

MACHADO JR., José Teixeira, *Classificação das Contas Públicas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1967 454 p.

Modernamente, o Orçamento Público deixa de ser um mero instrumento de controle político e jurídico do Legislativo sobre o Executivo, para transformar-se em instrumento de planejamento, coordenação e controle. Um racional sistema de contas deve ser instituído com a finalidade de fornecer, a economistas e administradores, elementos que possibilitem a elaboração de planos, sua execução e controle de forma lógica e racional.

O capítulo sobre classificação das contas é um dos mais interessantes no campo orçamentário, tendo em vista seu dinamismo. Na verdade, não existe classificação mais perfeita que outra. Cada país, em cada época, apresenta um sistema de contas diferente, adequado às suas necessidades e objetivos a curto e longo prazo.

TEIXEIRA MACHADO, impressionado com este dinamismo e com a extensão do assunto — Classificação de Contas — fez dele uma constante em sua obra, bastando citar como exemplos sua tese no concurso para o BNDE, *A Classificação de Contas como Instrumento de Racionalização do Orçamento Público*, e este livro,

O livro é eminentemente didático e para melhor compreensão da matéria o Autor recorre fartamente a exemplos práticos, experiências reais, quadros demonstrativos e esquemas, além de adotar uma linguagem, apesar de técnica, bastante simples e objetiva.

Com vistas ao público a que se dedica, estudantes e estudiosos de administração, a primeira parte do livro consiste em uma base teórica bastante detalhada, que servirá de alicerce para melhor entendimento e compreensão, à medida que vai se aprofundando no assunto.

A segunda parte prende-se à análise do Manual de Classificação Econômica e Funcional das Transações Governamentais, das Nações Unidas, e dos sistemas de contas de vários países, inclusive do Brasil.

O livro está dividido em 8 capítulos, sobre os quais faremos rápido comentário a seguir.

O primeiro capítulo tem por objetivo o conceito de conta, suas definições conforme as várias Escolas e aquela mais adequada para o presente estudo, que o autor chama de representação, segundo a qual a conta deve representar e classificar os elementos do patrimônio.

Antes de entrar propriamente nos diversos tipos de classificação, o Autor, no capítulo 2, recorre a Lógica Formal, para determinar os pressupostos dos termos classificação, definição e divisão.

O capítulo 3 objetiva demonstrar que os setores da Economia Nacional, apesar de sofrer modificações decorrentes da evolução histórica, apresentam uma constante: a dicotomia setor público, setor privado, instrumento básico para análise econômica e administrativa.

No capítulo 4 o Autor entra realmente no assunto, estabelecendo os objetivos, finalidades e importância da classificação de contas. Analisa seus principais tipos e sua utilização como instrumento de planejamento, de comunicações e para tomada de decisões.

O capítulo seguinte tem por meta uma análise crítica do Manual de Classificação das Nações Unidas, onde evidencia a amplitude dessa classificação, afirmando que não se trata só de um sistema de contas, mas sim de uma classificação de transações governamentais, que poderá servir de modelo aos diversos países e ser adaptada a qualquer uma das esferas do governo.

Um detalhado resumo é feito dos dois tipos de classificação de contas apresentados, do qual se conclui que o Manual deu muito mais ênfase à classificação econômica do que ao plano das categorias funcionais. Este último é apenas ilustrativo, devendo ser adaptado à estrutura e responsabilidades de cada Governo.

No capítulo 6, visando ao confronto com o esquema das Nações Unidas, o Autor faz a análise e o estudo dos sistemas de classificação das contas públicas de dez países, entre os quais Estados Unidos, Grã-Bretanha e França. A estes foi dado maior destaque, em virtude do estágio em que se encontram no campo das Finanças Públicas.

Após abordar os sistemas de contas das Nações Unidas e de vários países, TEIXEIRA MACHADO dedica o capítulo 7 à evolução da classificação de contas públicas no Brasil. Ao analisar os vários tipos de classificação já adotados,

atém-se à Lei 4.320/64, apontando, como principais críticas: o excesso de detalhes e a rigidez da classificação econômica que a tornam inflexível; a ênfase dada à conta, em detrimento da transação; e a apresentação da categoria funcional apenas como critério auxiliar, quando já é conhecida sua importância para o orçamento-programa.

Concluindo, TEIXEIRA MACHADO sugere dois esquemas de classificação, com base nas categorias econômica e funcional.

O plano por categorias econômicas está de acordo com os pressupostos fundamentais do Manual das Nações Unidas, aliado à experiência brasileira e à estrangeira.

O esquema funcional consiste numa listagem racional das funções exercidas pelo Governo, adaptadas ao Brasil: cada uma das funções deverá ser desdobrada em programas.

Sua contribuição pessoal é realmente valiosa, pois tem por objetivo a utilização do plano de classificação das contas como instrumento de trabalho do administrador, inversamente ao Manual das Nações Unidas, que o interpreta como instrumento de análise econômica.

LÚCIA MÁRCIA KLÜPPel CARRARA

JAY, ANTONY. *Maquiavel e Gerência de Empresas*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1968, tradução de OCTANNY SILVEIRA DA MOTA e LEONIDAS HEGENBERG, 239 p.

