

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

## ORGANIZAÇÃO

# Caracterização dos Tipos de Organização

NILO MARTINS RODRIGUES.

(Continuação do número anterior).

### CAPÍTULO IV

#### FUNÇÕES DE INSTRUÇÃO

**A**S atuais características da produção vieram encarecer e tornar imperativa a disposição adequada de meios racionais para a instrução do pessoal.

Concordamos que o conjunto de problemas reunidos nesse termo — instrução — talvez possa ser denominado de outra maneira. Entretanto, mau grado o generalizado e crescente prestígio da forma neológica — treinamento — reafirmamos nossa preferência por aquélle termo, que, aliás, é usado por Farquhar (1), Kenagy (2) e outros mais.

Domina, cada vez mais, a crença de que, sem desprezar o inestimável valor do fator material, o rendimento do trabalho depende, em primeiro plano, do fator humano. Não foi outra senão essa, uma das resoluções do VIII Congresso International de Ciências Administrativas, realizado em Varsóvia, em 1936. (O. Leimgruber).

Não é destituída de propósito a reprodução de uma interessante fórmula, conhecida como "Richard's Formula", ideada par Charles R. Richards e Charles R. Allen, admitindo que a eficiência de trabalho depende de cinco distintos tipos de fatôres :

$$E = M + T + I + J + Mo \quad (3)$$

E — eficiência no trabalho;

M — experiência manipuladora;

T — satisfação da técnica de trabalho;

I — inteligência;

J — julgamento;

Mo — moral no trabalho.

Por seu intermédio se nota o considerável papel desempenhado pela instrução.

Assim, se ao elemento humano devem ser dispensados os maiores desvelos, a instrução figura no conjunto, enfileirando-se entre os seus grandes problemas.

A instrução é um dos deveres da moderna chefia, figurando ao lado de outras funções já estudadas, mas que, ao contrário dos de ordem, pode ser totalmente delegada em sua parte executiva, tal como já foi visto anteriormente.

Já não é mais admissível, sendo até censurável, que a instrução no trabalho seja confiada, apenas, à iniciativa individual dos executantes. Supor que, sem assistência técnica organizada, possam os executantes atingir um grau apurado de perícia, seria desconhecer os resultados de inúmeras experiências, feitas por toda a parte.

De há muito que F. Gilbreth, em valioso trabalho, mostrou eloquientemente que, dos dezoito movimentos habituais na colocação de tijolos, treze são mero desperdício de energia, perfeitamente dispensáveis. Em tarefa mais simples — colocação de selos em envelopes — Leffingwell provou que poucos são os indivíduos que a realizam de modo econômico. Só após vinte e três anos de persistentes observações, conseguiu Taylor concluir seu famoso estudo sobre o método de corte rápido de metais.

Ordway Tead, no seu conhecido trabalho — The art of leadership — fazendo ênfase no papel do "leader as a teacher", é de opinião que:

"The idea that good training can largely take the place of order — giving is gaining constantly greater headway in organizations" (4)

(1) FARQUHAR, Henry H. — Functional Organization, in Scientific Management in American Industry — New York — 1929 — pág. 141.

(2) KENAGY, H. G. — The technique of training on the job — Handbook of Business Administration — W. J. Donald — New York — 1931 — pág. 1.216.

(3) CUSHMAN, Frank — Foremanship and supervision — New York — 1938 — págs. 243 a 257.

(4) TEAD, ORDWAY — The art of leadership — New York — 1935 — págs. 139 a 151.

Por êsses exemplos se vê o quanto é falso esperar que, pela simples observação do trabalho de elementos experimentados, o ingressante possa adquirir a habilidade necessária. Essa forma de instrução, denominada "training by absorption", por Kenagy, tal como élé próprio assevera "does not build correct work habits".

Contrapondo-se a essa "word-of-mouth instruction", devem ser tomadas medidas a fim de instituir uma forma qualquer de "training by intention", na instrução em serviço.

Nesse aspecto vale frisar o importante papel desempenhado pelos chefes diretos, a quem compete sérios deveres.

Referindo-se ao assunto, W. J. Donald, destaca que :

"the newer tendency was for training the worker in actual production under an instructor foreman, and this change in method brought such quick and effective results... (5)

Portanto, havendo interesse em obter uma produtividade elevada, nem deve ser superestimada a capacidade de aprendizagem voluntária dos executantes, nem, ao contrário, subestimada a criação de um sistema de instrução, segundo a natureza, finalidade e meios disponíveis da organização.

O problema da instrução pode ser solucionado — na opinião de Cushman — de quatro modos:

a) Have the foremen do their own instructing.

- b) Use "call" instructors.
- c) Use departmental instructors.
- d) Have a training department". (6)

Para o fim que se tem em vista, só há necessidade de estudar alguns aspectos das funções de instrução, especialmente os métodos de "training on the job", denominados de *instrução direta*, isto é, quando feitos diretamente de supervisor a supervisionado. Ficam excluídos, pois, outros métodos de treinamento funcional, tais como os de trabalho simulado, instrução a pequenos grupos sobre trabalho idêntico, rotação de trabalho, etc.

O interesse do assunto fica reduzido à responsabilidade e autoridade dos agentes instrutivos. Urge indagar se a instrução (em relação a cada executante) é fornecida por um ou mais encarregados. A seguir (sendo individual ou coletiva), se tais instrutores podem intervir em qualquer assunto, ou se, ao contrário, só atuar em campos delimitados e inconfundíveis, havendo múltiplo contato com os executantes.

Havendo aqui, como nos outros casos, necessidade de estabelecer uma terminologia própria, adotaremos a expressão *instrução individual* e *instrução coletiva* para designar as primeiras hipó-

teses apontadas e propomos os termos *instrução geral* e particular respectivamente, conforme o campo seja sem ou com limites.

Combinando essas quatro variedades, duas a duas, teremos assim quatro formas diferentes das funções de instrução: individual-geral, individual-particular, coletivo-geral e coletivo-particular.

A classificação dentro do aspecto necessário ao assunto é a seguinte :

#### FUNÇÕES DE INSTRUÇÃO

Individual: geral e particular.

Coletiva: geral e particular.

#### CORRELAÇÃO DE FUNÇÕES

A análise de uma organização de estrutura e funcionamento simples, em que a natureza das operações seja de fácil aprendizagem e a quantidade do produto seja mais valorizada que sua qualidade, revelará ao observador que há uma forte concentração de funções nos cargos de chefia.

Cada chefe dá ordens e efetua o seu controle, e, quando se faz necessário, presta assistência técnica aos novatos, etc.

Em oposição a essa forma, em que se nota a forte concentração, outro há em que, ao contrário, se assinalam graus variáveis de dissociação funcional. Os chefes executivos exercem, por hipótese uma ou duas daquelas funções, enquanto outras são confiadas a outras pessoas.

Além disso, em organizações onde predomina a centralização de certas "house keeping activities" (no sentido de Willoughby) várias funções são subtraídas à autoridade dos chefes, e confiadas a órgãos especializados.

A concentração ou dissociação funcional é outro aspecto das funções que colabora para a perfeita caracterização dos tipos de organização.

#### PREVALÊNCIA DAS FUNÇÕES DE ORDEM

Não é igual, em todos os tipos, a importância relativa de cada uma dessas três funções. Nuns o maior desvôlo é dirigido para as funções de ordem, que constituem a preocupação dominante, ficando os problemas de controle e instrução apagados no conjunto. Noutros, já se dispensa especial atenção às outras funções de controle e instrução, o que reduz o grau de prevalência das funções de ordem.

Dêsse modo, da análise global dos tipos de organização resulta assinalar que a preponderância das funções de ordem apresenta graus variáveis. Há uma variação acentuada, em que se notam amplas oscilações de grandeza.

Há graus muito fortes, fortes e fracos (conforme o tipo em exame) de prevalência das funções de ordem. Equilíbrio não há, nem poderia haver, pois as funções de controle decorrem das de ordem, assim como as de instrução são simples meios para a realização das ordens expedidas.

(5) DONALD, W. J. — Trends in Personnel Administration, in Handbook of Business Administration — New York — 1931 — pág. 1.053.

(6) CUSHMAN, Frank — op. cit. pág. 97.

## CONTATOS DIRECIONAIS

Com esta estranha expressão procuramos exprimir as relações existentes entre chefes e subordinados, que obedecem a formas diversas.

Considerado o assunto do ponto de vista dos executantes, pode-se distinguir casos em que um só chefe entra em contato com o executante, em assuntos relativos às operações, e outros em que o trabalhador mantém entendimentos diretos com mais de um chefe.

Quando os "managerial contacts" como os denomina Gulick estiverem na primeira hipótese, serão classificados na *forma singular* e, fielando-se à outra possibilidade, serão considerados da *forma múltipla*.

Vistos, assim, os aspectos das funções de ordem julgados necessários e suficientes à análise dos tipos de organização, com o fim de traçar seu quadro caracterológico, convém expor um esquema geral do assunto.

Há, a seguir, um quadro sobre essa análise inclusive a da correlação de funções, contatos direcionais e graus de prevalência das funções de ordem.

Estamos, agora, em condições de submeter os tipos de organização fundamentais a um exame, utilizando tão somente os aspectos enumerados.

