

Relações de Organização

EDGAR W. SMITH
(Tradução de J. Veiga)

A GENERAL Motors Export Division, ramo da General Motors Corporation, é organizada segundo um plano de administração e especialização funcional que envolve a aplicação do velho princípio de linha e estado-maior a tôdas as fases do trabalho. A aplicação desse princípio, que é a nota dominante de nossa filosofia de organização, tornou-se inevitável com o reconhecimento das possibilidades de ampliação, diversidade e extensão das atividades da Export Division. O princípio recomenda-se especialmente às nossas necessidades e, como verificamos, é indispensável ao seu desempenho.

A aplicação satisfatória do princípio de linha e estado-maior a nossos processos de trabalho e a nossa estrutura organizacional requer naturalmente a perfeita compreensão do princípio e o desejo de cumpri-lo. Compreensão perfeita, liberdade de prática e o desejo de cumprir o princípio estabelecido são requisitos que se equivalem. O objetivo desta exposição é antes de tudo esclarecer, na medida do possível, a significação do próprio princípio. O trabalho de executá-lo toca a nós em New York e a nossas filiais no estrangeiro.

Os termos *linha* e *estado-maior* foram tomados à linguagem militar. Um oficial de linha desempenha, mais freqüentemente, operações no teatro de guerra e também num edifício afastado na zona onde estiverem situados os quartéis-generais. E as operações que êle desempenha compreendem tanto pensamento como ação. O capitão de um regimento de infantaria, na França, durante a guerra, era evidentemente um oficial de linha. Também o era o comandante de seu regimento, o comandante do corpo de exército e o comandante das Forças Expedicionárias Americanas e — coisa ainda não amplamente reconhecida — também o foi, de fato, o General Peyton C. March, Chefe do Estado-Maior do Exército dos Estado Unidos, cujo quartel-general estava situado na retaguarda, aqui em Washington.

Todos êsses oficiais pensavam e agiam no sentido de executar trabalhos e exercer autoridade direta. Mas o fato de serem obrigados a pensar não afeta a sua situação de oficiais de linha.

E' provável que a confusão que impede a perfeita compreensão do sistema de linha e estado-maior decorra do fato de ser o planejamento — no sentido de pensamento propulsor — de certo modo considerado função exclusivamente de estado-maior. O fato é que um oficial de estado-maior presta assistência a seu superior de linha

na fase de pensamento e planejamento. No exército o oficial de Estado-Maior está ligado ao chefe de Estado-Maior a fim de auxiliá-lo no desenvolvimento da estratégia e no fornecimento de materiais, atividades que permitem aos oficiais de linha, inclusive o próprio chefe de Estado-Maior, continuar o desempenho de suas funções. O recurso de um Estado-Maior não é utilizado apenas por um oficial. O comandante de um exército tem o seu Estado-Maior, o comandante de divisão tem o seu, e nas unidades menores, até a companhia inclusive, há funções de estado-maior a serem desempenhadas.

Na General Motors o estado-maior do Administrador-Geral são os Administradores de Departamento. Também êsses Administradores de Departamento dispõem de certos assistentes que servem freqüentemente como funcionários de estado-maior. Os diretores regionais têm o seu estado-maior e no caso dos diretores administradores os funcionários imediatamente responsáveis pelas atividades de linha, em cada um dos menores núcleos, funcionam como estado-maior tôda vez que exercem funções consultivas ou de assessoramento.

Note-se a êsse respeito que ninguém na organização — com exceção do presidente — exerce funções só de linha ou só de estado-maior em seu trabalho quotidiano. Funcionários de estado-maior executam funções de linha na administração de seus departamentos e um funcionário tipicamente de linha como é o Administrador-Geral exerce função de estado-maior em seus contatos de consulta e aconselhamento com o presidente. As funções do presidente são puramente de linha.

A maneira mais fácil de explicar a diferença entre as funções de linha e estado-maior será dizer que, se o administrador de uma organização tivesse tempo e capacidade suficientes para estudar detalhadamente e familiarizar-se com tôdas as fases do trabalho pelo qual é responsável, êle não teria necessidade de um estado-maior. Conseqüentemente, uma organização de estado-maior pode ser considerada um grupo de homens que, por determinação do chefe administrativo, estudam e analisam problemas e aplicam princípios a fim de que o chefe administrativo tenha a seu alcance fatos e opiniões que lhe permitam julgar e tomar providências. Um estado-maior é um instrumento a que se deve recorrer, que constitui uma espécie de apoio. E' essa aliás a origem da palavra em inglês.

Antes de aplicarmos o conceito de linha e estado-maior à nossa organização, convém considerarmos primeiro as "obrigações operantes" de nossa Divisão, que são aliás as mesmas de qualquer empresa industrial. Essas "obrigações operantes" são inerentes a qualquer administração, e, em nosso caso, existem originariamente com o presidente. O presidente as delega ao administrador-geral para efeito de execução. Numa organização da extensão e complexidade da *Export Division* é necessário que o administrador-geral por sua vez delegue grande parte de sua responsabilidade e autoridade a seus subordinados para que os objetivos que se têm em vista sejam atingidos. A esse respeito é importante observar que as "obrigações operantes" da *Export Division* não têm semelhança perfeita com o princípio de linha e estado-maior propriamente dito. O princípio de linha e estado-maior é apenas o meio a que o administrador-geral inevitavelmente recorre para garantir o desempenho satisfatório de suas "obrigações operantes", dada a sua incapacidade para desempenhá-las pessoalmente. As "obrigações operantes" de administração são classificadas em três fases: planejamento, administração ou execução, e controle dos resultados.

