

BENEDICTO SILVA

TEORIA DOS DEPARTAMENTOS DE CLIENTELA..

CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A literatura sôbre 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. Cumprilhe 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 ensinar o aparecimento de obras, tratados, compêndios, monografias, ensaios, artigos e relatórios sôbre 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 sôbre 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 sôbre 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 EBAP 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 este é um dos primeiros a aparecer.

O uso deste 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 francesas, 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:

ESPAHHA: 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.

EQUADOR: A Casa de Cultura Equatoriana de Guayaquil lançou, em 1951, a série dos *Cuadernos de Historia y Arqueología*, 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.

15122868-9 BENEDICTO SILVA

BIBLIOTÉCA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS	
DATA	NÚMERO DE ENTRADA
22.3.54	15122868-9
N.º DO VOLUME	REGISTRADO POR
3/5	h. [assinatura]

NC. 96727
JD31152

ÍNDICE

I — INTRODUÇÃO	3
II — OS PORQUÊS	5
Princípios <i>versus</i> necessidades práticas	5
Clientelas peculiares e expostas	6
A extensão das funções dos departamentos de clientela	7
Um exemplo: o Serviço de Proteção aos Índios	8
A característica dominante dos departamentos de clientela	10
III — OS PRÓS	12
Simplificação dos contatos com o público	12
Enriquecimento da experiência	13
Facilidade de coordenação	14
Economia de movimentos e de recursos	15
IV — OS CONTRAS	16
Sacrifício da especialização	16
Dominação por grupos egoístas	18
Aplicabilidade limitada	19
Divisão antifuncional do trabalho	21
Dificuldade de formação de carreiras profissionais ..	24
V — SUMÁRIO	27
INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS	29

TEORIA DOS DEPARTAMENTOS DE CLIENTELA

I — INTRODUÇÃO

O agrupamento de atividades em torno de um segmento particular do público tem por efeito integrar, num só órgão administrativo, tôdas as pessoas que se encontrarem ou forem postas a serviço de uma clientela específica. Na terminologia especializada, com que os autores tratam da matéria, êsse critério de agrupamento de atividades é geralmente chamado — *organização por clientela*.

Não importa o objetivo parcial que mova as atividades de determinado indivíduo — seja a construção de uma estrada, a limpeza e conservação de um hospital, a desapropriação de um terreno, o ensino das primeiras letras: — se constrói a estrada, ou limpa e conserva o hospital,

ou desapropria o terreno, ou ensina as primeiras letras originariamente para um grupo humano distinto — os leprosos, por exemplo — êle há de fazer parte do órgão que se criar, ou já existir, para tratar dos interesses ou negócios dessa clientela.

Similarmente, não importa o processo ou tecnologia usada pelo indivíduo para exercer as suas atividades — seja a medicina, a engenharia hidráulica, a navegação aérea, a contabilidade, a carpintaria, a genética, a dactilografia: — se usa a medicina, ou a carpintaria, ou a contabilidade, ou a dactilografia para servir, não ao público em geral, mas a um segmento particular do público, isto é, uma clientela diferenciada, cumpre incluí-lo no

departamento que existir ou fôr criado para tratar dos interesses da mesma.

Pouco importa, igualmente, o lugar onde o indivíduo esteja exercendo as suas atividades — seja no Nordeste, no Acre, na Baixada Fluminense, no Estado de Goiás, no município de Arizona, no bairro de Copacabana, na rua 7 de Setembro, no edifício Araguaia, no 6.º pavimento do Palácio do Trabalho, ou na sala 408 do Palácio da Educação: — se as suas atividades, tendo embora por base física qualquer uma das áreas administrativas citadas, estiverem a serviço de uma clientela distinguível do grande público — o seu lugar será no departamento que existir ou fôr constituído para tratar dos interesses ou negócios daquela clientela.

Vemos, assim, que a *organização por clientela* nada tem a

ver com o propósito, o processo e o local das atividades organizadas. Integram-se no mesmo departamento indivíduos aos quais se atribuem tarefas tão diferentes como construir estradas e cuidar de crianças, tarefas que são executadas mediante o uso dos mais dissemelhantes *processos* de trabalho, como a taquigrafia e a agronomia, e nos mais diversos lugares, como a ilha de Bananal, no interior do Estado de Goiás, e o 5.º pavimento do Palácio da Agricultura, no Rio, porque, no caso, todos os indivíduos se encontram a serviço da mesma clientela — os índios, por exemplo. O nexo lógico da reunião, num só organismo, de trabalhadores tão díspares em propósitos e em processos, e tão distanciados uns dos outros no espaço físico, deriva claramente da clientela.

II — OS PORQUES

Princípios versus necessidades práticas

Os autores falharam até o momento em formular uma resposta doutrinária à pergunta: *Em que circunstâncias se deve departamentalizar por clientela?* Limitam-se a enumerar e comentar as vantagens e desvantagens inerentes aos departamentos de clientela, transferindo ao estudante de organização o encargo mental de elaborar uma teoria para o caso e, ao organizador, o ônus de decidir, empiricamente, quando e em face de que circunstâncias se torna aconselhável esse tipo de departamento.

Apesar de que nenhum “filósofo da organização” jamais haja escrito ou deixado subentendido que a opção por este ou aquele tipo de departamento se deva basear, invariavelmente, em argumentos puramente racionais, convém positivar que, em muitíssimos casos, considerações não necessariamente conducentes à eficiência — como as circunstâncias políticas e certas circunstâncias especiais, que apontaremos adiante — exercem mais influência no ânimo do organizador consciente do que os 12 princípios de eficiência de EMERSON (1), mais os 14 princípios administrativos de FAYOL (2),

(1) EMERSON, HARRINGTON, *The Twelve Principles of Efficiency* (New York, 1924), 367 pp.