Se dêssse exame resultar a caracterização completa dos tipos, estará provado que não há outros problemas a considerar, e que, portanto, a tese é verdadeira.

E' o que iremos ver adiante.

## ESQUEMA DA ANÁLISE DAS FUNÇÕES

I — Correlação de funções.....	$\left\{ \begin{array}{l} \text{concentração total} \\ \text{concentração parcial} \\ \text{dissociação pronunciada} \end{array} \right.$
II — Funções de ordem.....	$\left\{ \begin{array}{ll} a) — \text{origem} & \left\{ \begin{array}{l} \text{singular} \\ \text{coletiva} \\ \text{multipessoal} \end{array} \right. \\ b) — \text{jurisdição} & \left\{ \begin{array}{l} \text{geral} \\ \text{restrita} \end{array} \right. \\ c) — \text{área funcional} & \left\{ \begin{array}{l} \text{integral} \\ \text{parcial} \end{array} \right. \end{array} \right.$
III — Funções de controle.....	$\left\{ \begin{array}{ll} \text{singular} & \left\{ \begin{array}{l} \text{integral} \\ \text{dividido} \end{array} \right. \\ \text{múltiplo} & \left\{ \begin{array}{l} \text{integral} \\ \text{dividido} \end{array} \right. \end{array} \right.$
IV — Funções de instrução.....	$\left\{ \begin{array}{ll} \text{individual} & \left\{ \begin{array}{l} \text{geral} \\ \text{particular} \end{array} \right. \\ \text{coletiva} & \left\{ \begin{array}{l} \text{geral} \\ \text{particular} \end{array} \right. \end{array} \right.$
V — Contatos direcionais.....	$\left\{ \begin{array}{l} \text{único} \\ \text{múltiplo} \end{array} \right.$
VI — Prevalência das funções de ordem....	$\left\{ \begin{array}{l} \text{muito forte} \\ \text{forte} \\ \text{fraca} \end{array} \right.$

## CAPÍTULO V

## TIPO LINEAR

O tipo linear, o mais simples e antigo arranjo de organização de que se tem notícia, representa um estádio rudimentar de organizações, ainda em fase evolutiva, em que os processos de trabalho

não exijam elevada técnica e a divisão de trabalho não tenha sido levada a extremos.

Foi sempre sob esse tipo que se ergueram as diversas organizações de outrora, mesmo as religiosas e militares. Não obstante tenham sido ideados e postos em uso outros mais modernos, o tipo linear apresenta algumas vantagens, que ainda o

tornam digno de certas indicações. Assim é que em organizações de curta duração ou pequenas, onde quer que os processos técnicos sejam simples, e noutras mais hipóteses, o tipo linear possui seu primado. Entretanto, desde que se tenha em vista o apuro técnico, o aperfeiçoamento contínuo do pessoal, deve-se recorrer a outras formas mais adequadas, pois seria condenável procurar resolver problemas complexos adotando um tipo, em que a simplicidade (na opinião de Anderson) é "the most striking advantage" (7)

Tal como havíamos estabelecido, na análise pormenorizada a que iremos proceder só serão empregados os términos propostos e na acepção fixada. Esse método, que será repetido, nos demais casos, determinará grande economia na exposição do assunto, tal como se faz mister.

Neste, bem como nos outros tipos a serem descritos, não nos limitaremos a evidenciar apenas os caracteres próprios ou os comuns, pois que — insistimos — o que distingue os tipos entre si não é só a presença de alguns caracteres próprios, mas a situação conjunta de diversas condições. Não é a forma de controle, a variedade de instrução ou a disposição da autoridade, isoladamente, que identificam este ou aquêle tipo. Antes é a reunião de todos os elementos comuns, correlacionados aos respectivos aspectos peculiares, isto é, o quadro geral do comportamento das três funções.

#### I — CORRELAÇÃO DE FUNÇÕES

Constitui característica principal do tipo linear a concentração total de funções, nas mãos de cada chefe. Do alto a baixo da organização, cada chefe possui, em graus variáveis, plenos poderes para emitir ordens, efetuar controle e instruir seus subordinados. Não há dissociação de tais encargos, como acontece noutras formas, em que pessoas diversas exercem uma ou duas dessas funções. Cada chefe deve exercer todas essas funções, pelas quais é responsável único e dispõe da autoridade correspondente.

E' o chefe o único ponto de ligação entre seus superiores hierárquicos e seus subordinados. Todas as funções devem ser exercidas, segundo suas ordens.

##### a) Origem

A origem das ordens, neste tipo, assume a forma singular, havendo, pois, apenas uma pessoa, de onde partem as ordens para cada subordinado.

##### b) Jurisdição

Obedece à forma restrita a jurisdição, no tipo linear. Os chefes só exercem sua autoridade sobre as pessoas colocadas sob suas ordens. Os demais executantes, quando colocados em outras unidades de trabalho, ficam subtraídos de sua esfera de

ação, mesmo que lhes sejam hierárquicamente inferiores.

##### c) Área funcional

E' de caráter integral o exercício das funções de comando. Podem expedir ordens sobre qualquer assunto de serviço, sejam questões de métodos, processos, normas, disciplina, tempo de produção, seqüência, qualidade do trabalho, máquinas, enfim, tudo que se relate ao trabalho.

#### II — FUNÇÕES DE CONTRÔLE

Relativamente ao número de chefes com funções de controle do trabalho, a forma é singular. No que diz respeito ao campo de ação de tais agentes controladores, a forma é integral, isto é, cada chefe é responsável por todas as variedades e natureza de controle. Estas duas características dão em resultado a forma singular-integral.

#### III — FUNÇÕES DE INSTRUÇÃO

Aplica-se a este aspecto do problema o mesmo raciocínio anterior. O número de agentes instrutores enquadra-se na forma individual, pois só uma pessoa entra em contato com o executante do trabalho, para transmitir-lhe ensinamentos. Quanto aos assuntos que podem ser objeto de instrução, a forma é a geral. Logo, instrução pertence à individual-geral.

#### IV — CONTATOS DIRECIONAIS

Obedecem à forma singular, pois só há um chefe para cada executante, responsável por todas as funções.

#### V — PREVALÊNCIA DAS FUNÇÕES DE ORDEM

No tipo linear há um grau de preponderância das funções de ordem sobre as outras. Procura-se obter uma rápida formulação de ordens e sua pronta execução. Enquanto isso, a eficiência, o aperfeiçoamento do pessoal, o progresso técnico ficam à margem das cogitações principais.

Vistos, assim, os principais aspectos referentes à análise do tipo linear, não deixa de ser oportun — a título supletivo — tecer breves considerações, em torno de certos problemas de administração de pessoal, decorrentes dos tipos de organização.

Um deles é capacidade necessária para o exercício de cargos de chefia. Tal capacidade não necessita ser a mesma para todos os tipos. No linear, o chefe deverá possuir alta capacidade geral, pois é único ponto de contato para a tríplice função de seus subordinados. Todos os problemas, suscitados no decorrer da execução, devem ser solucionados, exclusivamente, por ele. Deverá assistir seu pessoal na realização de tarefas, sem dispor de técnicos para auxiliá-lo.

Competir-lhe-á controlar a execução das ordens que der ou transmitir, e caber-lhe-á esta-

(7) ANDERSON, E. H. and G. T. Schwenning — The science of production organization — New York — 1938 — pág. 161.

belecer os meios necessários à perfeita execução das ordens.

Portanto, seu conhecimento técnico deve ser invulgar, e rara deverá ser sua habilidade profissional. Na falta desses, bem assim outros predicados pessoais, passará a desempenhar simplesmente o papel de distribuidor ou fiscal de trabalho, perdendo ou não conquistando alto prestígio entre seus subordinados, como é necessário.

Como consequência dessas considerações, o problema da formação, recrutamento, seleção, manutenção e substituição de chefes, no tipo linear, assume importância ímpar. Todo o êxito da organização fica dependendo da capacidade dos chefes de unidades de trabalho, oscilando, conforme sejam super ou subdotados.

Vale mencionar — a título de ilustração — que Anderson, citando Atkins, distingue duas variedades no tipo linear: pura e departamental.

Na pura, diz Atkins: "... The activities on any one level are all the same; that is, every workman has just the same kind of job to do, and so on, up the higher grades..." (8)

A outra variedade, diz ele, "... differs from the pure line only in that each of the divisions or groups in the organization performs essentially different activities of functions". (9).

E' perfeitamente dispensável a distinção de variedades ou subtipos, feita, assim, de modo restrito. Se tal critério fosse levado a efeito em outros tipos surgiria uma considerável variedade de subtipos, pela combinação de vários elementos, admitidos com fundamentos.

Além disso, convém acrescentar que esse autor, inexplicavelmente, confunde o que ele próprio chama de "bases para grupamento de atividade" com "tipos de organização", mau grado se verifique que, citando T. R. Jones, chama a atenção sobre o assunto.

Esses dois problemas enumerados são totalmente distintos. Nem a caracterização ou instituição de subtipos de organização depende das bases de grupamento de atividade, nem estas daquelas. A par disso, deve ser lembrado que o termo departamental já possui, em técnica de organização, um sentido próprio, que convém respeitar.