O princípio de linha e estado-maior permite, ou melhor, obriga o administrador-geral a delegar grande parte de sua responsabilidade e autoridade administrativa a seus funcionários de linha nas respectivas áreas de jurisdição. Permite-lhe, também, delegar grande parte da responsabilidade pelo planejamento e controle de resultados aos funcionários de estado-maior que trabalham na sede em New York.

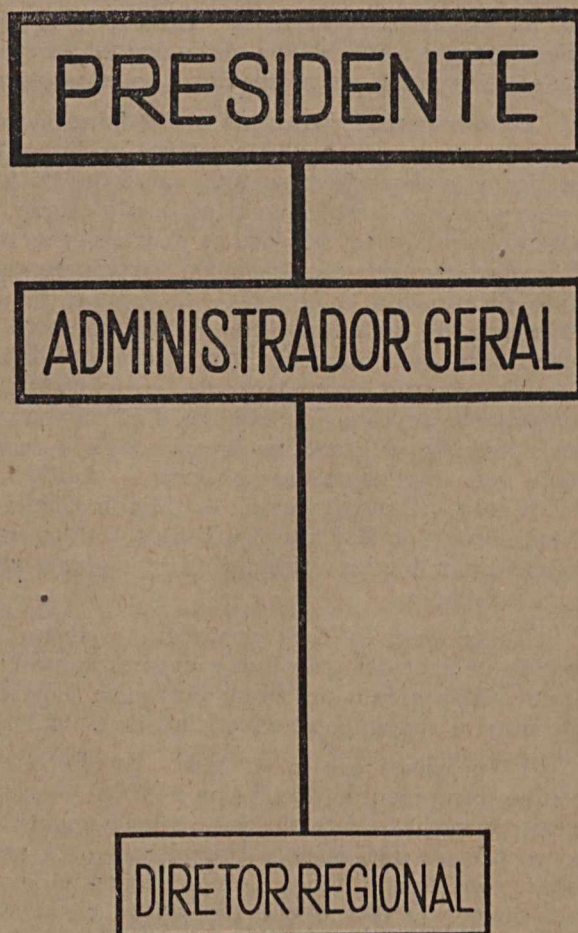
A autoridade e a responsabilidade que se projetam até os funcionários de linha nas áreas regionais referem-se a todas as funções operacionais num território restrito e definido. A responsabilidade delegada aos funcionários de estado-maior, em New York, referem-se a uma função única de operação em todos os territórios.

Para fins de concatenação lógica vamos tratar primeiro da obrigação de administração. As atividades quotidianas da *Export Division*, como de qualquer organização, não podem parar. É preciso vender automóveis e prestar-lhes assistência; é preciso recrutar e preparar trabalhadores; é preciso levar material às fábricas, às linhas de montagem e às agências. Há mil e uma providências a serem tomadas dia a dia e hora a hora. Ninguém pode fazer tudo isso sozinho, e ninguém pode nem mesmo fiscalizar a execução de tudo isso sozinho. As limitações de tempo, distância e capacidade humana determinam esses fatos elementares. As vinte e oito unidades executantes da *Export Division* no mundo inteiro não poderiam ser administradas diretamente por uma pessoa só, mesmo que estivessem reunidas dentro das fronteiras de um só estado. A confusão resultante dos contatos com um número assim tão grande de pontos de operação seria evidentemente conside-

rável, e os problemas muito complexos para permitir um regime satisfatório. Nessas circunstâncias seria natural agrupar as unidades individuais em subgrupos maiores e menos numerosos e colocar na chefia de cada um uma pessoa a quem o administrador-geral atribuisse a responsabilidade e delegasse a autoridade necessária à direção e administração eficientes.

As unidades operantes da *Export Division* não estão localizadas num único estado; estão espalhadas por todo o globo. O fato de estarem elas afastadas umas das outras e da matriz em New York dá mais destaque às necessidades já citadas. É, pois, por isso — e por ser desejável simplificar a estrutura da organização, em vez de complicá-la — que foi criada a função de diretor regional.

Assim, damos o primeiro passo na definição do organograma. O presidente delegou sua autoridade e sua responsabilidade de linha ao administrador-geral; por sua vez o administrador-geral delega aos diretores regionais — em número de seis no mundo inteiro — sua autoridade e responsabilidade de linha, uma vez que grande parte de sua "obrigação operante" refere-se a administração; cada diretor regional recebe esta autoridade e responsabilidade para o território que lhe compete e aplica-as nas atividades de administração, vendas, finanças, fabricação, abastecimento e outras que venham a ser definidas. (Organograma I).



