

# BIBLIOGRAFIA

*FEDERAL DEPARTMENTALIZATION*, por Schuyler C. Wallace. Columbia University Press, 1941. (Da "Public Administration Review", vol. I, n. 4 — 1941, — por Rowland Egger)

O relatório do Presidente do *Committee on Administrative Management* continuará por muito tempo e por várias razões, como um documento significativo do governo constitucional norte-americano. Pela primeira vez, desde a Convenção Constitucional, a gerência administrativa do governo foi reorganizada de conformidade com uma filosofia íntegra e auto-consistente da responsabilidade executiva. Além disso, a lei criadora do *Committee* trazia, nas disposições relativas ao Gabinete Executivo do Presidente, seu próprio "élan vital", e cada dia que se passa testemunha a força e o vigor crescente da administração executiva.

Em menor escala o relatório também tem produzido resultados interessantes, entre os quais podem-se citar a séria perturbação dos padrões emocionais — convencionais e confortáveis — de administradores e estudiosos de administração, e os últimos esforços violentos que veem fazendo, no sentido de que seus preconceitos sejam reorganizados segundo o que lhes parece a ordem sã e segura. Discussões, debates e não pouca acrimônia tem caracterizado o surgimento de uma maioria, que parece simpática à doutrina da administração executiva, e de uma minoria fortemente influenciada pelas doutrinas revisionistas dotadas de estilo próprio, que emanam da torre de marfim de *Jackson Place*. Em linhas gerais a questão está perfeitamente delineada. A maioria aprova que o Presidente dirija o ramo executivo do governo. A minoria é de opinião que a atividade presidencial deve, em princípio, restringir-se à procura do Nirvana administrativo, mediante o êxtase e a exclusiva contemplação do centro vital do Executivo, durante todo o período de administração. Ninguém negará que é substancial a divergência entre esses pontos de vista.

Surge agora o Prof. Wallace com apologia de um terceiro grupo, composto aparentemente de um número considerável de intelectuais do Orçamento e figurões administrativos, que procuram firmar uma posição sólida, participando da divergência entre o Presidente — como Patrão de Tra-

balhos, e o Presidente — como mero Chefe Nacional Yogi. O resultado não pode deixar de ser interessante.

O Prof. Wallace traz, para essa tarefa absorvente, antecedentes extraordinariamente ricos. Ele tem não somente legítimo direito a uma reputação grande e honrosa como estudioso da administração e do governo norte-americano, mas também, como membro do "staff" do *Committee on Administrative Management*, suas oportunidades para uma apreciação mais íntima são quasi inigualadas. Conquanto não pretenda ser mais que um exame dos fatores de organização que condicionam a estrutura da administração federal, o volume é — na verdade — muito mais que isso e seu quadro de referência melhor se situa nos princípios básicos e fundamentais da política e da organização social. Seu objetivo é descobrir se, no tumultar das investigações, o governo isolou os elementos de uma ciência da organização.

Num capítulo de introdução, excessivamente breve, — O Grande Leviatan e a Ciência da Administração — o Prof. Wallace sustenta que a organização administrativa é uma função da modalidade de sociedade a que serve. Além disso, admitida a hipótese, está interpõe dificuldades substanciais ao desenvolvimento de um corpo de teoria da organização que tenha aplicabilidade universal: e complica, concomitantemente, o estabelecimento de uma verdadeira ciência da organização. A isto se segue uma discussão de fatores e métodos de devolução administrativa e de fragmentação da organização política, sob a rubrica "A necessidade de Coordenação e Descentralização". Nesse capítulo o Prof. Wallace estabelece um esquema ideológico de organização, tripartido: (1) descentralização geográfica; (2) devolução funcional; e (3) departamentalização. Essas classificações podem ou não contribuir para esclarecer o exame dos problemas de teoria da organização, mas ilustram de fato a tremenda necessidade de um vocabulário comum, em muitos esconderijos e escaninhos da administração.