#### OBSERVAÇÕES

E' caracterizado o tipo linear pelo seguinte:

1.º, quanto à correlação de funções, nota-se concentração total das funções, de ordem, controle e instrução;

2.º, quanto às funções de ordem:

a) a origem das funções de ordem obedece à forma singular;

b) filia-se à forma restrita a jurisdição dos agentes de ordem;

c) pertence à forma integral a área funcional das autoridades;

3.º, quanto às funções de controle, vincula-se à forma singular-integral;

4.º, quanto às funções de instrução, observa-se a forma individual-geral;

5.º, quanto aos contatos direcionais, apresenta-se a forma singular.

6.º, quanto à prevalência das funções de ordem, verifica-se um grau muito forte.

#### CAPÍTULO VI

#### TIPO LINHA-ESTADO-MAIOR

Por mais de uma vez já temos lido e assistido a discussões em torno do termo "staff" e de sua tradução portuguesa em voga: estado-maior.

Confessamos que não está inscrito entre nossos propósitos, avaliar a propriedade ou impropriedade dessa expressão, pois é de reconhecer a extrema necessidade para encontrar palavras correspondentes a "staff".

Aos que optarem pela expressão "estado-maior", deve ficar bem claro que se não deve pretender que tal expressão tenha o mesmo sentido das organizações militares, pois, igualmente, não é fixo.

Inúmeras foram as causas que motivaram o aparecimento deste tipo de organização, quer nas instituições militares, quer nas entidades civis ou mesmo religiosas. Geralmente, o advento do tipo estado-maior representa uma providência de caráter imperativo para organizações, modeladas na forma linear, à vista de modificações substanciais inevitáveis.

Quase sempre, ou, pelo menos, na grande maioria dos casos, surge um dia em que os dirigentes sentem a necessidade de colocar ao seu lado elementos que os aliviem de determinadas funções, cujo exercício se torne impossível ou senão difícil.

Múltiplas são as razões a favor da instituição de "staffs", que, geralmente, ficam colocados ao lado de chefes superiores, nos planos elevados da estrutura da organização. Destinam-se a economizar o tempo disponível, a poupar a energia dos chefes, a complementar ou suplementar a capacidade técnica ou administrativa dos chefes, empregando-lhes o produto de sua experiência. Com a presença de "staffs", exercendo funções de estudos, fica minorada a soma de trabalho da chefia, além de diminuir o alcance de controle. Suas funções são variadas, ora cabe ao "staff" realizar pesquisas, estudos, observações e experiências, ora organizar planos de ação, propor sugestões e até mesmo exercer certas formas de controle.

Dentro, porém, de todo esse polimorfismo funcional, uma função nunca lhes é cometida: a do

(8) ATKINS, Paul M. — Factory Management — New York — 1926 — pág. 36.

(9) ATKINS, Paul M. — loc. cit.

exercício de autoridade sobre quem quer que seja. Pode o "staff" ser de caráter pesquisador, planejador, controlador, instrutivo, e outras mais espécies. Nunca, porém, terá qualquer atuação própria no sentido de formular e aplicar ordens a pessoas da organização. Poderá sugerir a formulação de ordens, cujo cumprimento só se realizará com a sanção do chefe a que serve. Poderá, também, transmitir ordens, desde que tenham sido confirmadas pela autoridade executiva.

Portanto, não obstante suas funções pertençam a gêneros e espécies variadíssimas, não lhes é cometida uma natureza de funções: a de ordens.

Por isso, diz Follett, com muita propriedade:

"... one of the characteristics of advice is that it can be rejected..." (10).

Segundo a Enciclopédia Britânica, o precursor da organização estado-maior, no campo militar, foi o rei Gustavo Adolfo, criador do Exército de Brandenburg. Baseado neste, Cromwell organizou o seu "New Model Army". Embora tais modificações tenham inspirado as atuais funções "staff", das organizações industriais, não há entre elas semelhanças profundas, no que toca à forma. Relativamente aos fundamentos, todavia, há motivos determinantes que se equiparam. Na esfera militar, foi o aparecimento de novas armas, novas técnicas e a inevitável especialização profissional que aconselharam a reorganização dos quadros dos exércitos. Do mesmo modo, reside na multidivisão e respectiva especialização, bem assim no crescimento das indústrias, a causa da adoção do tipo estado-maior no setor industrial.

Simplificando o assunto, pode-se afirmar que, qualquer que seja a forma do "staff", sua situação estrutural, técnica ou finalidade, visará economizar tempo, poupar energias e ampliar ou suplementar a capacidade de ação do chefe executivo. Dentro de tão amplos limites e formas de ação, ora exercendo controle, ora efetuando instrução, nunca terá o "staff" funções de emitir ordens ou exigir sua realização, em nome próprio. Por isso, os elementos "staff" não possuem subordinados, e, por outro lado, ficam subtraídos do poder hierárquico de outros chefes, a não ser daquele a que servem. Em suma, só um ponto de contato para o "staff": seu chefe executivo.

Não tem merecido a devida atenção este tipo de organização, por parte dos tratadistas. Parece derivar-se tal fato da aparente semelhança com o linear. Não obstante, tal como será evidenciado a seguir, a simples colocação de "staff", junto à chefia, modifica profundamente o alcance, a eficiência, o mecanismo e o processo de trabalho da organização.

Obedecerá ao mesmo método anterior, a análise do assunto.

### I — CORRELAÇÃO DE FUNÇÕES

Enquanto no tipo precedente foi assinalada uma concentração total de funções, neste pela subtração de certas funções, que são confiadas a "staff", nota-se menor grau de concentração. Algumas dessas atribuições de chefia são delegadas a elementos "staff", que, por essa razão, são responsáveis perante os chefes executivos, de que são subordinados. Já foi dito que não há uma, mas inúmeras funções que podem ser confiadas aos "staffs". Sejam questões de planejamento, instrução, coordenação, registro, orçamento, pesquisas ou quaisquer outras as naturezas dos encargos institucionalizados, isso representará uma forma de desconcentração, em referência à chefia. Portanto, não se verifica, neste tipo de organização, o mesmo grau de concentração do tipo precedente. Há, digamos, uma concentração parcial.

No que se relaciona à exata caracterização, dentro do método que estamos seguindo, em que já salientamos a possibilidade de delegar aos "staffs" diversas funções, menos uma (autoridade), vale citar as palavras de Gulick, pela clareza que encerram. Diz êle, referindo-se aos "staffs":

"But they do not organize others, they do not direct or appoint personnel, they do not issue commands, they do not take responsibility for the job". (11)

Continuando, emite sua opinião sobre os fundamentos das funções que pertencem ao campo de ação dos elementos "staffs":

"The chief value of the line and staff classification is to point to the need (11) of developing an independent planning agency as an aid to the chief executive, and (12) of refusing to inject any element of administrative authority and control into such an agency". (12)

### II — FUNÇÕES DE ORDEM

Neste aspecto da análise, o tipo linha-estado-maior não apresenta grande interesse, pois os elementos "staff" não possuem autoridade para emitir ordens, qualquer que seja a forma, a não ser "an authority of ideas", conforme salientou E. W. Smith. Por isso, é igual à do tipo anterior, a sua classificação. Quanto à origem se submete à forma singular.

Em relação à jurisdição, igualmente, filia-se à forma restrita, isto é, cada chefe só possui autoridade sobre os componentes da unidade de trabalho que dirige.

Sobre os assuntos e problemas que possam ser influídos pela chefia (área funcional), a forma é a integral, tal como no tipo linear, não havendo, pois, limites ou restrições à ação dos chefes. Podem interferir em todos os assuntos pertinentes ao trabalho, dentro de sua unidade.

### III — FUNÇÕES DE CONTRÔLE

Havendo variadas formas de "staffs", não é possível, a priori, no desconhecimento da natureza

(11) GULICK, Luther — op. cit. pág. 31.

(12) GULICK, Luther — op. cit. pág. 31.

das funções que lhes são atribuídas, efetuar uma análise rigorosa sobre o assunto. Quando o "staff" não é de natureza controladora, a situação é idêntica à do tipo linear, isto é, obedece à forma *singular-integral*. Uma só pessoa para controlar todo o processo de trabalho.

Modifica-se, todavia, a questão, quando o "staff" possui, de modo exclusivo (ou mesmo cumulativamente), encargos de controlar qualquer fator da produção. Mesmo assim, é mister, para que seja alterada a situação, que seja incluído o *contrôle direto* de pessoas. Caso lhe seja confiado o controle de materiais, de máquinas, de mercados, etc. não se transforma o quadro, bem como a opinião expandida.

Excluída, porém, essa hipótese e admitido "staff" controlador de pessoas, poder-se-á encontrar, no tipo linha-estado-maior, as outras três variedades de controle: 1) singular-dividida; 2) múltiplo-integral e 3) múltiplo-dividida.

#### IV — FUNÇÕES DE INSTRUÇÃO

A instrução constitui o aspecto fundamental do tipo linha-estado-maior. A admissão de elementos "staff", junto a chefias, irá acarretar aumento de capacidade técnica da chefia e, portanto, amplos efeitos na realização do trabalho.

