

ANÁLISE DA ESTRUTURA FORMAL DAS ORGANIZAÇÕES — CONSIDERAÇÕES PRÁTICAS*

A. BERGAMINI DE ABREU**

1. Introdução; 2. Áreas críticas; 3. Roteiro para a análise das estruturas formais; 4. Princípios de organização: sua validade; 5. Falhas estruturais mais comuns; 6. Fluxos de trabalho: sua análise; 7. Análise ambiental; 8. Critérios de departamentalização; 9. Algumas deficiências típicas em organizações brasileiras; 10. Como organizar racionalmente; 11. Recomendações finais.

1. Introdução

Na qualidade de professor e praticante de O&M há mais de 20 anos, temos tido ocasião de verificar que, tanto na maioria dos cursos ministrados em escolas de administração como em livros especializados sobre a matéria, uns e outros, professores e autores, raramente mostram como deve ser feita a análise das estruturas formais das organizações do ponto de vista prático, isto é, à luz das técnicas de O&M.

Deve ser esclarecido que do ponto de vista psicossociológico há notáveis obras sobre tal tipo de análise; embora, a nosso ver, o analista de O&M não possa, nem deva, ignorar este ângulo da questão, não será este o objeto deste artigo.

A questão a que nos propomos responder, de maneira prática, resume-se na seguinte indagação: como examinar a estrutura formal de uma organização com vistas à identificação de suas deficiências?

* Este trabalho, que se destina, basicamente, a jovens analistas administrativos, foi escrito como uma forma singela de homenagem ao Prof. José Rodrigues de Senna, atualmente aposentado.

O Prof. Senna é considerado, muito legitimamente, um dos pioneiros da aplicação das técnicas de O&M no serviço público federal, na qualidade de chefe da Divisão de O&M do ex-IAPI.

Como analista administrativo daquela autarquia, o Prof. Senna se notabilizou pelo enfoque prático que imprimiu às suas atividades; como professor na Escola Brasileira de Administração Pública da FGV, deixou marcada a sua presença pela seriedade e competência profissional com que ministrou, durante vários anos, cursos sobre métodos de pesquisa.

** Professor e coordenador de consultoria e desenvolvimento gerencial na Escola Brasileira de Administração Pública — EBAP. (Endereço do autor: Praia de Botafogo, 190 — sala 511 — Botafogo — 22253 — Rio de Janeiro, RJ.)

Vários livros de O&M, de autores brasileiros, apenas se aproximam dessa indagação, sem, contudo, fornecer os instrumentos capazes de permitir, ao analista administrativo, orientar-se em uma situação real.¹

Esses autores em geral abordam com a necessária minúcia os aspectos referentes à análise de fluxos ou à distribuição do trabalho; essas dimensões são, no campo de O&M, extremamente importantes. Delas, porém, não trataremos neste artigo, a não ser de passagem; focalizaremos, de preferência, nossa atenção sobre os aspectos ligados à estrutura formal e sua análise.

Para a identificação de falhas ou deficiências porventura existentes em qualquer estrutura formal, o analista administrativo precisa saber como elaborar um roteiro capaz de norteá-lo em sua coleta de dados. É óbvio que é fundamental possuir, também, um profundo conhecimento das principais correntes que constituem a chamada teoria das organizações.

As técnicas de coleta de dados para análise administrativa são bastante conhecidas; há, inclusive, a tradução feita pelo autor, em forma de apostila para os alunos dos cursos de graduação da EBAP/FGV, de artigo elaborado pelo Bureau do Orçamento do governo norte-americano, que consta do livro de autoria de Luiz Oswaldo Leal da Rocha.²

2. Áreas críticas

Se, por um lado, pode-se afirmar que já existe material didático explicitando as referidas técnicas de coleta de dados (entrevista pessoal, questionário, etc.), por outro, quase nada apareceu, em português, sobre o que indagar no tocante aos problemas estruturais das organizações.

Nesse sentido, podemos, como ponto de partida, fazer referência ao magnífico trabalho de H. O. Dovey, intitulado *Handbook of organization and methods techniques*.³

Neste trabalho, do qual nunca encontramos qualquer referência em autores nacionais, há um capítulo denominado Análise dos fatos, no qual o autor, sem teorizar sobre diferentes escolas de organização, indica, com precisão e clareza, as possíveis áreas que devem merecer a atenção específica do analista administrativo.

¹ A única exceção que conhecemos é o livro dos professores norte-americanos Pfiffner, J. & Lane, S. O. *Manual de análise administrativa*. Rio de Janeiro, Usaid, Fundo de Cultura, 1963.

Neste livro, aqueles professores mostram, no capítulo III, como se deve conduzir, na prática, um estudo de organização formal; estando essa obra esgotada, há vários anos, relacionamos algumas das perguntas visando à análise da estrutura formal; e-las:

- a) é demasiadamente grande a centralização ou concentração de autoridade?
- b) a estrutura de supervisão mantém a gerência informada sobre os sentimentos e problemas dos grupos sociais?
- c) é de compatibilidade a relação entre a organização formal e a informal?
- d) a autoridade delegada é acompanhada de responsabilidade?
- e) cada unidade dá contribuições lógicas à finalidade básica de organização?
- f) as operações são todas efetuadas em conformidade com os objetivos básicos?

² Rocha, Luiz Oswaldo Leal da. *Organização e métodos*; uma abordagem prática. 3. ed. São Paulo, Atlas, 1982.

³ Dovey, H. O. *Handbook of organization and methods techniques*. Bélgica, Instituto Internacional de Ciências Administrativas, 1951.

Segundo Dovey, são elas as seguintes:

- a) objetivos;
- b) normas;
- c) planejamento;
- d) atribuições;
- e) hierarquia;
- f) controle;
- g) delegação;
- h) alcance de controle;
- i) coordenação;
- j) administração de pessoal.

Nota-se que, como última área a pesquisar, Dovey chama a atenção, de uma maneira pouco usual por parte dos analistas administrativos tradicionais, para a necessidade de a organização preocupar-se com os aspectos importantes da administração de pessoal (seleção, treinamento, chefia) bem como com as condições materiais adequadas à realização do trabalho humano. É claro que essas últimas preocupações fogem ao campo estrito de O&M; na prática, porém, nenhum bom analista administrativo poderá contestar a influência negativa que uma administração de pessoal de má qualidade exerce sobre qualquer estrutura formal, por mais que esta seja bem concebida.

A obra de Dovey pode ser considerada, ainda hoje, 30 anos depois de sua publicação, fundamental para o trabalho prático de O&M; é evidente que as suas idéias correspondem às da escola clássica (ver anexo 1). Nem por isso está ultrapassada, pelo menos em relação à maioria das organizações brasileiras, as quais, em nossa opinião, ainda adotam modelos tradicionais de organização. Cabe aqui a observação de que, com o aparecimento, nos últimos 20 anos, da escola contingencial,⁴ tornaram a ser aceitas, em muitas circunstâncias, as idéias e os conceitos desenvolvidos pelos componentes da chamada escola clássica (Fayol, Gulick, Urwick, Newman, Allen Dale, etc.), idéias essas que, durante a fase da predominância da escola comportamentalista, pareciam destinadas a desaparecer.

As indicações sugeridas por Dovey em seu trabalho devem, contudo, ser consideradas um ponto de partida para qualquer pesquisa no campo da análise administrativa. É claro que, dependendo da própria experiência do analista administrativo, outras áreas de observação poderão ser levadas em conta.⁵

⁴ Bergamini de Abreu, A. Novas reflexões sobre a evolução da teoria administrativa: os quatro momentos cruciais no desenvolvimento da teoria organizacional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 16(4):39-52, out./dez. 1982.

⁵ O Prof. Cesar A.G. Vellozo, ex-secretário de Modernização Administrativa do MPAS e atual assessor do diretor de administração do BNH, recomenda, com base na sua experiência de técnico de O&M há muitos anos, que na análise da estrutura organizacional de uma instituição sejam observados, pelo menos, os seguintes elementos:

- a) finalidade da instituição, isto é, a razão de ser da sua existência (objetivos básicos);
- b) funções, isto é, o desdobramento dos objetivos básicos pelos diferentes departamentos ou órgãos, ao longo da cadeia hierárquica da instituição;
- c) serviços, isto é, os produtos fabricados ou os serviços prestados pela instituição;
- d) clientela, isto é, os usuários dos produtos fabricados ou dos serviços prestados pela instituição;
- e) âmbito de ação, isto é, a repercussão, ao longo da instituição, das decisões tomadas em qualquer de seus órgãos;

Elas, em si, não fornecem, principalmente ao analista neófito, que recém-terminou um curso superior de administração, o instrumental prático capaz de lhe permitir a visualização imediata de falhas na estrutura organizacional de uma instituição. Daí a necessidade de o analista conhecer alguns roteiros para a análise da estrutura formal.

3. *Roteiro para a análise das estruturas formais*

Por essa razão, complementando as indicações genéricas de Dovey, apresentamos aos leitores o roteiro elaborado, em 1955, pelos Profs. José Rodrigues de Senna e Thomas Russell Raposo de Almeida, para um seminário realizado no Nordeste, sob os auspícios do Serviço Social do Comércio — Sesc.

O roteiro (que é muito amplo e envolve várias outras áreas não abrangidas pelo tema principal deste artigo), no que se refere especificamente à análise da estrutura organizacional, é composto de 14 perguntas, com as quais os dois autores objetivam responder à indagação: “Planeja racionalmente a estrutura da organização?”