Não há um administrador público ou um estudioso atento de administração que não tenha, uma vez ou outra, desejado vivamente brincar com suas idéias sobre organização, como o autor faz no capítulo "Considerações quantitativas sobre a departamentalização". Nesse capítulo, o profes-

sor Wallace, usando um conjunto de monografias de *Brookings*, cuidadosamente selecionadas, aventura-se a romper com a tradição, com um sistema tirado, em grande parte, da obra de Luther Gulick, *Notas sobre a teoria da organização*. No final do capítulo, ele conclue que há necessidade de maiores pesquisas e que, por mais apuradas que sejam as mensurações matemáticas, ainda haverá lugar para julgamentos humanos, empíricos e técnicos. Neste último sentido, pelo menos, o professor Wallace tocou nos mananciais da universalidade; palavras quase idênticas teem sido empregadas por aqueles que — mais tristes e, ao que se presume, mais prudentes — saíram do Cassino de Monte Carlo.

O dedo dos "eccléticos", como o dr. Wallace prefere designar seu grupo de resolutos correligionários, só aparece claramente no capítulo IV, no qual, sob o título "Coordenação versus autonomia de execução na departamentalização", são considerados com simpatia os méritos do princípio de organização das "holding companies", e sua aplicação ao governo. Na verdade, o dr. Gulick fez a clássica afirmativa contra os princípios de "holding companies" (1) no governo. Em suas *Notas sobre a teoria da organização*, diz elle :

1. Há apenas um conselho de diretores na máquina administrativa e uma única via de responsabilidade democrática ;
2. As interrelações entre os vários departamentos são muitas e íntimas, requerendo coordenação extensiva e continua ;
3. No governo deve haver padrões e métodos uniformes, extremamente aperfeiçoados, em particular no que toca a finanças e pessoal ; e
4. Não há, no governo, uma mensuração simples, final, do bom êxito das operações subsidiárias, como seja a demonstração de lucros e perdas do comércio. As relações de supervisão devem ser íntimas e completas e não distantes e limitadas".

O professor Wallace julga que em certos casos a hierarquia seria satisfatoriamente subordinada aos princípios das *holding companies*. Ele pa-

(1) Nota da redação : "Holding Company" é uma corporação que detem, em seu próprio nome, a maioria das ações de várias companhias que desejam associar-se. E' pois, uma associação de monopólio.

rece ser de opinião que algum bem poderia advir do estabelecimento de uma superestrutura nos moldes das *holding companies*, entre o Presidente e as unidades de execução — a criação de um "departamento de jurisdição limitada". De um certo modo, por exemplo, a Guerra, a Marinha, e alguma outra unidade nova de Aviação Militar, seriam fiscalizadas e cordenadas por um Secretário de Defesa Nacional, introduzindo-se cada unidade na superestrutura, apenas até o limite que o tempo e as circunstâncias exigissem. Assim também, um Departamento de Transportes seria organizado no espírito das *holding companies*, para administrar os variáveis interesses da Comissão Marítima, da Corporação de Navegação Fluvial, do Serviço de Levantamento Costeiro e Geodético, do Serviço de Levantamento dos Lagos do Norte e do Nordeste, da Repartição de Hidrografia, do Observatório Naval, do Bureau de Estradas Públicas, das funções não militares do Corpo de Engenheiros, do Bureau de Meteorologia, do Departamento de Aeronáutica Civil, do Serviço de Faróis e da Comissão Interestadual de Comércio. Minha opinião aqui, é que o ponto é vital, não admitindo conciliações por mais as inovações técnicas. A força das influências dispersivas, particularistas e desintegrativas em todos os governos — mas especialmente ao governo federal, com suas práticas essencialmente viciosas nas relações entre o Congresso e os Ministérios — é tal que, quer com controle integral dos Ministérios quer sem ele — coordenação equívoca é impossível. E o princípio das *holding companies* é uma medida de coordenação equívoca e limitada.

