funcionário — um chefe de divisão, por exemplo — que, estável no cargo, já não espera nenhuma promoção pode, a fim de contrariar seus superiores, recusar-se a pôr em execução certas mudanças de organização, se forem contrárias a seu ponto de vista pessoal.

Os fatores acima citados originam certa resistência às medidas capazes de tornar o trabalho mais econômico. E o especialista de O & M terá mais dificuldade de vencer tal resistência, na hipótese de que seja servidor da repartição em que se verifique a ocorrência. Em geral, sabemos, pela experiência, que um funcionário civil designado para serviço de O & M dentro de sua própria repartição não se revela suficientemente ativo para vencer a resistência de seus chefes, de seus companheiros de trabalho e das associações de servidores. Naturalmente, êle pensa antes de mais nada em suas próprias possibilidades de promoção e, por isso, preferirá não acolher sugestões nem apresentar idéias próprias, se estas forem capazes,

a seu juízo, de lhe atrair impopularidade. Isso se verificará, principalmente, caso se trate de medidas que impliquem redução do pessoal — justamente as que, em geral, maior economia determinam para o trabalho administrativo.

O Serviço Central de O & M apresenta grandes vantagens a este respeito, porque seus técnicos não dependem, de modo algum, da repartição submetida à análise. Além disso, o Serviço Central de O & M tem ainda as seguintes vantagens:

1. O conhecimento e a experiência da técnica de O & M são, como é sabido, fundamentais nas sugestões para o melhoramento e a economia que podem resultar de uma análise organizacional. Tais resultados dependem, em primeiro lugar, da proficiência geral da agência de O & M que dirige o levantamento. Um serviço central de O & M, com sua experiência de todo o governo e os seus especialistas, tem, a este respeito, grandes vantagens sobre outros serviços de O & M. Assim sendo, seu trabalho requererá menos tempo.

2. Quando termina o levantamento de uma repartição, o nosso Serviço de Organização

apresenta sempre um relatório final ao Ministério a que está subordinado o órgão e ao Ministério de Finanças. Essa é outra vantagem, do ponto de vista psicológico, que falta a uma agência de O & M pertencente à própria repartição.

Durante minha visita à Divisão de O & M do Tesouro Britânico, em 1949, JOHN R. SIMPSON, o conhecido diretor da repartição, e seus companheiros de trabalho falaram-me sobre suas experiências. Em cerca de 100 órgãos, departamentos e outras repartições do governo britânico, somente 18 possuíam serviços próprios de O & M e nenhum deles possuía menos de 8.000 servidores. Anteriormente, serviços de O & M se haviam instalado no Ministério da Educação e no de Negócios Interiores, contando cada um destes mais ou menos 3.000 funcionários. Após alguma experiência, chegou-se, porém, à conclusão de que tais ministérios eram muito pequenos para isso e os seus serviços de O & M foram extintos.

Seria muito interessante para mim, conforme esclareci, conhecer qualquer experiência especial de outros países a este respeito.

X — RESULTADOS DAS ATIVIDADES DE O & M NO GOVÊRNO SUECO

Seria de todo impossível, num trabalho das dimensões dêste ensaio, fornecer, com minúcias, ilustrações de análises organizacionais e seus resultados.

De qualquer modo, posso afirmar que amplo trabalho de racionalização tem sido realizado, em relação ao pessoal e à organização administrativa, em unidades militares, graças ao grande interesse demonstrado pelo Supremo Comando e pelos chefes das diferentes armas.

A título de exemplo, pode-se mencionar que, para um regimento do Exército, foram realizados estudos nos seguintes setores: organização dos escritórios do regimento, dos batalhões e das companhias, organização de almoxarifados para todo o material (intendência, armas, munições, etc.), conservação de edifícios e quartéis, e serviços médicos.

Como resultado de tais estudos, foi possível reduzir de 244

para 197 servidores o quadro de pessoal para todo o serviço administrativo e de estado-maior do regimento de infantaria, analisado em primeiro lugar, ou seja, uma redução de 19,31%. Desde então, levantamentos semelhantes têm sido ou estão sendo realizados em outras unidades militares. O interesse pela reorganização manifestado pelos comandantes de regimentos é evidenciado pelo fato de que êles proclamam ser mais fácil, depois do levantamento, dirigir as atividades administrativas e de estado-maior. Conseqüentemente, todo comandante de regimento acolhe com satisfação antecipada a visita de qualquer representante do Serviço de Organização.

Temos tido experiências semelhantes em outros campos militares e no serviço civil, ainda que as percentagens de economia não se tenham revelado sempre das mesmas proporções acima indicadas.

XI — FATORES DE ÊXITO NAS ATIVIDADES DE O & M

JOHN R. SIMPSON escreveu artigo muito interessante sobre “O Trabalho de O & M nos Departamentos do Govêrno Britânico”, publicado na *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n.º 2, de 1951. O subtítulo do ensaio, a saber, “Fatores de Êxito nas Atividades de O & M”, expressa, de maneira excelente, os requisitos que também considero necessários ao êxito do trabalho de O & M em qualquer govêrno. Por esta razão, resumirei os pontos de vista de JOHN R. SIMPSON como segue:

O mais importante dos fatores é a decisão do govêrno, manifestada periodicamente, de desenvolver as atividades de O & M em todos os setores da administração. O apoio e estímulo recebidos dos mais elevados níveis da administração dão impulso considerável ao estabelecimento dos serviços de O & M.

Ainda que O & M seja uma função especializada, não deve ser apresentada como uma ciência esotérica e, sim, como simples aplicação do bom senso. Baseando-se na experiência e no estudo, ela adapta as melhores formas de organização e os métodos mais eficientes às necessidades particulares de um departamento.

Nem tôdas as investigações produzem resultados substanciais e O & M não deve adotar como tese a teoria de que mudar é sempre melhorar. Sugestões no sentido de proceder a mudanças numa organização ou introduzir-lhe novos métodos devem ser fundadas na demonstração, acima de qualquer dúvida, de que a medida é necessária. Além disso, deve igualmente ser comprovado que as vantagens a serem obtidas com a inovação superam as que decorrem da situação

atual. Um técnico de O & M não deve ter a obrigação de fazer recomendações de monta em tôdas as investigações que realiza. Não deve hesitar em atestar o bom funcionamento de uma repartição, se houver realmente pouco ou quase nada a ser modificado em relação a organização e métodos.

Grande parte do sucesso de um especialista em O & M repousa no tato com que êle conduz as pesquisas e na sua capacidade para recomendar as modificações. Uma característica comum aos velhos administradores é serem muito sensíveis a respeito de organização e métodos.

E' de grande importância conseguir a cooperação do pessoal de todos os níveis da repartição que está sendo analisada. A pesquisa e análise dos fatos não devem dar a impressão de ter por fim, seja descobrir faltas, seja investigar as ações individuais do pessoal. Muitas vêzes os próprios funcionários da repartição possuem idéias que gostariam de apresentar e devem ser encorajados a fazê-lo. A cooperação do pessoal é, portanto, imprescindível; só pode ser assegurada se a investigação descer ao seu nível e se lhe forem dadas oportunidades de ver o que está sendo realizado, e, tanto quanto possível, como está sendo realizado.

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 d'êste 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.