Vejamos agora as outras "obrigações operantes", a saber planejamento e controle de resultados. Pelo mesmo raciocínio que mostra a impossibilidade de administração direta de todos os territórios por um centro único, resulta evidente que o planejamento, a coordenação e a verificação dos resultados sob os vários aspectos primaciais especializados de vendas, finanças, fabricação e fornecimento é igualmente uma impossibilidade. Nessas circunstâncias o administrador-geral acha expedito e necessário distribuir a responsabilidade pela execução da maior parte do trabalho a várias pessoas, ficando cada uma encarregada de assisti-lo e aconselhá-lo no setor que lhe diz respeito. As funções de vendas, finanças, fabricação e abastecimento são simplesmente divisões lógicas e convenientes de especialização. A própria palavra "função" não tem nenhuma significação particular de organização, além de seu sentido de atividade especializada. A própria administração é uma função. Publicidade, assistência mecânica e controle de material são funções subordinadas a outras funções para facilidade de classificação e direção. Assim, ao desempenhar sua "obrigação operante" de planejamento, na parte em que ela se aplica às atividades relacionadas com a venda,

o administrador-geral conta com o administrador-geral de vendas para consultas e aconselhamento. E conta também com o administrador-geral de fabricação para o planejamento, que está ligado à função de fabricação. E conta ainda com cada um dos dois funcionários citados para auxílio e aconselhamento em assuntos relevantes pertinentes ao controle de resultados. Todavia, por mais que ele a delegue, a responsabilidade pelo planejamento e controle de resultados, como no caso da responsabilidade pela administração, cabem essencialmente ao administrador-geral. No caso da administração ele delegou responsabilidade e autoridade a vários diretores regionais a ele subordinados; da mesma forma, no caso do planejamento e controle de resultados ele delegou responsabilidades a vários funcionários de estado-maior que também lhe são subordinados.

Agora já podemos portanto mostrar no organograma o aparecimento dos quatro chefes principais sediados em New York que exercem funções de estado-maior e um ou mais funcionários outros também de estado-maior a quem o administrador-geral recorre quando precisa de auxílio. O organograma II mostra essas relações desde o diretor regional até o presidente.



Vemos então que um funcionário tipicamente de linha, o administrador-geral, é responsável pelas três principais "obrigações operantes" de planejamento, administração e controle de resultados. O planejamento e o controle de resultados, em grande parte, ele os delega em base funcional a seu estado-maior funcional, a saber, os Chefes dos quatro departamentos de venda, finanças, fabricação e abastecimento. A obrigação de administração ele a delega em escala maior ainda, inclusive responsabilidade e autoridade, a seus funcionários de linha nos locais de operação, ou sejam os diretores regionais. O diretor regional é, de certo modo, um administrador regional territorial que desempenha suas atividades no local de operação.

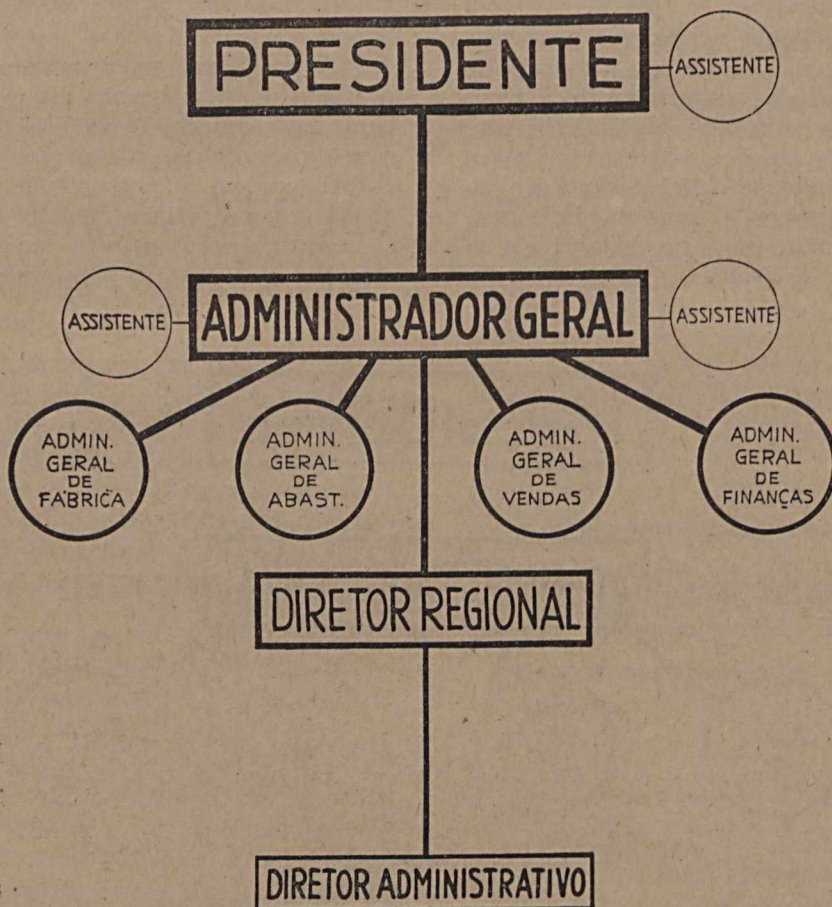
O valor do trabalho do diretor regional está na projeção imediata da autoridade à esfera real das operações de linha. O que define a natureza de seu trabalho é simplesmente o fato de que ele deve fazer no setor que lhe foi designado aquilo que o administrador-geral faria se pudesse estar em todas as regiões ao mesmo tempo. Isso nos leva a mais um degrau no traçado de nosso organograma.