Eis o roteiro:

1. Os indivíduos estão colocados e hierarquizados de acordo com linhas bem definidas de autoridades que, partindo de diversos pontos na base e subindo através de diferentes níveis, vão ter um único chefe no alto, de modo que todo indivíduo possa ter uma idéia nítida da respectiva linha e de sua posição na mesma?
2. A definição de autoridade de cada indivíduo específica, tão clara e explicitamente quanto possível, os respectivos limites?
3. Cada elemento da organização sabe quem é seu chefe imediato e quem lhe está imediatamente subordinado?
4. Nenhum membro da organização está subordinado diretamente a mais de um chefe?
5. O número de indivíduos diretamente subordinados a um chefe não excede a capacidade desse chefe para coordenar e controlar eficazmente?
6. Nenhuma função está atribuída a mais de uma unidade independente na organização?
7. As atividades atribuídas a cada unidade da organização estão clara e especificamente definidas e compreendidas?

f) objeto de operação, isto é, as coisas tangíveis, manipuladas pelos órgãos da instituição, na consecução dos seus processos de produção (operacional, financeiro, burocrático, etc.);

g) porte ou amplitude, isto é, o grau de importância dos diferentes órgãos da instituição, medido em função do número de pessoas realizando trabalhos em cada um deles, bem como o respectivo volume de trabalho, diversificação e complexidade e, também, os diferentes níveis hierárquicos em que cada departamento ou setor se decompõe. Além disso, o âmbito de ação (ver letra e) é um fator a ser considerado;

h) objeto de controle, isto é, a identificação das áreas a serem controladas, a partir do desdobramento das finalidades em funções, cometidas aos diferentes órgãos ou setores da instituição. Esse controle pode ser de natureza jurídica, financeira, operacional, etc.;

i) condições limitativas: todas as condicionantes que limitam a realização plena dos trabalhos cometidos aos diferentes órgãos, isto é, restrições de natureza financeira, humana, legal, tecnológica, etc.

8. As atividades de cada unidade são realmente necessárias aos objetivos da organização?
9. Existe consistência na maneira de agrupar e relacionar os indivíduos e suas atividades em cada nível de organização?
10. Cada indivíduo com responsabilidade pelo desempenho de determinada tarefa, atividade ou função tem a correspondente autoridade necessária a esse empenho?
11. A organização dispõe de serviços de pesquisa, de informações e aconselhamentos destinados a facilitar a coordenação e o processo de planejamento e de decisão?
12. A autoridade e a responsabilidade quanto a decisões são descentralizadas, na maior extensão possível, para as unidades e os indivíduos que efetivamente executam as operações?
13. Existe centralização do controle relativamente a diretrizes e à uniformidade de métodos?
14. São mantidos gráficos e manuais de organização devidamente atualizados, através dos quais cada membro da instituição possa visualizar claramente a maneira pela qual estão ordenados e relacionados entre si e no conjunto os indivíduos e as atividades da organização?

A leitura atenta das 14 perguntas arroladas revela a preocupação dos Profs. Senna e Raposo de Almeida com os chamados princípios clássicos de organização, sem contudo fazer referência explícita a qualquer deles.

Esta é, a nosso ver, a qualidade principal do roteiro concebido, pois os seus autores, como outros e alguns professores o fazem, não se limitaram a reproduzir um rol, mais ou menos acadêmico, de princípios gerais de organização.

Cabe aqui, desde já, um parêntese importante: tendo em vista o aparecimento e a aceitação de idéias mais recentes no campo da teoria da organização (principalmente as decorrentes dos enfoques sistêmico e contingencial), em que medida, pergunta-se, são válidos, ainda hoje, os chamados princípios gerais de organização?

É sabido que, a partir das críticas acerbas feitas por Herbert Simon e outros a respeito dos mitos em organização, os conceitos da escola tradicional foram postos sob suspeição.

Todavia, passadas as primeiras ondas iconoclastas, permaneceram de pé muitas das proposições originalmente apresentadas pelos clássicos, em virtude das conclusões a que chegaram, entre outros, pesquisadores do porte de Joan Woodward.

Joan Woodward e vários outros estudiosos, como Burns & Stalker, Chandler, Lawrence & Lorsch, demonstraram que o desenho organizacional, isto é, a estrutura formal e o funcionamento de uma organização dependem das variáveis que constituem o ambiente, tanto mediato quanto imediato, de uma organização (tecnologia, condições de mercado, estratégias, etc.).

Por essa razão, nas organizações em que o ambiente externo é relativamente estável (onde, por exemplo, é baixo o grau de incerteza quanto aos mercados e a tecnologia modifica-se lentamente) é válida a adoção dos princípios clássicos de organização. Sobre este assunto já não há mais qualquer dúvida em decorrência das experiências que vêm sendo desenvolvidas a partir do tra-

balho pioneiro de Joan Woodward, ao analisar a correlação entre tecnologia da produção e estrutura organizacional de empresas industriais eficientes.⁶

Por isso, julgamos conveniente fazer aqui referência a princípios gerais de organização, como instrumento de análise administrativa.

4. *Princípios de organização: sua validade*

Partindo do pressuposto de que certas organizações, pelo menos em determinadas circunstâncias, obedecem a princípios de organização como pontos de referência para sua estrutura e funcionamento, indicamos, aos principiantes na arte da análise administrativa, a relação apresentada pelo renomado autor norte-americano Ernest Dale.⁷

Ei-la:

- a) objetivos bem definidos;
- b) especialização (divisão vertical e horizontal do trabalho);
- c) meios de coordenação;
- d) hierarquia escalar (cadeia de comando);
- e) definição de autoridade e de responsabilidade para cada nível hierárquico;
- f) delegação (de autoridade e de responsabilidade) — (ver anexo 2);
- g) unidade de comando;⁸
- h) amplitude administrativa (alcance de controle);
- i) número reduzido de níveis intermediários;
- j) equilíbrio (adaptação às mudanças).

É evidente que esta relação não deve ser aceita de maneira rígida, podendo ser ampliada, ou mesmo reduzida, dependendo do enfoque que o analista administrativo deseje dar ao seu trabalho.

Outras relações semelhantes às de Dale poderão ser obtidas, facilmente, da leitura dos neoclássicos (Newman, Koontz & O'Donnell, Albers, etc.). Deixamos ao leitor interessado a escolha da relação que lhe parecer mais apropriada, chamando a atenção para o fato de que sua adoção (ou não), na íntegra ou parcialmente, dependerá sempre das contingências específicas da organização sob análise.

Encerrando essas observações a respeito de princípios de organização e sua validade prática, é bom relembrar que a American Management Association já comprovou, em pesquisas feitas junto a empresas norte-americanas, que a maioria das organizações bem-sucedidas obedece, ainda hoje, como uma espécie de guia organizacional, a alguns princípios clássicos de organização, em

⁶ Ver, a respeito, a resenha bibliográfica, feita pelo autor, do livro de Joan Woodward: *Industrial organization; theory and practice*. Oxford University Press, 1965. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 4(2):194-200, 2.º sem. 1970.

⁷ Dale, Ernest. *Management: theory and practice*. New York, McGraw-Hill, 1965.

⁸ É evidente que, no caso de uma empresa (ou organização governamental) adotar a estrutura matricial, o princípio da unidade de comando não mais poderá ser obedecido, pois, segundo os melhores tratadistas, os especialistas que estejam participando de um projeto em um modelo matricial devem continuar recebendo orientação técnica da chefia dos órgãos a que pertencem, embora subordinados, transitoriamente, ao gerente do projeto. A este cabe determinar o que deve o especialista fazer e quando. O como deve ficar a cargo do departamento especializado e não do gerente do projeto.

geral não mais do que 10 ou 12 (exemplo: unidade de comando, cadeia hierárquica bem definida, normas e instruções escritas, poucos níveis hierárquicos, etc.).

5. Falhas estruturais mais comuns

Complementando os modelos de Dovey e de Senna e Raposo de Almeida, parece-nos adequado assinalar que pesquisas feitas nos Estados Unidos identificaram algumas das falhas mais comuns nas empresas daquele país. A título de ilustração (de vez que não conhecemos qualquer pesquisa semelhante, feita no Brasil), eis a relação das referidas deficiências organizacionais:

- a) tarefas mal definidas;
- b) responsabilidade sem a correspondente delegação de autoridade;
- c) excesso de trabalho sobre os executivos;
- d) falta de coordenação entre os órgãos (departamentos, divisões, seções, etc.);
- e) distribuição ilógica (não homogênea) de atividades;
- f) dispersão de funções entre departamentos;
- g) duplicação de funções;
- h) alcance de controle muito reduzido ou muito amplo;
- i) pouca ou exagerada atenção a certas atividades (hierarquização deficiente);
- j) falta de sistema adequado de informações (para planejamento, acompanhamento e controle);
- l) inadequada seleção de pessoal (executivos, assessores, etc.).

Em aditamento ao roteiro dos Profs. Senna e Raposo de Almeida, podemos citar algumas das áreas críticas indicadas no manual elaborado pela Divisão de Serviços Administrativos do Departamento do Tesouro do governo inglês, publicado em 1965, sob o título *The practice of O&M*; essas áreas, que devem ser consideradas pontos de observação pelo analista administrativo, coincidem, em grande parte, com as assinaladas por Dovey e anteriormente mencionadas. São elas:

- a) divisão do trabalho (departamentalização);⁹
- b) delegação de autoridade e de responsabilidade e respectivo controle pela autoridade delegante;
- c) cadeia hierárquica e níveis intermediários;
- d) alcance de controle;
- e) órgãos auxiliares (*functional units*, na terminologia britânica);

⁹ Em pesquisa feita em 1968 (publicada na *Administrative Science Quarterly*, 25:65-105), Pugh, Hickson, Hinings e Turner (grupo de Aston) valeram-se de cinco dimensões básicas para análise da estrutura organizacional de 52 empresas inglesas.

As dimensões escolhidas foram: a) divisão do trabalho (especialização); b) formalização (existência de normas, regras e instruções escritas); c) centralização (localização de decisões na cadeia hierárquica); d) padronização de procedimentos; e) configuração (formato da estrutura hierárquica de cargos, abrangendo tanto o alcance de controle vertical quanto horizontal).

O leitor interessado em aprofundar os seus conhecimentos a respeito das pesquisas organizacionais realizadas pelo chamado grupo de Aston encontrará a justificativa conceitual destas dimensões no artigo intitulado *A conceptual scheme for organizational analysis* (*Administrative Science Quarterly*, p. 289-315, Dec. 1963).