(2) FAYOL, HENRI, *Administration Générale et Industrielle* (Paris, 1947), pp. 20-47.

mais os 16 de MELLEROVICZ (3), e toda a teoria de organização de GULICK (4).

Uma das vantagens, por exemplo, dos departamentos de propósito é estritamente política, nada tendo a ver com a eficiência, ou com qualquer princípio de organização do trabalho. Referimo-nos à vantagem da adaptação aos objetivos governamentais nos regimes democráticos, é dizer, o público facilmente atina com a razão de ser de um departamento de propósito, v. g., o Departamento Nacional de Saúde. Não se trata, como é óbvio, de uma vantagem técnica — estrutural ou funcional — que se leve em conta porque seja capaz de influir no rendimento da repartição.

Na divisão do trabalho governamental, os departamentos de clientela, mais do que quaisquer outros, podem surgir por força de argumentos ou circunstâncias inteiramente alheias aos princípios de organização científica. A análise profunda dos fins da ad-

ministração pública, se não “descobre” a certeza, pelo menos deixa transluzir a idéia de que, a rigor, os departamentos de clientela jamais emergem com apoio na teoria, mas sempre reclamados por necessidades práticas. Em outras palavras, os departamentos de clientela nunca são criados porque ofereçam tais e tais vantagens conducentes à eficiência. Ao contrário, surgem em consequência de realidades tangíveis, de problemas instantes, quais sejam os negócios de clientelas específicas e contingentes, ordinariamente mais necessitadas de proteção oficial do que o resto do público.

Clientelas peculiares e expostas

Eis, pois, a doutrina pragmática, a que deve obedecer ordinariamente a formação dos departamentos de clientela. O que lhes determina a criação não é um conjunto de princípios ou ensinamentos teóricos — mas a

(3) MELLEROVICZ, KONRAD, *Teoria Económica de las Explotaciones* (Barcelona, 1936), pp. 268-278.

(4) GULICK, LUTHER, “Notes on the Theory of Organization”, in *Papers on the Science of Administration* (New York, 1937), pp. 3-45.

existência de *clientelas peculiares*, como os Índios e os Imigrantes, *anormais* ou *patológicas*, como os Alienados e os Leprosos, *contingentes*, *desprotegidas* ou *expostas*, como os Mutilados da Guerra, os Órfãos, os Criminosos, os Velhos Desamparados.

A existência de grupos sociais extremados do resto da massa humana constitui, a nosso ver, a razão de ser dos departamentos de clientela.

Admitindo-se, porém, que assim não fôsse e que se desejasse decompor o grande público em seus segmentos integrantes, constituindo-se um departamento para promover os interesses de cada um deles, ainda assim não seria praticável a divisão de todo o trabalho governamental à base de clientela, sem fomentar tremendas fricções interdepartamentais e sem duplicar indefinidamente os serviços, esforços e gastos. “Não é difícil — diz GULICK (5) — isolar grupos especiais, como as pessoas idosas, a juventude, os criminosos, os veteranos, os proprietários de bens de raiz, etc.; mas, depois

de tudo dito e feito, lá resta um grande número de cidadãos ordinários que não se enquadram em nenhum *agrupamento singular*”. Ora, está visto que cada um desses cidadãos apareceria hoje num grupo, repontaria amanhã noutro, e assim por diante, sem nunca deixar de fazer parte do grupo geral denominado “público”, o qual, multiforme, contraditório e irracional como é, não poderia ser atendido por um único departamento.

O departamento do público, aliás, é toda a instrumentalidade governamental.

A extensão das funções dos departamentos de clientela

Outra questão teórica, que ainda está pendendo de formulação definitiva, é a que diz respeito à extensão das funções que devem caber aos departamentos de clientela. Tais departamentos hão de incumbir-se, obviamente, de muitos interesses das respectivas clientelas, embora lhes seja impossível cuidar de todos. Um único tipo de relação não basta

(5) *Papers on the science of administration* (New York, 1937), p. 26.

para caracterizar os departamentos de clientela. Se bastasse, a atual Diretoria do Impôsto de Renda seria um dêles — seria, digamos, o Departamento de Contribuintes do Impôsto de Renda, assim como o Departamento dos Correios e Telégrafos poderia constituir (com perdão da heresia) o Departamento dos Correspondentes e Telegrafantes.

A Administração dos Veteranos, célebre nos Estados Unidos pelos polpudos favores — verdadeiros privilégios — que tem pleiteado e conseguido para os veteranos de guerra, constitui um típico departamento de clientela, por que trata de quase todos os problemas daquele grupo: — problemas de assistência médica, de assistência hospitalar, de segurança econômica, de bem-estar, de educação e outros.

O Serviço de Imigração e Naturalização, existente nos Estados Unidos, e que cuida do problema do imigrante, não apenas de um, mas de quatro diferentes pontos de vista — o legal, o político, o financeiro e o médico —,

eis outra ilustração dos departamentos de clientela.

Um exemplo: o Serviço de Proteção aos Índios

No Govêrno federal brasileiro, o mais completo exemplo de departamento de clientela consiste no atual Serviço de Proteção aos Índios. Com efeito, tão inclusivas, relativamente aos índios, são as funções do referido órgão, que se pode dizer que se trata de um verdadeiro govêrno em miniatura. O programa de atividade do Serviço de Proteção aos Índios, constante do seguinte trecho do respectivo Regimento Interno, aprovado em 1942 (6), torna patente que o S. P. I. está incumbido de fazer mais pelos índios do que o próprio govêrno da União pelos brasileiros em geral, argumento a que recorremos para acentuar a amplitude da área funcional dos departamentos de clientela:

“Art. 1.º — O Serviço de Proteção aos Índios (S. P. I.), reorganizado no Ministério da Agricultura, pelos decretos-leis

