

pois, o D.A.S.P., não haver alternativa: era preciso tratar urgentemente da solução desse problema, ou seja de dotar a administração de quadros especializados, destinados a enfrentar as no-

vas demandas da moderna administração pública brasileira, ora em fase de profunda transformação.

(Continúa no próximo número)

## ORGANIZAÇÃO

### Extensão do conceito de "Staff"

FENELON SILVA

**E**NSINAM os mestres da Ciência da Administração que a Organização do Trabalho processa-se de acôrdo com os seguintes padrões:

1) Tipo *Linha*, aquêle em que o chefe ou subchefe é o responsável direto e exclusivo pelos seus subordinados. Tôdas as instruções e seus homens reconhecem-no como a única de autoridade. O chefe é freqüentemente aconselhado por especialistas, mas as ordens diretas passam por suas mãos. Cada sub-chefe, por sua vez, entende-se com um chefe mais elevado e recebe tôdas as ordens e instruções unicamente dêle. (1)

2) Tipo *Funcional*, o em que cada executor, ao invés de ficar subordinado a um só chefe, sofre a influência direta de vários dêles, cada qual agindo em determinado setor, conforme as especializações. (2)

3) Tipo *Staff*, cujo conceito é dado pelos tratadistas, cada um a seu jeito, ao seu feitio, mas sempre convergindo todos para um mesmo fim, em sua essência.

Na opinião de Sheldon o tipo *staff* pode ser descrito como uma organização destinada a pensar, do mesmo modo que a organização de linha é a organização para a execução. Presume-se

que o diretor não dispõe de tempo e oportunidade para a investigação, análise, coordenação de informações e desenvolvimento de idéias construtivas, necessários ao progresso. Daí a necessidade de um grupo para pensar e transmitir idéias. A característica essencial da organização do *staff* é que ela é puramente consultiva e de conselho, não exercendo autoridade direta sôbre a linha. A organização de *staff* é inteiramente de natureza suplementar. E' a organização de conhecimentos técnicos para orientação dos funcionários executivos. (3)

Segundo Mooney e Reiley a função de estado-maior *staff* compreende o serviço de parecer ou conselho, distinto da função de autoridade ou comando. Êsse serviço tem três fases, as quais se apresentam intimamente relacionadas: informativa, consultiva e de supervisão. A fase informativa refere-se ao que a autoridade deve saber ao formular suas decisões. A consultiva ao conselho baseado na informação. A de supervisão a ambas as fases precedentes aplicadas aos pormenores da execução. E' através desta última fase que a informação e o conselho se tornam efetivos por tôda a organização. Um órgão *staff* estuda os problemas administrativos, faz planos, aconselha e observa, mas não expede ordens em virtude de autoridade própria. Daí dizer-se: a linha repre-

(1) HARRY RUBEY — *Industrial Organization*, página 55.

(2) F. W. TAYLOR — *Principes d'Organisation Scientifique*, pág. 103.

(3) OLIVIER SHELDON — *The Philosophy of Management*, pág. 120.

senta a autoridade de homens, o *staff* a autoridade de idéia. (4)

Um outro sentido do termo *staff* é dado por Willoughby. Diz êle que o *staff* compreende as funções que servem à organização e concorrem para que ela funcione internamente de modo rápido e adequado, tais como as funções de contabilidade, pessoal, abastecimento de material, conservação de edifícios e do equipamento, etc. Hoje em dia, o termo provavelmente em uso para essas funções é "serviços auxiliares" *housekeeping agencies, processes agencies, management agencies*. (5)

Segundo o ponto de vista de Urwick, os funcionários do *general staff* não somente auxiliam o chefe no comando e na coordenação, mas também se supõe que êles efetivamente se encarreguem de muito trabalho de pormenores relativos às decisões de caráter geral ou de política tomadas pelo seu chefe, de modo a permitir que êle se incumba dos aspectos mais pessoais da liderança e possa ter bastante tempo para *circular* dentro da sua organização. Por isso, os funcionários do *general staff* são responsáveis principalmente pela integração dos serviços auxiliares e das funções de planejamento com as funções de linha. (6)

