

ADMINISTRAÇÃO GERAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO ASSISTENTE DE ADMINISTRAÇÃO OTHON SERVULO DE VASCONCELOS

ORGANIZAÇÃO

Princípios de organização

Livro de JAMES D. MOONEY e ALAN C. REILEY
(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(continuação)

XXII

OS PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS DA MODERNA INDÚSTRIA

OS princípios de organização regulam toda a ordem social e também as operações internas do Estado e das entidades privadas. Nos governos constitucionais, porém, a cooperação entre as diversas unidades relativamente independentes é um elemento necessário que, até agora, não mereceu muita atenção. Conseqüentemente, os desvios dos princípios de ordem ocorreram mais freqüentemente nesse setor. A relação dos grupos com a sociedade em geral é determinada pela lei; mas os contatos desses grupos uns com os outros não estão perfeitamente definidos.

A fim de determinar suas relações é preciso voltar ao tema do interesse comum da sociedade. Este, conforme já se definiu, é o de proteção ou, como se afirma muito freqüentemente, o de bem-estar do cidadão. Do ponto de vista econômico, esta definição de interesse comum é muito geral e, além disso, objeto de muitas interpretações contraditórias. A definição deve ser economicamente específica, comum para todos os cidadãos e representativa de seu bem-estar econômico.

A resposta é encontrada na necessidade de consumo que é imperativa, universal e contínua. Todos os grupos econômicos ou que tenham objetivos econômicos estão ligados entre si por essa necessidade comum. O tratamento dos problemas externos da indústria está baseado na relação da organização industrial com esse interesse comum. Do ponto de vista econômico, todos estão no mesmo barco porque estão intimamente ligados por esse fator. Todos sofrem as conseqüências quando o consumidor não está em condições para utilizar seu poder de consumo.

Há dez anos que o parque industrial americano trabalha com um aproveitamento de capacidade de produção que está, proporcionalmente, muito longe de ser integral. Já vai longe o tempo em que os escritórios e fábricas, as fazendas e lojas em todos os quadrantes da terra lançavam o

entusiástico reclamo de atividade útil contínua. A despeito dos gastos governamentais, de suas atividades de fomento, de reajustamentos e financiamentos da produção agrícola; de seu planejamento econômico e de outras medidas; da riqueza potencial, das grandes ofertas de capital disponível, de pesquisas, mão-de-obra inteligente e abundante e de um grande mercado, ainda tateamos à procura do caminho certo que nos indicará a melhor maneira de pôr tudo isto em ação. Na verdade, a extensão das operações governamentais, as atividades das instituições sociais, a complexidade dos requisitos consubstanciados nos regulamentos, nas leis e o crescente impôsto sobre a renda destinado a custear o governo, tiveram, como conseqüência, o aumento dos encargos que pesam sobre a indústria, sem oferecer, contudo, uma solução ou mesmo uma indicação segura da direção que se deve tomar para encontrar uma solução.

Os problemas da indústria já não são mais os de organização interna, produção e distribuição como eram no princípio. Embora esses problemas sejam ainda importantes, as maiores dificuldades são as que interessam ao campo das probabilidades econômicas, dos ajustamentos à ordem social, das relações entre o trabalho e o Estado e da determinação de uma medida que garanta a segurança futura.

E' notável a atual capacidade para tratar esses problemas de produção e distribuição. Prossegue a atividade de produção de melhores artigos para o consumidor. Novos materiais e novos produtos são inventados e postos à venda. No entanto, estes são de pouca importância, a não ser que a mesma visão e engenhosidade sejam utilizadas para resolver os grandes problemas das condições sociais, políticas e econômicas em que as operações industriais devem ser levadas a cabo.

Os administradores devem interessar-se, agora, pelo setor da política, pelo problema geral de ajustamento da atividade particular da indústria ao seu meio econômico, político e social, pelo total dos investimentos pelo orçamento anual, pelo

equilíbrio das vantagens entre a clientela, os acionistas e os empregados.

A direção pode ser confiada a tarefa de execução propriamente dita, os trabalhos diários que implicam em tomada de providências e decisões relativas ao cumprimento das diretrizes; as atividades destinadas a assegurar os melhores resultados do trabalho da indústria que opera nas condições que são a ela impostas de mês em mês; a obtenção de um lucro mensal ou, em circunstâncias extremamente adversas, a redução dos prejuízos ao mínimo. Finalmente a direção pode tomar as decisões concernentes aos problemas rotineiros que afetam à clientela, aos acionistas e aos empregados. Em suma, a administração deve interessar-se pela estratégia do trabalho industrial e a direção pela tática.

