

RESENHA BIBLIOGRÁFICA

- A) Cury, Antonio. *Organização e métodos — uma perspectiva comportamental*. 2. ed. São Paulo, Atlas, 1983. 327 p.
- B) Leal da Rocha, Oswaldo. *Organização e métodos — uma abordagem prática*. 3. ed. São Paulo, Atlas, 1982. 255 p.
- C) Nogueira de Faria, A. *Organização e métodos*. São Paulo, Livros Técnicos e Científicos, Rio de Janeiro/São Paulo, 1982. 216 p.

A. BERGAMINI DE ABREU*

Temos, em nossas mãos, três livros publicados recentemente sobre o mesmo assunto — organização e métodos — com enfoques bastante diferentes.

Por essa razão, vamos analisar os três, comparando-os uns com os outros tanto nos aspectos positivos quanto nos menos desenvolvidos, a fim de que o leitor possa, ao final, tirar suas próprias conclusões a respeito da possível utilidade de cada um deles para o analista administrativo.

Inicialmente, julgamos essencial, para uma análise objetiva do conteúdo dos três livros, que se esclareça o que deve ser entendido por O&M.

Para tal, vamos apoiar-nos na pequena obra-prima elaborada por H. O. Dovey autor inglês que, sob os auspícios do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, escreveu o opúsculo intitulado *Handbook of organization and methods techniques*, em 1951. No capítulo 6, Dovey ao tratar da “Análise dos fatos” esclarece que, embora não pretenda esgotar a ampla gama de problemas na área de organização e métodos, indica, contudo, aqueles que, a seu ver, são os mais comuns no serviço público. Tendo em vista que os problemas de O&M são basicamente os mesmos, quer no serviço público, quer em empresas particulares, entendemos que a indicação feita por Dovey pode ser considerada pertinente para servir de ponto de referência para a análise dos três livros de O&M em epígrafe.

Dovey divide os problemas de O&M em dois grandes grupos: os referentes à organização formal (estrutura) e os relativos ao funcionamento (métodos de trabalho). Como problemas organizacionais, foram incluídos os que se referem a: objetivos; diretrizes gerais; planejamento; atribuições; hierarquia; controle; delegação; alcance de controle e coordenação.

Na área de métodos, o referido autor assinala como sendo de maior importância: o papelório; rotinas (ou fluxos de trabalho); desenhos de impressos e formulários e manuseio de processos.¹

* Professor e coordenador de Consultoria e Desenvolvimento Gerencial da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. (Endereço do autor: Escola Brasileira de Administração Pública — Praia de Botafogo, 190 — 22.253 — Rio de Janeiro, RJ — Brasil.)

¹ Com exceção do manuseio de processos, todos os demais são problemas que, em maior ou menor intensidade, são também encontrados em empresas particulares.

Embora Dovey não tenha incluído os problemas referentes à utilização da área de trabalho (leiaute), podem os mesmos ser acrescentados à relação, tendo em vista que um mau leiaute pode ser a causa de uma rotina complicada ou alongada em demasia: estudos de simplificação de trabalho e de leiaute são dois aspectos bastante interligados. Dificilmente pode-se estudar um ignorando o outro.

Assim, tomando-se como ponto de referência o trabalho de Dovey, entendemos que qualquer livro que se escreva sobre O&M deve tratar, mesmo que parcialmente, das duas dimensões mencionadas: estrutura formal e funcionamento.²

Ora, o exame dos três livros indicados revela uma deficiência em dois deles; assim, os livros de Cury e Nogueira de Faria não abordam a análise administrativa das estruturas formais, o que, a nosso ver, compromete, até certo ponto, a boa aceitação que ambos merecem, como a seguir se especificará, no que diz respeito à parte de métodos. Pensamos que o título de O&M deve ser reservado aos livros que tratem, do ponto de vista da análise administrativa, de ambas as dimensões, o que, na verdade, corresponde ao entendimento europeu (particularmente inglês e francês) dessa matéria. No tocante a métodos, esses dois livros, bem como o de Leal da Rocha, são bastante minudentes.

Antes de passarmos à análise específica do conteúdo de cada um dos três livros esclarecemos que, para facilitar a compreensão dos comentários, doravante nos referiremos ao livro de Antonio Cury como sendo o livro A; ao de Leal da Rocha como B; e ao de Nogueira de Faria, como C.