O capítulo V trata das considerações que entram na organização de um departamento. Esse ensaio de cinquenta e seis páginas constitue o ponto culminante do livro, abrangendo, de maneira perfeitamente concisa e competente, os seguintes fatores : função, processo de trabalho, clientela e dispersão geográfica de operações, fatores esses que, separada e conjuntamente, condicionam a maneira pela qual se estabelece a organização departamental, as relações interdepartamentais e as operações internas dos departamentos. Esse capítulo deve ser de particular interesse para os administradores de repartições do interior, cuja pressão sanguínea padece com a presunção dos burocratas conservadores de Washington, Richmond ou Sacramento. Contem também alguns pensamentos aproveitáveis para os chefes de departamentos que, algumas vezes, defrontam com a incrível teimosia, a inflexível mania de argumentação geral das

repartições do interior. Senadores e deputados que sofrem injustamente com o patriotismo de políticos locais e com a pressão irresistível no sentido de se dirigirem aos colegas e constituintes defendendo os direitos dos Estados, descobrirão aqui alguns dados dignos de seus intelectos Periclianos. Incidentalmente esse capítulo contém uma sentença perfeita, que devia encerrar todas as sentenças perfeitas. "Conquanto o preparo em estenografia", observa o dr. Wallace, "por exemplo, seja extremamente importante em uma estenógrafa, a familiaridade com o trabalho presente é quase tão importante".

"Regulamentação administrativa e as unidades regulatórias autônomas" envolve um "ecletismo" um tanto mais complicado do que o revelado nos capítulos precedentes. Pois aqui o autor se defronta não com dois pontos de vista mas com três, que devem ser conciliados. Na extrema direita estão os Monarquistas legais da *American Bar Association*. Um pouco mais para a esquerda, mais ainda bem à direita do centro, estão os Revisionistas da *Brookings Institution*. Ligeiramente à esquerda do centro, aparecem novamente os tais Radicais do *Committee on Administrative Management*, os quais ainda acreditam que há apenas três ramos de governo e que a administração regulatória ainda é administração. No conjunto, esse capítulo é um resumo extremamente competente da filosofia e das fontes de divergências entre a *Bar Association*, a *Brookings Institution* e o *Committee on Administrative Management* com relação às comissões regulatórias "autônomas" — autônomas, exceto em relação à própria clientela. A principal contribuição do ecletismo, como aplicado a esses pontos de vista, é a observação interessante de que o aumento do poder executivo, resultante da integração das unidades autônomas na estrutura única departamental, significa um correspondente decréscimo no poder legislativo (pág. 182). Dois comentários parecem pertinentes: (1) a doutrina da indestrutibilidade da matéria é de aplicação limitada na arte e ciência da administração pública; (2) as unidades autônomas não estão atualmente sujeitas a qualquer controle substancial que o Congresso não exerça sobre os departamentos de execução; e a integração de tais unidades dentro da estrutura do executivo não poderia, por si mesma, afetar a posição relativa do Congresso, em relação aos outros ramos do governo. O eclipse do prestígio do Congres-

so é devido a influências muito mais fundamentais do que os disparates legais daqueles que encontram implicações jurisdicionais nos "quase" aspectos da administração regulatória. No fim das contas, entretanto, os "eccléticos" saem-se muito bem; eles desejam mais pesquisas que abranjam "a situação total", mas percebe-se que alimentam a esperança de que as pesquisas sejam de tal sorte que convençam mesmo um eclético da excelência da administração executiva.

O capítulo VII dedica quarenta páginas à discussão da integração interdepartamental; nelas são discutidas sucintamente o Bureau do Orçamento, a Junta Nacional de Planejamento de Recursos, o Departamento do Tesouro e a Comissão do Serviço Civil. Singularmente, ignora-se o Departamento da Justiça que, sob certos aspectos, tem, no quadro da administração geral, um lugar muito mais importante do que o Tesouro. O professor Wallace discorre longamente sobre até onde devem ir os departamentos de administração geral — se cada um deve ser fixado em seu próprio pequeno pedestal independente, ou se deve ser subordinado ao Tesouro, incluído no Gabinete Executivo do Presidente — sob a supervisão do próprio Presidente ou de algum membro do Gabinete, reunido a alguma unidade que com ele apresente a afinidade funcional, ou, ainda, permanecer desligado ou indiferenciado, conforme o caso. É preciso esclarecer, nesta altura, que uma unidade de administração geral não está *sob* o Presidente, nem *ligada* ao Presidente. Se é uma unidade de administração, ela é o Presidente, enquanto o lado administrativo do governo estiver em jogo. A questão não é saber se (o departamento) de administração deve ser *primus inter pares* porque são, por definição, *pares intra primus*, se pudermos fazer trocadilhos em mau latim.