Os problemas de administração, quando diferenciados dos de direção ou gerência, podem ser classificados em três grupos: 1) o econômico, relativo às condições econômicas em geral e às probabilidades, operações de oferta e procura e estratégia dos preços, em relação com as condições do mercado; 2) o social, que diz respeito às relações com o operariado, com os grupos sindicais e com as organizações de consumidores; e 3) o político, que compreende as relações com os governos municipal, estadual e nacional.

PROBLEMAS ECONÔMICOS

Pode parecer, à primeira vista, que os fatores do grupo econômico são, em boa parte, determinados pela relação entre os custos fixos, os custos variáveis, a concorrência e a condição do mercado em geral, ficando as questões financeiras na categoria de um problema de estratégia no amplo sentido aqui sugerido.

A resposta é a seguinte: se fábricas inativas, operários desempregados e mercados reduzidos à situação de miséria não se ajustarem à matemática dos negócios, a estratégia deve virar a mão. Fábricas improdutivas significam prejuízos em matéria de valor e trabalho; o desemprego é um pesado passivo, direta ou indiretamente. Quanto aos mercados, estes só chegam a uma situação miserável porque não podem comprar e não porque não querem comprar. A menos que a estratégia da administração considere a posição desse mercado, planeje com o intuito de levar avante o trabalho visando às probabilidades máximas de produção e relegue o problema do custo de distribuição dentro de curtos períodos ao seu lugar próprio como elemento secundário no quadro total, a perspectiva de volta a um padrão normal de produtividade é eliminada.

O problema de estratégia econômica exige, obviamente, uma compreensão integral das leis de economia, particularmente a de oferta e procura, e de seus processos na prática. Para o administrador da indústria, o conhecimento de economia tem um valor mais prático do que a habilidade para perceber a oportunidade e o mérito de uma

campanha publicitária. O lucro não é algo que pode ser totalmente determinado pela contabilidade do custo, por mais valioso que seja, em outros sentidos, o trabalho do guarda-livros. O lucro é o resultado do consumo e este é regido pelas leis de economia da mesma maneira que o funcionamento regular de um órgão é governado pelos princípios de organização. O fato das grandes companhias industriais, ainda que sejam as maiores, nada mais serem do que simples elos de uma extensa cadeia, realça a necessidade primordial de uma perfeita compreensão do comportamento das leis de economia como requisito de boa administração.

A política de cada organização deve não só se ajustar às condições econômicas gerais e às probabilidades como, também, deve desenvolver sua estratégia de modo que, desse ajustamento, resulte a melhoria de sua própria posição em relação com elas.

PROBLEMAS SOCIAIS

Fatos recentes e recentes sucessos obtidos pelos "grupos de pressão" no legislativo puseram em relêvo os problemas intermediários que os administradores da indústria enfrentam. As tendências contrárias destes grupos, sua influência econômica e política sobre o futuro do livre empreendimento, quer diretamente, quer por meio de sua influência sobre o consumidor, são suficientemente importantes para merecer estudo amplo e cuidadoso de seus objetivos e propósitos em relação com a indústria e a sociedade. Todas essas organizações afetam a indústria para melhor ou pior. Alguns dos efeitos são imediatos, outros acumulam vagarosamente, mas é importante fazer uma apreciação correta de sua relação com o futuro da organização.

Há grave perigo de que esses agrupamentos profissionais e de classe, organizados horizontalmente na indústria ou na sociedade, venham a atuar como uma força desintegradora em cada organização industrial, a não ser que a ação administrativa possa ser sábiamente cometida em relação com os mesmos. Tais organismos são usualmente orientados tendo em vista propósitos de proteção e não agem numa base mais ampla do que a do limitado interesse do grupo e do futuro imediato. Muito embora certos atos adquiram um valor aparente imediato, seus efeitos mais prolongados e suas repercussões mais vastas podem ser nocivas no que diz respeito ao bem-estar de toda a indústria e, conseqüentemente, perigosas para cada organização.

Os grupos externos tendem no sentido de separar os interesses mútuos dentro da unidade industrial, interesses esses que são fundamentalmente verticais, substituindo-os por doutrinas de interorganização aliadas aos interesses horizontais. Eles não raro fomentam a adesão dos indivíduos a órgãos estranhos à empresa e assim enfraquecem o poder unificador da doutrina interna.