Dentre a multiplicidade de formas que pode apresentar esse tipo, tôdas as formas de instrução podem ocorrer. A forma *individual-geral*, característica do tipo linear, é a menos freqüente. Geralmente, os elementos "staff" entram em contato com os próprios executantes de trabalho, prestando-lhes esclarecimentos e fornecendo-lhes ensinamentos técnicos. Nesse caso a instrução passará a obedecer à forma *individual-particular*, à *coletivo-geral* ou à *coletivo-particular*, como acontece na maioria dos casos.

Sheldon acentua esse papel das funções de instrução, neste tipo, sendo de opinião que a organização estado-maior é "uma deliberada organização para o pensamento", enquanto a "organização linear é uma organização para a execução". (13)

#### V — CONTATOS DIRECIONAIS

O estabelecimento do número de contatos direcionais, no tipo linha-estado-maior, fica dependendo da forma e grau das funções de controle e instrução, cometidas aos "staffs". Desde que essas variam, tal como já foi visto, logo não se prende a uma forma fixa o número de contatos entre chefes e subordinados. Ora são *singulares*, ora *múltiplos*.

#### VI — PREVALÊNCIA DAS FUNÇÕES DE ORDEM

Assinala-se, aqui, menor grau de supremacia das funções de ordem sobre as outras. Mooney

e Reiley separaram tais funções em três fases, que são:

"informative", isto é, as que se referem a assuntos que o chefe deve saber, ou formular suas decisões;

"advisory", as que constituem conselhos ou sugestões atuais, baseados nas informações precedentes;

"supervisory", quando se verifica a aplicação das fases precedentes a pormenores de execução. (14)

A existência de agentes "staff", exercendo encargos de chefia, aumenta a eficiência dessas funções transferidas, sem contudo abalar ou diminuir as funções de ordem. Verifica-se, assim, uma ampliação de tôdas as funções de chefia, algumas das quais são cometidas a agentes "staff". E' óbvio — e já foi dito — que nem tôdas as funções podem ser transferidas, pois o "staff" não pode ter autoridade.

A prevalência existe, embora em menor grau, apesar de maior e especial cuidado dispensado aos outros encargos de chefia, especialmente os de instrução, planejamento e controle.

Resta, agora, emitir ligeiras considerações acerca da capacidade para cargos de chefia, no tipo linha-estado-maior. O problema da formação, recrutamento e seleção profissionais, bem assim o da manutenção e substituição de chefes ficam bastante simplificados. Já não há mais necessidade, como tipo linear, de o chefe possuir considerable capacidade técnica, perfeitamente atualizada, para que possa exercer suas funções a contento.

Graças à possibilidade de admitir agentes "staffs", para auxiliá-lo em tais questões, bastará que tenha forte proporção de alta capacidade administrativa, pois que a parte técnica poderá ficar a cargo de seus "staffs". Logo, muito mais fáceis se mostram todos os problemas de administração de pessoal, acima mencionados.

Por fim, vale referir que, Anderson, (15) tal como no tipo linear, admite três variedades de "staff". Na primeira, há um "aider or councilor outside the hierarchic chain of command". Na segunda, existem dois ou mais agentes, cada qual exercendo funções diferentes, sem laços de hierarquia. Na terceira, vários agentes constituem um órgão apropriado, havendo um deles com funções de chefe.

Merce algumas palavras o "tipo divisional" assim denominado por F.L.Lamson em que há um órgão de natureza "staff", donde saem os agentes para servir junto aos chefes executivos. O "staff Headquarter" presta assistência técnica a tais agentes, bem como deles recebe informações sobre questões técnicas.

(14) MCONEY, James D. and Alan C. Reiley — Industry — New York — 1931 — pág. 60.

(15) ANDERSON, E. H. and G. T. Schwenning — op. cit. págs. 129-130.

### OBSERVAÇÕES

O tipo linha-estado-maior é caracterizado pelo seguinte:

1.º, quanto à correlação de funções, registra-se concentração parcial;

2.º, quanto às funções de ordem:

- a) a origem é da *forma singular*;
- b) a jurisdição classifica-se na *forma restrita*;
- c) a área funcional segue a *forma integral*;

3.º, quanto às funções de controle, oferece todas as quatro formas: *singular-integral*, *singular dividida*, *múltiplo-integral* e *múltiplo-dividida*;

4.º, quanto às funções de instrução, podem ser observadas as quatro variedades: *individual-particular*, *individual-geral*, *coletivo-geral* e *coletivo particular*;

5.º, quanto aos contatos direcionais, assinala-se a forma *singular* ou a *múltipla*, segundo a natureza das funções do "staff";

6.º, quanto à prevalência das funções de ordem, verifica-se um grau forte.

### CAPÍTULO VII

#### TIPO FUNCIONAL

De há muito que o surpreendente surto de progresso, próprio do industrialismo, havia abalado o prestígio do simples, porém rígido, tipo de organização militar.

Baseados, preponderantemente, na concentração total, os encargos de chefia, o êxito fica dependendo, neste tipo, quase totalmente, da capacidade desses chefes excepcionais. Há, assim, superestimativa de funções de ordem e sobrecarga das responsabilidades da chefia.

Devido às insuperáveis dificuldades para recrutar, selecionar, manter e substituir tais elementos superdotados, a organização apresenta sérios altos e baixos, conforme a natureza e grau das aptidões profissionais dos chefes.

Para sobrepujar êsse óbice, muito antes das organizações industriais, já as organizações militares haviam adicionado ao tipo militar os elementos "staff", exemplo êsse que se viu seguido, mais tarde, pelas organizações industriais.

Apesar disso, entretanto, nas últimas décadas do século passado, a indústria continuava lutando com grande dificuldade, motivada pelas exigências técnicas, cada vez maiores; pela inexistência de mão-de-obra qualificada; e pela complexidade dos requisitos dos cargos de direção.

Foi nessa época, por assim dizer, em que a Grande Indústria dava seus primeiros passos, que, graças ao paciente esforço e notável espírito criador de um engenheiro norte-americano — FREDERIC WINSLOW TAYLOR — surgiu um novo tipo de organização. Seu autor denominou-o de "funcional".

Em comunicação feita à "The American Society of Mechanical Engineers", em 1895, o tão

combatido e genial "ex-gang boss" da Midvale Steel Company" deu conta de sua idéia, mediante "A piece rate system and Scientific Management".

Em 1903, sob os auspícios da referida sociedade, o "leading investigator and exponent" da Organização Científica do Trabalho — como diz Henry R. Towne — publicou sua obra "Shop management", dando uma descrição completa das características de seu sistema de organização.

Pelos métodos adotados, consagrou-se o precursor da Organização Científica do Trabalho. No campo da engenharia mecânica, mais tarde, (em 1906), com a obra "On the art of Cutting Metals" veio a conquistar fortuna e fama, após ter estudado "over a period of twenty six years and involved the expenditure of some \$200,000" a técnica de cortar metais.

Convém — antes de iniciar a análise do tipo funcional — insistir sobre uma confusão que poderá surgir entre o sistema de Taylor e tipo funcional.

São duas questões diversas.

O sistema significa a disposição original de todos os elementos variados, postos em prática, e que lhe dá a identidade. Reúne, entre outras mais, questões de salário, seleção, determinação de tempos de operações e até o tipo de organização funcional.

Logo, o tipo funcional é, apenas, um dos vários fatores que, sobre ser original, integra o sistema Taylor. Pode-se adotar o tipo funcional numa organização, sem que por isso deva estar, obrigatoriamente "taylorizada". Inversamente, porém, dentro do sistema Taylor só poderá haver um tipo de organização: funcional. Em suma: o tipo é um dos fatores componentes do sistema, e o sistema é uma reunião desse fator a diversos outros.

#### FUNDAMENTOS DO TIPO FUNCIONAL

Que motivos teriam levado Taylor a pensar em criar um novo tipo de organização?

Tal como se irá ver, as razões foram bem simples e continuam a existir para as indústrias atuais. Portanto, vejamos as próprias palavras de Taylor, a êsse respeito.

Primeiro, Taylor salienta o fato de que "the duties of the foremen, gang bosses, etc., are so varied, and call for an amount of special information coupled with such a variety of natural ability, that only men of unusual qualities to start with, and who have had years or special training, can perform them in a satisfactory manner" (16).

Segundo, refere-se à "difficulty-almost the impossibility - of getting suitable foremen and gang bosses, more than for any other reason..." (17), confessando que achou "this difficulty at first to be an almost insurmountable obstacle to his work in organizing. (18)

(16) TAYLOR, Frederick Winslow — op. cit. pág. 93.

(17) Idem, idem, idem.

(18) Idem, idem, pág. 94.

Terceiro, enumera nove qualidades necessárias a um "well rounded man", com funções de chefe, e que são: inteligência, educação, preparo técnico, (ou destreza manual ou força) habilidade, energia, perseverança, honestidade, senso comum (julgamento) e boa saúde.

Discorrendo sobre o assunto, diz Taylor que a maioria dos homens possui, apenas, três desses requisitos e, mais adiante, afirma, com certo espírito aliás, que o "gang boss" deve ter uma grande proporção daquelas nove qualidades, "and if such a man be found he should be made manager or superintendent of a works instead of gang boss" (19).