(6) Decreto n. 10.652, de 16 de outubro de 1942.

ns. 1.736, de 3 de novembro de 1939, e 1.886, de 15 de dezembro de 1939, tem a sua sede na Capital Federal, é diretamente subordinado ao Ministro da Agricultura e tem por fim:

a) prestar ao índio proteção e assistência, amparando-lhe a vida, a liberdade e propriedade, defendendo-o do extermínio, resguardando-o da opressão e da expoliação, bem como abrigando-o da miséria, educando-o e instruindo-o, quer viva aldeado, em tribos, ou promiscuamente, com os civilizados;

b) garantir a efetividade da posse das terras ocupadas pelo índio;

c) utilizar os meios mais eficazes para evitar que os civilizados invadam as terras do índio;

d) conservar e fazer respeitar a organização interna das tribos, sua independência, seus hábitos, línguas e instituições, não intervindo para alterá-los, a não ser que ofendam a moral ou prejudiquem os interesses do índio ou de terceiros;

e) promover a punição dos crimes que se cometerem contra o índio;

f) garantir o respeito à família indígena, promovendo a punição dos que a violarem ou tentarem violar;

g) procurar estabelecer a paz entre as tribos, impedindo hostilidades entre as mesmas;

h) dar ao índio ensinamentos úteis, procurando despertar nêles os sentimentos nobres, incutir-lhe a idéia de que faz parte da nação brasileira, e, ao mesmo tempo, prestigiar as suas próprias tradições e manter nêles, bem vivo, o orgulho de sua raça e de sua tribo;

i) criar um ambiente de respeito recíproco entre o índio e o civilizado;

j) exercer sobre o índio, de qualquer categoria, na forma da legislação vigente, a tutela que lhe deve ser prestada pelo Estado, zelando pela preservação, conservação e desenvolvimento de seu patrimônio;

l) envidar esforços por melhorar as condições materiais da vida indígena, despertando o gosto do índio para a agricultura e indústrias rurais;

m) promover, em colaboração com os órgãos próprios, a exploração das riquezas naturais,

das indústrias extrativas ou de quaisquer outras fontes de rendimento, relacionadas com o patrimônio indígena ou dêle proveniente no sentido de assegurar, quando oportuno, a emancipação econômica das tribos;

n) proceder ao estudo e investigação das origens, línguas, ritos, tradições, hábitos e costumes do índio brasileiro, bem como efetuar o levantamento da estatística geral das populações indígenas;

o) estudar as regiões onde houver tribos, do ponto de vista geográfico e econômico, e fazer a demarcação das terras pertencentes ao índio, conforme determina o art. 154 da Constituição;

p) criar postos, visando atrair o índio e fixá-lo pela cultura sistemática da terra e estabelecimento das indústrias rudimentares mais necessárias”.

A característica dominante dos departamentos de clientela

Fique, assim, claramente estabelecido este ponto doutrinário: o que caracteriza os departamentos de clientela é, em parte,

a inclusão de todos quantos estejam a serviço de qualquer agrupamento humano singular e, em parte, a compreensividade dos contatos com o grupo a que sirva.

Os departamentos de clientela são multifuncionais pela própria natureza, o que não quer dizer que devam, em qualquer hipótese, incumbir-se de *todos os problemas, negócios e interesses* das clientelas servidas. Um Departamento das Crianças, por congestionada que fôsse a sua agenda de atividade, não poderia prestar-lhes todos os serviços de que carecessem, — manter, por exemplo, um Corpo de Bombeiros especial para proteger as casas onde residissem, uma Polícia de Tráfego, também especial, para protegê-las nas ruas, uma Divisão de Fiscalização de Leite para garantir a pureza do leite que bebessem, e assim por diante.

Seria absurdo e antieconômico monopolizar de tal maneira a clientela, que esta ficasse impedida de usufruir os benefícios decorrentes de certos serviços públicos indivisíveis e intangíveis, como sejam o policiamento do

tráfego, a inspeção do leite, a polícia sanitária, a proteção da propriedade contra o fogo, etc.

Como todos os demais critérios de departamentalização, o agrupamento de atividades por clientela tem os seus prós e con-

tras. Além das vantagens e desvantagens comuns a todos os departamentos verticais já mencionadas e analisadas alhures (7), os departamentos de clientela possuem qualidades e apresentam defeitos peculiares.

(7) Vide as seguintes apostilas do autor: 1 A-11, *Teoria da Organização: a divisão do trabalho*, 1 A-12, *Teoria da Organização: Princípios gerais de departamentalização*, 1 A-12 a, *Departamentos Verticais*, 1 A-12 b, *Departamentos de propósito*, preparadas para os alunos do Curso de Introdução à Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública, 1953, Rio de Janeiro.

III — OS PRÓS

Simplificação dos contatos com o público

Ao aportar a certos países, é o imigrante entrevistado, interrogado e examinado, antes do desembarque, sucessiva ou simultâneamente, por funcionários de diferentes departamentos, uns interessados na sua bagagem, outros no seu estado de saúde, outros na sua procedência, outros, possivelmente, nas suas idéias políticas, o que, tudo somado, complica extraordinariamente os contatos entre o Governo e o imigrante.

Havendo, porém, como nos Estados Unidos, um Serviço de Imigração e Naturalização, basta um funcionário para tratar, embora num contato mais demorado, das várias facetas do problema do imigrante em véspera de desembarque.

O simples bom senso, que, no dizer de DESCARTES, é o dom mais generalizado entre os homens, convence de que a integração, num só departamento, de todos os órgãos incumbidos de tratar de problemas relacionados com determinado segmento do público, habilita a unidade administrativa assim integrada a considerar em conjunto as necessidades da clientela, atribuindo a cada uma, no programa geral de ação, a importância relativa que possa ter, sem permitir que êste ou aquêle aspecto prepondere indevidamente sobre os demais, o que poderia acontecer se cada um deles fôsse considerado separadamente.