- f) órgãos de assessoria;
- g) coordenação (relações horizontais intra e interorganizacionais);
- h) centralização e descentralização;
- i) planejamento (quanto à qualidade, prazos e quantidade) e controle dos resultados (dados estatísticos e financeiros, padrões de qualidade, supervisão pessoal, inspeções periódicas, mensuração do volume de trabalho produzido, etc.).¹⁰

A semelhança do esquema de Dovey, o manual inglês inclui também na área de investigação do analista de O&M a preocupação com o elemento humano da organização (treinamento, seleção, classificação, etc.), inclusive os cruciais problemas de comunicações e de motivação no trabalho.

O referido manual apresenta uma relação de perguntas sobre a estrutura formal das organizações, com o objetivo de permitir ao analista identificar possíveis falhas ou deficiências, as quais são apresentadas a seguir, resumidamente, em tradução livre e sem preocupação de grupá-las ordenadamente em blocos de assuntos interligados.¹¹

1. Há organograma atualizado?
2. As atividades, representadas no organograma, correspondem aos objetivos da organização, como um todo? Estão descritas em forma de manual?
3. Em que medida as atividades desempenhadas pela organização se inter-relacionam umas com as outras?
4. As atividades a cargo das diferentes subunidades da organização correspondem aos desdobramentos dos objetivos gerais da instituição?
5. Que instrumentos de controle são usados para o acompanhamento das operações que tenham sido previamente planejadas?
6. A autoridade e a responsabilidade pelas tarefas a serem desempenhadas estão claramente indicadas ao longo da cadeia hierárquica?
7. Há condições históricas ou de outra natureza (legal, por exemplo) que impeçam alterações na estrutura formal da organização em análise? A curto prazo? A longo prazo?
8. A departamentalização em vigor é a mais aconselhada, no momento?
9. Há manual de organização? Se há, corresponde ao organograma da instituição?

¹⁰ O Prof. William A. Smith, funcionário do governo britânico, ao elaborar, em 1969, um trabalho para o Instituto Centro-Americano de Administração (Icap, São José da Costa Rica) sobre O&M como instrumento de reforma administrativa, relacionou os tópicos a seguir como temas de um curso de O&M na parte referente à estrutura da organização: a) definição dos objetivos da unidade; b) deveres e responsabilidades; c) divisão do trabalho; d) delegação de autoridade; e) linha de autoridade; f) alcance de controle; g) relação entre pessoal de linha e de estado-maior (assessoria); h) coordenação; i) centralização; j) planejamento e controle; l) pessoal; m) organização informal; n) autoridade, responsabilidade e poder; o) comunicações; p) organogramas.

¹¹ A não ordenação das perguntas em blocos de acordo com assuntos interligados pode-se revelar útil, na prática, pois, às vezes, os entrevistados respondem de maneira uniforme ao mesmo bloco de perguntas afins. Uma "limitada desordem" na relação das perguntas ensinará, ao entrevistador, cotejar as respostas dadas pelo mesmo entrevistado em momentos diferentes e, por vezes, ficará evidente haver flagrantes contradições a respeito de perguntas que pertencem ao mesmo conjunto de indagações. É óbvio que ao fazer a análise das respostas recebidas, o analista de O&M deverá reordenar as perguntas constantes do seu roteiro, agrupando-as, corretamente, por blocos de assuntos afins.

10. As relações entre os órgãos de assessoria e os de linha são bem definidas e entendidas pelos respectivos chefes?
11. Os serviços a cargo dos órgãos auxiliares ou de assessoria são adequadamente usados pelas demais unidades da organização?
- 11a. Há coordenação, entre eles, em todos os níveis da organização?
12. Há duplicações ou sobreposições na execução das atividades básicas da organização?
- 12a. Há tarefas idênticas sendo exercidas por mais de uma unidade do mesmo departamento? Por outros órgãos de outros departamentos?
13. Órgãos que exercem atividades interdependentes estão localizados no mesmo departamento, a fim de facilitar a respectiva coordenação?
14. As decisões estão sendo tomadas nos órgãos diretamente ligados à respectiva ação?
15. A autoridade (para decidir) está sendo delegada, em geral, aos níveis inferiores da cadeia hierárquica, tanto quanto possível?
- 15a. Há necessidade de trazer as decisões o mais perto possível dos pontos em que as ações serão realizadas?
- 15b. Tem havido preocupação com a elaboração de normas e instruções escritas capazes de assegurar a necessária descentralização do processo decisório?
- 15c. Há preocupação com o treinamento visando à descentralização da autoridade a níveis hierárquicos mais baixos?
16. Há pessoas recebendo instruções operacionais de duas ou mais autoridades?
- 16a. Há instruções precisas para os casos em que deve haver quebra da linha hierárquica de autoridade?
17. O alcance de controle é exagerado? Ou muito reduzido?
- 17a. Há pessoas responsáveis por um número muito grande de atividades desconexas, ultrapassando, pois, a sua capacidade normal de atenção?
18. Há pessoas encarregadas de executar atividades de graus muito diferentes de importância, acarretando o esquecimento (ou abandono) de algumas delas?
19. As instruções escritas são redigidas de maneira simples e prática e acessíveis aos que delas devem fazer uso?
20. Os membros de cada unidade de organização têm pleno conhecimento dos respectivos objetivos?
21. Cada uma das unidades, de per si, compreende bem os objetivos que lhes são comuns?
22. Há indícios de que a duplicação ou a superposição de atividades são devidas a falhas na estrutura dos órgãos ou, então, à inadequada compreensão da necessidade de contatos formais e informais para dirimir dúvidas ou minimizar conflitos?
23. Os mecanismos de coordenação (reuniões formais de órgãos de assessoria e de operações, comissões especiais, etc.) são adequados? Há exagero? Há desinteresse?
- 23a. Há algum órgão encarregado de acompanhar e controlar a execução do que ficou decidido em tais reuniões?
24. Há preocupação com reuniões em que os problemas comuns a várias unidades (ou pessoas) sejam discutidos abertamente, face a face?
25. Os chefes de nível superior recebem, em épocas predeterminadas, os necessários relatórios de controle?
26. Há padrões de qualidade, de prazo e de quantidade?
27. Há relatórios indicando, periodicamente, os desvios ocorridos?

27a. Quando os relatórios de desvios são recebidos, que tipo de ação corretiva é tomada? Qual a demora entre a comunicação enviada e as medidas corretivas tomadas?

O Prof. Vellozo tem utilizado em seus trabalhos de análise administrativa o questionário a seguir transcrito, o qual, na verdade, é uma adaptação (para melhor, mercê de correlação entre perguntas e princípios de organização) de um outro, incluído por Ernest Dale em seu livro *Planning and developing the company organization structure*, publicado pela AMA, em 1952). Eis o questionário:

1. Nome (nome da pessoa que vai responder o questionário).
2. Divisão ou seção em que trabalha.
3. Departamento em que trabalha.
4. Título ou indicação do cargo que exerce.

Nota: a esta altura, pelo exame de todos os questionários, já se tem idéia de pirâmide organizacional da instituição.

5. Localização da seção (permite verificar se as seções que têm atividades afins estão próximas umas das outras).
6. A quem você encaminha, normalmente, o seu expediente? (Por expediente entendemos todos os pareceres, informações, etc.).
7. Título ou identificação do cargo do seu chefe imediato.

Nota: observa-se, pelas respostas dadas às perguntas 6 e 7, se é obedecido o princípio de que cada funcionário obedece a um único chefe. Aqui aparece a necessidade de o analista verificar as condições locais de trabalho, porque pode um chefe encaminhar o expediente a outro setor, sem percorrer a escala hierárquica, e sem que isto signifique quebra de princípio de organização.

8. Dê o nome e o título (cargo-função) de todos os seus subordinados diretos (permite verificar se está sendo obedecido o princípio do alcance de controle).
9. Descreva, minuciosamente, as funções e responsabilidades inerentes ao seu cargo, tal como você as interpreta presentemente.
10. Descreva, minuciosamente, as relações de sua seção ou divisão (unidade administrativa):

- a) dentro do departamento em que você está situado;
- b) dentro da repartição a que pertence;
- c) fora da repartição a que pertence.

Nota: esta pergunta se relaciona com o princípio da departamentalização. Destina-se a ver se há departamentalização ou se, ao contrário, há uma compartimentalização, isto é, se cada unidade se comporta como se não tivesse relações com as demais.

Comparando as respostas às perguntas 9 e 10 poderemos observar se há ou não obediência à separação entre os chamados órgãos de linha e os de *staff*.

11. Até que ponto vai a sua autoridade:
- a) no tocante ao estabelecimento de normas gerais dentro do seu departamento e dentro da repartição?
 - b) no tocante à realização de despesas orçamentárias?
 - c) no tocante à política de pessoal (seleção, recrutamento, promoção, transferência, etc.)?
 - d) no tocante à implantação de novos processos e rotinas de trabalho?

12. Indique todas as comissões de que você faz parte. Se é presidente de alguma, descreva o seu objetivo, âmbito de ação e o que foi realizado até agora.
13. Selecione os relatórios que você, regularmente:

- a) recebe;
- b) envia;

e indique se esses relatórios são diários, semanais ou mensais.

14. Relacione os principais registros e formulários usados na sua seção.

15. Mencione tudo aquilo que, na sua opinião, é interessante para a boa compreensão de suas responsabilidades e atividades, inclusive quaisquer problemas que exijam uma atenção especial, bem como sugestões relativas ao melhor desempenho de suas tarefas ou, de um modo geral, com relação à sua repartição.

O Prof. Vellozo transformou o questionário transcrito em dois interessantes e práticos formulários (ver anexo 6), os quais foram aplicados na análise do Ministério da Justiça, por ocasião da prestação de assistência técnica àquele ministério pela EBAP/FGV (*Catra*) juntamente com o então Escritório da Reforma Administrativa (MPCG/ERA). Nesses dois formulários estão incluídas perguntas que não constam do roteiro original de Dale (por exemplo, sobre leiaute, etc.).

6. Fluxos de trabalho: sua análise

O manual inglês a que nos referimos abrange, na verdade, todo o campo de O&M (isto é, estrutura e funcionamento) e, como tal, inclui, também, uma série de perguntas com vistas à dinâmica das organizações (fluxos de trabalho, etc.), da qual, neste artigo, trataremos de maneira muito superficial.