Por fim, reconhecendo que a maioria dos indivíduos pode reunir quatro ou cinco desses atributos - diz ele - "it becomes evident that the work of management shoul be so subdivided that the various positions can be filled by men of this caliber, and a great part of the art of management undoubtedly lies en planing the work in this way" (20).

Dessa subdivisão de encargos surgiu o "tipo funcional", cujas modificações principais são:

I — separação dos encargos de *planejamento*, ficando entregues a um "Planing department", das *funções de execução*, próprias das oficinas.

II — aplicação da divisão de trabalho às funções de chefia, — dissociando-as — de modo que cada chefe exerça funções definidas e especializadas.

Em consequência dessa dupla divisão de funções, resultou uma simplificação das qualidades de seus ocupantes, ficando, dessa maneira, removido o obstáculo a que aludira Taylor.

Teremos, agora, de analisar o tipo funcional dentro do método seguido para com os anteriores. Antes, todavia, convém pormenorizar alguns pontos da organização, a fim de facilitar a exposição e discussão que o assunto comporta.

No "Planning department" há quatro naturezas de "clerks", a saber: 1 — Encarregado de ordens de trabalho e rotinas ("Order of work and route clerk"); 2 — Encarregado de fichas de instrução ("Instruction card clerk") 3 — Encarregado de tempos e custos ("Time and cost clerk"); e 4 — Chefe de disciplina ("Shop disciplinarian").

Nas oficinas, igualmente, são de quatro naturezas as funções existentes: I — Chefe de grupo ("Gang boss"); II — Chefe de velocidade ("speed boss"); III — Inspetor (Inspectors); e IV — Chefe de reparações ("repairs boss").

Façamos, agora, o estudo pormenorizado do tipo funcional, tal como já havia sido estabelecido.

#### I — CORRELAÇÃO DE FUNÇÕES

E' diferente dos outros dois tipos a questão da correlação de funções, no tipo funcional. Predo-

mina naqueles a concentração total (tipo linear) ou parcial (tipo linha-estado-maior), enquanto que neste tipo uma dissociação considerável das referidas funções, ficando divididas pelas quatro categorias de "bosses" (nas oficinas) e quatro de "clerks" no "planning department".

A função de emitir ordens fica atribuída ao encarregado das ordens de serviço e rotinas. Sobre esse fato vale referir que há vários autores que afirmam haver, no taylorismo, infração ao princípio da unidade do comando (dizem que há oito espécies de chefes *dando ordens* aos operários). Gulick pertence ao grupo dos que, assim, pensam.

Outros, ao contrário, discordando dessa opinião, defendem as bases do sistema, afirmando que não há infração ao dito princípio, por isso que cada um dos chefes dá ordens sobre assuntos delimitados e diferentes.

A razão, entretanto, nos parece estar com tais grupos. Julgamos haver unidade de comando no sistema Taylor, pois que só há uma pessoa dando ordens de serviço — cuja própria denominação define essa função — o "order of work and route clerk". Houve, segundo supomos, certa confusão entre contato direcional e ordem. Há multiplicidade de contatos no tipo funcional, mas não há nem poderia deixar de haver obediência ao princípio de unidade de comando. Aliás, sobre esse fato já escrevemos um artigo (21), onde citamos a opinião valiosa de Henry de Chatelier, que convém transcrever, pois o conhecimento desse autor sobre o taylorismo é insuspeitável. Diz ele:

"De ces quatre le second seul (refere-se ao encarregado das ordens) donne des ordres aux ouvriers, de telle sorte qu'il n'y a pas de multiplicité de chefs, comme on l'a purfois reproché, au bureau de préparation du travail" (22).

Na parte referente à origem das ordens, o assunto será retomado.

Finalizando, consignamos que os encargos de controle e instrução se acham repartidos pelas outras sete categorias de chefes. Uns possuem dupla função (controle e instrução), outros apenas uma dessas. Como o assunto terá que ser examinado detidamente, deixamos de lado esta parte por ora.

#### II — FUNÇÕES DE ORDEM

##### a) Origem

Embora este aspecto do tipo funcional tenha sido posto em dúvida e discutido, confessamos nossa estranheza ante o fato. Efetivamente, a autoridade suprema no tipo ideado por Taylor é exercida exclusivamente pelo "order of work and route clerk". Cabe-lhe estabelecer "the exact

(21) RODRIGUES, Nilo Martins — Taylorismo e unidade de comando — In Revista do Serviço Públco — fevereiro de 1943 — pág. 55.

(22) LE CHATELIER, Henry — L'industrie, la science et l'organisation au XX eme siècle — Paris — 1935 — pág. 67.

(19) Idem, idem, pág. 98.

(20) Idem, idem, idem.

route which each piece of work is travel through the shop from machine to machine..." (23)

Mais adiante, lê-se que lhe compete "daily writes lists instructing the workmen". (24)

Por fim, — é de salientar — "these lists constitute the chief means for directing the workmen in this particular function". (25)

Portanto, convém ter sempre presente que a origem das ordens, nesse tipo, obedece à *forma singular*.

Não há várias categorias de pessoas dando ordens, com igual autoridade, o que caracterizaria a *forma multipessoal*, nem há um grupo de pessoas decidindo por meio de votação, o que seria a forma coletiva. Além disso, outra peculiaridade é digna de destaque. Nos outros tipos cada ordem suprema pode motivar várias outras, dela decorrentes, que são meios das primeiras, geralmente expedidas a critério dos chefes executivos. Pois bem, tal como será visto ulteriormente, esse fato não ocorre no tipo funcional. Os "gang bosses" e os elementos do "Planning department" não têm o direito de escolher os meios a fim de cumprir as ordens recebidas. Tudo já vem planejado em seus pormenores: a seqüência das operações, as máquinas, os tempos, os setores, os salários, etc.

Assim, os capatazes nada mais têm a fazer que controlar o trabalho, nos moldes por que foram estabelecidos e, prontamente, assistir, auxiliar ou instruir os operários na realização de suas tarefas.

Suas funções são de controle e instrução. Não possuem autoridade para dar ordens, de qualquer espécie, sobre matéria de serviço. Cada homem recebe sua ficha de instrução, a qual deve ser cumprida. O operário obedece à ficha e não aos "gang bosses".

#### b) Jurisdição

Não é restrita, como nos tipos já descritos, a jurisdição dos chefes, relativamente às funções de ordem. Sua ação se estende a todos os executantes. O departamento de preparação elabora, mediante fichas de instrução, o programa de trabalho para todos os operários. Dêsse modo, nenhum operário foge a esse contato indireto (por escrito) com o encarregado das ordens de serviço e rotina. E' a *forma geral*, pois o chefe, nos limites de suas funções próprias, interfere sobre o trabalho em qualquer executante.

#### c) Área funcional

No tocante aos assuntos de que tratam as ordens, ao contrário, há limites à ação da chefia. Cada assunto, conforme a natureza, fica confiado a uma variedade de chefe, havendo, assim, uma

divisão de áreas funcionais, que passam a pertencer à *forma parcial*.

### III — FUNÇÕES DE CONTRÔLE

Afasta-se completamente dos tipos anteriores o sistema de controle no tipo funcional. O controle é sempre confiado a vários chefes (controle múltiplo) e o campo de ação desses agentes controladores não é integral, antes é *dividido*. Reunindo esses dois elementos, o controle adquire a *forma múltiplo-dividida*.

Assim Taylor entregou a cada um de seus chefes um encargo diferente de controle. O "gang boss" tem por dever "to see that every man under him has at all times at least one piece of work ahead".... (26) Além disso é responsável "for the work being accurately and quickly set,..." (27)

O "speed boss" deve verificar se "the proper cutting tools are used for each piece of work, that the work is properly driven, that the cuts are started in the right part of the piece", (28)

Ao "inspector" compete verificar "the quality of the work" (29).

E' dever do "repair boss" verificar se "each workman keeps his machine clean, free from rust and scratches".... "and all of the standard established for the care and maintenance of the machines and their accessories are rigidly maintained,..." (30) Não há necessidade de transcrever todas as funções, pois não infirmam a assertiva.

### IV — FUNÇÕES DE INSTRUÇÃO

Nenhum tipo sobrepuja o funcional no cuidado dispensado às funções de instrução. Pode-se mesmo dizer que é o taylorismo o único sistema que faz com que a técnica "desça à oficina de modo satisfatório e permanente". Cada operário tem nos "bosses", não fiscais de sua conduta ou apontadores, como em outros tipos, mas, acima de tudo, experimentados trabalhadores, dotados de reais capacidades de trabalho e prontos a acudi-lo, imediatamente, na primeira dificuldade que surja, desafiando sua competência. São instrutores, permanentemente colocados junto aos operários.

Do ponto de vista do número de agentes controladores a forma é *coletiva*, por serem diversos os detentores de funções de instrução. Como o campo de ação desses agentes é *particular* a forma é *coletivo-particular*.

### V — CONTATOS DIRECIONAIS

A presença, junto a cada executante, de diversos chefes com funções de controle e instrução dá ao tipo funcional a *forma-múltipla* de contatos. A confusão entre contato e ordens explica — tal como já foi dito — a controvérsia sobre a infração

(23) TAYLOR, Frederick Winslow — op. cit. pag. 102,

(24) Idem, idem, idem.