A justificada ojeriza que o público manifesta pela tarefa de “tratar de assuntos nas repartições públicas” é alimentada,

principalmente, pela multiplicidade de contatos entre as partes e os diferentes funcionários. Para mover determinado caso em uma repartição pública é necessário, muitas vezes, que o "suplicante" percorra uma longa *via crucis*, obtendo a informação aqui, adquirindo os selos acolá, apresentando a petição noutra parte, e assim por diante.

Na organização por clientela, as relações com o público simplificam-se extraordinariamente, ficando as partes a coberto, primeiro, da necessidade de entrarem em contato com diferentes autoridades e, segundo, da perplexidade que lhes causam as instruções e inclinações contraditórias dos diferentes órgãos "contatados".

Enriquecimento da experiência

Se os negócios de determinada clientela se encontrarem afetos fragmentariamente a diversos órgãos, é óbvio que serão muito menos frequentes os contatos entre os servidores e os servidos. Pode acontecer que os casos semelhantes surjam a longos

intervalos, durante os quais os funcionários estarão tratando de outros problemas, relativos a outros clientes. Para logo se vê que êsse tipo de relações é infenso à acumulação de experiência. Já no Serviço de Proteção aos Índios, por exemplo, os funcionários estarão permanentemente engajados no tratamento dos problemas e interesses dos selvícolas. Pelo fato de serem obrigados a examinar repetidamente casos similares, acabam por adquirir em alta dose aquêle "saber de experiência feito", de que falava CAMÕES.

Muitas vezes, a escassez de experiência prática para tratar de determinado assunto, com que nos surpreendem certas repartições públicas, decorre precisamente da escassez de *material de trabalho*, isto é, da escassez de casos da mesma natureza. Uma pequena repartição, que recrute e selecione diretamente o seu pessoal, abrindo concursos de três em três anos, ou de cinco em cinco anos, ao sabor das raras vagas que ocorrerem, evidentemente não poderá acumular experiência em matéria de organização e execução de concursos

— *exatamente por carência de material de trabalho.*

Conforme demonstraremos adiante, a verificação de pequeno volume de trabalho de tipo diversificado não só é possível como até inevitável nos departamentos de clientela. Embora essa circunstância crie um *clima funcional* desfavorável à *especialização*, não há dúvida de que os departamentos de clientela facilitam a acumulação e o refinamento da *experiência geral*.

É improvável que os profissionais do Serviço de Proteção aos Índios sejam levados, *pelo exercício quotidiano das próprias funções*, a transformar-se em verdadeiros especialistas, os médicos, nos diversos ramos da medicina, os advogados, nos do direito, os contadores, nos da contabilidade, os sociólogos, nos da sociologia, os agrônomos, nos da agronomia, e assim por diante. Mas é óbvio que, à força de trabalhar sempre para e com a mesma clientela, ano após ano, acabarão por acumular grande *experiência geral* sobre os hábitos, os problemas, as reações, as peculiaridades, as idiossincrasias, os valores, as preferências, em

suma, sobre o modo de ser dos índios.

Os departamentos de clientela são assim excelentes campos de treinamento de *generalistas*, porque estimulam os funcionários a adquirirem vasta *experiência geral* sobre numerosos aspectos dos negócios e interesses das respectivas clientelas.

Facilidade de coordenação

Não é preciso nenhum poder extraordinário de dialética para demonstrar, nem a posse de sagacidade excepcional para compreender, que os departamentos de clientela tendem a facilitar enormemente a coordenação das atividades governamentais concernentes a este ou àquele grupo social específico. Esta vantagem, aliás, não é privativa dos departamentos de clientela, mas comum aos departamentos verticais. Acentue-se, entretanto, que a facilidade de coordenação interna, a que chamamos “impulso interior”, se apresenta sob tonalidade muito forte nos departamentos de clientela.

O próprio enunciado dessa vantagem dos departamentos de

clientela é bastante para baixá-la ao nível da compreensão comum, dispensando, assim, aquele método de dizer as coisas em “têrmos explicados, simples, adequados ao entendimento de um asno”, com que QUINCAS BORBA ameaçava seu “ignaro amigo” RUBIÃO, a fim de lhe meter miolos a dentro a certeza de que êle, QUINCAS BORBA, era SANTO AGOSTINHO.

Economia de movimentos e de recursos

GULICK (8) cita e SCHUYLER WALLACE (9) repete o mesmo exemplo para ilustrar essa vantagem dos departamentos de clientela. Antes da organização do Departamento de Inspeção Residencial (Department of Housing and Building Inspection), cada domicílio situado na cidade de Nova York estava sujeito a inspeções separadas e periódicas, realizadas

por funcionários interessados em diferentes problemas, como, por exemplo, o das favelas, o do controle dos crimes, o da segurança contra o fogo, o do estado sanitário das instalações, etc., resultando, de tudo isso, não apenas uma duplicação excessiva de pessoal, com a conseqüente multiplicação das viagens e das “invasões” domiciliares sempre irritantes, mas também, e sobretudo, freqüentes conflitos de jurisdição e de competência, traduzidos em instruções entrecrocantes sobre o que cada morador devia fazer ou deixar de fazer. Diz SCHUYLER que a integração dessas várias atividades numa única repartição produziu o duplo efeito de reduzir enormemente o pessoal incumbido das inspeções domiciliares e de estabelecer, entre elas, uma coordenação até então desconhecida naquele setor.

(8) *Papers on the Science of Administration* (New York, 1937), p. 25.

(9) WALLACE, SCHUYLER C., *Federal Departmentalization* (New York, 1941), pp. 114-135.