Mesmo assim, é conveniente ter em mente que estrutura e funcionamento são duas dimensões organizacionais interdependentes; na prática, dificilmente, a análise de uma exclui a da outra.

Por isso, a título meramente informativo, faremos, a seguir, ligeiro comentário a respeito da análise dos fluxos de trabalho.

Todos os manuais e livros que conhecemos relacionam, invariavelmente, as perguntas clássicas para a análise dos fluxos (ou seqüência) dos trabalhos. São elas: o que, por que, por quem, quando, como e onde.

Todavia, o melhor roteiro para tal tipo de análise (infelizmente não divulgado em nossas escolas de administração) é o apresentado por Niles & Niles, em seu livro *The office supervisor*, no qual estão arroladas nada menos do que 32 perguntas.¹²

Ensinam aqueles mestres que, antes de fazer as referidas 32 perguntas, é conveniente que o analista administrativo pergunte a cada empregado, durante

¹² Niles & Niles. *The office supervisor*. New York, John Wiles & Sons, 1942.

O Prof. A. Nogueira de Faria, em *Organização e métodos* (Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1982) apresenta um questionário, bastante prático, abrangendo 30 perguntas para análise de fluxograma. Eis algumas delas: é possível encurtar a distância entre fases ou operações? É possível eliminar o formulário usado? É possível eliminar o deslocamento do agente executor?

a conversa-entrevista, *de quem e como* ele recebe o trabalho, exatamente o *que ele faz, como e para quem* ele o passa.

As 32 perguntas são as seguintes:

1. Qual o propósito deste passo?
2. É justificado?
3. É cumprido?
4. O passo duplica total ou parcialmente o trabalho realizado por outros passos?
5. O passo registra informações que já são registradas em outros lugares?
6. As informações (ou o resultado) deste passo poderiam ser obtidos mais facilmente em outro lugar?
7. Devem os formulários utilizados ser melhorados ou analisados futuramente?
8. Escreve-se ou copia-se algo desnecessário?
9. O trabalho é recebido em quantidades apropriadas?
10. O trabalho é retirado em quantidades apropriadas?
11. O trabalho é trazido por mensageiro, por empregado, ou por simples passagem?
12. É retirado por mensageiro, por outro empregado, ou por simples passagem?
13. O empregado tem que deixar sua mesa para apanhar material, devolvê-lo ou realizar seu trabalho?
14. Devem as mesas ser colocadas mais próximas umas das outras para facilitar o recebimento e despacho de material?
15. O empregado tem que deixar sua mesa para realizar este passo?
16. Deve a mesa do empregado ser colocada mais próxima do equipamento especial?
17. É fornecido equipamento apropriado ao empregado? É adequadamente arrumado?
18. O passo envolve um novo estudo dos documentos pelo empregado que realiza o trabalho ou envolve somente uma preparação adicional para que o empregado possa realizá-lo?
19. O trabalho é realizado por pessoa apropriada?
20. O passo é adequadamente supervisionado?
21. A anotação de que o passo foi executado é útil para o controle ou para fixação de responsabilidades?
22. Essas anotações são feitas?
23. O trabalho é conferido?
24. Quantas vezes o trabalho é conferido?
25. Quando um erro seria descoberto se fossem eliminadas essas conferências?
26. Podem os resultados destes erros ser sérios?
27. Há conferências exageradas?
28. É aplicável o princípio da exceção?
29. A ordem do passo interfere com o progresso ou serviço?
30. O passo é realizado em lugar certo na rotina?
31. Pode o passo ser eliminado inteiramente?
32. Deve o passo ser coordenado e combinado com um outro nesta ou em alguma outra rotina?

7. *Análise ambiental*

Acreditamos que, com base nos esquemas de áreas críticas até aqui apresentados e, além disso, utilizando, no todo ou em parte, os roteiros indicados, qualquer analista administrativo, mesmo sendo principiante, estará capacitado a iniciar uma adequada coleta de informações, com vistas à análise da estrutura formal de uma organização, independentemente do seu tamanho e complexidade.

Julgamos necessário, contudo, acrescentar uma ou duas observações que consideramos importantes, a fim de ensejar uma análise ainda mais adequada; referimo-nos, agora, ao impacto que, no tocante à análise administrativa a nível de O&M, estão tendo os enfoques sistêmico e contingencial. Como se sabe, esses enfoques asseveram que o desenho organizacional (isto é, a estrutura formal, o funcionamento, o estilo de liderança, etc.) é dependente, em última instância, das flutuações que ocorrem no ambiente — mediato e imediato — de qualquer organização.

Por isso, entendemos que, à luz desse enfoque, os roteiros até agora recomendados poderiam ser ampliados, no sentido de abrangerem, também, a preocupação com a captação e análise de informações sobre o ambiente, de maneira contínua, a fim de assegurar a sobrevivência da organização em condições instáveis.

Embora a análise ambiental extrapole o campo específico da análise administrativa a nível de O&M, nem por isso deve ser ignorada pelo analista administrativo.¹³

A análise ambiental é, em si, uma atividade interdisciplinar, pois envolve estudos de variáveis bem diferentes umas das outras (tecnológicas, jurídicas, econômicas, ecológicas, etc.) que tenham impacto sobre determinada organização; ela pressupõe a existência de um eficiente serviço de informações, vinculado ao sistema de planejamento estratégico da instituição.

Por essa razão, julgamos que às perguntas até agora arroladas caberia, sem dúvida, acrescentar algumas outras, como, por exemplo: o esquema estrutural básico foi concebido corretamente em função dos objetivos principais da organização e tendo em vista, também, as condições ambientais? Há sistemas de informações que permitam perscrutar o presente e antever o futuro (pesquisa ambiental) de modo a assegurar as necessárias mudanças estratégicas e estruturais com vistas à sobrevivência da organização? Há serviço de informações capaz de assegurar, de maneira contínua, o replanejamento das atividades, bem como a reorganização estrutural da instituição? Em que medida, e por quem, são utilizadas as informações obtidas?

Dessa maneira, o analista administrativo, embora limitado pelas técnicas próprias do seu campo de atuação, seria, pelo menos, alertado para existência

¹³ Ao analista administrativo que desejar aumentar os seus conhecimentos nessa área, é recomendável a leitura, pelo menos, do capítulo 3 do excelente livro de Chiavenato, I. *Administração de empresas*; uma abordagem contingencial. São Paulo, McGraw-Hill, 1982; bem como a do artigo *Análise ambiental e estratégia organizacional — uma metodologia para aplicação*. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 16(3):59-88, jul./set. 1982. Este artigo foi elaborado por uma equipe de técnicos da Secretaria de Planejamento do governo do estado do Paraná.

de problemas decorrentes de fatores ambientais, os quais certamente influenciarão o resultado geral da sua análise.

Ainda tendo como ponto de referência o impacto do enfoque contingencial, parece-nos adequado abordar (embora sem a devida profundidade que o assunto merece) o fato de que, ao se fazer a análise administrativa de uma organização, aparece como um dos problemas de maior significado o do modelo organizacional em vigor.

Em outras palavras, cabe ao analista administrativo reconhecer que a departamentalização vigente em qualquer organização deve ser, também, um dos objetos da sua análise.

8. Critérios de departamentalização

Qualquer analista que possua um razoável conhecimento de teoria das organizações, deverá estar familiarizado com os quatro critérios clássicos de departamentalização, identificados, há vários anos, por Gulick (por propósito dominante, por processo dominante, por clientela e por área); a esses critérios (aplicáveis predominantemente ao serviço público) os autores mais conhecidos acrescentaram outros (por equipamento, por período de tempo, etc.) que servem às empresas. Todavia, a partir do aparecimento, no campo da teoria das organizações, do enfoque contingencial, por um lado, e, por outro, com a divulgação das pesquisas bibliográficas realizadas por Alfred Chandler¹⁴ abrangendo dezenas de empresas norte-americanas no período de 100 anos, os critérios de departamentalização geralmente indicados para o escalão imediatamente abaixo ao do chefe hierárquico de maior nível da organização (isto é, ao nível dos grandes departamentos ou diretorias) ficaram reduzidos a dois: o da departamentalização por propósito e o da departamentalização por processo.

Assim, segundo G. Dessler,¹⁵ a departamentalização por propósito corresponde ao agrupamento de atividades voltadas para a dimensão "exterior" da organização (produtos, clientela, área geográfica); a departamentalização por processo corresponde ao agrupamento de atividades voltadas para a dimensão "interior" da organização, isto é, atividades empresariais básicas (departamentos de vendas, fabricação, finanças, pessoal) ou atividades administrativas (organização, planejamento, controle).

A departamentalização por propósito conduz à criação de unidades (divisões operacionais, diretorias ou superintendências regionais) integradas, auto-suficientes, voltadas para produtos, pessoas ou áreas específicas; a especialização é menos acentuada que na departamentalização por processo (por exemplo, estrutura divisional).

A departamentalização por processo conduz à criação de grandes unidades (departamentos), com acentuado grau de especialização e nitidamente separadas umas das outras (por exemplo, estrutura funcional).

De acordo com o enfoque contingencial, a departamentalização por propósito é mais aconselhável nas situações em que o ambiente externo é muito

¹⁴ Chandler, Alfred. *Structure and strategy*. Cambridge, Mass., The M.I.T. Press, 1962.

¹⁵ Dessler, G. *Organization and management*; a contingency approach. New Jersey, Prentice-Hall, 1976.

variável; a departamentalização por processo, na qual predomina a especialização por funções, é mais apropriada para as empresas em que o ambiente é relativamente estável.

9. *Algumas deficiências típicas em organizações brasileiras*

Encerrando estas apreciações, que esperamos possam servir como ponto de partida para o analista administrativo ainda neófito, chamaríamos a sua atenção para o fato de que, em seus primeiros trabalhos, o analista não deve preocupar-se em identificar, *à primeira vista, todas as possíveis deficiências* existentes em uma determinada organização; ao contrário, à proporção que suas entrevistas forem sendo realizadas, ele, possivelmente, perceberá a existência de problemas não detectados nos encontros anteriores. Cabe a ele repassar todos os dados coletados e, se necessário (e, muitas vezes, o é), voltar a contactar pessoas já entrevistadas, face a novas informações coletadas.