A literatura sobre Administração em nosso país vem se ampliando em ritmo crescente. Traduções de obras estrangeiras e alguns — comparativamente ainda poucos — livros de autores nacionais, surgem freqüentemente em nossas livrarias. É normal, portanto que o lançamento de uma nova obra não mereça demasiada atenção. No entanto este lançamento de Zahar Editores, de autoria de ANTONY JAY, vem sendo menos notado do que seria justo esperar. Desde o título, *Maquiavel e Gerência de Empresas* (*Management and Machiavelli*, no original) até o tratamento que o Autor dá ao tema, toda a obra difere daquilo a que já nos habituamos a encontrar nos textos de Administração.

ANTONY JAY, possuidor de vários anos de prática na área da Administração e produtor independente da B.B.C. de Londres, viu este seu primeiro livro obter pronta aceitação por parte da crítica e do público na Inglaterra como nos Estados Unidos. Enquanto a maioria dos autores, ao tratar de temas administrativos, o fazem de um ângulo de visão predominantemente contábil, econômico, sociológico ou influenciado pela engenharia de produção; enquanto, menos freqüentemente, encontramos abordagens baseadas nos conhecimentos da Psicologia Social ou, mais recentemente, da Teoria de Sistemas ou da Cibernética, JAY conduz sua análise a partir das posições da Ciência Política e da História.

Logo na introdução do livro, o Autor expõe seu ponto de vista ao afirmar que "... importa encarar as grandes empresas... através dos olhos do historiador e do cientista político" (p. 13-14).

Destaca, a seguir, o propósito que o norteia no sentido de adotar esta perspectiva.

Nos três primeiros capítulos, o Autor coloca a tese central da obra, sua visão pessoal da Administração e o método de análise que adotará. Vejamo-los, nas suas próprias palavras: "... a gerência não é, absolutamente, uma nova instituição básica. Ao contrário, é uma arte extremamente antiga" (p. 17). Mais adiante, afirma que "... estou convencido de que há uma bem fundada teoria política das empresas." (p. 17). Poucas páginas à frente encontramos a afirmativa de que "... as grandes empresas modernas se assemelham a Estados independentes ou semi-independentes do passado e, desta sorte, só podem ser inteiramente compreendidas em termos de história política e constitucional, assim como o problema da administração só pode ser adequadamente estudado como um aspecto da arte de governar" (p. 24). Na página 39 o Autor esclarece o porquê do título do livro e qual será a metodologia adotada. Afirma êle: "Intitulei êste livro *Maquiavel e Gerência de Empresas* não porque êle se baseie em argumentos de Maquiavel, mas porque se baseia em seu método que consiste em tomar de um problema atual e examiná-lo de maneira prática, à luz da experiência de pessoas que, no passado, se hajam visto em face do mesmo problema".

A partir do quarto capítulo e até o final de *Maquiavel e Gerência de Empresas*, JAY desenvolve lúcida e penetrante análise de problemas administrativos de grandes empresas, utilizando método calcado naquele seguido por MAQUIAVEL em *O Príncipe*. Aborda temas sempre atuais e de grande importância tais como o direito e o fato da intervenção estatal nas empresas, o problema da reorganização, a centralização, a hierarquia, a rivalidade e a desconfiança existentes entre supervisores de linha e assessôres; analisa aspectos ligados à burocracia, em seus aspectos negativos para a empresa; o conflito entre o empregado e a organização; trata, e o faz extensamente e com numerosa exemplificação, dos aspectos da liderança, criatividade, tomada de decisões e estratégia, ajustamento do Homem à função e o papel desempenhado na motivação do trabalhador pelo orgulho de pertencer a uma organização grande e prestigiada.

Aborda todos êstes temas de modo inusitado, comparando-os com fenômenos políticos ocorridos em diferentes Estados, desde fins da Idade Média até o momento atual.

Seu estilo é vivo e fluente, de fácil leitura, porém, não superficial. Mesmo quando adota um tom acentuadamente satírico como ao comparar a competição entre as grandes empresas atuais ou entre os estados monárquicos de outrora a certos hábitos dos hipopótamos, mesmo aí, sua análise é profunda, sugerindo as origens do problema, sem todavia perder-se em alongadas e cansativas, porque no caso dispensáveis, explicações teóricas.

Sua exposição é, a exemplo da de MAQUIAVEL, baseada em fatos reais; conduz o assunto de modo prático, constatando quais as alternativas ou soluções que mais provavelmente conduziriam ao sucesso em determinadas circunstâncias. Podemos afirmar que sua colocação enfatiza aquilo que KARL MANNHEIM denominou "racionalidade funcional": o atributo que marca uma ação capaz de conduzir ou propiciar condições favoráveis para que um objetivo seja alcançado. Não se empenha o Autor em fundamentar teoricamente suas afirmações; não lhe interessam — quase não as menciona — as opiniões dos tratadistas; também não é sua preocupação, as possíveis implicações éticas das soluções