O diretor regional, que, por sua vez, também é executante de linha, leva ao território que lhe foi designado as mesmas "obrigações operantes" de planejamento, administração e controle de resultados em todas as suas fases funcionais, inclu-

sive administração, venda, finança, fabricação e abastecimento. Naturalmente êle é responsável diretamente perante o administrador-geral em New York pelo desempenho satisfatório dessas obrigações e recebe diretamente dêle sua autoridade. O mesmo não se verifica entre êle e os estados-maiores sediados em New York, no que toca ao desempenho de suas atribuições. O diretor regional que foi encarregado de um subgrupo de unidades operantes trata-as exatamente do mesmo modo que o administrador-geral o trata. Há a mesma necessidade — se bem que em grau menor — de delegação de autoridade e responsabilidade ao plano que se acha imediatamente abaixo.

A mesma necessidade reclama a criação de uma administração mais imediata dos detalhes e maior especialização do planejamento; e há a mesma oportunidade e a mesma lógica no que toca à utilização do princípio operante de linha e estado-maior na consecução desses objetivos.

Da mesma forma que o administrador-geral delegou ao diretor regional, êsse delega a cada um de seus diretores administrativos a responsabilidade e autoridade pela administração de cada uma das unidades operantes que compõem a sua região, ainda sob todos os aspectos funcionais de administração, venda, finança, fabricação e abastecimento. Vejamos no organograma III os acréscimos resultantes dessa última exposição.

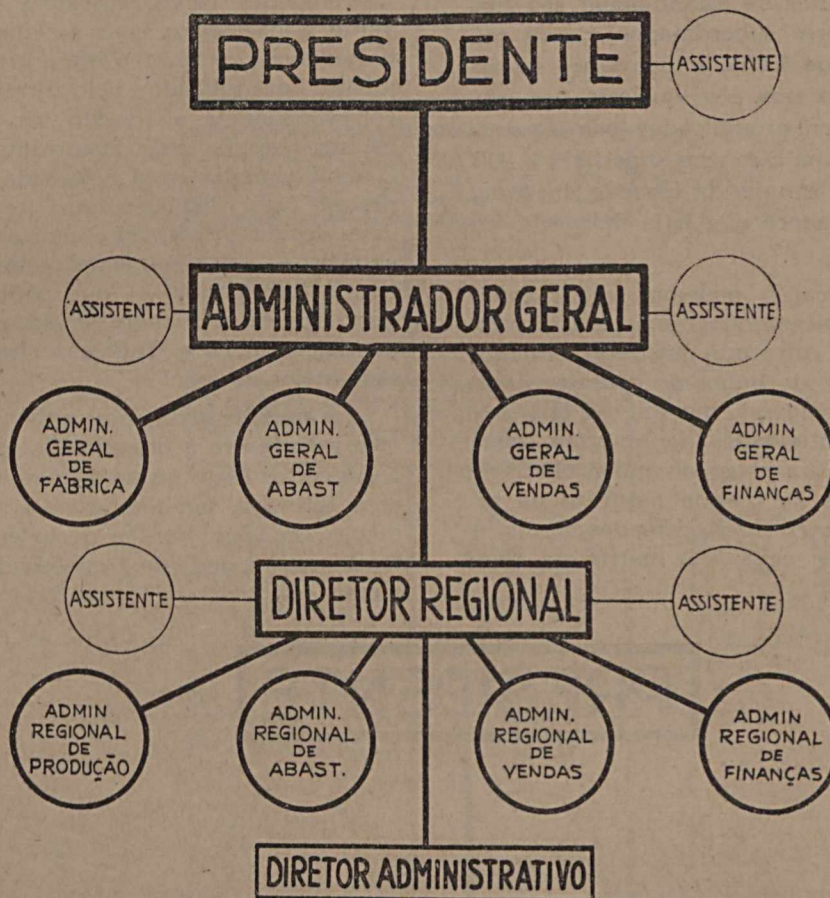


Como aconteceu com o administrador-geral o diretor regional delega aos funcionários de estado-maior, que êle nomeou, a responsabilidade de assisti-lo convenientemente no desempenho de suas "obrigações operantes" de planejamento e controle de resultados em seu território: ao administrador regional de vendas delega as fases de venda e aos administradores regionais de finanças e abastecimento as funções respectivas. Êle pode contar também com um ou mais funcionários de estado-maior, cujo trabalho não se acha funcionalizado. O assistente do diretor regional é tipicamente um desses funcionários. Nosso organograma assumiu agora proporções maiores com a introdução de elementos de estado-maior no âmbito regional da organização.

Na terceira e última camada da organização encontramos o diretor administrativo exercendo em sua respectiva fábrica como executante de linha as mesmas obrigações operantes de planejamento, administração e controle de resultados. A maneira pela qual êle desempenha essas obrigações é semelhante à maneira pela qual o administrador-geral e o diretor regional desempenharam as suas. Autoridade e responsabilidade são novamente e necessariamente delegadas a certos funcionários outros da organização que estejam mais próximos do local e das várias responsabilidades funcionais do que o diretor administrativo. *Mas há uma diferença importante nesse nível da organização.*

Na última camada da organização, no teatro mesmo da guerra, por assim dizer, o diretor administrativo acha possível e conveniente delegar a seus chefes de departamentos não somente a responsabilidade pelo planejamento e controle de resultados, mas ainda a autoridade para o exercício real dessas obrigações e ainda a autoridade para a administração de cada uma das respectivas funções. Por conseguinte os chefes funcionais de de-

partamentos nas fábricas são funcionários de linha, o que não acontece com os chefes funcionais de departamentos na região e em New York. É verdade que eles exercem funções de estado-maior quando consultam com o diretor administrativo, mas são essencialmente funcionários de linha. O estado-maior do diretor administrativo é composto de um ou mais assistentes. Podemos então traçar o gráfico da organização nesta fase. (IV).