Além disso, é bom lembrar que a omissão (consciente ou não) de informações por parte dos entrevistados (mesmo quando ocupam posições de alta responsabilidade) é fato comum, embora lamentável. O analista, pois, deve estar bem alerta para captar quaisquer indícios de tal procedimento e procurar completar o elenco de informações de que precise.

Embora seja ilógico apontar *a priori* determinadas falhas como as mais significativas em qualquer organização brasileira, a experiência do autor assinala, como das mais freqüentes, as seguintes.

9.1 Falta de coordenação

De um modo geral, ressalvadas umas poucas exceções, o administrador brasileiro prima pelo desinteresse em se entrosar, a nível não hierárquico, com os seus companheiros de organização; daí decorre, em grande parte, a falta de coordenação detectável facilmente em muitas de nossas instituições. Além disso, muitas vezes, nota-se um distanciamento muito grande entre os chefes dos órgãos operacionais e dos órgãos de assessoria. Esse distanciamento, freqüentemente, é fruto de um antagonismo velado entre os dois grupos de dirigentes, cujos papéis na organização são mutuamente ignorados. Na verdade, em nossas organizações, predomina o intercâmbio vertical de informações; o intercâmbio lateral ainda é pouco utilizado (ver anexo 3).

Neste particular, as lições deixadas, há mais de 60 anos, por Alfred Sloan, da General Motors, merecem ser lembradas. Alfred Sloan conseguiu estabelecer, na GM, mecanismos permanentes de debates de problemas comuns, com vistas à integração de pontos de vista divergentes. O nível de coordenação e de comunicações alcançado, durante muitos anos, pelos altos dirigentes da GM pode ser considerado um dos fatores de sucesso daquela empresa.

A nosso ver, no ambiente brasileiro, há ainda reduzida percepção da importância das reuniões programadas entre chefes dos chamados órgãos fins e dos órgãos auxiliares (ou de assessoria), cujos dirigentes atuam, em geral, isoladamente, sem nenhuma visão de conjunto. O conceito sistêmico da interdependência das partes até hoje não é adequadamente reconhecido em muitas organizações brasileiras (ver anexo 4).

Acresce ainda, no caso brasileiro, a circunstância de, pelo menos no serviço público, haver uma tendência à fragmentação exagerada de órgãos em subunidades menores, resultando, muitas vezes, no desdobramento de serviços por muitas unidades (por vezes, bem pequenas), sem grande conexão entre si a não ser pela hierárquica comum, o que é apenas um dos meios de coordenação, mas não necessariamente o melhor.

9.2 Elaboração tradicional de regimentos internos (ou manuais de organização)

Outra falha que a nossa experiência tem detectado no ambiente brasileiro é a referente à maneira pela qual são elaborados os regimentos internos ou manuais de organização.

No mais das vezes, os manuais de organização apresentam, para cada unidade organizacional, um elenco muito extenso das atividades (isto é, das responsabilidades) que são (ou devem ser) por ela exercidas; tais manuais pouco cuidam, porém, de explicitar objetivamente em que medida o respectivo titular tem *autoridade* para *decidir* assuntos da sua área de responsabilidade.

É muitíssimo comum encontrar-se manuais (ou regimentos internos) nos quais se afirma que “cabe ao chefe planejar, orientar, comandar, coordenar e controlar os serviços a seu cargo”. E daí? O que lhe cabe decidir? Qual o seu poder real de decisão?

Neste sentido, fazemos nossas as palavras de advertência do Prof. Diogo Lordello de Mello, da EBAP/FGV, quando da apresentação do anteprojeto do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.¹⁶

Alerta o Prof. Lordello de Mello para o fato de que: “A experiência brasileira mostra que os regimentos e regulamentos internos de serviços perdem muito de sua força e de sua utilidade por se deterem em especificar, às vezes minuciosamente, o que devem fazer as diferentes unidades de serviço de uma entidade, sem se preocuparem em definir a responsabilidade dos chefes e o seu poder decisório. Atenta-se, desse modo, para a abstração, que é o órgão, e descuida-se do que é real, que é o chefe. Isso se explica pela tendência centralizadora da administração pública brasileira no sentido de concentrar na autoridade máxima todo o poder decisório. Assim, cabe às chefias de menor nível as atribuições mais ou menos óbvias: planejar, dirigir, coordenar e supervisionar os serviços sob sua direção, manter a disciplina, prorrogar o expediente normal de trabalho, informar processos e proferir despachos interlocutórios. *Tudo quanto representa decisão conseqüente fica ciosamente enfeixado nas mãos da autoridade máxima.* Diante de um tal sistema não se pode falar em desburocratização nem em desemperramento da máquina administrativa, o que somente se consegue através de um sistema de delegação de autoridade às chefias, em todos os seus níveis.

A orientação hoje dominante na teoria administrativa, baseada no estudo das organizações e instituições marcadas pelo êxito, é a liberação dos chefes de alto nível de todo o trabalho de rotina, para que eles possam desenvolver a sua capacidade inovadora, a sua criatividade e o seu espírito de iniciativa.

¹⁶ *Reorganização administrativa da Câmara dos Deputados*. Documento do Serviço de Assistência Técnica — SAT, da EBAP.

Daí ser necessário transferir para as chefias subalternas as decisões programadas, isto é, aquelas que obedecem às normas preestabelecidas, que constituem matéria de rotina, que não envolvem inovação. Isso resultará no prestigiamento dessas chefias, que passam a contar com o poder decisório próprio, ainda que a autoridade superior possa sempre avocar a si a decisão de qualquer caso. Os famosos despachos interlocutórios, que tanto emperram o processo administrativo, têm sua razão de ser no sistema de chefias sem autoridade, que nada decidem, que apenas informam, para que a autoridade última 'assine em cruz', como se diz, pois não tem o conhecimento direto daquilo que está decidindo.

O de que se precisa, no Brasil, é inovar em matéria de elaboração de regimentos ou de manuais de organização; é preciso que se procure *identificar as ações que podem ser decididas em todos os níveis hierárquicos*, a fim de que o respectivo chefe, à luz de um diploma legal, *sinta-se investido de autoridade para decidir*, evitando, tanto quanto possível, os *chamados despachos interlocutórios*, em que nada se decide e, ao contrário, tudo (ou quase tudo) é encaminhado às chamadas instâncias superiores; há que combater, por meio de manuais ou de regimentos tecnicamente bem feitos, essa tendência à excessiva centralização¹⁷ (grifos nossos).

9.3 Grau de formalização

Ainda em relação à maneira pela qual os regimentos ou manuais são elaborados vai aqui uma outra palavra de advertência, no tocante ao fato de que, em geral, os modelos em vigor apresentam de maneira uniforme a descrição das atividades (competência) e da autoridade (quando tal existe) de cada órgão. Em outras palavras, admite-se, sem maiores indagações, que todas as unidades que compõem a estrutura formal de uma instituição funcionam em ambientes perfeitamente idênticos e, como tal, devem ter o mesmo grau de formalização.

Ora, sabemos que o contrário é o que nos ensina o enfoque contingencial; na verdade, já está mais do que aceito que, em uma mesma organização, o grau de formalização de seus departamentos (e respectivas subdivisões) depende do maior ou menor grau de estabilidade (ou de instabilidade) do respectivo ambiente.

As pesquisas feitas por Lawrence, Lorsch, Burns, Stalker, Hall (entre outros) não deixam dúvidas de que, quanto maior a certeza a respeito do ambiente de um determinado subsistema (ou a repetitividade das tarefas nele realizadas), maior deverá ser o seu grau de formalização.

Em outras palavras, um subsistema interno de uma organização pode adotar, para a sua estrutura, o modelo burocrático (de Max Weber) e outro subsistema, uma estrutura adocrática, tipo matricial; ambos serão considerados corretos em função do meio ambiente em que devem atuar. O manual de organização deve retratar essas diferenças estruturais.

¹⁷ Neste sentido, é altamente benéfica, para o serviço público federal, a pregação cívica que vem sendo feita pelo Ministro Hélio Beltrão com vistas à delegação de autoridade para decidir a níveis inferiores de autoridade. A delegação de autoridade é, sem dúvida, uma das técnicas mais aconselháveis para se desburocratizar.

Conseqüentemente, não se pode preconizar que o regimento interno (ou o manual de organização) trate de maneira idêntica, por exemplo, o departamento de contabilidade e o departamento de pesquisas de uma mesma organização, pois, sendo diferentes os respectivos ambientes, diferentes devem ser os tratamentos a serem dados àquelas unidades, no tocante à descrição de suas atividades e ao desempenho dos respectivos titulares, quanto ao grau de decisão.

Este é um problema sério, grave, que, salvo engano de nossa parte, não tem merecido por parte dos analistas administrativos a necessária atenção. O que se nota é uma errônea uniformização, de alto a baixo, como se a mesma filosofia administrativa (centralização ou descentralização, por exemplo) dovesse ser o modelo único para toda a instituição. É bom assinalar que certas unidades de uma mesma instituição podem e devem ser altamente centralizadas (e eficientes), enquanto outras podem e devem ser altamente descentralizadas e igualmente eficientes. Essas diferenças organizacionais devem ser refletidas, adequadamente, no respectivo regimento interno ou manual de organização, bem como nas normas de procedimento da instituição.

9.4 Alcance de controle

Sendo, por um lado, o problema de alcance de controle particularmente significativo no Brasil e, por outro, tendo em vista a sua importância e complexidade dentre os diversos problemas existentes no campo da análise administrativa, teceremos algumas considerações a respeito.