que apresenta para os problemas tratados. Não são soluções de um moralista; tampouco podem ser consideradas imorais ou amorais. A análise é conduzida tendo em vista a funcionalidade da ação, medida à luz da eficiência com que possa propiciar o atingimento da meta estabelecida. Talvez seja esta a característica mais genuinamente maquiavélica do livro de JAY. Caberia, talvez aqui, um parêntesis: justamente esta fidelidade a uma atitude que podemos definir como pautada por uma ética utilitarista e que constitui a característica marcante em *O Príncipe* de MAQUIAVEL, talvez — enfatizamos o condicional — possa estar ligada a pouca aceitação que o livro vem tendo por parte do público. *Maquiavélico*, *maquiavelismo*, na linguagem corrente, são palavras que assumiram um sentido pejorativo. Encontramos nos dicionários expressões como *pérfido*, *velhaco*, *doloso*, *falso*, *perverso*, etc., para definir aquelas derivadas do nome MAQUIÁVEL. Esta imagem negativa, aliada ao fato de Maquiavel ter vivido em época dificilmente associável a idéias ligadas a teorias administrativas, dificultariam a aceitação do livro que ora comentamos.

O Autor ao iniciar seu livro declara aquilo que pretende alcançar: iniciar ou sugerir um novo ângulo para o estudo das grandes empresas. E este objetivo, não há como negar, é alcançado. Sem a intenção de provar teses ou justificar posições ideológicas pré-fixadas, limitando-se a deduzir soluções satisfatórias para problemas administrativos com base em experiências anteriores, quer extraídas do próprio campo da atividade empresarial, quer buscadas, mediante comparação e analogias, no mundo vasto do comportamento político dos Chefes de Estado e homens de Governo em geral, em diferentes épocas da história e variados contextos sócio-culturais.

Não se depreenda do que vai dito acima que o livro é um simples amontoado de casos e comparações gratuita e inconsequentemente apresentadas. Por traz do seu estilo simples e direto, de suas comparações pouco convencionais e, por vezes, satíricas, percebe-se não só a larga experiência do homem de empresas como uma não pequena fundamentação teórica tanto nos campos da História e Ciência Política como de Administração, de Sociologia e Psicologia Social.

Creemos que, como afirma o autor, em sua *conclusão*, o livro *Maquiavel e Gerência de Empresas*, longe de encerrar um debate sobre os problemas administrativos nas grandes organizações empresariais, deve ser encarado como um ponto de partida para novos estudos. Abre mais uma dimensão para a análise administrativa; já temos aquelas originadas nos microaspectos da produção; na Sociologia e na Psicologia; na moderna Teoria dos Sistemas e na Cibernética. Teremos agora a abordagem que se vale dos ensinamentos e da experiência da Ciência Política.

Como fecho, lembraremos que, a rigor, ANTONY JAY veio tornar explícito algo que aos poucos já se fazia presente no estudo da Administração: a semelhança de natureza entre a Administração e a Política, entre a ação política e a ação administrativa. Lembremo-nos que a dimensão política de há muito vem se integrando à Teoria Administrativa. JAY apresenta esta união, em novas e brilhantes cores; mostra-a, em linguagem clara, elegante e cheia de vida, de modo que a encontraremos no procedimento político do Administrador desvestido de implicações éticas e apresentado através proposições factuais da forma: “se queres ter sucesso em obter X, a experiência tem-nos mostrado,

na maioria dos casos conhecidos, o meio Y como sendo o mais eficiente". Esta proposição, na forma, pode parecer voltada para a teria da "jurisprudência firmada", para uma visão não aberta para o futuro. Tal impressão desaparece tão logo tomamos contato com o seu conteúdo específico, em cada caso, e não só com a sua forma. JAY dá grande importância ao papel desempenhado pela criatividade no trabalho administrativo. Não há dogmatismo, não há bulas e soluções de bôlso. Há comentários e narrativas de procedimentos e padrões de conduta que conduziram ao êxito em situações anteriores.

Um bom livro, que sugerimos ao estudante e ao profissional de Administração. Principalmente para aqueles que exercem ou preparam-se para exercer posições de mando em nível superior.

JOSÉ ANTÔNIO PARENTE CAVALCANTE

DARDEAU VIEIRA, Asterio. *O Processo Decisório no Serviço do Pessoal*, Coleção Cadernos de Administração Pública n.º 71, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1968, 88p.

Para os estudiosos e estudantes de administração, o termo processo decisório exerce uma atração e curiosidade imediatas.

Talvez HERBERT SIMON, um dos autores mais categorizados e estudados em administração, com sua influência e competência, através, principalmente, de suas obras *Comportamento Administrativo* e *Capacidade de Decisão e Liderança*, tenha contribuído para valorizar um dos assuntos mais contemporâneos da temática administrativa: tomada de decisão. A argumentação *simoniana* conclui por estabelecer como sinônimos administração e tomada de decisão.¹ Assim é, inescapavelmente, da essência da atividade do administrador tomar decisões, pois somente através delas pode provocar consequências, que servirão para avaliar seu desempenho e os méritos de sua gestão.

Dessa forma, o estudo de DARDEAU VIEIRA, *O Processo Decisório no Serviço do Pessoal*, desperta interesse de se conhecer seu conteúdo. Tal trabalho não está voltado para a formulação de uma teoria ou modelo de processo decisório. Traduz a constatação de uma situação: a realidade burocrática da administração pública brasileira, representada pelo Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda.