Uma outra versão do conceito de *staff* é-nos apresentada por Macmahone Miliett no seu trabalho *Federal Administrators*. O seu *general manager*, departamental e o *supervisory aides* executam a espécie de trabalho que Urwick esperava do seu *general staff*. O *general manager* consiste num grupo de homens, três ou quatro, incumbidos dos problemas gerais do Departamento na base do objetivo ou assunto, mais do que numa base funcional ou por processo. (7)

(4) MOONEY and REILEY — *Principles of Organization*, pág. 33.

(5) W. F. WILLOUGHBY — *Principles of Organization*, pág. 105.

(6) L. URWICK — *Papers on the Science of Administration*, pág. 115.

(7) NORMAN PEARSON — *The Budgeting Function in the Department of Agriculture — In Public Administration Review* — Winter, 1943.

As organizações de estado-maior e funcional nascem da mesma necessidade — diz Jones: — a necessidade de especialização. Funcionários funcionais ou de estado-maior podem, em organizações exatamente semelhantes, ter jurisdição sobre funções precisamente idênticas, mas um ser *staff* e outro funcional. Que os diferencia então? E' que a unidade de estado-maior é de conselho e a unidade funcional é executiva e responsável pelo contrôle da execução das funções que lhe competem. (8)

De acôrdo com a definição que se segue, a única função de um órgão *staff* seria a de planejamento. Quando se adiciona poder e responsabilidades administrativas às funções de órgãos *staff*, esta função torna-se imediata e inteiramente uma função de linha, diz Gulick. A principal vantagem da classificação em *line* e *staff*, é assinalar a necessidade de, primeiro: constituir uma agência independente de planejamento para auxiliar o chefe executivo; segundo: de afastar a possibilidade de introduzir qualquer elemento de autoridade ou contrôle administrativos nêsse órgão. (9)

Um conceito semelhante de *staff* é o preferido por White. Diz êle: *staffs* são tôdas as agências desempenhando funções que tenham por fim auxiliar o chefe executivo a tomar decisões em assuntos que êle não possa delegar responsabilidade, como por exemplo, a fixação da política da organização, o exercício das funções de comando, certos problemas de organização, como finanças, pessoal, relações com o público, etc. Além disso, o *staff* colige documentos e informações, transmite e esclarece ordens da chefia, observa os resultados e informa o chefe sobre êsses resultados, mas está fora da linha direta da hierarquia administrativa e as linhas de autoridade, de co-

(8) THOMAS R. JONES — *Theories and Types of Organization*, pág. 22.

(9) L. GULICK — *Papers on the Science of Administration*, pág. 30.

mando, de subordinação e de responsabilidade não passam por êle. (10)

Da combinação desses tipos de organização, derivaram:

- 1) Tipo *Linha* — *Estado-maior*;
- 2) Tipo *Linha* — *Estado-maior* — *Funcional* (*Line-Staff* — *Functiona!*).

Aprendemos ainda com os mestres que a estrutura dos serviços e a fixação das relações de autoridade e subordinação dentro de uma determinada empresa privada ou pública, obedece geralmente à seguinte ordem de precedência de umas às outras:

1) *Direção*, destinada a coordenar atos e esforços despendidos e controlar resultados (conselhos deliberativos, conselhos diretores, etc.);

2) *Comando* destinado a dar ordens, segundo os planos estabelecidos e fazer-se obedecer, a cargo, geralmente, do presidente, diretor, superintendente, gerente, chefe executivo, etc.;

3) *Execução*, a cargo de órgãos do tipo *Linha*, destinados a realizar as operações, tarefas ou funções, como sejam os departamentos, os serviços e as subdivisões de uns e de outros;

4) *Estado-maior*, como já se viu, órgão de natureza consultiva, opinativa, de aconselhamento, informativo, supervisora e de planejamento, com autoridade apenas de idéia, que é aquela que um órgão exerce sobre outros, simplesmente do ponto de vista técnico.