IV — OS CONTRAS

Sacrifício da especialização

A organização por clientela, embora seja insensivelmente levada a considerar em conjunto os problemas pertinentes ao grupo social específico que lhe dá origem, tende, por outro lado, a impedir a *especialização*. Devido executar, através da mesma divisão ou seção e, freqüentemente, por intermédio do mesmo agente, funções distintas, que poderiam ser mais bem desempenhadas por especialistas, a organização por clientela permite a acumulação da experiência, conforme já acentuamos, mas sacrifica o *processus* da especialização.

No caso das citadas inspeções domiciliares, por exemplo, o mesmo inspetor terá que examinar a rede interna de encanamento, a rede interna de fios elétricos, as condições de habitabilidade e

de segurança contra o fogo, etc. Difícilmente se encontraria inspetor tão hábil e bem dotado que soubesse examinar a rede interna de fios elétricos com a proficiência de um eletricitista especializado, a rede interna de encanamento com a perícia de um bombeiro profissional, as condições de habitabilidade com a competência técnica de um inspetor sanitário.

Similarmente, se se incumbir o mesmo inspetor de imigração de realizar todos os contatos com os imigrantes, cumpre-lhe conhecer e aplicar não só as leis de imigração, como também as leis fiscais, as leis sanitárias, as leis de proteção à fauna e à flora, etc. Raríssimos homens têm capacidade para dominar os conhecimentos necessários e especiais relativos aos diversos setores técnicos abrangidos por essas leis. Sendo obrigado a in-

vestir a atenção em vários setores de conhecimento, o agente não tem *chance* de se especializar em nenhum dêles. Por outro lado, implicaria desperdício de inteligência e dotes intelectuais atribuir, a pessoas que fôssem capazes de dominar tantos conhecimentos diferentes, a incumbência de fiscalizar a entrada de imigrantes. E' preciso não esquecer o 12.º princípio de organização de MELLEROVICZ (10) — o da *correspondência entre a atividade e a aptidão*.

A racionalização do trabalho nada mais é do que a eliminação deliberada, metódica e implacável dos movimentos e gastos parasitários. Em outras palavras, a racionalização do trabalho é um esforço consciente, dirigido para a redução — ao mais baixo nível possível — do custo unitário das operações, dos serviços e dos produtos.

Sempre que, ao estabelecer uma norma de serviço, o organizador consegue reduzir ao mínimo possível os fatores utilizados para executar dada operação

— o tempo do operador, o espaço em que êle se move, a quantidade de material, etc. — nessa instância terá obtido o máximo de eficiência, ou seja o custo unitário mínimo.

Ora, só o operador altamente *especializado* é capaz de realizar uma operação no mínimo de tempo possível. Segue-se que a especialização é um fator imprescindível de eficiência. Daí o grande valor que TAYLOR lhe reconhecia. Para êle, o respeito ao *princípio da especialização* é condição precípua da administração científica.

Com efeito, nas próprias palavras do Pai do *Scientific Management*, “o trabalho de cada indivíduo numa organização deve ser circunscrito tanto quanto possível à execução de uma única função principal” (11).

URWICK afirma que a inobservância dêsse princípio é, dentre todos os fatores, aquêles que mais perdas e atritos tem causado nas organizações humanas. E acrescenta que há mais a ganhar por meio de sua aplicação do que por

(10) MELLEROVICZ, KONRAD, *op. cit.*, p. 278.

(11) TAYLOR, FREDERICK W., *Shop Management* (New York, 1947), p. 99.

meio de qualquer outro princípio. A “especialização é a via do progresso nas organizações humanas” — diz êle, enfaticamente. Por que? Êle próprio responde: “A especialização habilita-nos a pensar sôbre um assunto ou grupo de assuntos correlatos, com enorme economia de esforço mental. Conseqüentemente, fortalece o poder e aumenta o alcance dos conhecimentos do homem sôbre a respectiva função” (12).

Do ponto de vista da eficiência, a maior contra-indicação dos departamentos de clientela é, pois, o seu *clima funcional* desfavorável à *especialização*.

Dominação por grupos egoístas

Surgidos muitas vezes em conseqüência de empenhos ou campanhas promovidas pelos elementos mais dinâmicos dos grupos interessados, os departamentos de clientela ficam expostos — diz-se — às investidas, manipulações, tramóias e “golpes” dos chamados grupos de pres-

são. Agindo, primeiro, como instrumento de captação de favores para as clientelas a que pertencem, os referidos elementos dinâmicos não raro conseguem, mais tarde, graças ao prestígio desprendente dessas “cavações”, estabelecer, em grau maior ou menor, o seu domínio sôbre os departamentos organizados para favorecer aquelas clientelas, tirando, assim, proveito próprio incomparavelmente superior ao que é franqueado aos demais membros da irmandade. Outras vezes, os departamentos dêsse tipo, dominados pelo que chamamos “panelinha” na gíria administrativa brasileira, adquirem tal voracidade de concessões e privilégios e tal capacidade para arrancá-los aos governos ou aos congressos, — como é o caso da Administração dos Veteranos, nos Estados Unidos, — que passam a agir em detrimento manifesto dos interesses da sociedade considerada em bloco.

Essa desvantagem, porém, impressionante pela sua ruidosa manifestação na Administração

(12) URWICK, L., *The Elements of Administration* (New York, 1943), p. 48.

dos Veteranos, nem sempre assume, como nesse caso, intensidade violenta, a ponto de se tornar intolerável para as demais clientelas, que participam no financiamento das atividades governamentais. Não é de se supor que os clientes de um departamento de crianças ou de velhos desamparados ou de leprosos sejam capazes de tentar obter favores e concessões que constituam privilégios descabidos.

O caso da Administração dos Veteranos, nos Estados Unidos, volta e meia colocado no cartaz pelas escandalosas medidas que aquela organização pleiteia, nem sempre infrutiferamente, do Congresso Americano é, em grande parte, responsável pelas côres extremamente carregadas com que GULICK e SCHUYLER pintam essa desvantagem dos departamentos de clientela.