Num parêntesis, vale dizer que, embora seja um trabalho de orientação prática, o leitor, ao final, não resistirá à provocação de formular interrogações, correlações; é estimulado para querer conhecer mais para agir melhor, e impedir a repetição das anomalias identificadas.

O autor fundamenta suas observações apoiando-se em documentação de fonte primeira. Parece ser característica de DARDEAU VIEIRA a apresentação dos fatos tais como flagrados, eximindo-se de tentar convencer o leitor só pelo uso de uma linguagem bem revestida. No entanto, não deixa de aventar soluções

¹ SIMON, Herbert A. *Comportamento Administrativo*, 2.^a edição (a sair), Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas; *A Capacidade de Decisão e de Liderança*, Rio de Janeiro e São Paulo, Editora Fundo de Cultura S.A., 1960, p. 13.

para as falhas que diagnostica. Fica ao leitor, contudo, a responsabilidade pelo exame crítico e aplicação das recomendações emitidas.

DARDEAU VIEIRA desenvolveu seu estudo a partir de atribuição que recebeu como Diretor-Executivo do Grupo de Trabalho de Pessoal da Reforma Administrativa do Ministério da Fazenda levada a cabo pela Fundação Getúlio Vargas. No exercício de tal função foi-lhe possível entrar em contato com a mecânica do processo decisório do Serviço do Pessoal do citado Ministério. Para sua perplexidade, identificou que para um total de 25.800 funcionários correspondia a existência de 200.000 processos por ano, numa média de cerca de 8 processos por funcionário (p. 19).

Em rápida digressão, podemos dizer que em administração pública brasileira o processo desempenha uma função de gratificação psicológica: justifica a ida ao trabalho. Talvez o processo seja um expediente formalístico, mas funcional, de o funcionário se achar útil fazendo alguma coisa, a par de lhe preencher a necessidade de auto-estima e importância visto que tem em suas mãos um instrumento de poder sobre o cliente que, inerme, espera, primeiro, o encaminhamento e, finalmente, o despacho da autoridade competente. Tudo pode ocorrer nesse interim: alegrias, demoras, decepções, extravios. Recomenda-se que se leia KAFKA, como exercício de higiene mental.

No âmbito de sua pesquisa, do elenco de assuntos que dão origem ao processo, o autor relacionou apenas os seguintes, para o período de um ano, em números redondos:

1 — Licença para tratamento de saúde	10.000
2 — Quinquênios	3.400
3 — Licença-prêmio	2.900
4 — Salário-família	1.800
5 — Aposentadoria	1.300
6 — Remoção	900
7 — Outros	23.700
	<u>44.000</u>

“Ficamos, portanto, muito aquém daquela cifra de 200.000, que fôra objeto de informação ao Grupo de Trabalho de Pessoal. É verdade que o volume se multiplica pela baixa de processos em diligência e retorno ao Serviço de Pessoal, mas sobre esse movimento não existem dados estatísticos” (p. 5).^a

O que realmente ficou evidenciado é que “todo ano cada grupo de três funcionários do Ministério, em média, dá origem a 5 processos, o que parece realmente excessivo” (p. 5). Acrescenta o autor que, com a lotação de que dispõe o Serviço, 250 funcionários poderiam facilmente arcar com essa responsabilidade mas o que realmente ocorre é a espera de meses e até anos a fio para que o funcionário venha a ser atendido.

Pelo escopo desta nota de livro não detalharemos e comentaremos todas as informações que a monografia apresenta. Achamos que uma resenha panorâmica poderia espelhar o conteúdo da monografia em foco e, um pouco, o

^a Esse total de 200.000 processos corresponde a 25.800 funcionários, enquanto que 44.000 correspondem aos principais tipos de processos listados como amostragem (Nota do Autor).

quadro em que se desenvolve o processo decisório no Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda. Este Serviço centraliza, para todo o Brasil, os assuntos de sua especialidade, dentro da jurisdição do Ministério.

A título de amostragem, examinemos o assunto *licença para tratamento de saúde* que constitui quase 25 por cento da carga de trabalho. Em 1965, segundo o relatório do Setor de Assistência Social do Ministério da Fazenda, foram concedidas 4.135 licenças a funcionários lotados na Guanabara, no total de 120.853 dias (p. 19).

“Atora o problema da carga de trabalho, verifica-se que êsses afastamentos representaram uma perda de 4,2 por cento de tempo dos 7.750 funcionários aqui localizados. No mesmo ano, registraram-se 17.433 pedidos de abono de falta, ou seja, a média de 70 por dia útil, isto é, 0,9 por cento de perda. Feita a soma, foram 5,1 por cento de tempo perdido, o que, ao salário médio atual de NCr\$ 6.000,00 por ano, corresponde, em números redondos, a NCr\$ 2.400.000,00 sendo NCr\$ 2.000.000,00 de licenças e NCr\$ 400.000,00 de faltas abonadas, o suficiente para pagar mais 400 funcionários” (p. 19-20). Aproveitaríamos para sugerir que, ao invés de pagar 400 novos funcionários, se pagasse melhor os atuais com a economia efetuada.