Antes, porém, de entrarmos na discussão das linhas de contato existentes na estrutura organizacional será interessante passarmos em revista alguns dos fatores essenciais das funções de linha e estado-maior representadas no organograma e também a definição que foi dada a essas funções. Dissemos anteriormente que, com exceção do presidente, nenhum outro funcionário é puramente linha ou puramente estado-maior no desempenho de suas atividades quotidianas. Isso é verdade, mas não diminui a conveniência de se identificar um executante na estrutura da organização com funções seja essencialmente de linha seja essencialmente de estado-maior. Aliás é preciso que se faça assim, para uma perfeita compreensão da organização. O administrador-geral de abastecimentos, por exemplo, é essencialmente funcionário de estado-maior no lugar que ocupa na estrutura da organização — isso a despeito de desempenhar êle, pessoalmente ou por intermédio de seus assistentes, funções evidentemente de linha como transporte de mercadoria e administração de pessoal. É claro que nesses casos êle está agindo como fun-

cionário de linha com respeito a seus subordinados.

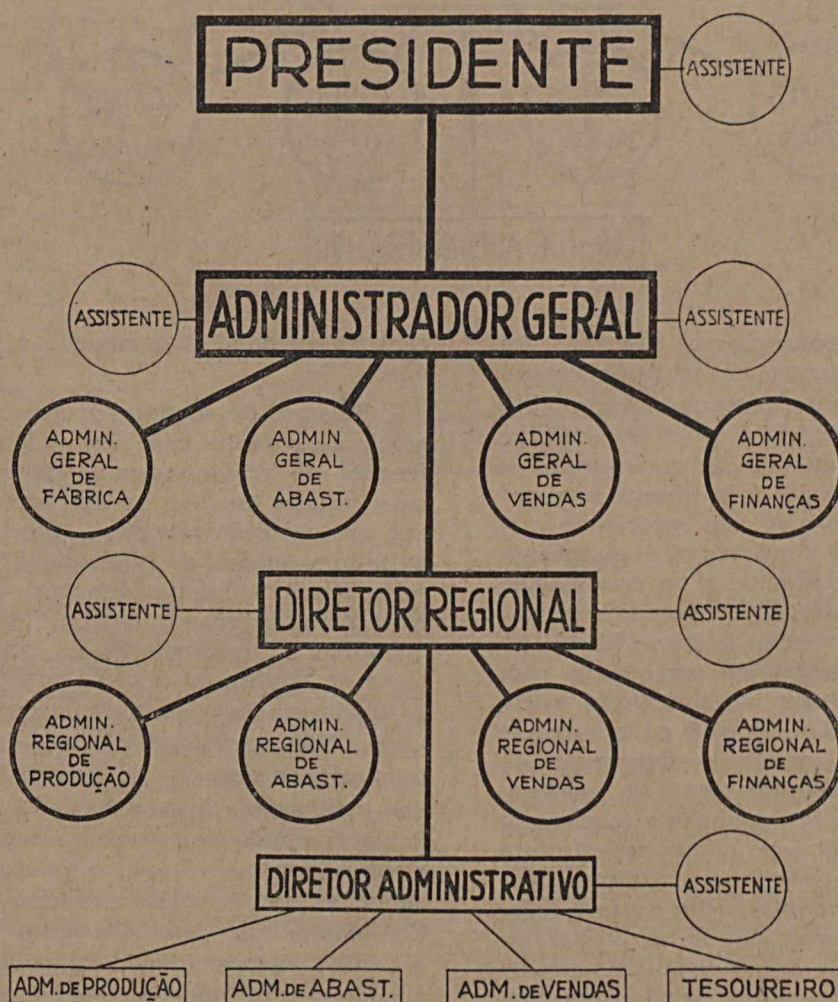
Falamos do sentido em que o administrador-geral, em consulta com o presidente, desempenha funções de estado-maior, e devemos reconhecer como típicas também as funções de estado-maior que um chefe de fábrica — funcionário de linha na última camada da organização — quando consulta com o administrador-geral de finanças em New York, ou quando auxilia o seu diretor administrativo na coordenação do controle de resultados na fábrica, ou quando toma parte numa reunião da comissão de controle de material da fábrica. Não convém dizer que, devido ao entrelaçamento necessário de atividades, a definição das atribuições de um funcionário como sendo linha ou estado-maior seja impossível, porque na estrutura da organização é possível e necessário definir as características essenciais de cada cargo. Considerado do ponto de vista de organização não há a menor dificuldade em saber se determinado cargo é linha ou estado-maior.

Convém observar a esse respeito que um funcionário de estado-maior dá encargos de linha a seus subordinados mas não pode fazer o mesmo com o pessoal da camada que fica abaixo dele na organização. Essa é a diferença essencial. Noutras palavras, um funcionário de linha exerce autoridade sobre toda a organização que está abaixo dele, enquanto que a influência exercida pelo funcionário de estado-maior fora de seu departamento imediato decorre de uma "autoridade de idéias". Os funcionários de estado-maior são funcionalmente consultores subordinados a seus respectivos superiores de linha, e quaisquer instruções diretas de linha que eles queiram ver executadas só podem ser promulgadas por intermédio de contatos de linha com seus superiores e dessem aos funcionários de linha da camada imediatamente abaixo — a menos que haja delegação especial.