Baseados nesses ensinamentos, não há negar que as atividades governamentais no conjunto da Administração Pública, notadamente na esfera federal, podem ser classificadas em três grupos:

1.º) *Funções específicas* — as que se exercem como fins mesmo do Estado (defesa, segurança, justiça, relações exteriores, finanças, economia, educação, saúde, correios etc.);

2.º) *Funções complementares* — as que se exercem como meios para se atingirem os fins, pois são funções acessórias que têm de ser forçosamente executadas, sob pena de não serem realizados os objetivos. Enfim, as funções complementares são as que completam as atividades específicas (assuntos relacionados com pessoal, material, organização do trabalho, elaboração, execução e controle contábil do orçamento etc.);

3.º) *Funções suplementares* — como sendo aquelas que já hoje devem ser consideradas indispensáveis, tanto nos órgãos que executam funções complementares, como naqueles encarregados de atividades específicas (aqui está a extensão do conceito de *staff*), como sejam: pesquisas, estudos, planejamentos, preparações, informação, aconselhamento, opinião etc., a cargo de conselhos, assembléias, comissões e demais órgãos de deliberação coletiva, com esses fins.

Assim temos que subordinados ao Presidente da República, os Ministérios executam funções *específicas*, através de seus Departamentos também específicos e ainda dentro dos Ministérios, os Departamentos de Administração, Diretorias, Serviços e Divisões de Pessoal, Material, Intendência etc., executam funções *complementares*, isto é, promovem os meios com os quais se alcançam os fins.

Ainda subordinados ao Presidente da República no Brasil conselhos e comissões diversos exercem funções *suplementares* de natureza técnica, como sejam, de orientação, aconselhamento, informação, coordenação, planejamento, controle etc., de funções nitidamente *específicas*, a cargo do Conselho Federal de Comércio Exterior, Conselho de Imigração e Colonização, Conselho Nacional de Águas, e Energia Elétrica, Conselho Nacional do Petróleo etc.