Podemos dizer, pelo exposto acima, que seria mais próprio chamar despacho do que processo decisório. Pois que enquanto no despacho a postura do administrador é contemplativa e mecânica, no processo decisório é interrogativa e operante. No presente caso, a autoridade competente quase que tão-só referenda ou encaminha e pouco escolhe, decide, visto que o expediente da licença para tratamento de saúde é autorizado pelo artigo 123 do Estatuto dos funcionários Públicos Civis da União que faculta até um máximo de três faltas durante o mês, comprovada em inspeção médica. Poder-se-ia dispensar tal inspeção, como medida de economia e realismo, quando se sabe que, “por incrível que pareça, não são raros os casos de funcionários que, em conflito com os respectivos superiores, lançam mão do expediente da licença para tratamento de saúde, com a conviência do médico, e ainda se jactam da fraude perante o próprio chefe, a quem a lei não dá meios para coibir a indisciplina e enfrentar o desafio” (p. 21). Suprimida, evitar-se-ia a mobilização de equipe médica, visitas domiciliares, e o custo dos serviços auxiliares implicados, que oneram o orçamento organizacional, para a prática de uma formalidade e um formalismo que o Estatuto legaliza.

Para maior disciplina, sugere DARDEAU VIEIRA, a licença concedida deveria ser descontada do tempo de serviço.

Como se vê dêsse breve exemplo, e o leitor encontrará outros, lendo o texto ora examinado, não existe um processo decisório onde a ocorrência de situações provoque o administrador para o acionamento de sua reserva de imaginação, assessoramento, e a escolha da alternativa mais adequada. O que se observa, então, é uma prática cercada de um ritual legalístico e formalístico que não oferece opção, jogo ou combinação de alternativas para o administrador.

O estudo de DARDEAU VIEIRA conduz, também, à reflexão dos temas centralização e descentralização.

No tocante a êstes assuntos, não se pode emitir um julgamento ou fazer uma escolha emocional: sou a favor da centralização ou vice-versa. Cabe sempre

uma ponderação e a aplicação do que chamaríamos de Lei da Conveniência Comparada, que é a forma através da qual confrontamos os prós e os contras, os convenientes e os inconvenientes de um determinado esquema organizacional, o que será testado e observado a fim de melhor atender aos objetivos que se pretende atingir. A vida organizacional deve funcionar à maneira de uma sanfona: um abrir e fechar contínuos à procura do melhor resultado.

Conforme dito anteriormente, o Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda centraliza os assuntos referentes a sua especialidade, no âmbito do Ministério, para todo o Brasil. A título de exemplificação, podemos mencionar a concessão de quinquênios. Tal Serviço recebe 3.400 processos por ano (p. 41). A descentralização para as unidades onde ocorresse o pedido reduziria em muito essa carga de trabalho, além de outros benefícios tais como expediência e economia. "Considerando que 70 por cento do funcionalismo do Ministério se acha localizado nos Estados e Territórios, essa medida representaria, para Serviço de Pessoal, a eliminação de 2.400 processos, dos 3.400 que recebe por ano sobre quinquênios. E seriam eliminados, exatamente, aqueles que mais se arrastam no Serviço" (p. 42).

O autor faz um confronto entre os processos de quinquênios oriundos do Estado da Guanabara com os de outros Estados:

Guanabara

Processo A — 49 dias, ou 1 mês e 19 dias

Processo B — 77 dias, ou 2 meses e 17 dias

Processo C — 28 dias, ou menos de 1 mês

Processo D — 48 dias, ou 1 mês e 18 dias

Outros Estados

Processo E — MG — 478 dias, ou 1 ano, 3 meses e 28 dias

Processo F — BA — 475 dias, ou 1 ano, 3 meses e 25 dias

Processo G — DF — 216 dias, ou 7 meses e 3 dias

Curiosamente, toda essa demora não implica adiamento da concessão do benefício do requerente. Obedece, uma vez mais, à obrigação de homologação pela autoridade superior, na sede, dispensável pela ausência quase absoluta de denegação do benefício.

Descentralizar é não só uma forma de administrar, dando autoridade e parcela de responsabilidade, bem como é estender malhas do processo decisório a outros níveis de operação, com a possível redução da sobrecarga de trabalho, gargalos, tempo de expedição, custos e maior proximidade com a clientela específica.

Tem assim o estudo de DARDEAU VIEIRA os méritos de ter pesquisado e relatado um pouco da problemática da administração pública brasileira e ampliado a bibliografia nacional neste campo.

Estando a Reforma Administrativa Federal na ordem primeira dos debates e estudos, nada mais adequado do que o investimento de tempo e reflexão na leitura de *O Processo Decisório no Serviço do Pessoal*.

DALE, Ernest. *Planning and Developing the Company Organization Structure*, American Management Associations, 1952, 232 p.; *The Great Organizers*, McGraw Hill Book Co., 1960, 277 p.

A partir das pesquisas realizadas por FREDERICK TAYLOR e das obras que publicou no limiar deste século, inúmeras têm sido as referências às aplicações do método científico na solução de problemas administrativos; a expressão administração científica (*scientific management*) está hoje generalizada, mesmo fora do ambiente das escolas de administração.