(25) Idem, idem, idem.

(26) TAYLOR, Frederick Winslow — op. cit. pag. 100.

(27) Idem, idem, idem.

(28) TAYLOR, Frederick Winslow — op. cit. pag. 101.

(29) Idem, idem, idem.

(30) Idem, idem, idem.

ao princípio de unidade do comando, no taylorismo.

#### VI — PREVALÊNCIA DAS FUNÇÕES DE ORDEM

As maiores preocupações do tipo funcional são: manter o operário, sempre, em boas condições profissionais, instruir os novatos e controlar as operações. A instrução ocupa o lugar de maior destaque no tipo funcional. Busca-se nesta qualidade de trabalho, produção intensiva, tudo isso, porém, dentro dos métodos e processos preestabelecidos. Daí a instituição do controle *múltiplo-dividido* e instrução *coletivo-particular*.

Embora as funções de ordem prevaleçam, o grau dessa prevalência é muito menor que no tipo linear, e bem inferior ao do tipo linha-estado-maior.

Enquanto no primeiro tipo descrito, as funções de ordem absorvem e impedem o exercício razoável das demais funções, e no tipo anterior já se destacam as funções de instrução, neste tipo maior o grau de prevalência daquelas funções, que passa a ser, comparativamente, *fraco*.

Separando as atividades ditas intelectuais das de execução, e, a seguir, subdividindo o campo de ação de cada chefe, Taylor reduziu a soma de capacidade exigida para os cargos de chefia, que passou a ser de natureza especializada, em vez de caráter geral (como no tipo linear-estado-maior) ou total (a exemplo do tipo linear).

Do mesmo modo, a formação, recrutamento e seleção profissionais tornam-se mais simples, pela redução das funções, responsabilidades e autoridade de responsáveis pela unidade de trabalho.

#### OBSERVAÇÕES

O tipo funcional é caracterizado:

1.º, quanto à correlação de funções, nota-se considerável dissociação funcional;

2.º, quanto às funções de ordem:

- a) a origem é da *forma singular*;
- b) a jurisdição enquadra-se na *forma geral*;
- c) a área funcional pertence à *forma parcial*;

3.º, quanto às funções de controle, registra-se a *forma múltiplo-dividida*;

4.º, quanto às funções de instrução, observa-se a *forma coletivo-particular*;

5.º, quanto aos contatos direcionais, verifica-se a *forma múltipla*;

6.º, quanto à prevalência das funções de ordem, assinala-se um *grau fraco*.

#### CAPÍTULO VIII

#### TIPO COMISSIONAL

Representa a comissão a forma mais variável e complexa dos tipos de organização. Sua análise, através das três funções, deve ser mais pormenorizada, pela diversificação de formas que assume.

Diante disso, antes dessa análise, impõe-se um estudo ligeiro sobre sua sistemática, de modo a facilitar a exposição do assunto.

Não há acordo sobre a classificação de formas do tipo comissional. Uns tomam, como pontos de referência, certos aspectos, ora os fins da comissão, ora sua posição nos quadros organizacionais. Outros procuram definir o seu modo de atuação, o que, num e noutro caso, produz uma variedade de classificações, todas destituídas de exatidão, e, sobretudo, incompletas.

Anderson distingue duas variedades nesse tipo: a "joint" (junta) e "committee" (conselho ou comissão). Na primeira, seus componentes exercem suas funções com igual autoridade, fazendo-os "jointly an severally". (31) O exemplo dessa variedade é encontrado nas pequenas organizações comerciais, em que os sócios possuem iguais poderes sobre todos os membros e atividades da organização. Consultando-se mutuamente ou optando pelo exercício de funções particulares, não perdem, mesmo assim, seu poder, individual e isolado.

A outra variedade é constituída por um grupoamento de pessoas que só possui autoridade, agindo coletivamente. Individualmente, na variedade "committee", nenhum integrante dispõe de autoridade própria, qualquer que seja a forma. Geralmente, suas atribuições consistem em ser informados, emitir opinião, discutir propostas e sugestões e votar as matérias submetidas a exame do órgão. A ação da comissão só pode ser tomada pelo conjunto, total ou em maioria.

Willoughby (32) propõe para a primeira dessas variedades a denominação de "commission", e para a outra a de "Board", o que é o oposto do pensamento de Anderson.

Não se limitam apenas a essa diferenciação, as dificuldades do tipo comissional. Há formas de comissão que apresentam uma dupla atuação: ora seus membros atuam isoladamente, exercendo funções de certa natureza, ora, ao revés, agem em conjunto, como órgão colegiado, exercendo funções de natureza completamente diversa das primeiras.

Esse caso é fartamente ilustrado pela administração de muitos municípios, cidades e vilas norte-americanas. Segundo a opinião de Austin F. Macdonald (American State Government and Administration) as "comissions forms" são encontradas em centenas de cidades. Foi instituída, pela primeira vez, em Galveston, em 1901. Os comissários possuem dupla função: em conjunto constituem o "City Council" órgão que traça a orientação dos negócios do governo e legisla (funções executivas e legislativas), isoladamente, cada um desses membros é "head of administrative department" (funções administrativas). Isso serve para evi-

(31) ANDERSON, E. H. e G. T. Schwenning — op. cit. pág. 146.

(32) WILLOUGHBY, W. F. — Principles of Public Administration — New York — 1927 — pág. 123.

denciar uma das extremas complexidades que o assunto encerra.

Por isso, há necessidade de passar em revista algumas classificações existentes sobre o tipo comisional, a fim de facilitar sua análise, dentro do método seguido.

Oliver Sheldon (33), classificando as comissões segundo suas finalidades, admite quatro variedades, que são:

- I — executivas
- II — consultivas
- III — educativas
- IV — coordenadoras

A primeira variedade pertencem as comissões que, além de estabelecer a política da organização, tomam as respectivas decisões, necessárias à sua efetivação. Geralmente, limitam-se a formular ordens de caráter geral ou a interferir sólamente em assuntos de maior relevância.

Outras vezes, a comissão executiva possui, diretamente subordinados, agentes administrativos para pôr em execução os planos traçados e as ordens emanadas. Por fim, há casos em que a comissão fixa, exclusivamente, a orientação a ser adotada pela instituição, desobrigando-se dos métodos e processos que devam ser escolhidos para o alcance dos objetivos fixados.

Na variedade consultiva, as comissões são constituídas de técnicos, da mesma ou diferentes especialidades, o que empresta um caráter de "staff" ao conjunto. Funcionam, geralmente, tais comissões, junto às autoridades superiores da organização. Suas funções são puramente de natureza "staff"; nem dão ordens, nem mesmo efetuam controle, nem ainda podem influir nos métodos de trabalho, sem autorização superior.

As comissões, na variedade educativa, destinam-se, principalmente, a congregar elementos "staff", esparsos pelos vários órgãos da instituição, para discutir, periódicamente ou ocasionalmente, assuntos de importância geral, trocar impressões e opiniões, a fim de ajustar os planos de ação e trocar impressão sobre assuntos gerais.

Por meio de reuniões e contatos pessoais, a variedade coordenadora visa conseguir maior aproximação entre o pessoal dirigente, encorajando, desse modo, o espírito de cooperação e favorecendo a unidade de direção. Serve, igualmente, para evitar paralelismos e antagonismos de ação, duplicidades de funções, e outros males decorrentes da existência de compartimentos estanques, onde cada qual age a seu modo, muitas vezes afastado das diretrizes gerais.

Em que pese a autoridade de Sheldon, é dever reconhecer que há formas de comissão, que não encontram lugar em sua classificação. As comissões, exclusivamente, com funções de controle estão nesse caso, como as comissões especuladoras, planejadoras.

Bem diferente do ponto de vista de Sheldon é a classificação de Anderson. Para o mestre da Carolina do Norte, há quatro classes de comissões:

- I — comissões com maior ou menor pleno poder e controle;
- II — comissões com poderes parciais e limitados;
- III — comissões de natureza puramente consultiva ou "staff";
- IV — comissões com propósitos de discussão, contato, informação ou instrução, sem poder de ação.

#### PRIMEIRA CLASSE

Nesta classe Anderson considera três gêneros:

1. Comissões representativas
2. Comissões administrativas
3. Comissões executivas.

##### 1. Comissões representativas

São órgãos integrados por pessoas possuindo e defendendo interesses peculiares e congregadas por propósitos comuns. A missão principal consiste em estabelecer a orientação geral da instituição.

As comissões representativas são destituídas de funções executivas ou instrutivas. Como diz Anderson, estabelecem "in general terms the objective of the enterprise and the election of an administrative body or officer" (34).

##### 2. Comissões administrativas

Neste gênero, a Comissão possui autoridade suprema e plena sobre qualquer pessoa ou órgão da instituição. Todos os elementos são subordinados à Comissão, que, sobre eles exerce todos os poderes.

##### 3. Comissões executivas

A comissão do gênero executivo possui poderes para executar atividades, conforme decisão por ela própria traçada.