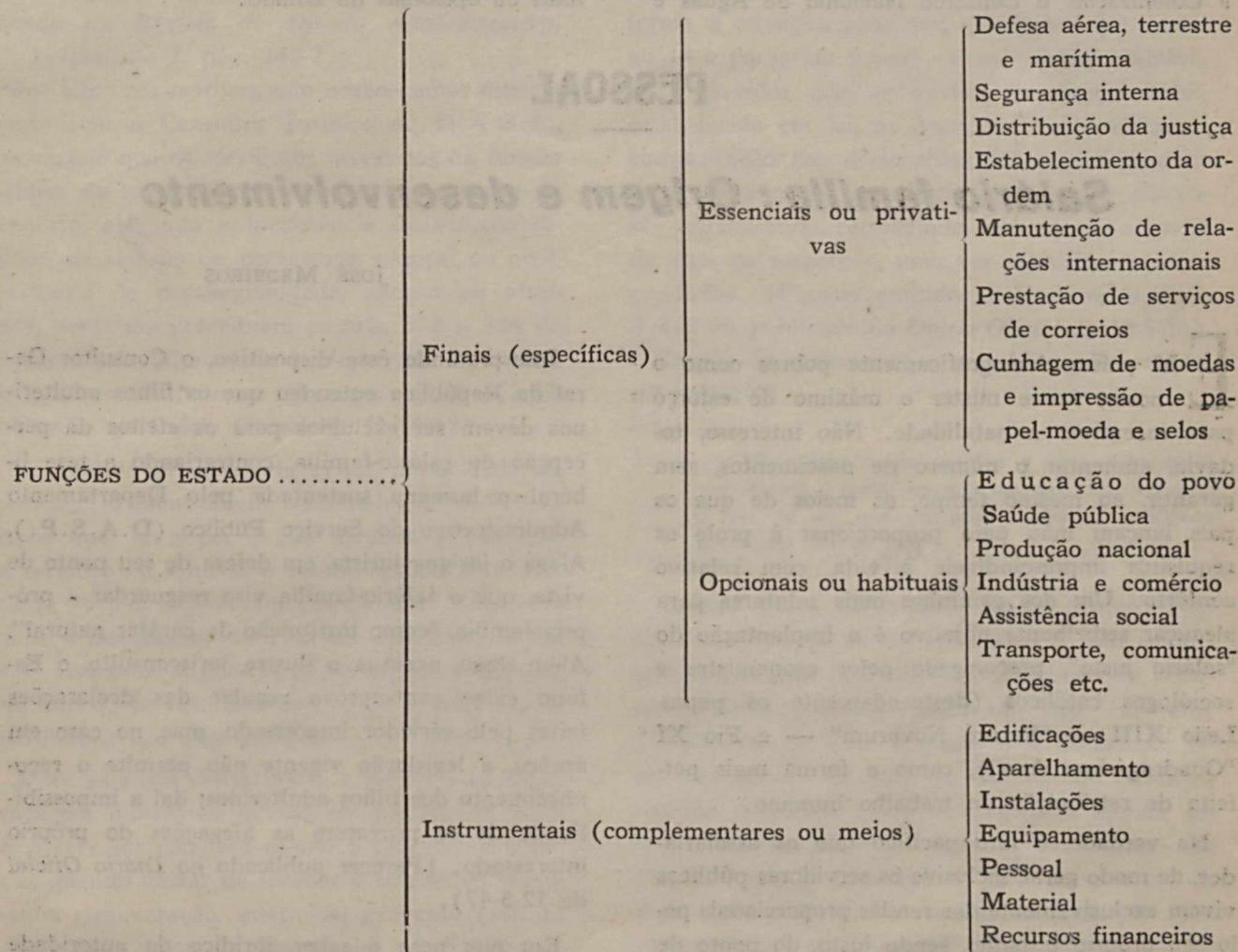
Dentro dos Ministérios civis, outros conselhos e comissões planejam, preparam, coordenam e idealizam o trabalho a ser executado pelos Departa-

(10) LEONARD D. WHITE — *Introduction to the Study of Administration*, pág. 37.

mentos e Serviços específicos. Êsses são pois os estados-maiores (*staffs*) específicos dos chefes executivos (Presidente da República e Ministros).

Todo estudioso de assuntos da Ciência de Ad-

ministração e da Organização Científica do Trabalho sabe que os tratadistas grupam as atividades do Estado, modernamente, num quadro como o que se segue:



Não há como deixar de admitir que assim como há necessidade de órgãos de *direção*, de *comando* e de *execução* para cada um desses três grupos, da mesma forma também, tornam-se necessários os *staffs*, órgãos técnicos de natureza complementar, tanto para o grupo de funções privativas (as que só o Estado pode exercer), como para o de funções *habituais* (as que o Estado opta em exercer para suprir deficiências da iniciativa privada ou já por força do hábito), e também para o de atividades *instrumentais*, *complementares* ou "*meios*" (aquelas que o Estado se vê forçado a executar sob pena de não atingir os objetivos, ou sejam, os fins privativos e opcionais).

Dentro desta ordem de idéias, conclui-se que, junto ao Presidente da República, operando como órgãos de natureza *suplementar*, tem-se:

a) de um lado, o Estado maior Geral que prepara as decisões relativas à organização e emprego em conjunto das Forças Armadas, prepara os planos correspondentes, colabora no preparo da mobilização total da Nação para a Guerra, e o Conselho de Segurança Nacional que em tempo de paz, estuda, discute e propõe ao Presidente da República, decisões relativas a assuntos que interessam à segurança aquém das fronteiras, ambos *staffs* de natureza específica, porém dentro do campo das funções nitidamente *privativas* do Estado;

b) de outro lado, o D.A.S.P. como *staff* de funções *complementares* que planeja o trabalho, coordena esforços, controla resultados, aconselha, opina, informa e orienta o Presidente da República somente em assuntos de natureza *instrumental* ou