A verdade, porém, é que o método científico tem sido aplicado, quase que exclusivamente, na área da produção industrial; neste sentido basta lembrar que o estudo de movimentos e tempos é parte integrante do instrumental do engenheiro industrial; modernamente, TAYLOR está sendo reconhecido não mais como o pai da administração científica e sim como o da engenharia industrial.

Por outro lado, a chamada teoria clássica da organização desenvolveu-se à margem do método científico propriamente dito.

As contribuições de FAYOL ou GULICK, por exemplo, são decorrência da observação acurada de certos aspectos administrativos; assim, deduções lógicas levaram os autores da chamada teoria clássica à formulação de regras ou normas de administração, *presumivelmente universais*.

Neste sentido, é sempre oportuno relembrar a advertência feita pelo próprio GULICK ao estabelecer os quatro critérios de departamentalização (por objetivo dominante, por processo dominante, por área e por clientela). A advertência é a seguinte:

“Lamentavelmente, devemos basear nossa discussão (dos princípios de departamentalização e das respectivas vantagens e desvantagens), principalmente, em observações limitadas e no bom senso, pois a pesquisa científica realizada nesta área da administração tem sido muito pouca”.

Destarte, o reconhecimento das reduzidas possibilidades de estudar-se cientificamente o aspecto estrutural das organizações está levando vários pesquisadores a utilizarem o método comparativo (*comparative approach*) em suas análises.

O método comparativo, no que se refere à administração, consiste no estudo empírico das atividades gerenciais de duas ou mais firmas (de preferência, de finalidades semelhantes) com o objetivo de deduzir, por comparação, normas de procedimento administrativo cuja aplicação em *situações* ou *firmas assemelhadas* às *analisadas* permita predizer os resultados, com *certo grau de segurança*.

Não se trata, pois, da busca pura e simples de princípios gerais aplicáveis a *qualquer instituição* em *qualquer situação*. Trata-se da identificação de normas relativas, aplicáveis em *determinadas* circunstâncias a *determinadas* organizações.

Como método não é, na verdade, muito recente. Segundo o Prof. J. MASSIE, da Universidade de Kentucky, o método comparativo foi usado, embora limitadamente, por HARRINGTON EMERSON ao estudar o funcionamento de ferrovias, há mais de 50 anos, e por MAX WEBER em seus estudos da indústria têxtil; aliás, a caracterização da tipologia burocrática mostra, claramente, o estudo comparativo realizado por WEBER.

Mais recentemente, podemos incluir a análise da alta administração de 31 empresas norte-americanas, levada a cabo por HOLDEN, FISH e SMITH. Menção deve ser feita, também, da ainda pouco divulgada pesquisa feita por JOAN WOODWARD, em 100 fábricas inglesas, procurando correlacionar certos princípios de organização à tecnologia da produção.¹

No campo da administração pública muitas são as pesquisas que vêm sendo feitas à luz de estudos comparativos; é suficiente mencionar-se R. DAHL, FRED RIGGS, SUTTON, entre outros. Ao leitor particularmente interessado, indicamos a leitura de *Administração Pública Comparada* publicada pelas Edições Bloch para o português como parte de um programa desenvolvido pela USAID, ou então a *Ecologia da Administração*, por RIGGS, publicado pela FGV.

A luz do que acima se disse, merecem destaque as contribuições trazidas por ERNEST DALE, renomado pesquisador norte-americano e professor das Universidades de Cornell e de Virgínia.

As suas pesquisas com base no método comparativo constituem duas das mais importantes obras da literatura especializada.

Vamos, inicialmente, passar em revista a pesquisa realizada sob os auspícios da American Management Association, publicada em 1952 com o título de *Planning and Developing the Company Organization Structure (Research Report n.º 20)*; logo a seguir examinaremos *The Great Organizers*, publicado em 1960.

Em *Planning and Developing the Company Organization Structure*², E. DALE tomou como ponto de referência cerca de 40 firmas norte-americanas, consideradas bem organizadas, para tentar descobrir como se *desenvolveram* e que princípios gerais foram seguidos pelos seus dirigentes ao longo do seu *crescimento*. Dentre as firmas pesquisadas destacam-se: General Motors Corporation, Ford Motor Co., Continental Oil Co., Unilever Ltd., Standard Oil Co. of California, Remington-Rand Inc., American Telephone and Telegraph Co., IBM Corporation Metropolitan Life Insurance Co. e outras de igual porte.

Durante os dois anos da pesquisa, E. DALE entrevistou um número considerável de administradores bem sucedidos (dentre os quais, LYNDALL URWICK, L. FISH, ALFRED SLOAN JR., o General EISENHOWER, LUTHER GULICK, HENRY FORD II) bem como examinou e analisou algumas centenas de organogramas e de manuais de organização.

Embora a análise de DALE tenha sido calcada nos conceitos clássicos da teoria da organização (divisão do trabalho, linha e assessoria, alcance de controle, etc.), deu êle um enfoque diferente, relacionando-os de maneira dinâmica, isto é, como problemas de organização que *surgem* e se *modificam* à proporção que a *empresa cresce*.