Com essa explicação podemos agora continuar o exame de nosso organograma para mostrarmos de que modo a estrutura que representamos é articulada por meio de linhas de contato e comunicação; noutras palavras, mostrar de que modo a execução das atividades da empresa passa da organização de linha e estado-maior em New York às organizações da mesma natureza na região e finalmente nas últimas camadas locais, e inversamente dessas à região e à matriz em New York.

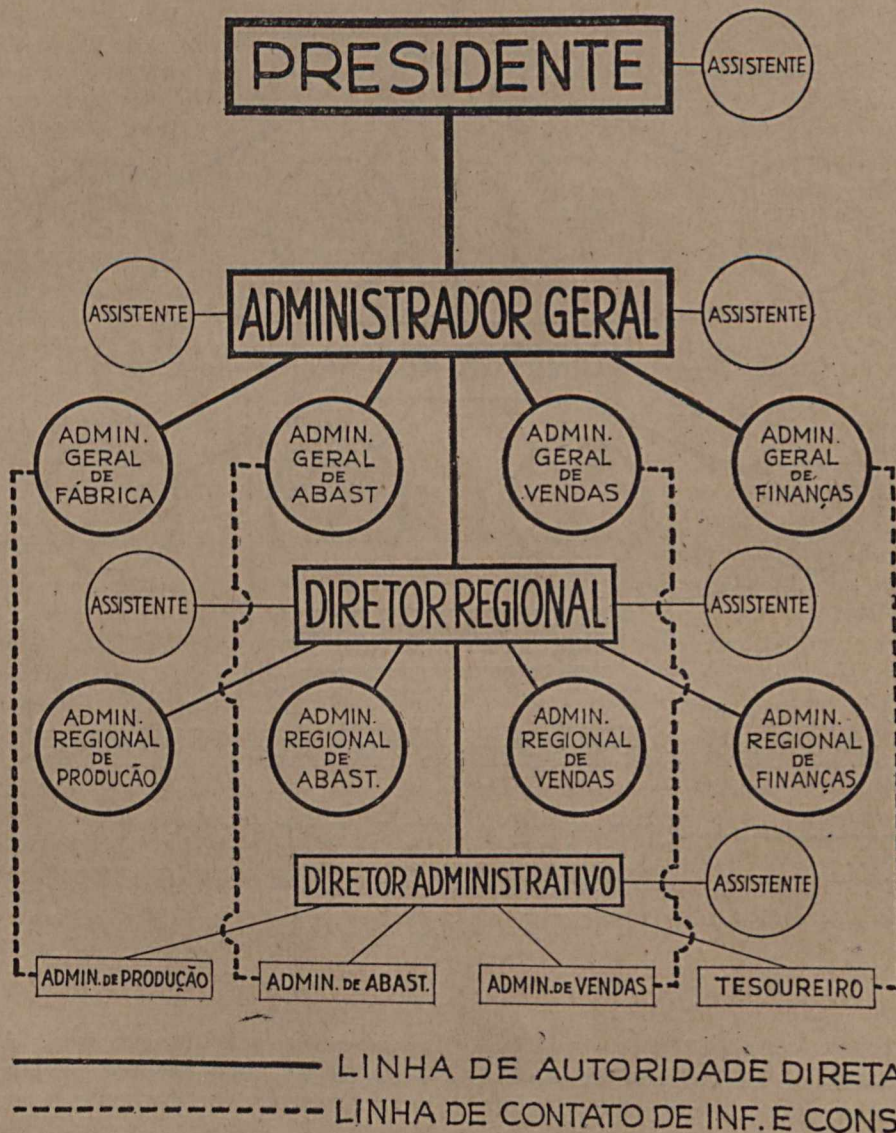
De acordo com a estrutura representada no organograma V o único contato para a administração do negócio e transmissão de ordens e instruções entre a matriz e a região é o que existe entre o administrador-geral e o diretor regional. Daí decorre que todo plano e proposta tem que passar pelo administrador-geral. É evidente pois que o volume de material que passa pela sua mesa é imenso e não pode ser despachado por uma pessoa só. Pedidos de informação feitos pelas unidades locais, sugestões de natureza relevante, e discussões mais ou menos detalhadas de providências propostas estão chegando constantemente, encaminhadas pelo diretor regional. Toda correspondência e contato são importantes, mas há uns que são mais importantes do que outros. O administrador-geral é forçado a concluir que é preciso fazer distinção entre os assuntos que ele deve decidir diretamente com o diretor regional e aqueles — principalmente os de natureza consultiva e informativa — que podem ou devem ser decididos entre o chefe de departamento de estado-maior em New York e o chefe regional de estado-maior no local.

A mesma situação se aplica em todos os seus elementos entre a organização regional na fábrica, e em certos casos, principalmente aqueles de natureza rotineira, também entre o chefe de departamento em New York e o chefe do departamento local correspondente, quebrando assim o isolamento regional. (VI).



Assim sendo aparece em nosso organograma uma linha de "contato de informação e consulta" que passa entre cada chefe de departamento, divisão e seção e o departamento, divisão e seção correspondentes na outra camada da organização. Para fins de simplificação e pronta identificação essas linhas de contato de informação e consulta só aparecem em nosso organograma entre os chefes

de departamento. As quatro linhas verticais não passam apenas entre chefes de departamentos mas também entre os chefes de divisão e seção. Essas linhas de contato de informação e consulta foram introduzidas em nossa estrutura a fim de facilitar o fluxo do trabalho e limitar os contatos administrativos diretos aos assuntos que justifiquem atenção administrativa.