O professor Wallace termina com uma nota amarga: "Pareceria prudente", diz ele "que os estudantes de administração restringissem o desejo de ser considerados cientistas; e concentrassem esforços no sentido de um maior aperfeiçoamento no campo de estudos que escolheram". Seremos apenas artistas e artífices, diz ele, até que tenhamos: (1) dominado e esgotado o processo da proliferação hipotética; (2) desenvolvido uma técnica de Alto Criticismo; (3) gerado uma nova raça de enciclopedistas administrativos; (4) apagado da lembrança nossa primitiva mitologia administrativa; (5) desenvolvido uma linguagem especial na

qual nossa mágica possa se esconder e o segredo possa ser mantido, exceto para os devidamente iniciados.

Que a administração é, em muitos pontos, mais uma arte do que uma ciência — poucas pessoas bem informadas se darão ao trabalho de negar. Se o seu desenvolvimento, como uma ciência, está para surgir de uma transliteração, pela força bruta e pela singular desvirtuação das técnicas dúbias das chamadas ciências naturais — é questionável. Se um propósito útil seria atingido com o desenvolvimento de uma "ciência" da administração, no sentido em que o professor Wallace emprega o termo — é extremamente discutível. Talvez a administração devesse aspirar a ser apenas senso comum aplicado o que — só Deus sabe — é bem pouco visto.

O professor Wallace escreveu um interessante tratado; estimula assim como irrita, e instrue mesmo quando aborrece. Deve ser um ótimo livro.

*INDUSTRIAL MANAGEMENT* — 666 págs.  
— por Richard H. Lansburgh — New York — John Wiley & Sons, Inc. — 1940.

Com a certeza de que é na análise cuidadosa dos problemas administrativos que se deve encontrar a esperança da indústria, é que foi publicado este livro. Mereceram importância especial os problemas gerais de organização, não só nos capítulos sobre organização propriamente dita, como também em todo o texto, uma vez que o autor está convencido de que todas as outras fases da administração serão simplificadas, mediante a aplicação de uma estrutura adequada a qualquer empresa.

O leitor achará, compendiados em vários capítulos, os fundamentos das atuais políticas administrativas, os conceitos filosóficos de organização e algumas considerações acerca de padronização — assunto este frequentemente descurado por muitos autores. Tais assuntos foram considerados, em primeiro lugar, na ordem expositiva das matérias, porque o autor lhes deu precedência em relação às outras fases do tema geral. As políticas e os princípios de uma administração eficiente constituem a parte fundamental, completando-se com os diversos instrumentos de execução, sem os quais não pode haver administração bem sucedida.

As funções industriais foram tratadas sob o ponto de vista moderno — de que a administração deve confiar no empregado, e este, na administração.

A exemplificação dos assuntos foi tirada de um grupo heterogêneo de indústrias, porque, segundo o autor, uma administração verdadeiramente eficiente é sempre de aplicação universal. Os exemplos foram apresentados com a preocupação de produzir a compreensão plena dos princípios gerais e, também, de explicar, da melhor maneira possível, os diversos problemas.

No tocante ao tamanho das empresas, o autor tomou por base as empresas de tamanho médio, embora, aqui e ali, tenham sido feitas referências às empresas grandes e pequenas. Os princípios e políticas compendiados são de aplicação geral; os sistemas e instrumentos que os executam é que devem se modificar de acordo com o tamanho das empresas.

Em resumo, este livro procura apresentar um traçamento simples e coordenado dos problemas, dos ideais e dos métodos de uma administração industrial eficiente, de um modo ao mesmo tempo variado e específico, visando indicar as responsabilidades dos diretores de estabelecimentos industriais perante os empregados, os acionistas e a coletividade.