Começando a análise pela parte referente à estrutura, embora B seja o único que examinou, especificamente, o aspecto relativo à estrutura formal, mesmo assim o fez, em nossa opinião, sem a profundidade que o tema merece.

B apresenta, inicialmente, nos capítulos 4, 5 e 6, aspectos conceituais básicos (tais como, por exemplo, tipos de estruturas, critérios de departamentalização, descentralização e centralização, concentração e desconcentração) para, logo a seguir, nos capítulos 7 (intitulado "Processo organizador") e 8 ("Análise funcional e estrutural") abordar o lado prático da questão, partindo dos quatro princípios enunciados por René Descartes em seu conhecido *Discours de la méthode*.

Assim, o capítulo 7 é dedicado a ensinar ao futuro analista administrativo quais são as fases do processo organizador e como proceder à coleta de dados (em que se vale, diga-se de passagem, de trabalho traduzido pelo autor desta resenha e distribuído, há mais de 25 anos, em forma de apostila, a alunos do curso de graduação da EBAP/FGV).

No capítulo 8, B, já agora com base em apostilas do curso supletivo de auxiliar de administração de empresas (fascículos semanais publicados pela Abril Cultural, SP, em 1977) aproxima-se daquilo que, de acordo com o entendimento de Dovey, constitui uma das duas dimensões básicas da disciplina de O&M, isto é, a análise da estrutura formal das organizações.

Leal da Rocha deu-nos a impressão, neste capítulo, de não possuir ainda uma razoável experiência no campo da análise das estruturas formais, pois mesmo tendo sido o único dos três autores a perceber a importância, em um livro de

² Dovey não faz referência, em sua obra, à análise da distribuição do trabalho (por meio do QDT); valemo-nos, em relação a este aspecto, dos ensinamentos contidos no *Manual de simplificação do trabalho*, elaborado pelo Bureau do Orçamento do governo norte-americano, publicado em 1950.

O&M, do assunto, mesmo assim não teve condições de aprofundá-lo devidamente. Falta-lhe a densidade de tratamento que o tema merece.

Apesar desse reparo, é válido reconhecer que *B* indica alguns princípios de organização (11, ao todo) que devem ser levados em conta no ato de comparar a estrutura existente em uma organização com a que se adotaria como teoricamente viável.

Cabe aqui, todavia, outra ressalva importante: *B*, ao arrolar, entre os 11 princípios, o da amplitude de supervisão, o fez de maneira muito elementar, pois limitou-se a reproduzir o “algebrismo” elaborado há 50 anos por Graicunas, o qual, diga-se de passagem, já está há muito ultrapassado, mercê de estudos teóricos e de experiências práticas (caso da IBM) que demonstraram que suas idéias não devem ser aceitas, na prática, de maneira tão dogmática quanto *B* deixa transparecer.³

Baseando-se, ainda, em apostila de um curso supletivo de *auxiliar de administração* (o grifo é nosso), *B* apresenta, a seguir, uma relação de oito defeitos ou falhas que podem ser encontrados em uma empresa, acrescentando que “uma vez sanados os problemas oriundos das falhas mencionadas, está a empresa em condições de buscar seus ideais com maior fator de sucesso do que anteriormente”.⁴ Além dessa relação de oito defeitos ou falhas, o autor relacionou, em subitem à parte, três perguntas, as quais, a seu ver, permitem deixar o analista “em condições de propor nova(s) estrutura(s) hierárquica(s) para substituir a que se encontra em vigor”.⁵

Ora, essa afirmativa categórica de *B* seria plenamente aceitável há anos atrás, quando predominavam basicamente os conceitos da escola clássica; a partir, porém, não só do aparecimento da abordagem de relações humanas mas, principalmente, do reconhecimento, pelas abordagens sistêmica e contingencial, da influência do ambiente sobre a estrutura e sobre o funcionamento das organizações, não é mais válido tal tipo de afirmativa.⁶

Passando, a seguir, à análise do livro de Antonio Cury, pode-se dizer que, embora *A* não tenha abordado a análise da estrutura formal das organizações, demonstrou, mesmo assim, ser ele, dentre os três autores, o que apresenta maior

³ Neste aspecto particular, Cury revela muito mais conhecimento do assunto (p. 93-4), pois, em seu livro, apresenta a tabela completa de Graicunas e faz referências a algumas das críticas suscitadas pelo seu modelo matemático.