Essa abordagem constitui a tônica da pesquisa empreendida; a visão *dinâmica* do *crescimento* da empresa, a par de constituir uma maneira original de examinar velhos e conhecidos conceitos, tem a vantagem de permitir

¹ *Management and Technology*, Londres, H.M.S.O., p. 1 a 58.

² Há tradução, em castelhano, sob o título *Como planear y establecer la organización de una empresa*, Editora Reverte S/A, 1960.

ao leitor uma *percepção encadeada* dos temas organizacionais, orientação que, sem dúvida, é da maior importância para dirigentes de empresa. É do conhecimento geral que ao dirigente de empresas interessa menos o porquê de uma norma e mais o como e o quando aplicá-la concretamente.

O livro de DALE é particularmente recomendável aos dirigentes de firmas de países em desenvolvimento, pois, ao contrário da maioria das obras que tratam do mesmo assunto, a apreciação dos *problemas de crescimento* de firmas de *pequeno* ou *médio porte* é uma preocupação constante ao longo da pesquisa. Em outras palavras, o gigantismo que vem nortando os estudos realizados por muitos autores norte-americanos (e que tem feito com que os dirigentes de pequenas e médias empresas pouco proveito prático possam obter de tais trabalhos) não foi a diretriz seguida por DALE. Muito pelo contrário.

O autor se propôs — e o fez muito bem — a estudar as várias fases de crescimento por que passaram as empresas pesquisadas. É importante mencionar o fato de que a pesquisa abrangeu firmas com desde menos de 10 empregados até mais de 400.000 (última etapa da pesquisa).

O *crescimento* das firmas foi decomposto em *sete fases* e o seu estudo pormenorizado constitui a primeira parte do livro ou seja, na linguagem do autor, a dinâmica da organização.

As sete fases identificadas por DALE são as seguintes:

- 1.^a A determinação dos objetivos e a respectiva divisão de trabalho.
- 2.^a A delegação da responsabilidade.
- 3.^a A delegação adicional de funções administrativas. O problema do alcance de controle.
- 4.^a A necessidade da redução da carga de trabalho do executivo. O assessor de pessoal.
- 5.^a Os assessores especializados. Os departamentos de serviço.
- 6.^a A coordenação em nível superior. Processo decisório grupal e individual. Comissões.
- 7.^a A descentralização. O caso da General Motors.

Tivesse DALE interrompido a sua pesquisa neste ponto (identificação e caracterização das fases de crescimento de uma firma) e a sua obra já seria de real importância para os que praticam a administração, pois a abordagem adotada (isto é, como crescem as empresas) é, possivelmente, a que mais interessa aos executivos.

A mera catalogação (muitas vezes acadêmica) de temas pertinentes à teoria da organização por mais bem feita que seja não dá ao administrador profissional a visão dinâmica de como as coisas se passam na vida real.

É bem verdade que a ordem em que DALE apresenta as fases de crescimento da firma talvez possa merecer certa restrição; na realidade, porém, o desenvolvimento de uma empresa segue, *grosso modo*, o modelo apresentado.

O tema abordado por E. DALE tem merecido, mais recentemente, tratamentos mais sofisticados por parte de outros pesquisadores (como, por exemplo,

MASON HAIRE,⁸ PENROSE, SEYMOUR LEVY, GORDON DONHOWE), os quais tomaram por base modelos biológicos para estudar o crescimento de firmas. Nem por isso deixa de ser atual, e sobretudo de interesse prático, a pesquisa de DALE. Os estudos de MASON HAIRE e outros ajudam-nos a completar o esquema desenvolvido por DALE.

A segunda parte do livro em análise aborda a mecânica da organização, isto é, os processos ou métodos de criação e mudança da estrutura organizacional de uma empresa.

DALE concentra agora a sua atenção nos passos a serem seguidos por ocasião de uma reorganização, geral ou parcial.

Embora o esquema indicado por DALE vise a uma reorganização geral, mesmo assim aqueles que tenham de fazer apenas reorganizações parciais encontrarão, nesta parte do livro, as diretrizes necessárias.

Para facilitar o processo de reorganização, DALE oferece aos seus leitores o modelo da organização ideal, o qual obedece a uma série de princípios.

A catalogação desses princípios ou normas gerais é, contudo, precedida de uma ressalva importante, na qual fica bem claro que os referidos princípios nada mais são do que *condições flexíveis*. Os resultados de sua aplicação na prática dependerão da maneira como forem utilizados; é arte difícil que exige inteligência, experiência, decisão e senso de medida, segundo nos ensina FAYOL.

Assim, os princípios identificados por DALE (nove) devem ser entendidos como critérios cuja aplicação, na opinião de grande maioria dos estudiosos de organização, é aconselhável, principalmente ao se processar a reorganização de uma firma.

A pesquisa encetada por DALE é sintetizada, ao final, em uma série de conclusões gerais das quais a primeira é a necessidade de se aprender como *adaptar* a organização às *mudanças decorrentes* do *processo de crescimento*.

Fazem parte do livro vários apêndices de grande valor prático, em que são descritas as funções mais comumente encontradas em firmas industriais (*job descriptions*).