Entretanto, à luz do ponto de vista doutrinário que tentamos estabelecer no presente ensaio, segundo o qual o critério dominante para o estabelecimento dos departamentos de clientela é a existência de grupos humanos homogêneos em atributos pecu-

liares ou em atributos anormais ou patológicos, a alegação de que os departamentos de clientela “raramente escapam à dominação política” por grupos de pressão deixa de ser argumento definitivo, perdendo grande parte da suculenta substância que os autores norte-americanos lhe atribuem, em virtude da má reputação nacional granjeada pela *Veterans Administration*.

Aplicabilidade limitada

Cumpra mencionar aqui a desvantagem da *aplicabilidade limitada*, a qual, embora comum a todos os critérios de organização, se manifesta de modo inconfundível nos departamentos de clientela.

E' fácil de perceber que, se se organizassem, à base das respectivas clientelas, tôdas as repartições integrantes de um governo, êste imediatamente se veria a braços, de um lado, com tremendas e múltiplas fricções interdepartamentais e, de outro, com flagrantes duplicações de serviços, esforços e despesas. Os conflitos de jurisdição, que inevitavelmente surgiriam, aliados

às numerosas duplicações de atividades e gastos, transformariam o governo em mero fator de desordens, se não em agência monstruosa de dilapidação dos recursos públicos.

Basta que detenhamos o pensamento por alguns segundos na departamentalização por clientela, para que logo incida em nosso entendimento a idéia de que não é possível dividir todo o trabalho de um governo, ainda que seja o do mais modesto governo municipal, à base das clientelas atendidas e controladas. Tal é a natureza e a universalidade das relações entre governo e governados, que se torna impraticável fragmentar o público em grupos mais ou menos homogêneos, isto é, em clientelas específicas e dar, a cada uma, um departamento especial, incumbido de resolver todos os seus problemas, ou pelo menos a maioria deles.

Há certos grupos que se podem isolar ou caracterizar facilmente, seja através de atributos biológicos, patológicos ou etnológicos distintivos, tais como os Índios, os Leprosos, os Aliena-

dos, as Crianças, os Velhos, os Cegos, os Surdos-Mudos, seja através de atributos jurídico-sociais, igualmente claros, tais como os Criminosos, os Órfãos, os Veteranos da Guerra, os Solteiros, os Casados, seja através de atributos jurídico-econômico-profissionais suscetíveis de definição e delimitação, tais como os Agricultores, os Engenheiros, os Médicos, os Capitalistas, os Operários Metalúrgicos, os Banqueiros, os Estudantes. Mas é evidente que muitos dos grupos mencionados, embora teoricamente isoláveis por meio deste ou daquele atributo particular, se confundem no grande público, perdendo, assim, a condição de *clientela diferenciada*. Ora, a razão de ser de qualquer departamento de clientela é, em última análise, a existência de uma clientela de tal modo *distinta do grande público*, que seja considerada quase *anormal* ou *patológica*, ou pelo menos, peculiar. Aliás, quanto mais um grupo se aproxima da "onda larga" em que se agita o grande público, tanto menos aplicável se torna, em relação a êle, o critério de organização por clientela.

Compreendemos, fàcilmente, que haja um Departamento dos Índios, um Departamento dos Alienados, um Serviço de Proteção aos Leprosos. Trata-se, no primeiro caso, de uma clientela peculiar, marginal, etnològicamente diferenciada dos *brancos*, culturalmente desviada dos civilizados — trata-se, em suma, de um grupo humano que vive *fora* da sociedade; nos outros casos, de clientelas estigmatizadas por atributos patològicos tão predominantes, que as tornam claramente distinguíveis do resto do agregado humano a que pertencam.

Seria novidade, porém, especialmente na administração pública, um Departamento dos Banqueiros, um Departamento dos Homens Altos, um Departamento dos Pais — para citar apenas êstes exemplos. Apesar de que poucos homens sejam banqueiros, de que nem todos sejam altos, e de que os pais constituam minoria em qualquer comunidade — o que vale dizer que será sempre possível distinguir e isolar, da massa humana, tanto os banqueiros como os homens altos e os pais — êstes atributos não

comunicam aos respectivos detentores o caráter de grupos peculiares, muito menos anormais ou patològicos, que requeiram ou justifiquem a existência de departamentos especiais para cuidar de seus interesses.

A organização por clientela, assim limitada pelos fatores e razões que acabamos de apontar, sòmente é aplicável a uma parte mínima do trabalho de qualquer empresa — pública ou particular.

Divisão antifuncional do trabalho

Já enumeramos, entre as vantagens dos departamentos de clientela, o enriquecimento da experiência e, entre as desvantagens, o sacrifício da especialização. Convém esclarecer o que entendemos por enriquecimento da experiência e por sacrifício da especialização. Êsse procedimento contribuirá para evidenciar outra desvantagem inerente aos departamentos de clientela, ou seja a exigüidade de volume de ocupação diversificada, a qual, por sua vez, obstaculiza a divisão funcional do trabalho.