RELAÇÃO COM OUTRAS ORGANIZAÇÕES INDUSTRIAIS

A relação da organização industrial com outros elos na cadeia de interdependentes da indústria exige uma consideração adequada. A distribuição não é apenas o principal problema da indústria; ela requer a cooperação de um certo número de entidades independentes, unidas exclusivamente pelo seu mútuo interesse.

Esse problema inclui a relação entre o preço de venda e o custo dos vários requisitos funcionais na cadeia distribuidora, o problema do custo alto de mais e de uma compensação insuficiente para cada elemento da cadeia, a questão dos "processos honestos" e as leis de oferta e procura. Cada elo na cadeia distribuidora está ligado a outros por laços muito fortes de interesse mútuo que uma sábia administração procurará estudar, tanto em si mesmos como, também, em suas relações com todo o meio econômico.

Muito se tem sugerido a fim de demonstrar a importância da administração na indústria (quando se diferencia essa administração da direção), e da necessidade de efetuar uma separação mais deliberada entre as funções administrativas e as de gerência. A natureza desses problemas de

administração torna seu estudo e exame mais difíceis. Eles exigem tempo, esforço e pesquisas que seguirão rumos diferentes dos observados no estudo e exame dos problemas de direção. Nenhum deles pode ser menosprezado ou subordinado às atividades rotineiras de todos os dias; todos exigem solução urgente.

Esses problemas constituem um desafio para a indústria. O progresso em matéria de realizações é sempre premiado por novas e maiores responsabilidades. O que a indústria tem feito é apenas uma base para o que deve fazer. Suas conquistas estão aí para todos verem e compreenderem. O que ela deve fazer agora... é estender sua energia, sua capacidade de estudo e seus recursos aos setores mais vastos da administração.

O administrador industrial deve ter desses grandes problemas uma perspectiva tão clara quanto a que tem agora dos planos de produção e distribuição. Caso venha a ter essa perspectiva e caso demonstre ser, nesse setor, o mesmo gênio que é no campo do desenvolvimento industrial, não haverá receios quanto às futuras relações entre a indústria, o governo e a sociedade.

(Continua)

PESSOAL

Pessoal para Obras

JOSÉ MEDEIROS

A TOTALIDADE dos tratadistas de Direito Administrativo reconhece a dificuldade em conceituar, em termos precisos, funcionário público. De acordo com a corrente mais numerosa, pode-se dizer que funcionário público é todo aquele que exerce uma função pública. Mas, conforme ensina Themistocles Brandão Cavalcanti, o aposentado ou o disponível continua a possuir a qualidade de funcionário, embora não exerça efetivamente a função. Além disso, há pessoas que exercem função pública, porém não podem ser consideradas funcionários, em hipótese alguma, tais como os jurados. Assim, à vista das imensas dificuldades doutrinárias em conseguirem uma definição precisa de funcionário, convém ficarmos com a explicação dubitativa de Kammerer, no sentido de que

"Tout fonctionnaire effectue un service public, mais tout service public n'est pas effectué par un fonctionnaire".

Aliás, a própria legislação brasileira não é harmônica sobre o assunto. Para os efeitos penais, o conceito de funcionário público é extensivo, elástico, genérico, alcançando até mesmo aqueles que

transitoriamente ou sem remuneração, exerçam cargo, função ou emprego público, equiparando-se a estes os servidores autárquicos, conforme estabelece o art. 327 e parágrafo único do Código Penal.

No entanto, para os efeitos administrativos, esse conceito é muito mais restrito, reservando-se a denominação de funcionário público ao indivíduo legalmente investido em cargo público criado por lei, em número certo, com denominação própria e pago pelos cofres da União (arts. 2.º e 3.º do Estatuto dos Funcionários — Decreto-lei número 1.713, de 28-10-39).

Afora os funcionários propriamente ditos, existe no serviço público federal outra modalidade específica de servidor: o extranumerário, que desempenha função, como tal se entendendo o conjunto de atribuições e responsabilidade que caracteriza a natureza do trabalho cometido a essa espécie de servidor.

Apesar dessa relevante tentativa de precisar os servidores públicos, forçoso é concluir que semelhante precisão não alcançou a finalidade desejada, porquanto ainda existem numerosas pes-