Em relação ao alcance de controle, é aconselhável ao analista principiante “esquecer” o algebrismo desenvolvido, há mais de 35 anos, por Graicunas, bem como as indicações numéricas de Sir Ian Hamilton de que três a seis pessoas é o tamanho máximo ideal para a constituição de grupos organizacionais. Na prática, o problema do alcance de controle é um dos mais difíceis de ser solucionado e, pessoalmente, não acreditamos que possa ser resolvido por métodos quantitativos, pois algumas de suas variáveis não são facilmente quantificáveis. O analista administrativo, ao tratar deste assunto, deve levar em conta as seguintes variáveis, pelo menos: semelhança de tarefas individuais; proximidade geográfica; complexidade das tarefas; frequência da necessidade de orientação; necessidade imediata de coordenação e de controle; necessidade de alterações no planejamento do trabalho; dimensão temporal do planejamento.

Essas variáveis têm maior ou menor relevância em cada caso. Assim, por exemplo, a análise do alcance de controle de um chefe de primeira linha, a nível de seção de uma pequena prefeitura, não pode ser idêntica à de um diretor-geral ou à do presidente de uma grande empresa; em outras palavras, o nível hierárquico é, em si mesmo, uma variável a ser considerada.

Por outro lado, as modernas técnicas de telecomunicações, permitindo o contato imediato e ao vivo entre pessoas distanciadas geograficamente, passaram a ser um fator relevante, ao se examinar o alcance de controle dos executivos que possam dispor de tais equipamentos (exemplo: videofone).

Além desses fatores, o analista deve levar em conta a personalidade de cada chefe (preocupado ou despreocupado com minúcias). Também é conveniente não esquecer que, a partir da pesquisa feita há mais de 30 anos, por J. Worthy, na firma comercial Sears, Roebuck Co., tem sido considerada norma recomendável, nos Estados Unidos, a ampliação do alcance de controle e a conse-

qüente redução do número de níveis hierárquicos (exemplo: IBM, ao eliminar um nível intermediário, acarretando o “achatamento” da sua estrutura e o conseqüente aumento do alcance de controle nos níveis que permaneceram).

O alcance de controle pode ser ampliado mediante o uso correto de assessores pessoais, os quais não só aliviam a carga de trabalho do respectivo chefe, como, também, podem desempenhar papel importante como agentes de ligação (e de coordenação) entre os diferentes executivos de linha subordinados ao dirigente a quem assessoram.

É bom, contudo, mencionar a advertência feita pelo Prof. Gilberto Luiz Heilborn, da EBAP, de que uma das falhas na estrutura das organizações é a existência de “trincheira de assessores” em torno de um chefe.

9.5 Administração de pessoal e organização

No campo específico do serviço público, julgamos oportuno assinalar (sem entrarmos, contudo, no estudo aprofundado do problema) o divórcio que existe entre o chamado plano de classificação de cargos e a estrutura das organizações governamentais.

Entendemos que, seja qual for o modelo de classificação de funcionários, deve ele ser acoplado, em forma de sistema, à organização.

Além disso, as duas atividades (pessoal e organização), embora distintas e envolvendo técnicas de análise diferentes, são de tal maneira interligadas que deveriam funcionar de maneira integrada, sob uma chefia comum, se possível a nível da presidência da República, na esfera federal, e a nível dos respectivos governos estaduais, nessa esfera.

Aliás, algumas empresas norte-americanas colocam o departamento de assuntos de pessoal e o de estudos de organização em uma mesma diretoria, o que corresponde à observação feita por Fayol, há mais de 60 anos, de que organizar é constituir o duplo organismo, social e material, de uma empresa. Como se vê, o velho mestre francês já tivera a correta percepção do problema, assinalando a estreita ligação existente entre essas duas áreas.

10. Como organizar racionalmente

Ao atingirmos este ponto do artigo, lembramos que o trabalho do analista no tocante à estrutura formal (o qual, *grosso modo*, envolve as etapas descritas no anexo 5) atinge o seu ponto final quando da apresentação de um novo modelo organizacional, cujo objetivo é o de ensinar um funcionamento mais harmonioso da instituição por ele analisada.

Acrescentaremos, apenas, à guisa de orientação final, que para se organizar racionalmente é preciso:

a) definir os objetivos básicos da instituição e acompanhar a variação de importância de cada um deles face às alterações que ocorrem habitualmente no meio ambiente, ou seja, proceder à análise ambiental (alterações de natureza tecnológica, econômica, cultural, etc.);

- b) agrupar, segundo princípios de organização, critérios usuais de departamentalização e as condições ambientais vigentes, as atividades e criar as respectivas unidades organizacionais (departamentos, divisões, seções, etc.) em subsistemas;
- c) definir os encargos (competência) dos órgãos criados e delegar autoridade e responsabilidade aos respectivos chefes (ou então delegar autoridade e responsabilidade e exigir a prestação de contas (*accountability*));
- d) criar as necessárias funções de assessoria;
- e) criar as necessárias comissões, definindo seus objetivos específicos, sua composição e duração e determinar o número mínimo de reuniões que devam realizar;
- f) estabelecer rotinas e normas padronizadas para todas as atividades repetitivas (manuais de serviço);
- g) elaborar e manter atualizado o organograma da instituição, bem como o manual de organização;¹⁸
- h) estabelecer sistemas de informações para fim de acompanhamento, de planejamento, de organização (nos níveis operacional, intermediário e institucional) e de controle;
- i) Recrutar, selecionar, treinar o pessoal de: chefia superior, chefia intermediária, assessoria, execução;
- j) Motivar o pessoal, a fim de obter a maior integração possível com a instituição, respeitando a dignidade e os direitos de todos os que nela trabalham.

Em relação às recomendações constantes das letras *i* e *j*, devemos esclarecer que, corretamente falando, fogem elas à área de atuação do analista de O&M.

Todavia, podemos assegurar, com base em nossa experiência, que o descuido ou o desinteresse (das chefias superiores) pelos recursos humanos da respectiva organização tem sido causa freqüente de fracasso ao se tentar a reorganização da estrutura formal.

É preciso que o analista administrativo não se esqueça de que a estrutura formal de uma organização é apenas um arcabouço; por si, isoladamente, pouco vale.

O valor maior de uma organização reside no seu elemento humano, o qual ocupa e faz funcionar, dia após dia, semana após semana, ano após ano, as unidades representadas pelos retângulos do respectivo organograma. O elemento humano é a parte viva das organizações; o resto é acessório.

Sem pessoal treinado e altamente motivado, pouco, muito pouco, valerão os organogramas bem desenhados, os manuais bem elaborados ou os fluxogramas simplificados.

Ao analista de O&M não cabe resolver os problemas humanos das organizações; mas, se deseja ser um bom analista, não pode simplesmente ignorá-los.

¹⁸ No tocante ao desenho de organogramas, recomenda-se a leitura do artigo de Balcão, Yolanda F. Organograma: representação gráfica da estrutura. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, FGV, 5(17):107-25, out./dez. 1965. Nele estão descritos os modelos brasileiro, norte-americano e francês. Em relação à confecção de manuais, há, à venda, o livro de Popper, Rudolf. *A elaboração de manuais na empresa*. São Paulo, Biblioteca Pioneira de Administração e Negócios, 1981.

11. *Recomendações finais*

Como última recomendação ao analista administrativo que se inicia na profissão, é válido incluir neste artigo, como sugestão, a observação feita pelo Prof. Cesar Vellozo no sentido de que, antes de ser feito qualquer estudo mais aprofundado visando à alteração da estrutura organizacional de uma instituição, é importante que seja verificada qual a situação financeira em que a referida instituição se encontra.

Com base nos índices de liquidez, entre outros, o analista poderá perceber se a instituição a ser analisada é saudável, ou não, do ponto de vista financeiro, pois, segundo assevera o Prof. Cesar Vellozo, às vezes encontramos dirigentes que esperam salvar a sua empresa graças a uma “milagrosa” reorganização estrutural.

É bom ter em mente que se a natureza dos problemas de uma organização é de origem financeira, uma modificação estrutural apressada talvez possa agravá-los ao invés de eliminá-los.

Exemplo patético de tal maneira de agir é o que vem acontecendo, há vários anos, com o sistema de previdência social do Brasil, cuja falha fundamental reside no seu aspecto atuarial e financeiro; em poucas palavras, os recursos recebidos (ou a receber) são insuficientes para pagar os compromissos assumidos (benefícios e assistência médica). Dessa maneira, resultam inócuas as alterações organizacionais do sistema (no momento dividido em três grandes órgãos: INPS, Iapás e Inamps), os quais agravam a situação financeira do sistema ao invés de diminuí-la.

Cautela, pois, deve ser a norma seguida pelo analista de O&M em tais situações; novos e complexos desenhos organizacionais não são o melhor caminho para que empresas privadas, ou órgãos governamentais, resolvam os seus problemas financeiros.

Por outro lado, é bem verdade que Alfred Sloan Jr., ao assumir a direção da General Motors no início da década de 20, embora tendo ciência de que a empresa estava à beira da falência (por motivos, basicamente, financeiros e mercadológicos), começou por alterar a sua estrutura organizacional, como passo importante e decisivo para a sua recuperação.

O caminho trilhado por Sloan era, nas circunstâncias, o mais indicado; mas é bom lembrar que nem todos os analistas administrativos têm a capacidade analítica e gerencial de um Alfred Sloan Jr.

A Alfred Sloan Jr. se deve, entre outras inovações, como presidente da GM, a introdução bem-sucedida (há cerca de 60 anos) da administração em equipe (*group-management*) em substituição ao estilo individualista e autocrático do seu fracassado antecessor.

As lições de administração dadas por Sloan durante o longo período em que esteve à frente dos destinos da GM devem continuar a ser, mesmo nos dias de hoje, objeto de estudo e reflexão por parte dos estudiosos da difícil arte de administrar. O analista administrativo muito terá a ganhar na medida em que apreender o significado das idéias postas em prática, na GM, por esse notável administrador.

Anexo 1

Problemas organizacionais

Objetivos

Os objetivos primordiais devem ser claramente definidos. Os da segunda ordem em que aqueles se subdividem devem ser igualmente bem definidos e abranger por completo o objetivo principal. O objetivo de uma unidade deve ser compreendido em todos os níveis funcionais. Definições vagas, incompletas e conflitantes de objetivos, tanto principais quanto secundários, podem indicar deficiências neste particular.