Figuremos a hipótese de um chefe de clínica de grande hospital, que examinasse e discutisse dezenas de casos diferentes por dia. O mero exercício dessa função seria um processo contínuo de extensão da experiência. A numerosidade dos casos e a variedade das doenças o poriam em contato com freqüentes situações novas que, uma vez passadas pelo foco da atenção e registradas na memória, dilatariam mais e mais as fronteiras de seus conhecimentos. Ele veria *muitos* casos, examinaria os mais *variados* sintomas e, conseqüentemente, acabaria por conhecer pelo menos *algo* sobre a *maioria* das doenças. Ao cabo de alguns anos, a experiência assim enriquecida teria uma amplitude excepcional. Mas o fator tempo, de um lado, e as limitações físicas e mentais do homem, de outro, levavam o chefe de clínica a dispersar a atenção, a negligenciar os detalhes, a permanecer na superfície dos casos. Os contatos com situações novas e diversas seriam freqüentes, sem dúvida, mas por isso mesmo rápidos, quase fugazes. Os conhecimentos incorporados através da observação de

fatos numerosos e distintos, que se sucedem rapidamente, tendem a ser tanto mais superficiais quanto mais extensos. Por conseguinte, à medida que ele conhecesse cada vez mais (em extensão) sobre cada vez menos (em profundidade), estaria se distanciando mais e mais da situação de especialista. A especialização pressupõe aprofundamento, estudo demorado e cuidadoso de casos pertencentes à mesma família, revisão constante de caminhos já percorridos, numa palavra, aferição rigorosa do conhecimento.

A soma de trabalho dos departamentos de clientela é geralmente grande, mas o volume de cada tipo de atribuição considerada isoladamente fica, muitas vezes, abaixo do nível que permite divisão satisfatória do ponto de vista da eficiência. Por essa razão, os departamentos de clientela tendem, como já vimos, a alargar a experiência de seu pessoal mas simultaneamente dificultam a especialização. Explica-se: estimulando o pessoal a cuidar de numerosos negócios da mesma clientela, criam para ele uma situação muito parecida com

a do hipotético clínico geral, que acabamos de imaginar. Por outro lado, como a clientela é uma só, os aspectos distintos de seus negócios são naturalmente limitados.

A soma dos trabalhos afetos ao Serviço de Proteção aos Índios, por exemplo, é imensa. Os funcionários daquele Serviço fatalmente entram em contato com os problemas mais diversificados, desde a educação do índio, o seu treinamento nas lides agrícolas, até o estabelecimento de paz entre as tribos rivais. E' evidente que o volume de trabalho correspondente a algumas dessas atribuições será diminuto. A educação do índio poderá exigir muitos professores; os serviços de saúde, vários médicos. Mas o trabalho de estabelecer relações pacíficas entre as tribos já não será tão volumoso. As atividades educacionais e médicas, sendo suficientemente vultosas, podem prestar-se a uma divisão satisfatória, com a conseqüente ampliação da experiência do respectivo pessoal. Já as atividades pacificadoras poderão ser tão raras, que talvez nem justifiquem a existência de funcionários de

tempo integral para exercê-las. E dado que existissem, é certo que tais funcionários não seriam, nem viriam a ser, especialistas em pacificação de tribos de índio. Faltar-lhes-ia, pelo menos nos tempos atuais, oportunidade para adquirir e aprofundar a especialização de pacificadores. Essas considerações aplicam-se com a mesma propriedade a muitas outras funções do Serviço de Proteção aos Índios, igualmente rarefeitas, igualmente insuscetíveis de divisão funcional.

Vejam os outros exemplos. O Departamento Nacional da Criança utiliza contadores, mas o material de trabalho contábil que oferece há de ser forçosamente muito menos rico em variedade do que o da Contadoria Geral da República, onde ocorrem todos os tipos de lançamento e é possível toda espécie de observação interessante para os contadores. Um departamento de clientela, como o Departamento Nacional da Criança, tem necessidade de pediatras, puericultores, psicólogos, enfermeiros, dentistas e também de estatísticos, bibliotecários, advogados, taquígrafos, guarda-livros, antropólogos, etc.

Para muitos dêstes, o material de trabalho e observação — limitado a uma clientela — será inevitavelmente escasso. A escassez de material, impedindo as verificações freqüentes, oferecendo casos similares somente a grandes intervalos, afeta o processo de especialização, o que, em muitas circunstâncias, é um mal.

A escassez de material de trabalho explica outra desvantagem dos departamentos de clientela, que estudaremos a seguir.

Dificuldade de formação de carreiras profissionais

A finalidade da moderna administração de pessoal resume-se em atrair para o serviço e reter no emprêgo indivíduos capazes (13). Quanto mais um serviço de pessoal atrai elementos de escol para a respectiva organização, tanto mais dignos de apoio e aplausos são os seus métodos de recrutamento. Similar-

mente, quanto mais bem sucedido é o seu sistema de administração de pessoal, tanto mais estável é o corpo de funcionários de uma organização.

E' óbvio que o progresso e bom funcionamento de um departamento, qualquer que seja o critério de organização observado, depende antes de tudo da qualidade do respectivo pessoal (14).

Quando o volume de trabalho da mesma espécie é grande, o departamento pode criar carreiras profissionais numerosas e assim atrair talentos novos e valores verdadeiros. A existência de vinte vagas de economistas, num quadro de trezentos, atrai muito maior número de candidatos do que a existência de apenas uma num quadro de três. Anunciando a existência de vinte vagas, é certo que o órgão interessado não só atrai maior número de candidatos, como também atrai candidatos exce-

(13) MOSHER, WILLIAM E., J. DONALD KINGSLEY e O. GLEM STAHL, *Public Personnel Administration*, 3.^a edição (New York, 1950), p. 94.

(14) TORPEY, WILLIAM G., *Public Personnel Management* (New York, 1953), p. 1.

lentes, que vêem uma *chance* de fazer carreira. O quadro é amplo, as promoções ocorrem com rapidez, há oportunidade para emulação, os cargos de chefia são mais numerosos. Esses fatores contribuem poderosamente para que a política de pessoal do órgão possa realizar o objetivo ideal — atrair para o serviço, e reter nos respectivos quadros, homens e mulheres excepcionais pelo talento, competência e ambição.