Poderá ou não delegar poderes a certos agentes, que lhe ficarão, nesse caso, subordinados. Traça a política e põe em prática a ação correspondente aos fins que traçou.

#### SEGUNDA CLASSE

Nesta classe Anderson destaca dois pontos de vista sob os quais devem ser estudadas: a força da autoridade e a extensão de poder sobre as várias funções e atividades da organização. As limitações de poder são efetuadas de variadas formas, podendo ser "directly or functionally". O voto ou a proporção elevada de votantes (unanimi-

(33) SHELDON, Oliver — op. cit. — pág. 123.

(34) ANDERSON, E. H. e G. T. Schwenning — op. cit. pág. 149.

dade mesmo) constituem formas de limitações diretas. As restrições de funções representam formas de limitações funcionais.

### TERCEIRA CLASSE

Existem para emitir pareceres, formular recomendações, efetuar investigações, elaborar relatórios, etc. São comissões exclusivamente com funções instrutivas podendo, às vezes, planejar, mas tais planos só poderão ser postos em prática após a aprovação por parte de autoridades executivas, às quais estejam subordinadas tais comissões.

### QUARTA CLASSE

São antes assembléias ou conferências. Por isso, não decidem por meio de voto. Destinam-se a "to bring certain individuals together as a body for some stated purpose, such as to convey information, secure mutual understandings, form personal contacts, and the like" (35).

Façamos, agora, o exame pormenorizado dêste tipo, utilizando o método seguido, e encarando os mesmos aspectos das funções consideradas.

## I — CORRELAÇÃO DE FUNÇÕES

Vimos que há um tipo em que há *concentração total* de funções (linear), outro em que se nota *concentração parcial* de certas funções (linha-estado-maior), e outro, ainda em que se assinala uma *dissociação considerável* das três funções de chefia.

No tipo comisional o comportamento das funções e seu grau de maior ou menor dissociação oscilam, segundo a classe e o gênero considerado.

Na variedade "joint" há *concentração total*, na "committee" (no sentido de Anderson) registram-se graus variáveis de concentração, que escapam à análise geral, pelo desconhecimento da natureza das funções das comissões.

Entretanto, convém ressaltar que as funções são comuns a um grupo de pessoas e não a pessoas isoladas. Ou ficam constituindo responsabilidades do conjunto (comissão propriamente dita) ou distribui-se igualmente pelos componentes do órgão (junta).

## II — FUNÇÕES DE ORDEM

### a) Origem

Tal como vimos, nem todas as variedades de comissões exercem funções de ordem. Quando dispõem dessa prerrogativa, notam-se formas diferentes: na variedade "joint" as ordens são de cunho *multipessoal*, e na "committee" são de natureza *coletiva*. Só a forma singular deixa de existir.

### b) Jurisdição

Relativamente às pessoas que estão sujeitas a receber, diretamente, ordens das comissões (executivas ou administrativas), assinala-se a jurisdição de *forma geral*, isto é, abrangendo qualquer pessoa integrante da organização, bem como a de *forma restrita*.

### c) Área funcional

Sobre a questão dos assuntos em que podem interferir os membros das comissões, não é uniforme a sua atuação. Ora a área funcional é *integral*, envolvendo qualquer aspecto inerente às atividades da emprêsa, ora é *parcial*.

## III — FUNÇÕES DE CONTRÔLE

Tal como no tipo funcional, o contrôle, em relação ao número de agentes, é *múltiplo*. Entretanto, não é igual, no que concerne ao campo de ação, que é *integral* ou *dividido*. Portanto, obedece à forma *múltiplo-integral* e à *múltiplo-dividida*.

## IV — FUNÇÕES DE INSTRUÇÃO

Os contatos para fins de instrução de executantes, quando existem, são de forma *coletiva*, pois são extensivos a todos os membros da comissão. De outro lado, podem assumir a *forma geral*, no que concerne ao campo de ação dos instrutores, ou a *particular*. Logo a forma de instrução *coletivo-geral* ou a *coletivo-particular* podem ser encontradas.

## V — CONTATOS DIRECIONAIS

Só há contatos *múltiplos*, pois as funções, autoridade e responsabilidade, nas comissões, são extensivas a todos os seus componentes.

## VI — PREVALÊNCIA DAS FUNÇÕES DE ORDEM

As comissões podem ter finalidades diferentes e funções simples ou grupadas. Nesta última hipótese haverá prevalência das funções de ordem sobre as outras, cujo grau variará de acordo com a natureza e fins da comissão, pelo que, o assunto foge à análise geral.

E' incontestavelmente mais fácil recrutar e selecionar pessoas para integrar uma comissão do que chefes para qualquer outro tipo de organização. Em vez de procurar elementos com considerável capacidade, pode-se, por exemplo, aceitar pessoas para cada técnica, necessária às atividades do órgão. Reunir-se-ão, dessa maneira, várias pessoas, cada qual especialista em campo diferente, de tal modo que a comissão fique integrada por variados técnicos. Tanto a comissão poderá ser constituída de elementos de capacidade geral, especial ou total. Deve haver grande liberdade para constituir o órgão, como para modificá-lo, a qualquer momento.

(35) ANDERSON, E. H. e G. T. Schwenning — op. cit. pág. 149.

A formação profissional, bem assim o recrutamento e a seleção, não são problemas para as comissões, nem representam obstáculos à sua composição. Geralmente são formadas de pessoas já experientes, com longo tirocínio sobre a matéria.

### OBSERVAÇÕES

O tipo comisional é caracterizado:

1º, quanto à correlação de funções, a questão assume graus variáveis de concentração e dissociação de funções, consoante a natureza das funções da comissão.

2º, quanto às funções de ordem:

a) nem todas as comissões exercem funções de ordem. Quando possuem tais funções pertencem às duas formas; relativamente à origem: *multipessoal* (na variedade "joint" de Anderson) e *coletiva*.

b) a jurisdição não é uniforme. Tanto pode ser *geral* como *restrita*.

c) a área funcional, também, apresenta variações. Pode ser *integral* ou *parcial*.

3º, quanto às funções de controle, nota-se, em relação ao número de controladores, a *forma múltipla*, e no que diz respeito ao campo de ação a *forma integral* ou *dividida*, de que resultam as *formas múltiplo-integral* e *múltiplo-dividida*.

4º, quanto às funções de instrução, pode ser encontrada a *forma coletivo-geral* como a *coletivo-parcial*.

5º, quanto aos contatos direcionais, nota-se a forma *múltipla*.

6º, quanto à prevalência nas funções de ordem, o assunto não comporta classificação geral, devido às diferentes naturezas e fins das comissões.

TIPOS DE ORGANIZAÇÃO	CORRELAÇÃO DE FUNÇÕES	FUNÇÕES DE ORDEM			ÁREA FUNCIONAL	FUNÇÕES DE CONTROLE	FUNÇÕES DE INSTRUÇÃO	CONTACTOS DIRECIONAIS	PREVALÊNCIA DAS FUNÇÕES DE ORDEM
		ORIGEM	JURISDIÇÃO						
LINEAR	concentração total	singular	restrita	integral		singular integral	individual geral	singulares	grau muito forte
LINHA ESTADO MAIOR	concentração parcial	singular	restrita	integral		singl.-integ. singl.-divid. milt.-integ. milt.- divid.	indiv.-part. indiv.-geral col.-part. col.-geral	ou	grau
FUNCIONAL	DISSOCIAÇÃO	singular	geral	parcial		múltiplo —	coletivo particular		grau fraco
COMISSIONAL	variável... múlti — pessoal ou coletiva	restrita ou parcial	integral ou múltiplo —			múltiplo — integral ou col.-part. dividida	col.-geral ou múltiplos		variável

### TERCEIRA PARTE

#### CONCLUSÕES

De tudo o que foi exposto, ficou provado que:

I — os problemas das funções constituem a parte fundamental do funcionamento de qualquer organização;

II — dentre variados gêneros de funções diferenciadas, há algumas que são comuns e essenciais a qualquer organização, seja pequena ou grande, simples ou complexa, provisória ou permanente;

III — o funcionamento racional exige conveniente *repartição de funções adequadas, fixação de responsabilidade e respectiva outorga de autoridade*;

IV — as funções de *Ordem, Controle e Instrução* estão entre as que existem em qualquer organização;

V — essas funções podem assumir formas diversas, relativamente à repartição, responsabilidade e autoridade;

VI — algumas dessas formas são necessárias e suficientes à caracterização dos denominados tipos de organização fundamentais;

VII — efetuada a análise dos quatro tipos fundamentais, em termos exclusivos de alguns aspectos ou formas daquelas três funções, se obtém o quadro geral de cada um dos tipos, com vários caracteres próprios e comuns;

VIII — não existem outros aspectos das três funções destacadas, nem mesmo de outras funções, que possam influir na exata identificação de outras propriedades, e portanto, na caracterização dos tipos de organização;

Logo, à vista do resultado obtido e das considerações feitas, deve-se admitir, tal como queríamos provar, que:

"a exata caracterização dos tipos de organização fundamentais só pode ser efetuada pela análise de certos aspectos das funções, de **ORDEM, CONTROLE** e **INSTRUÇÃO**".

## BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, E. H. and G. T. Schwenning — The science of production organization. New York, John Wiley & Sons, 1938.
- ANDRADE, Odilon C. — Serviços públicos e de utilidade pública. São Paulo, Saraiva, 1937.
- APPLEBY, Paul H. — Organization for overhead management. In *Public Administration Review*, v. II, número 1, 1942.
- BENSON, George S. — Organização administrativa interna. In *Revista do Serviço Público*, Ano V, v. II, n.º 3, junho, 1942.
- BRICARD, Georges — L'organisation scientifique du travail. Paris, Armand Colin, 1937.
- CANTANHEDE, Cesar — Organização do trabalho. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1942.
- CASACOF, Christo — La direction des entreprises industrielles. Paris, Dunod, 1937.
- La remunération et le contrôle du travail dans l'industrie. Paris, 1936.
- CHAVIGNY, P. — Organização do trabalho intelectual. Rio de Janeiro, Pap. Muniz, 1933.
- CHEVALIER, Jean — La technique de l'organisation des entreprises. Paris, Dunod, 1937. 2 vols.
- CORNNEL, William B. — Organization and management in industry and business; a revision of industrial organization and management. New York, The Ronald Press Co., 1928.
- CUSHMAN, Frank — Foremanship and supervision — New York — 1938.
- DIEMER, Hugo ed. Factory organization and administration. New York, Mac-Graw-Hill Book Company, 1935.
- Wage-payment plans that reduced production costs. New York, Mac-Graw-Hill Book Company, 1930.
- DONALD, W. J. ed. — Handbook of business administration. New York, Mac-Graw-Hill Book Company, 1941.
- DUBOIS-RICHARD, Paul — L'organisation technique de l'état. Paris, Recueil Sirey, 1930.
- DUTTON, Henry P. — Principles of organization; as applied to business New York, Mac-Graw-Hill Book Company, 1931.
- EMERSON, Harrington — The twelve principles of efficiency. New York, The Engineering Magazine Company, 1924.
- FARQUHAR, Henry H. — Functional Organization, in Scientific Management in American Industry — New York — 1929.
- FAYOL, Henri — Administration industrielle et générale. Paris, Dunod, 1931.
- FENELON, K. G. — Management and labour. New York, Chemical Publishing Company, 1939.
- FERNSTROM, Karl D, and brothers — Organization and management of a business enterprise. New York, Harper & Brothers Publishers.
- FOLLET, Mary Parker — Leader and Expert — in Dynamic Administration — H. C. Metcalf e L. Urwick — New York — 1942.
- FOLTS, Franklin E. — Introduction to industrial management. New York, 1938.
- FORD, Henry — Hoje e amanhã. S. Paulo, Ed. Nacional 1927.
- Minha vida e minha obra. São Paulo, Monteiro Lobato, 1925.
- FOUGEAUD, André — La rationalisation: États-Unis, Allemagne, Paris, Payot, 1929.
- FREUND, Ernst — Administrative powers over persons and property. Chicago, The University of Chicago Press.
- GAUS, John M. — A theory of organization in public administration. In *The Frontiers of public administration*.
- GILBRETH, Lillian Moller — The psychology of management. New York, The MacMillan Company, 1921.
- GLASSER, Comstock — Managing committee in a large organization. In *Public Administration review*, v. I.
- GULICK, Luther and Urwick e. — Papers on the science of administration. New York, Institute of Public Administration, 1937.
- JONES, Eduardo D. — Organización y administración de empresas industriales. Barcelona, Editorial Labor, 1934.
- KIMBALL, Dexter S. — Principles of industrial organization — New York, MacGraw-Hill Book Company, 1939.
- Principios de organización industrial. Versión española de Ricardo J. Gutierrez y María Delia Abrines. Buenos Aires, 1940.
- LE CHATELIER, Henry — L'Industrie, la science et l'organisation sociales d'action familiale du Moulin vert. Paris, Dunod, 1935.
- Le Taylorisme. Paris, Dunod, 1934.
- LEFFINGWELL, William Henry — Office management, principles and practices. New York, Mac-Graw-Hill Book Company, 1925.
- LEIMGRUBER, O. — La rationalisation dans les administrations et entreprises de l'état et des communes.
- MACDONALD, Austin F. — American city government and administration. New York, Thomas y Crowell Company, 1941.
- MAIA, Felinto — Do emprêgo da mecanização nos serviços públicos. Ano IV, v. II, n.º 3, junho, 1941.
- MITCHELL, William N. — Organization and management of production. New York, Mac-Graw-Hill Book Company, 1939.
- MOONEY, James D. and Alan Reiley — The principles of organization. New York, Harper & Brothers Publishers, 1939.
- NASSER, Alfredo — O Funcionamento na Racionalização Administrativa — Rio de Janeiro — 1942.
- PAGANO, Mário — Princípios e técnica de racionalização industrial — São Paulo, 1942.
- PRATES DA FONSECA, Tito. — Autarquias administrativas. São Paulo. Liv. Acadêmica, 1935.
- ROBINSON, Webster — Fundamentals of Business Organization — New York — 1925.
- RUBEY, Harry — Industrial organization. Boston, Ginn and Gom., 1931.
- SÁ, Paulo Accioli de — Racionalização dos métodos de trabalho, a organização racional dos serviços. In *Revista do Serviço Público*, Ano, II, v. 1 ns. 2 e 3, fevereiro, 1939.
- SAKSENA, Chandra R. — A organização e administração científica de indústria e comércio. Rio de Janeiro, 1940.
- SALES DE OLIVEIRA, Francisco — Educação e organização científica do trabalho. São Paulo, Editora Nacional, 1938.
- Conferências realizadas sobre a reorganização da administração do governo do Estado de São Paulo, São Paulo, 1936.

- SHELDON, Oliver — *The Philosophy of Management* — Londres — 1923.
- SMITH, Elliot Dunlap — *Technology and labor; a study of the human problems of labor saving*. London, Yale University Press, 1939.
- TAYLOR, Frederick Winslow — *Shop Management* — New York — 1911.  
— *Principes d'organisation scientifique*, Paris, Ducd, 1929.
- TEAD, Ordway — *The art of leadership* — New York — 1935.
- TOWNE, Henry R. — *In Foreword of Shop Management* — New York — 1911.
- THOMPSON, Clarence Bertrand — *The theory and practice of scientific management*. Boston, Houghton Mifflin Co., 1917.
- TRUNDELL, George T. Jr. — *Production Control, in Handbook of Business Administration* — New York — 1931.
- URWICK, L. — *Organization as a Technical Problem, in Papers on the Science of Administration* — Luther Gulick and L. Urwick — New York — 1937.
- VALLE, J. Rodrigues — *Curso de direito administrativo*. Rio, A. Coelho Branco, 1941.
- VITELES, Morris Simon — *The science of work*. New York, Norton, 1934.
- WALLACE, Schuyler C. — *Federal departmentalization; a critique of theories of organization*. New York, Columbia University Press, 1941.
- WALKER, Harvey — *Public administration in the United States*. New York, Farrar & Rinehart, 1937.
- WALTERS, J. E. — *Modern management*. New York, John Wiley & Sons, 1937.
- WILLOUGHBY, William Franklin — *Principles of public administration*. Washington, The Brookings Institution, 1927.
- ZINK, Harond — *Government of cities in the United States*. New York, MacMillan Company, 1939.

## ORÇAMENTO

# O Problema do Equilíbrio Orçamentário

JOÃO BATISTA FERNANDES

### ORIGEM DO ORÇAMENTO

**O** ORÇAMENTO, outrora, não era um plano de ação das atividades do Estado, mas sim um instrumento de oposição à tirania dos soberanos.

As atividades democráticas do Estado Moderno não podem ser comparadas com as atividades do Estado da antiguidade, pois neste o Estado e a pessoa do rei quase se confundem.

A reivindicação democrática, que exige a prévia autorização, por parte dos representantes do povo, da receita e da despesa pública (1), deu origem ao orçamento público. Essa reivindicação democrática tinha no passado o objetivo de limitar a competência real a respeito do lançamento de novos tributos e de restringir a extensão dos gastos e compromissos que o rei poderia efetuar, num período, à custa do Tesouro Público. (2)

(1) Depart. do Serv. Público do Estado de São Paulo, 1945, *Instruções para o Orçamento de 1946 — O Orçamento*.

(2) ARIZIO DE VIANA, *Orçamento Brasileiro*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1943.

A palavra inglesa "budget" (orçamento) era empregada, originariamente, para designar a grande bolsa de couro usada para guardar os documentos a serem apresentados ao Parlamento da Inglaterra, expondo as necessidades do país e os meios de provê-las. (3).

### FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO ORÇAMENTO BRASILEIRO

A Constituição Imperial de 1824 dava ao Poder Legislativo a atribuição de:

Fixar anualmente as despesas públicas, e repartir a contribuição.

Com o Ato Adicional, lei de 12 de agosto de 1834, é estabelecida a competência quanto à fixação das despesas nas províncias e nos municípios.

A Constituição de 1891 estipula:

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1 — Orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro.

(3) NORMAN F. HARRIMAN, *Princípios de Compra Científica*. São Paulo, Editora Atlas S. A., 1946 — p. 198.