⁴ Leal da Rocha, Oswaldo. *Organização e métodos — uma abordagem prática*. op. cit. p. 166.

⁵ Id. *ibid.* p. 163.

⁶ É sabido, a partir das experiências de Burns e Stalker, Lawrence e Lorsch (entre outros), que a estrutura formal de uma organização depende do ambiente do qual faz parte. Por essa razão, não faz mais sentido a identificação, pura e simples, de princípios de organização como parâmetros de excelência organizacional, exceto nos casos em que o ambiente externo da empresa é estável, isto é, não sujeito a alterações ou, segundo Joan Woodward, quando a tecnologia é a da produção em massa (ou em grande volume), correspondendo ao modelo mecanístico de Burns (Woodward, Joan. *Industrial organization: theory and practice*. Oxford University Press, 1965. p. 23-4). Nos demais casos, os chamados princípios de organização têm a sua validade muito reduzida.

É bom lembrar que o modelo mecanístico é aquele em que a estrutura organizacional segue, de perto, as normas clássicas (ex.: coordenação por via hierárquica, decisões centralizadas, especialização funcional, definição precisa de direitos e obrigações, nítida separação entre órgãos de linha e de assessoria etc.); o modelo orgânico, ao contrário, é o que aceita sistemas laterais de comunicação, de preferência aos verticais; apresenta rede de comunicação baseada, principalmente, em troca de informações e conselhos, ao invés de instrução e decisões; as decisões são bastante descentralizadas etc.

conteúdo teórico, a par de revelar bons conhecimentos sobre os mais recentes enfoques organizacionais, isto é, sobre as teorias sistêmica e contingencial.

Prova da compreensão adequada da importância desses enfoques é a afirmativa de que “a abordagem contingencial reforça o pressuposto behaviorista de que não existe um melhor modo para administrar, assim como não existem planos, estruturas organizacionais, estilos gerenciais que possam ser aplicados universalmente!”⁷

Baseado em Chiavenato, afirma A que a ênfase é colocada no ambiente e nas demandas ambientais sobre a dinâmica organizacional.

Aí está, logo de saída, uma diferença fundamental entre a obra B, anteriormente resenhada, e A, pois entendemos, como professor de O&M há mais de 25 anos, que o conhecimento das teorias organizacionais é básico para qualquer trabalho prático na área de O&M, especialmente no tocante à análise da estrutura formal.

Dito isto, pode-se, em prosseguimento, mencionar que A, na parte II (Problemas de organização), aborda, conceitualmente, os temas ligados à organização, alcance de controle, níveis administrativos, departamentalização e descentralização, e estruturas organizacionais. Esses assuntos, que constituem os capítulos 4 a 8 da referida obra, revelam, por parte do autor, uma preocupação com os ensinamentos derivados da escola clássica, mas não limitados somente a esses. Ilustrando tal ótica, o autor, ao abordar os conceitos de alcance de controle, o faz de maneira penetrante, mencionando não só os modelos rígidos de Ian Hamilton e Graicunas mas, também, focalizando as críticas de H. Simon e W. Suojanem, permitindo, assim, que o leitor possa tirar suas próprias conclusões, ao invés de ter que aceitar, como verdade absoluta, o dogmatismo dos autores da escola clássica.

Digno, também, de especial referência é o capítulo em que A trata da descentralização; aqui encontramos uma das raras citações da notável pesquisa realizada por Giscard d'Estaing a respeito do processo descentralizador em quatro empresas americanas (GM, GE, Du Pont de Nemours e IBM); além disso, oportunos são os comentários feitos pelo autor, ainda neste capítulo, a respeito das valiosas contribuições de Alfred Sloan, da GM, incorporadas à arte de administrar (centros de lucros, estrutura divisional etc.).