Mas quando o volume de trabalho da mesma espécie é reduzido e não se precisa senão de poucos profissionais de cada especialidade, então não há os ingredientes de carreira, os cargos perdem muito de seus atrativos; os candidatos mais dinâmicos se desinteressam e o departamento é obrigado a recrutar o que aparecer. O Serviço de Proteção aos Índios, por exemplo, terá necessidade de alguns engenheiros. De quantos? Meia dúzia? Ora, esse número não permite a formação de uma carreira. Os melhores candidatos certamente buscarão outras organizações, que ofereçam melhores perspec-

tivas. De modo que, para contratar engenheiros, o Serviço de Proteção aos Índios teria que baixar os seus padrões e, possivelmente, contentar-se com o refugio. Já o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem poderá parecer o paraíso dos engenheiros novos, ávidos de colocação permanente e carreira rápida.

Essa circunstância, comum em grau maior ou menor a todos os departamentos de clientela, frequentemente lhes torna difícil, se não impossível, atrair para os seus quadros e reter nêles indivíduos pertencentes à nata dos respectivos grupos profissionais. E' provável que o Serviço de Proteção aos Índios atraia os melhores antropólogos, porque necessita de muitos, mas é duvidoso que consiga atrair os melhores engenheiros, os melhores juristas, os melhores economistas, os melhores contadores, pela razão de que necessita apenas de alguns dêstes e, conseqüentemente, carece de condições para estabelecer carreiras profissionais convidativas.

Segundo o ensinamento irreversível de WARNER (15), a divisão do trabalho, na administração pública, deve: a) ensinar a análise rigorosa das funções; b) assegurar, sempre em harmonia com o princípio do mínimo dispêndio social, a força de trabalho suficiente para executar cada função. Em outras palavras, cumpre à administração pública realizar seus objetivos com o máximo de economia de recursos humanos e materiais, de modo que o “coeficiente de transformação social” seja tão baixo quanto possível.

Refratários por natureza à divisão rigorosamente funcional do trabalho, os departamentos de clientela carecem, *ipso facto*, de condições intrínsecas de organização assecuratórias de plena efi-

ciência. O “coeficiente de transformação social”, isto é, o custo unitário das operações, nunca será o mais baixo possível nesses departamentos.

A falta de volume de trabalho diversificado, que geralmente se observa em muitos setores de atividades dos departamentos de clientela, afeta assim duplamente a sua eficiência. Em primeiro lugar, porque torna difícil ou impossível uma divisão satisfatória do trabalho; em segundo, porque impede o estabelecimento de carreiras profissionais amplas, convidativas, aptas a atrair para o serviço e reter nêles indivíduos realmente capazes. A essa luz, é óbvia a inferioridade dos departamentos de clientela em relação aos departamentos de processo.

(15) WARNER, RICHARD, *The Principles of Public Administration* (Londres, 1947), p. 34 e p. 38.

V — SUMARIO

A organização por clientela — um dos critérios básicos de agrupamento de atividades — é particularmente indicada para a administração dos negócios de grupos específicos e contingentes, como, por exemplo, os menores abandonados, os mutilados da guerra, ou leprosos, os psicopatas, etc.

Quanto mais um grupo social se extrema da massa humana pela posse de características distintivas e reveladoras de carência, desproteção, condições precárias, tanto mais indicada se torna a organização por clientela para cuidar de seus interesses.

Embora baseada em princípios racionais, a organização por clientela é determinada menos por considerações econômicas do que por necessidades práticas. O aumento de eficiência ou de rendimento no trabalho não é o seu

objetivo central. A existência ou a formação de grupos contingentes — mais do que a busca deliberada de eficiência — é que enseja a criação de departamentos ou serviços de clientela.

Repita-se: a razão de ser de qualquer departamento de clientela é, em última análise, a existência de um grupo de tal modo *distinto* do grande público, que seja considerado *anormal* ou *patológico*, ou pelo menos *peculiar*. Por isso, quanto mais um grupo social se aproxima da “faixa larga” em que se move o grande público, tanto menos aplicável se torna, em relação a ele, o critério de organização à base de clientela.

Não obstante, os departamentos de clientela oferecem as seguintes vantagens: a) simplificam os contatos com os respectivos públicos (clientelas); b) en-

riquecem a experiência do pessoal; c) facilitam a coordenação das iniciativas e das atividades; d) permitem certas economias de movimentos e de recursos.

A par dessas vantagens, apresentam as seguintes contra-indicações: a) dificultam a especia-

lização; b) correm o risco de ser dominados por minorias agressivas e inescrupulosas; c) têm aplicabilidade muito limitada; d) impedem a divisão funcional do trabalho; e) obstaculizam a formação de carreiras profissionais.

INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

- BENSON, George S., "Organização administrativa interna", in *Revista do Serviço Público*, junho de 1952 (DASP, Rio), pp. 46-57.
- GULICK, Luther H., "Notes on Theory of Organization", in *Papers on the Science of Administration* (New York, 1937), pp. 15-30.
- LEISERSON, Avery, "Interest Groups in Administration", in *Elements of Public Administration*, edited by Fritz Morstein Marx (New York, 1946), pp. 314-338.
- SILVA, Benedicto, Apostilas 1 A-11, 1 A-12, 1 A-12 a e 1 A-12 b, do Curso de Introdução à Administração Pública (EBAP, Rio, 1953).
- SIMON, Herbert A., Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, *Public Administration* (New York, 1950), pp. 130-179.
- STEIN, Harold, "The Transfer of the Children's Bureau" in *Public Administration and Policy Development* (New York, 1952), pp. 15-30.
- URWICK, L., *The Elements of Administration* (New York e Londres, 1943), pp. 48-61.
- WALLACE, Schuyler C., *Federal Departmentalization* (New York, 1941), pp. 91-146.
- WALDO, Dwight (ed.), *Ideas and Issues in Public Administration* (New York, 1953), pp. 114-135.

000031152