*RESEARCH METHODS IN PUBLIC ADMINISTRATION*, por John M. Pfiffner — 447 págs. — New York — The Ronald Press Company, 1940.

O treinamento eficaz dos métodos práticos de rotina e de técnica de pesquisa em administração pública tem sido embaraçado pela falta de material pedagógico conveniente. Este volume foi organizado no sentido de preencher essa lacuna nos cursos de métodos de pesquisa da *University of Southern California*, embora seja também útil para todos aqueles que se interessem pelo assunto.

Este livro trata, principalmente, dos problemas de pesquisa na administração geral. Os assuntos dos seus capítulos foram coligidos nas mais diversas fontes de informação, não só por meio de entrevistas junto aos pesquisadores, mas, também, junto às repartições de pesquisa do governo americano.

O objetivo principal deste livro é fornecer ao técnico de administração o conhecimento dos pro-

cessos de pesquisa usados nas esferas governamentais.

Os seus capítulos se acham distribuídos pelos seguintes títulos: I — Que é pesquisa? II — Oportunidades profissionais no campo de pesquisa. III — Relações entre o pessoal dos serviços de pesquisa. IV — Estratégia. V — Planos de pesquisa. VI — O fator humano. VII — A manipulação dos dados. VIII — O uso do método quantitativo. IX — Entrevista. X — Métodos bibliográficos. XI — O questionário. XII — Inquéritos: exemplos individuais. XIII — Técnicas de coleta, controle, apuração e tabulação dos dados. XIV — Organização e andamento de trabalho. XV — Classificação de cargos públicos. XVI — Preparo de relatório. XVII — Digulgação e adoção dos resultados de pesquisa.

*TOWARD SOCIAL SECURITY* — 269 págs.  
por Eveline M. Burnos — New York  
— Whittlesey House — Mc Graw —  
Hill — Book Co., Inc. — 1936 —  
\$2.00.

O objetivo deste livro é explicar ao leigo o que significa, sob vários aspectos, a Lei de Segurança Social nos Estados Unidos, propondo-se a interpretar apenas as disposições principais da Lei, deixando de arte os detalhes que só podem interessar ao jurista ou ao administrador. A explicação das prováveis consequências sociais e econômicas dessa Lei, na opinião do autor, cabe aos economistas e aos juristas.

Os pontos de vista do autor podem ser resumidos do seguinte modo:

1.º, cabe ao governo interessar-se pela segurança econômica, física ou política do cidadão;

2.º, compete ao economista, mediante a sua técnica, explicar, aos que não tiveram ensejo de se especializar nestes problemas, quais as prováveis consequências econômicas das medidas propostas, principalmente no que se refere à distribuição dos lucros e perdas entre as diversas classes sociais e ao efeito provável da Lei sobre o funcionamento eficaz da ordem social, considera da como máquina produtora de utilidades e serviços;

3.º a Lei de Segurança Social, embora contenha imperfeições, deve ser aceita como uma realização de grande alcance.

Em apêndice, figuram as disposições da Lei de Segurança Social (*Social Security Act*) distribuídas nos três sumários seguintes: 1.º, sumário das disposições referentes às aposentadorias e aos impostos federais concernentes aos empregadores e empregados; 2.º, sumário das disposições relativas à compensação de desemprego; e 3.º, sumário das disposições concernentes às subvenções federais aos Estados.

*APPLIED ECONOMICS FOR ENGINEERS*,  
por Bernard Lester — 1939 — Ed. John Wiley & Sons, Inc. — \$4.00 — New York.

Havendo observado, durante anos, o progresso de inúmeros engenheiros à medida que iam ingressando em vários campos da atividade técnica, o autor impressionou-se com a necessidade de serem compreendidos e aplicados os princípios econômicos em muitos ramos da tecnologia. Este livro tenta fornecer, ao estudante de engenharia ou de organização, os aspectos práticos da ciência econômica, baseando-se, para isso, em condições e problemas de ocorrência provável na vida prática.