Todavia, no que diz respeito especificamente à apresentação de instrumental prático (questionários ou roteiros), visando à análise das estruturas organizacionais, o livro ora em análise não apresenta a densidade que caracterizou, como já vimos, a sua parte conceitual, o que constitui uma séria deficiência em obra que, até então, se apresentava bem esquematizada. É bem verdade que o autor menciona um modelo de análise de estrutura (de Peter Drucker) o qual consiste, apenas, de duas perguntas (uma referente à análise das atividades e outra à análise das decisões); mas o próprio autor afirma, logo a seguir, que “são questões como estas e outras *afins* que possibilitarão uma adequada análise das atividades desenvolvidas pelos diversos órgãos, favorecendo a montagem de uma estrutura intimamente ligada à consecução dos objetivos da organização”⁸ (o grifo é nosso). Ficou, pois, no ar, sem indicação pelo autor, quais seriam as outras *questões afins*.

⁷ Cury, Antonio. *Organização e métodos — uma perspectiva comportamental*. op. cit. p. 46.

⁸ Id. *ibid.* p. 144.

Do terceiro livro em análise, não há o que comentar a respeito de estrutura, de vez que se trata, precipuamente, de obra sobre métodos, conforme, aliás, declara o seu autor, ao afirmar, no prefácio, que um “legítimo livro de Organização e Métodos deve ser, indubitavelmente, baseado na trilogia do processo organizacional — lógica, tempos e movimentos — pois todo esforço produtivo deverá levar em conta estas exigências”.⁹

Respaldados em Dovey, Pfiffner e Lane, discordamos, *data venia*, da afirmativa feita pelo Prof. Nogueira de Faria, sem qualquer referência à dimensão estrutural.

De passagem, lembramos que Pfiffner e Lane, em seu livro *Manual de análise administrativa*, incluíram, no capítulo 3 (que trata do Estudo da organização), um questionário com 13 perguntas que permitem, à luz da escola clássica, a análise, para fins de revisão, da estrutura de uma organização social.¹⁰ Tendo sido o original norte-americano publicado antes de 1960, é evidente que, na época, ainda não estavam bastante difundidos os modernos conceitos sistêmico e contingencial, razão por que o livro se nos afigura, hoje, desatualizado.

Se restrições merecem os três livros no tocante aos aspectos referentes à análise estrutural, no tocante, porém, à parte de métodos, apresentam copiosa contribuição à análise administrativa.

Iniciaremos, também agora, nossa análise pelo livro de Leal da Rocha, ao qual continuaremos referindo-nos como livro B.

Inicialmente, afirmamos que o autor quebrou a correlação imediata que deve existir entre a representação gráfica de uma rotina de trabalho e a sua análise, ao separar, em capítulos distintos, esses dois aspectos.

Assim, o autor inseriu no capítulo 3, sobre gráficos (que inclui o desenho de organogramas), um subitem tratando especificamente de gráficos de fluxo ou de processo,¹¹ e somente no capítulo 9, sobre Estudo e análise do trabalho,¹² inclui uma etapa referente a fluxogramação, na qual insere as perguntas necessárias à análise do fluxo de trabalho.

O autor considerou a fluxogramação como uma quinta etapa de um processo analítico em que as quatro fases anteriores referem-se à análise da distribuição do trabalho, por meio do QDT.

Não nos parece prática recomendável tal abordagem, de vez que o estudo (e a representação gráfica) dos fluxos de trabalho constitui um instrumento analítico que pode, às vezes, complementar, mas não integra, em seqüência obrigatória, a análise da distribuição do trabalho.

Nossa experiência indica que, muitas vezes, é perfeitamente adequada a análise de uma rotina de trabalho sem ser precedida pela referente à distribuição do trabalho; é claro que se as duas puderem ser feitas, maior significado adquirirá a respectiva análise. Constituem, contudo, técnicas diferentes.

Os bons autores que conhecemos fazem sempre essa separação, a qual também foi adotada no *Manual de simplificação do trabalho* publicado pelo governo norte-americano em 1950 e já citado em outro trecho desta resenha.

⁹ Nogueira de Faria, A. *Organização e métodos*. op. cit. p. VII.

¹⁰ Pfiffner & Lane. *Manual de análise administrativa*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1963. p. 66-7.

¹¹ Leal da Rocha, Oswaldo. op. cit. p. 95-122.

¹² Id. *ibid.* p. 169 e seguintes.

Além disso, o autor, ao mostrar como se faz a análise de um fluxograma, relacionou as perguntas — o que, onde, quando, quem, como — omitindo a mais importante, que é: “Por quê?”