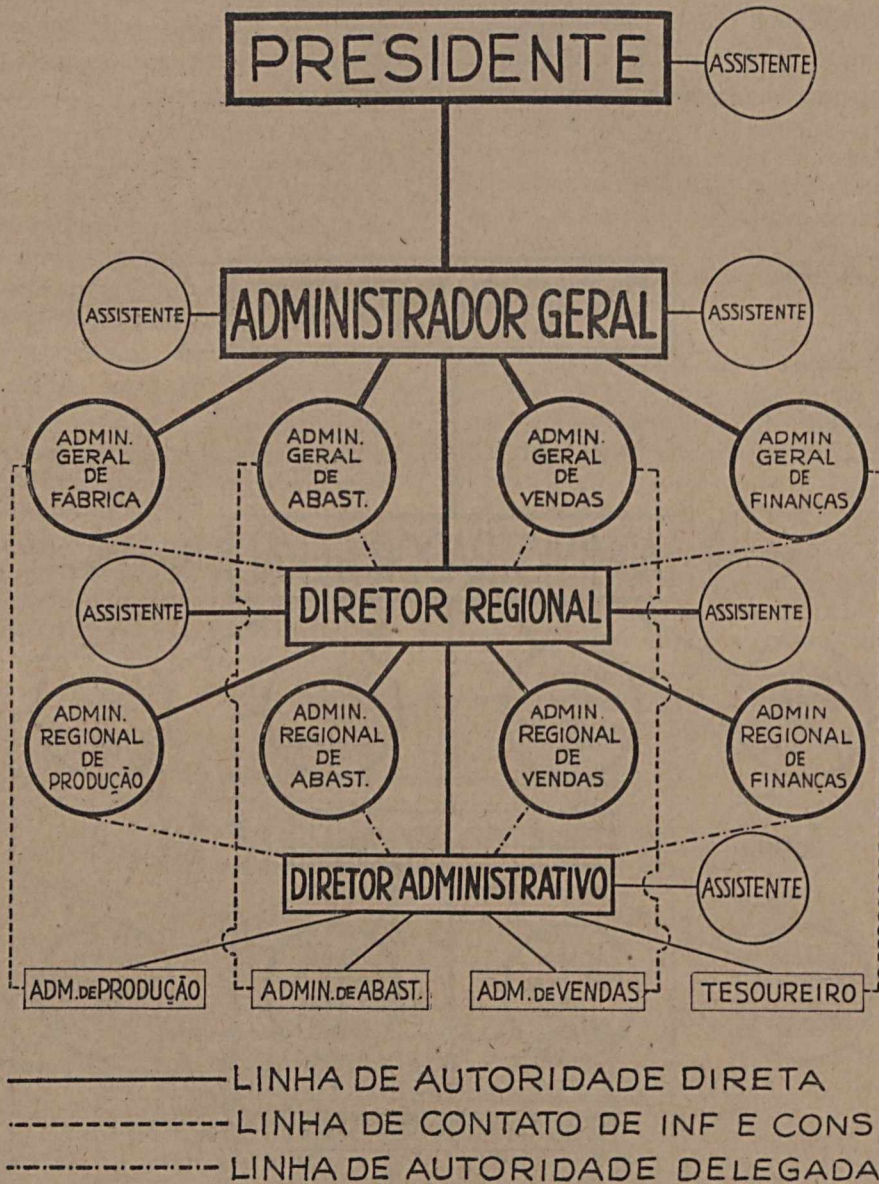


Com efeito criou-se na estrutura um conceito de três camadas horizontais ou grupos físicos — matriz, regiões e fábricas — ligadas por uma linha vertical de autoridade e responsabilidade e reforçadas por quatro linhas verticais correspondentes às quatro funções principais. Em suma, uma organização de linha quanto à execução e de estado-maior quanto a idéias.

Antes de podermos considerar completo o nosso organograma precisamos acrescentar outra linha de contato. E' a linha de autoridade delegada — seria melhor dizer autoridade especialmente delegada, uma vez que a autoridade direta de linha só existe por delegação — que vai dos chefes estado-maior sediados em New York ao diretor regional, e dos chefes estado-maior regio-

nais ao diretor administrativo. Para poder existir essa autoridade delegada requer estipulação específica e só é exercida excepcionalmente e em oca-

sões especiais. Mas como não deixa de ser uma linha de contato o nosso organograma não podia deixar de incluí-la. (VII).



Procuramos definir especificamente os três tipos de contatos e relações existentes entre as várias camadas de nossa organização. Eles compreendem: primeiro, linhas de autoridade direta; segundo, linhas de contato de informação e consulta; e terceiro, linhas de autoridade delegada. O bom funcionamento quotidiano de nossa organização requer boa dose de bom senso e discernimento no exercício desses contatos.