Com uma lembrança bem nítida do treinamento recebido nas escolas e com uma visão das necessidades atuais, o jovem engenheiro que se dedicar seriamente ao assunto poderá sobre ele expender argumentos de alto valor. Por este motivo, o autor obteve de muitas pessoas recentemente diplomadas em engenharia valiosas idéias para a preparação deste compêndio.

*PUBLIC WELFARE ADMINISTRATION* —  
352 págs. — por Marietta Stevenson —  
New York — The Macmillan Company  
— 1938.

Este livro constitui uma verdadeira monografia sobre a administração de assistência social nos Estados Unidos. Muitos de seus capítulos aproveitam as sugestões de técnicos no assunto, sendo, portanto, em grande parte, o produto de uma tarefa coletiva, em que colaboraram vários membros da Associação Americana de Assistência Social (*American Public Welfare Association*). Trata-se de uma obra eminentemente didática: escrita com o propósito de fornecer aos pro-

fessores e estudantes de assistência social o mais completo material até então existente sobre o assunto.

O seu conteúdo está dividido nas seguintes partes: I — A expansão da assistência social. II — A atual organização de assistência social. e III — Princípios e problemas administrativos.

Este tratado representa um importante ponto de partida na bibliografia sobre a administração de assistência social nos Estados Unidos. O autor prevê a modificação de seu conteúdo, devido aos rápidos progressos que se veem realizando na administração dos serviços sociais, naquele país, principalmente depois da crise de 1929-32.

#### *PUBLIC PERSONNEL ADMINISTRATION*

— por William E. Mosher e J. Donald Kingsley. — 671 págs. — \$5.00 — 1941 — New York — Harperl Brothers.

Este livro, que tem sido um dos mais indicados pelos professores de administração pública nos Estados Unidos, apresenta os problemas de administração de pessoal, de acordo com as tendências atuais do serviço público norte-americano. Estas tendências, segundo os autores, se resumem nas seguintes características: 1.<sup>a</sup>) extensão sempre crescente do sistema do mérito; 2.<sup>a</sup>) modernização dos métodos; 3.<sup>a</sup>) continuado aumento de cargos e funções de natureza técnica; 4.<sup>a</sup>) reconhecimento geral de que a Comissão do Serviço Civil é mais uma repartição central de administração de pessoal do que um órgão destinado somente a afastar influências políticas; 5.<sup>a</sup>) coordenação maior entre o órgão central de pessoal e as demais repartições executivas e consultivas; e 6.<sup>a</sup>) prestígio crescente do serviço público perante a nova geração.

Os autores manifestam a firme convicção de que o funcionamento eficiente do governo depende da qualidade e competência do pessoal que exerce os cargos públicos.

O plano do tratado abrange cinco partes: I — Desenvolvimento e significação do serviço público; II — Emprego; III — Treinamento e prazos de emprego; IV — Retribuição e outros incentivos; V — Agremiação de servidores e condições de trabalho.

#### *HUMAN NATURE AND MANAGEMENT* —

por Ordway Tead — New York: McGraw — Hill Book Company, Inc. — 1933.

Este livro ensina a usar os métodos psicológicos na administração de pessoal. Os seus dez primeiros capítulos tratam dos conceitos de psicologia e de principais questões controversas no assunto. Os capítulos restantes cogitam dos melhores processos psicológicos que devem ser usados na administração de pessoal, uma vez que foram aconselhados pelas experiências mais bem sucedidas no mundo industrial.

Embora tenha sido organizado para os administradores de pessoal nas empresas industriais, os métodos e pontos de vista preconizados neste livro encontram larga aplicação em escritórios, bancos, hospitais, estabelecimentos sociais, repartições de governo e em todas as organizações onde haja grupos de pessoas subordinadas a um chefe.

O autor aconselha o seu uso também como obra didática para os cursos de psicologia industrial. Para este fim, acrescentou, em apêndice ao livro, uma coleção de questões e problemas sobre as matérias consubstanciadas em cada capítulo.