A pergunta é de tal importância na análise do fluxo de trabalho que alguns autores aconselham que todas as demais perguntas (quem, como, onde, quando) sejam orientadas pela indagação: “Por quê?”¹³

Tirante essa ressalva, os demais capítulos que tratam da análise do trabalho, formulários, arranjo físico (leiaute) estão bem estruturados, merecendo especial referência a inclusão do chamado Método dos Elos como uma técnica aconselhável nos estudos de leiaute.

Não podemos, contudo, deixar de expressar a nossa estranheza pelo fato de o autor terminar sua obra com capítulo sobre “Estudo dos tempos e movimentos”, cujo tema nos parece mais apropriado para ser um dos capítulos iniciais de um livro sobre O&M.

Em relação ao livro *A*, começaremos nossos comentários assinalando que os capítulos que tratam da análise administrativa (Parte III — Métodos e processos) abordam com minudências os diferentes temas — levantamento de dados, gráficos, formulários (regras de racionalização, controle, características físicas, texto etc.), leiaute, distribuição do trabalho, manuais de organização. Além disso, o autor acrescentou dois apêndices, bastante úteis ao estudioso de organização — um sobre descentralização e estrutura divisional (baseado na obra de Giscard d’Estaing, já citada nesta resenha) e outro sobre como elaborar um guia de competência para a empresa.

Quanto ao terceiro livro, que chamaremos de *C*, trata-se de um trabalho produzido por antigo e conceituado professor da disciplina de O&M, e que revela, sobretudo, uma grande preocupação didática na apresentação dos diferentes tópicos.

Como já se disse, neste livro nada há a respeito da análise das estruturas formais; é, pois, um livro sobre métodos, embora o autor tenha deixado de incluir um capítulo sobre formulários, o que, em nossa opinião, prejudicou o seu conteúdo, de vez que não se pode aceitar, como completa, a análise de rotinas que não inclua a dos formulários utilizados.

O livro *C* coloca corretamente (ao contrário do que ocorreu com o livro de Leal da Rocha), o estudo dos movimentos e tempos logo no início do seu livro (capítulo 3), antes de abordar, nos capítulos subsequentes, e com o devido detalhe, o exame dos temas ligados à racionalização e simplificação do trabalho.

No tocante à simplificação do trabalho, merece especial destaque o questionário elaborado pelo autor, contendo 30 perguntas¹⁴ para identificação de pontos críticos na análise da seqüência do trabalho.

Muito bom também nos pareceu o capítulo referente aos centros de produção, particularmente no que diz respeito à análise da distribuição do espaço por meio dos chamados fluxolocalgramas. Neste capítulo, o Método dos Elos é minudentemente explicado.

¹³ Os estudiosos da administração norte-americana estão bem a par do fato de que Mac-Namara adquiriu merecida fama como eficiente secretário de Defesa dos EUA, por perguntar sempre “por que” aos seus subordinados (civis ou militares) e exigir deles respostas precisas, objetivas e documentadas.

¹⁴ Nogueira de Faria, A. op. cit. p. 86-7.

O livro *C* apresenta uma característica interessante, que consiste na inserção ao final de cada capítulo, de uma série de tópicos para serem discutidos e solucionados, os quais ensejam ao leitor uma revisão ordenada dos conceitos abordados.

Em resumo: dos três livros analisados pode-se afirmar que o de A. Nogueira de Faria é o de melhor nível didático; o de Luiz Oswaldo Leal da Rocha é o único que, embora sem a necessária profundidade, abarca tanto a parte referente à análise das estruturas formais quanto a referente a métodos. Além disso, de sua leitura, ficou-nos a impressão de livro escrito por técnico que ainda não adquiriu a dosagem mínima de experiência prática, do que resultou um trabalho um tanto desestruturado. Quanto ao livro de Antonio Cury, além de apresentar bom desenvolvimento no tocante a métodos, revelou, por outro lado, estar o seu autor a par dos recentes enfoques sobre teoria geral das organizações.

Os três livros resenhados se complementam, até certo ponto, e no seu conjunto permitem aos seus leitores uma visão bastante objetiva da área de O&M.

**Reembolso Postal:
uma livraria em cada cidade**

prático, rápido, seguro