Normas (Diretrizes gerais)

As decisões sobre normas devem ser moldadas de forma a corresponder aos objetivos principais e normalmente devem ser tomadas nos escalões de maior responsabilidade. Decisões esparsas e não coordenadas sobre assuntos normativos devem ser alvo de atenção.

Planejamento

O planejamento deve incluir uma previsão razoável do volume e periodicidade de trabalho assim como uma estimativa dos recursos humanos e materiais necessários à sua concretização. Volume desigual de trabalho e qualidade variável de resultados em pontos diferentes de uma rotina, atrasos constantes ou periódicos, informações ou registros inadequados (por exemplo, estatísticas) à disposição dos supervisores e controle diminuto dos resultados são algumas indicações de planejamento inadequado e defeituoso.

Atribuições

Devem-se adequar aos objetivos a que se destinam e subdividir-se da mesma maneira. Requer-se também definição clara e distribuição precisa de todas as funções. Atribuições vagamente definidas, ausência de instruções escritas, confusão e demora decorrentes de atribuições superpostas e duplicatas podem ser indício de atenção insuficiente a este aspecto organizacional. Podem, outrossim, assinalar inadequada definição ou compreensão dos objetivos.

Hierarquia

As linhas de subordinação devem ser definidas e compreendidas: cada funcionário deve saber quem é seu superior e quem são seus subordinados. So-

mente em situações e circunstâncias específicas e bem definidas dever-se-ia permitir que um funcionário passasse por cima de seu superior imediato, ou se subordinasse a dois chefes distintos. O número de níveis hierárquicos deve ser o menor possível. A divisão de autoridade entre o técnico e o não técnico deve ser claramente definida. (Num ministério isso pode significar tanto o administrador como o técnico.) Definições vagas, inadequadas ou incompletas são também sinal de perigo neste setor.

Controle

Os supervisores devem dispor de meios e de tempo para controlar o trabalho de seus subordinados e medir os resultados obtidos sem deter o trabalho pela intervenção constante nas operações de rotina. O fato de haver funcionários trabalhando sem supervisão ou sem prestar contas a seus superiores, bem como o de superiores não se manterem em contato com o trabalho sob sua responsabilidade ou sem tempo suficiente para fazê-lo pode ser indício de controle inadequado ou de incapacidade de aquilatar a importância de controle.

Delegação

A autoridade para agir e a responsabilidade pela ação executada devem andar *pari passu* e ser delegadas ao nível mais baixo onde todo o conhecimento e a competência necessários à decisão são reunidos (sujeitos à necessidade de exercer controle). Os limites da delegação devem ser claramente definidos. Eis os sinais de má delegação: ação retardada por causa de decisões tomadas em nível mais alto ou por causa de controle excessivo (por exemplo, excesso de relatórios e estatísticas); falta de iniciativa e senso de frustrações entre os funcionários incapazes de tomar decisões para as quais se sentem competentes; decisões iguais sendo tomadas em vários níveis (devido à inadequada definição do limite de delegação); funcionários responsabilizados pelos resultados de ação, sem autoridade para tomar decisões ou, ao contrário, ansiosos pela autoridade para agir mas refratários a aceitar responsabilidade pela ação.

Alcance de controle

Quando um chefe não está em condições de supervisionar ou dedicar tempo a algum de seus subordinados e ao trabalho sob sua responsabilidade, é sinal de que o alcance de controle (isto é, número de subordinados cujo trabalho pode convenientemente coordenar) está sendo excedido.

Coordenação

A necessidade de coordenação surge da divisão do trabalho e é inevitável à medida que o trabalho deva ser subdividido. O indício de excessiva coordenação (por exemplo: grande número de comissões de coordenação ou outros expedientes especiais — reuniões, relatórios, etc. — ou processos envolvendo referência a várias unidades além daquela primordialmente interessada) pode

ser encontrado na divisão do trabalho: fragmentação, excessiva divisão por função em vez de objetivo (isto é, pelo método “seriado” em vez de método “unitário”), grupamento de atividades não afins em vez de similares.

Administração de pessoal

(Embora isto esteja estritamente fora do âmbito normal do trabalho de O&M, o assunto pode ser apropriadamente mencionado aqui.) Uma boa administração de pessoal visa à provisão de pessoal qualificado e treinado, de supervisores capazes e de boas condições materiais: deficiências nestes assuntos podem ter efeitos idênticos aos de má organização ou aos de métodos inadequados. Por exemplo: supervisão ineficiente pode ser revelada por atrasos no trabalho ou falta de meios de controle. A má qualidade dos resultados pode indicar treinamento deficiente bem como volume de trabalho descontrolado.

Delegação

Os Profs. Senna e Raposo de Almeida indicam que, para aferir a atuação do administrador em matéria de delegação, é mister levar em conta os seguintes aspectos:

1. Situa a autoridade e a responsabilidade no ponto em que a ação ocorre, de modo a encorajar a tomada de decisões em tempo oportuno, nos níveis mais baixos?
2. Define e delimita claramente a delegação?
3. O administrador procura libertar-se, através da delegação, de detalhes da execução rotineira, para devotar-se às suas funções próprias de planejamento, organização, liderança, coordenação e controle?
4. A delegação é feita à base de trabalho sujeito a um mesmo controle, a fim de evitar conflitos de autoridade e preservar a unidade de comando?
5. A delegação é feita tanto quanto possível à base de atividades homogêneas tendentes a criar a especialização?
6. A delegação leva em conta as aptidões e capacidades específicas dos subordinados?
7. O administrador procura desenvolver e aperfeiçoar os subordinados tendo em vista criar possibilidades de delegação?
8. A delegação se compreende nos limites do alcance de controle ou da capacidade de execução do subordinado?
9. A delegação envolve o direito de o subordinado também delegar, se necessário?
10. O administrador estabelece controles adequados para verificar o desempenho das responsabilidades delegadas?
11. O administrador incentiva os subordinados na prática da delegação?

Coordenação
Condições essenciais

Aceitação, pela maioria das pessoas que trabalham em uma instituição, dos seus objetivos, planos e valores, assim como compreensão dos papéis (quer individuais, quer em grupo) que devem desempenhar visando à consecução daqueles planos e objetivos (internalização).

Planejamento cuidadoso do trabalho a ser executado em todos os níveis.

Comunicação, de cima para baixo, dos planos e objetivos da instituição e dos procedimentos administrativos e operacionais (*modus operandi*) a serem seguidos por todos os empregados.

Ampla intercâmbio em todos os níveis (vertical e lateralmente).

Acompanhamento, ao longo da escala hierárquica, do andamento dos serviços.

Alcance de controle (amplitude administrativa) adequado.

Uso correto de assessores ou assistentes.

A coordenação é alcançada, essencialmente, através de um sistema de comunicações.

Entre as técnicas específicas de comunicação, destacam-se as seguintes:

1. Verbais (face a face):

- a) reuniões regulares, inter e intradepartamentais;
- b) reuniões de comissões (órgãos de assessoramento e órgãos de linha);
- c) reuniões de órgãos de assessoramento a nível central e divisional.

2. Escritas:

- a) manual de organização;
- b) manuais de serviços (ou de procedimento);
- c) instruções escritas.

3. Por telecomunicações: mediante o uso de aparelhos de comunicações (videofone, sistema KS, Centrex, videotexto e outros).

Sistema de comunicações e de coordenação

Os Profs. Senna e Raposo de Almeida atribuem, no trabalho a que já nos referimos, grande importância ao sistema de comunicações e de coordenação; para a sua análise arrolaram várias perguntas específicas.

Ei-las, na íntegra:

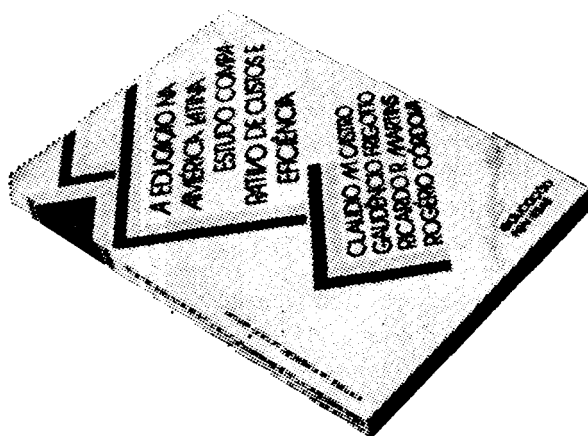
1. Existe na organização uma atmosfera permissiva e propícia ao entendimento entre todos os seus membros?
2. A chefia é exercida sem o tabu da infalibilidade e sem a empavonação característica dos costumes feudais, que isola o dirigente dos dirigidos e cria a apreensão da autoridade?
3. É evitada a tendência das decisões a portas fechadas e do “segredo oficial” a propósito da maioria dos assuntos, até mesmo de matérias rotineiras?
4. Os subordinados são encorajados a participar do processo decisório, através de críticas e sugestões derivadas da experiência diária na execução direta do trabalho?
5. Os contatos horizontais entre elementos de unidades diferentes são incentivados, a fim de tornar as ações mais expeditas, com a correspondente ressalva de as respectivas chefias serem devidamente informadas sobre os resultados de tais contatos que possam repercutir na marcha dos serviços?
6. Incentivam-se os contatos e entendimentos verbais e informais, em vez de se condicionarem sempre as ações a um anteparo prévio para a responsabilidade, representado por um papel repleto de despachos e rubricas?
7. Realiza o administrador reuniões periódicas com seus subordinados imediatos e encoraja a realização de tais reuniões nos demais níveis da organização?
8. Existem normas escritas sobre essas reuniões, tendentes a torná-las produtivas, que incluam aspectos tais como preparação antecipada de temários, coleta preliminar de informações a serem distribuídas aos participantes, recomendações sobre a forma de conduzir os detalhes, resumo das conclusões e sua distribuição aos interessados?
9. Existe um sistema eficaz de relatórios periódicos sobre cada atividade e a correspondente condensação e publicação dos informes, a fim de circular entre todos os interessados?
10. Existem unidades de tipo “estado-maior”, ou pessoas com tais funções, que se encarreguem de coligir e transmitir aos interessados informações de ordem técnica ou administrativa capazes de contribuir para facilitar o desempenho da organização?
11. As normas e instruções são elaboradas de forma clara e obedecem a um plano sistemático, tendente a facilitar o seu uso, são amplamente divulgadas, postas ao alcance de qualquer membro da organização e constantemente atualizadas?