“meio”, como seja, pessoal, material, recursos financeiros, etc.;

c) e ainda de outro lado, o Conselho Federal de Comércio Exterior, o Conselho de Imigração e Colonização, o Conselho Nacional de Águas e

Energia Elétrica, o Conselho Nacional do Petróleo e outros, podendo todos êles ser considerados também *staffs* específicos, mas encarregados de atividades *suplementares* no campo das funções *habituais* ou *opcionais* do Estado.

## PESSOAL

### Salário família : Origem e desenvolvimento

JOSÉ MEDEIROS

EM países demograficamente pobres como o nosso, faz-se mister o máximo de esforço para incentivar a natalidade. Não interessa, todavia, aumentar o número de nascimentos, sem garantir, ao mesmo tempo, os meios de que os pais lançam mão para proporcionar à prole os requisitos imprescindíveis à vida, com relativo conforto. Um dos caminhos mais salutarés para alcançar semelhante objetivo é a implantação do “salário justo”, preconizado pelos economistas e sociólogos católicos (destacadamente os papas Leão XIII — “Rerum Novarum” — e Pio XI “Quadragésimo Ano”), como a forma mais perfeita de retribuição do trabalho humano.

Na verdade, é fato pacífico que os assalariados, de modo geral, inclusive os servidores públicos vivem exclusivamente das rendas proporcionais pelo seu próprio trabalho, sendo justo, do ponto de vista social, a tendência apresentada pelo estado contemporâneo no sentido de amparar-lhes a prole.

Transplantando semelhante tendência da teoria à realidade, o Decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1943, instituiu o regime do salário-família para os servidores civis, os aposentados e o pessoal em disponibilidade da União, concedido a razão de 50 cruzeiros mensais por dependentes.

No entanto, a fim de preservar os interesses da Administração, assim como para evitar uma generalização injusta e onerosa, o mesmo diploma legal preceituou que são considerados dependentes, “desde que vivam total ou parcialmente a expensas do servidor ou inativo: a) o filho menor de 21 anos; b) o filho inválido, de qualquer idade”, compreendendo os filhos de qualquer condição, os enteados e os adotivos.

Interpretando êsse dispositivo, o Consultor Geral da República entendeu que os filhos adulterinos devem ser excluídos para os efeitos da percepção do salário-família, contrariando a tese liberal e humana sustentada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.). Alega o insigne jurista, em defesa de seu ponto de vista, que o salário-família visa resguardar a própria família, “como instituição de caráter natural”. Além disso, acentua o ilustre jurisconsulto, o Estado exige contraprova regular das declarações feitas pelo servidor interessado, mas, no caso em aprêço, a legislação vigente não permite o reconhecimento dos filhos adulterinos; daí a impossibilidade de se provarem as alegações do próprio interessado. (Parecer publicado no *Diário Oficial* de 12-5-47).

Em que pese o saber jurídico da autoridade em causa, discordamos das conclusões a que chegou. Cuidamos que o objetivo primordial do instituto é o de auxiliar o servidor na árdua tarefa da educação e manutenção do menor. O adulterino, por estar à margem da lei, condenado por implacáveis e rígidas normas da sociedade, não deixa de ser filho do servidor, sangue de seu sangue. Ora, não se enquadrando entre os institutos de direito restrito, o salário-família, deve ser ampliado o máximo possível, para alcançar aquêles que merecem êsse benefício, de acôrdo com os salutarés preceitos de justiça, mesmo que firam a falsa moral anti-cristã. Tanto essa tese é de tal modo verdadeira que o Decreto-lei n.º 6.022, de 23-11-43, preceituou a cassação do salário-família quando ficar devidamente provado que o servidor ou inativo descurou da subsistência e da educação