Esses apêndices constituem, a nosso ver, uma das mais valiosas contribuições aos que se dedicam à análise de organizações industriais, bem como aos que têm necessidades de elaborar manuais de organização.

Nesta área, trabalhos mais completos que o de DALE são raros; à memória, ocorre-nos o célebre *Management Guide* preparado pela Divisão de O & M da Standard Oil da Califórnia, já traduzido para português pela EBAP e em fase de impressão.

Na segunda obra de DALE por nós estudada — *The Great Organizers* — o enfoque é, ainda, o do método comparativo, mas a maneira como o método foi utilizado diferiu muito da usada na pesquisa anterior.

Agora são estudadas e analisadas as técnicas administrativas empregadas pelos fundadores (e seus seguidores) de quatro grandes instituições industriais

⁸ Ver a respeito o capítulo 10 de *Teoria da Organização Moderna — Um Simpósio da Fundação de Pesquisas de Comportamento Humano*, Editora Atlas, organizado por MASON HAIRE.

norte-americanas: na Du Pont de Nemours, na General Motors, na Westinghouse e na National Steel. O problema básico é ainda o do crescimento, mas a abordagem é outra.

Inicia DALE esta segunda pesquisa passando em revista, sucintamente, as contribuições de alguns pioneiros da chamada teoria da organização (FAYOL, IAN HAMILTON, GULICK, GRAICUNAS etc.) e chega à conclusão pessimista (ou, quem sabe, simplesmente realista) de que os chamados princípios de organização deveriam ensinar previsões acuradas de resultados, mas que, na prática, muitas exceções podem ser citadas.

Sugere, em conseqüência, o abandono da idéia de normas ou princípios de *aplicação geral* e propõe, em troca, o estudo comparado das organizações (industriais) com o objetivo de identificar *semelhanças fundamentais* existentes em estruturas organizacionais diferentes, de maneira que conclusões gerais (mas limitadas a problemas administrativos específicos) possam permitir a *previsão de resultados* em situações comparáveis.

Destarte, o ponto de vista de E. DALE é o de que a análise comparativa ensina a formulação de generalizações aplicáveis a áreas limitadas e não a todos os problemas de organização.

Ainda como parte do capítulo inicial, são analisadas as contribuições de alguns pioneiros da utilização do método comparativo, dentre os quais é incluído, justificadamente, o historiador árabe IBN KHALDUM, que viveu no século XIV.

Há referências, também, a dois engenheiros ferroviários norte-americanos — H. VARNUM POOR e DANIL MCCALLUM — cuja atuação pioneira se fez sentir nos meados do século passado; seguem-se indicações dos trabalhos realizados por HARRINGTON EMERSON (notável engenheiro ferroviário, autor do ainda atual *Doze Princípios de Eficiência*,⁴ e reconhecido estudioso das funções de estado-maior, ELTON MAYO (principal responsável pelo êxito das pesquisas realizadas na Western Electric, em Hawthorne, ligadas à importância do elemento humano na organização), ELLIOT JACQUES (cujas investigações na empresa Glacier Metal, de Londres, começam a merecer o mesmo destaque que as de MAYO), etc.

Nos capítulos seguintes, são estudadas minuciosamente as transformações administrativas e organizacionais por que passaram quatro bem sucedidas firmas norte-americanas: a Du Pont de Nemours, a General Motors (destacando-se nesta, a atuação de ALFRED SLOAN JR.), a National Steel (e o papel relevante desempenhado por ERNEST DEIR, batizado por DALE de *iconoclasta* da administração) e a Westinghouse Electric Corporation (no período de 1935-39 quando passou, com sucesso, de uma estrutura fortemente centralizada para outra, descentralizada).

Dos quatro estudos feitos, surge uma série de critérios ou recomendações cuja validade repousa no fato de terem sido testados na prática e terem sido considerados fatores de êxito.

⁴ Já traduzido para o castelhano, há anos.

No sexto e último capítulo é abordado o tema da tecnocracia com vistas à responsabilidade que lhe cabe no mundo moderno perante a sociedade. Trata-se, no caso, do exame cuidadoso de um dos problemas administrativos que mais vem preocupando os estudiosos em vários países.

Seguem-se ao último capítulo dois apêndices (aos capítulos 5 e 6) em que considerações adicionais são apresentados pelo autor com o objetivo de tornar mais claras algumas das conclusões constantes do corpo do livro. Em ambos os anexos houve preocupação com a análise estatística de certos dados mencionados no texto.

Em resumo: o administrador profissional (gerente, diretor-geral, membro de órgãos colegiados de direção, etc.) encontrará em qualquer dos dois livros de ERNEST DALE um conjunto de idéias práticas, cujo conhecimento lhes evitará não só cometer graves falhas em sua administração bem como os orientará na busca da organização ideal.

Por outro lado, o estudante de administração encontrará nos dois livros de DALE uma fonte preciosa de conselhos práticos (fruto de uma pesquisa empírica) de grande utilidade como complemento indispensável aos conhecimentos teóricos que já possua em consequência de seus estudos acadêmicos.

A ambos — ao administrador profissional e ao estudante (ou estudioso) de administração — recomenda-se a leitura atenta dos dois livros examinados.

A. BERGAMINI DE ABREU