12. Preparam-se manuais de serviços, nos quais sejam as normas traduzidas em termos acessíveis e operacionais para facilitar o treinamento e o uso no nível de execução?

13. São os atos e decisões da administração publicados e amplamente divulgados, podendo ser conhecidos por qualquer pessoa que o deseje?

14. Mantém a administração uma publicação periódica especialmente destinada a manter o corpo de pessoal convenientemente informado sobre o que se passa na organização, sobretudo com relação aos assuntos mais diretamente ligados aos interesses dos empregados?

UMA PESQUISA AMBICIOSA



***E** m 1975, o Projeto Educação do Programa de Estudos Conjuntos sobre Integração Econômica da América Latina iniciou uma das mais completas pesquisas sobre Educação e Desenvolvimento Econômico na América Latina.*

A abrangência geográfica dos dados e a grande variedade de informações geradas representam invulgar busca na área das ciências sociais. Foram quase dois anos de trabalho contínuo, absorvendo os esforços e dezesseis instituições de toda a América Latina.

Este estudo, agora transformado em livro pela Fundação Getúlio Vargas, chama a atenção

para o caráter injusto dos investimentos em educação primária e secundária na América Latina: os centros mais desenvolvidos e os bairros mais ricos têm as escolas mais bem equipadas, recursos humanos mais qualificados e uma disponibilidade de tempo maior de que as escolas situadas nas zonas pobres periféricas.

Veja e compre nas livrarias da Fundação Getúlio Vargas: Rio – Praia de Botafogo, 188; São Paulo – Av. Nove de Julho, 2.029; Brasília – CLS 104, Bloco A, Loja 37

Ou peça pelo Reembolso Postal à Fundação Getúlio Vargas / Editora Caixa Postal 9.052, CEP 20.000 – Rio de Janeiro – RJ.

Como realizar uma análise administrativa

1. Identificar a natureza do(s) problema(s) (de estrutura e/ou de funcionamento) a ser(em) resolvido(s).
2. Coletar e organizar os dados pertinentes ao(s) problema(s) a ser(em) analisado(s), comunicando, previamente, aos funcionários (ou empregados) o objetivo da coleta de dados (que é o de fazer análise administrativa).
3. Analisar os dados coletados (com base em conhecimentos teóricos e na experiência adquirida em análises anteriores).
4. Conceber a(s) solução(ões) possível(eis) para as deficiências detectadas. Por exemplo: novo modelo organizacional; novos fluxos de trabalho; diferente distribuição de trabalho, etc.
5. Discutir as possíveis soluções com os dirigentes da instituição, levando em conta as restrições porventura existentes (custo, tempo, recursos humanos, etc.).
6. Implantar, mediante treinamento, o modelo aceito, levando em conta a necessidade de obter, também nessa fase, a cooperação dos empregados (ou funcionários) e dos chefes de menor nível hierárquico.
7. Acompanhar a implantação e, se necessário, introduzir correções.

1. Formulário para levantamento de organização — MPCG/ERA-FGV/EBAP (CATRA)-MJ

Nome completo _____	Nº de matrícula _____
Data de admissão _____	Classe singular ou série de classes _____
Nível _____	Regime de trabalho _____
Cargo em comissão ou função gratificada _____	Símbolo _____
CLT <input type="checkbox"/> Est. <input type="checkbox"/> Outro <input type="checkbox"/> Tide <input type="checkbox"/>	
Você pode tomar decisões? De que tipo? Discrimine e indique o âmbito de influência dessas decisões	
Você tem alguma competência (originária ou delegada)? Discrimine e identifique por O ou D	
Em que medida você é responsável	
a) por erros (próprios ou de subordinados)?	
b) por material permanente e equipamento?	
c) por dinheiro e/ou valores?	
d) pela segurança de seus subordinados e das instalações?	
Grupos de trabalho e comissões de que faz parte	
Reuniões a que comparece normalmente (natureza e quantidade)	
Qual a sua participação na formulação e/ou na revisão da proposta orçamentária?	
Você tem autoridade para autorizar despesas? Quais?	
Qual a sua participação nas decisões do próprio nível e/ou de nível superior?	

I — Dados sobre o informante

I — Dados sobre o informante

[illegible]

Indique as classes e/ou séries de classes dos seus subordinados imediatos
(e quantidade)

Classe ou série de classes	Quant.	Classe ou série de classes	Quant.	Classe ou série de classes	Quant.

Indique a sua participação _____

a) no seu próprio treinamento:

b) no treinamento dos seus subordinados;

b) no tratamento dos seus subordinados.

Denominação		Código
Endereço (rua ou avenida, nº, andar, sala, local)		Telefone
Âmbito de influência		
Restrito ao órgão ou setor a que pertence <input type="checkbox"/>		Estendido ao serviço público <input type="checkbox"/>
Limitado ao Ministério da Justiça <input type="checkbox"/>		Estendido a todo o território nacional <input type="checkbox"/>
Porte	Nº de servidores lotados	Nº de unidades subordinadas
Denominação do órgão ou setor a que está diretamente subordinado		Código
Sistema de atividades auxiliares que integra		
a) do serviço público federal		b) do próprio Ministério da Justiça
No sistema de atividades auxiliares do serviço público federal, o órgão ou setor		
a) é órgão setorial <input type="checkbox"/>	c) é órgão central de subsistema <input type="checkbox"/>	e) não atua <input type="checkbox"/>
b) é órgão seccional <input type="checkbox"/>	d) é órgão setorial de subsistema <input type="checkbox"/>	
No sistema de atividades auxiliares do próprio ministério, o órgão ou setor		
a) é órgão central <input type="checkbox"/>	b) é órgão setorial <input type="checkbox"/>	c) não atua <input type="checkbox"/>
A que clientela o órgão ou setor presta serviços?		
Que serviços o órgão ou setor presta à sua clientela?		
Indique com que entidades (públicas e/ou privadas) o órgão mantém relações sistemáticas		
Indique com que elementos materiais concretos o órgão ou setor opera		
Indique o que, nos trabalhos do órgão ou setor, deve ser objeto de controle		
Indique os assuntos tratados no órgão ou setor (em processos, expedientes ou por outra forma)		

Indique as principais rotinas do órgão ou setor

Descreva, em frase sucinta porém completa, a finalidade do órgão ou setor (para que ele existe?)

De/para onde o órgão ou setor

a) recebe trabalhos para executar?	b) envia os trabalhos que executa?

Servidores lotados no órgão ou setor (por espécie)					
Classe ou série de classes	Quant.	Classe ou série de classes	Quant.	Classe ou série de classes	Quant.
				Total de servidores lotados no órgão ou setor	

Se há servidores que executam trabalhos de classe ou série de classes que não as suas, informe:		
Quant.	Classe ou série de classes do servidor	Classe ou série de classes correspondente ao trabalho

Discrimine as atividades do órgão ou setor

(Indique com um R as que constarem do regimento em vigor)

II — Dados sobre a unidade (órgão ou setor) onde o informante trabalha

[illegible]

Comente livremente as indicações feitas no quadro anterior, use folha de continuação, se necessário. Indique como, na sua opinião, tais obstáculos podem ser superados.

[illegible]

[illegible]

2. Questionário para análise de organização

A — Dados relativos ao informante	1	Nome por extenso	
	2	Denominação do cargo em comissão ou função gratificada que exerce e símbolo	
	3	Denominação e código do setor em que trabalha	
	4	Denominação do departamento (ou equivalente) a que pertence o setor	
	5	Discrimine as atribuições e as responsabilidades do seu cargo ou função	
6	Denominação e símbolo do cargo ou função do seu chefe imediato		
Se você tem subordinados, indique			
7	a) os nomes	b) os cargos	
Indique as comissões, grupos de trabalho ou grupos-tarefa de que faz parte			
8	a) como presidente ou coordenador	b) como membro	

[illegible]

B — Dados relativos ao setor	Registros e formulários	17	Indique os principais registros feitos no setor _____
		18	Indique os principais formulários usados no setor _____
Amplitude da autoridade			_____ Indique a amplitude da autoridade do seu setor no tocante a _____
		19	Normas gerais de trabalho _____
		20	Política de pessoal _____
		21	Realização de despesas orçamentárias _____
		22	Implantação de novos processos e rotinas de trabalho _____

Preste aqui quaisquer informações necessárias à boa compreensão de suas responsabilidades e atividades e apresente sugestões

Summary

In this article, the author — who is a professor of organization and methods (O&M) at the Fundação Getúlio Vargas' EBAP — tries to cover some of the deficiencies existing in the Portuguese literature on the subject, that is, the lack of a practical directive with a view to administrative analysis of formal organizations.

With such a goal in mind, he initially stresses critical areas to be detected by the administrative analyst, in which concerns the organizational framework, then suggesting several routes, capable to guiding the practical action of the O&M analyst, especially the novices.

The author also indicates some of the more habitual deficiencies to be found in Brazilian organizations, and calls attention to the significance of adopting a contingency focus, a modern approach which can not be neglected by the O&M analyst.

A similar comment deserves the environmental analysis (environment survey) which, although extrapolating the specific field of O&M, cannot, in the author's opinion, be ignored by the technician encharged with analysing the institution's organizational structure, since this environment influences both the institution framework and its operation.

In concluding this line of thought, the author emphasizes the importance of the human element, not to be overlooked by any design of administrative re-organization, unless this effort is to be turned into a mere superficial change, translated into simple drafts of a different set of organization charts.

O BELTRÃO MANDOU.

Mandou desburocratizar o país. Mandou economizar o papelório. Leia e desburocratize, você também, as comunicações na sua empresa.



NOVA LIVRARIA: Av. Pres. Wilson, 228-A (Rio)