Até agora limitamo-nos a expor a filosofia que orientou a criação de uma empresa de exportação e o estabelecimento dos contatos que permitem o funcionamento adequado da organização. Tratamos até agora da organização no papel. Mas a conduta adequada de nossos negócios — como de qualquer espécie de negócio — re-

quer muito mais do que isso. A estrutura que erigimos só pode assumir realidade e tornar-se entidade produtiva mediante o seu uso inteligente e efetivo. Os conceitos envolvidos numa organização como a nossa precisam ser compreendidos e praticados. Cada indivíduo precisa compreender e aceitar não só a sua autoridade e responsabilidades como também a autoridade e as responsabilidades daqueles com quem entrar em contato. Para a eficiência dos negócios as decorrências da subordinação e disciplina precisam ser respeitadas rigidamente. Vemos pois que o uso do instrumento que temos em mãos depende primeiro da compreensão dos princípios; em segundo lugar da posse dos meios que nos permitam marchar com êsses princípios — um produto razoável, capital suficiente, instalações adequadas e pessoal expe-

riente; e em terceiro lugar da capacidade de adesão aos princípios, de respeito a sua letra e a seu espírito.

A fim de melhor apreciarmos esse ponto de vista vamos expor resumidamente quatro princípios cardiais que acompanham a compreensão das relações entre linha e estado-maior e o lugar de uma e outra função em nossa empresa. Esses princípios podem ser assim resumidos:

1. Linha e estado-maior são responsáveis conjuntamente pelos resultados.

2. O funcionário de linha desobriga-se de sua responsabilidade mediante ação direta. O funcionário de estado-maior desobriga-se da sua prestando informações ao funcionário de linha e aconselhando-o, sem se preocupar com o crédito pessoal pelos resultados obtidos.

3. Embora certos executivos de estado-maior tenham responsabilidades que digam respeito a fases da administração interna do trabalho, isso não lhes dá autoridade direta sobre elementos de linha da camada inferior da organização, nem alivia seus superiores de linha da responsabilidade básica pelos resultados do trabalho.

4. A linha reconhece a finalidade e o valor do estado-maior e recorre a êle para receber assistência e conselhos. Mas para isso é preciso que o estado-maior crie para si uma "autoridade de idéias" e conquiste e justifique, pela competência e pelo tato, a confiança da linha.

Para resumir esta exposição, podemos fazer as seguintes perguntas toda vez que olhamos uma organização: Existe um plano de organização? E' esse plano compreensível? Estaremos preparados para trabalhar com êle, e estaremos dispostos a trabalhar com êle? No caso em vista existe um plano de organização. O gráfico que ideamos exprime-o sob forma puramente convencional, mas essa concepção é necessária como ponto de partida. Em segundo lugar esse plano de organização envolve

uma estrutura e uma série de contatos concebidos de acôrdo com o princípio de linha e estado-maior segundo o qual a administração é responsável pelas três "obrigações operantes" de planejamento, administração e contrôle de resultados; princípio segundo o qual grande parte da responsabilidade e da autoridade pela administração em todos os seus aspectos funcionais é delegada territorialmente aos executivos de linha; e plano segundo o qual grande parte da responsabilidade pelo planejamento e contrôle de resultados é delegada funcionalmente por todos os territórios aos subordinados imediatos de estado-maior. E em terceiro lugar penso que temos em nossa organização — e é importante que isso aconteça em qualquer organização — o desejo de trabalhar de acôrdo com os princípios de uma organização do tipo linha e estado-maior. Esse resultado pode ser obtido arbitrariamente com o exercício da vigilância e da disciplina, mas melhor será conseguido mediante a aceitação voluntária do compromisso de respeitar aquilo que é reconhecido como conveniente; é o que o exército chama de "doutrinação".

Voltando então ao postulado que fixamos no início desta exposição podemos dizer que o princípio linha e estado-maior é o meio inevitável a que o administrador-geral de qualquer organização recorre a fim de garantir o desempenho satisfatório de suas "obrigações operantes", dada a sua impossibilidade de desempenhá-las pessoalmente. E' aliás o meio inevitável pelo qual os seres humanos são levados naturalmente a fim de executarem uma tarefa rápida e satisfatoriamente. E' o único meio que dá resultados satisfatórios, conforme descobrimos por experiência. Dar-lhe um nome diferente, ou não reconhecê-lo, resultaria da mesma forma numa orientação automática, um tanto confusa talvez, no sentido das mesmas teorias e práticas que o sistema envolve. Se o princípio não tivesse sido escolhido deliberadamente acabaríamos chegando a êle empiricamente.

* *

Os Planos econômicos que não são baseados num correspondente plano financeiro não passam, em noventa por cento dos casos, de mera literatura. E quando se tenta executar o plano com meios insuficientes e improvisados, talvez seja o pior pois conduz, via de regra, a sérias perturbações financeiras e monetárias, enfraquecendo, no fim de contas, em vez de reforçar a economia do país. Tais fatos, que já se evidenciaram no planejamento de pré-guerra e também nos numerosos planos elaborados durante e imediatamente após a conflagração, determinaram aos organizadores do Plano SALTE que examinassem, antes de mais nada, as possibilidades e as necessidades financeiras de um amplo plano econômico para o Brasil. Insistimos na seqüência das palavras: as possibilidades estão em primeiro lugar, antes das necessidades, tendo em vista ficar dentro dos limites da realidade e não se perder no infinito dos sonhos e fantasias.

— Richard Lewinsohn — Conferência — 1949.

* *

"As resoluções da administração de impostos internos têm força executiva, mas esse feito só se estende às resoluções inapeláveis ou que não tenham caráter penal". — (RAFAEL BIELZA — *Direito Administrativo*, pág. 768).