

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

O papel dos serviços auxiliares

Com o aumento sempre crescente das atividades da administração, os seus órgãos foram deparando problemas de organização cada vez mais complexos.

A função da direção, sobretudo, por centralizar a orientação e o impulso do funcionamento das empresas, sofreu, mais do que as de execução propriamente ditas, as influências dessa complicação progressiva dos assuntos que deveriam ser resolvidos no tope da estrutura hierárquica.

A solução dos problemas de organização que assoberbam o administrador contemporâneo parece ter sido, em parte, encontrada na instituição dos órgãos de *staff* e dos "serviços auxiliares". Enumeramos aqui, rapidamente, as atividades que devem caber a esses dois tipos de órgãos e comentamos depois, em particular, a função dos chamados "serviços auxiliares".

Os órgãos de *staff*, segundo a definição clássica, exercem funções informativas e de conselho em relação à chefia, e de supervisão, por delegação do chefe, quanto às atividades dos órgãos de linha, em relação às quais tiveram certa participação no estágio de planejamento. Exercem assim as funções de pesquisa necessárias à decisão a ser tomada pelo chefe; elaboram planos e sugerem medidas à chefia; se adotadas as suas sugestões e transmitidas pelo chefe aos órgãos de execução, observam, nestes últimos, os resultados das normas adotadas pela direção.

A função dos "serviços auxiliares" é diferente. A sua origem é parecida com a dos órgãos de *staff*: nasceram ambos em virtude da ampliação das atividades administrativas. Trabalham, entretanto, principalmente para os órgãos de linha, enquanto os órgãos de *staff* trabalham, sobretudo, para o che-

fe, e, em segundo plano apenas, para os órgãos incumbidos das atividades de execução.

Se examinarmos uma organização qualquer de certa amplitude — um Ministério por exemplo — verificamos que os serviços auxiliares "servem", antes de mais nada, os departamentos, divisões, conselhos, repartições, etc., enquanto os órgãos de estudos, de planejamento das políticas, etc., dentro do mesmo Ministério, "servem", ajudam, auxiliam o Ministro, ou os órgãos superiores da hierarquia ministerial.

Evidentemente os "serviços auxiliares" executam para o chefe vários trabalhos que não cabem aos órgãos de linha: expedientes relativos às atividades auxiliares (pessoal, material, orçamento, comunicações, documentação, etc.). Mas a execução dessas atividades de "housekeeping", dentro de qualquer empresa, interessa muito mais aos órgãos de linha do que à direção. O inverso acontece com os órgãos de *staff*: as suas funções são, em sua maior parte, funções delegadas pelo chefe, funções que, em pequenas unidades, cabem ao próprio Chefe; enquanto as atividades dos serviços auxiliares, em pequenas empresas, não cabem ao chefe: cabem às próprias unidades que integram a organização.

A fim de esclarecer melhor o sentido dessas considerações traçamos aqui um quadro, evidentemente muito esquemático, que representa aproximadamente essas opiniões. (*Vide quadro pág. seguinte*).

A função característica dos serviços auxiliares, portanto, é "executar uma atividade que é comum aos órgãos de linha com o fim de assegurar o seu funcionamento". São "agências executórias, en-

quanto o *staff* é um órgão de planejamento, de estudos e de aconselhamento" (WHITE).

Numa pequena organização	Numa grande organização
O chefe faz o programa de ação do órgão, estuda pessoalmente os assuntos que tem de decidir e supervisiona as atividades dos sub-órgãos.	O chefe dirige, utilizando para as outras funções de estudo, planejamento, etc., os <i>órgãos de staff</i> , que estudam, aconselham, sugerem, informam e, por delegação, supervisionam.
Os sub-órgãos de linha executam as funções que cabem no âmbito de sua competência, inclusive as atividades auxiliares necessárias à realização de seus objetivos.	Os órgãos de linha desempenham as funções relativas aos seus objetivos (substantivas) enquanto os <i>serviços auxiliares</i> executam as atividades-meios que facilitam o funcionamento dos órgãos de linha.

Para os órgãos de linha, o auxílio que esses serviços lhes podem prestar é realmente inestimável. GAUS e WOLCOT (1) se referem especialmente a essa parte, assinalando que os serviços auxiliares livram as repartições de muitas atividades especializadas (as de "housekeeping"), que são incidentes em relação às suas funções próprias. Um diretor de um Departamento de Saúde, por exemplo, dificilmente sentirá pelos empenhos, escrituração de despesa, pagamento dos funcionários, protocolos, etc., o mesmo interesse que tem pelos métodos de profilaxia de doenças transmissíveis e outras questões fundamentais dos serviços sanitários.

Libertando os órgãos de linha das preocupações com estes problemas laterais, os serviços auxiliares executam, para aqueles, trabalhos que, nessas unidades, seriam secundários e aborrecíveis. Reunidas numa entidade especial — o "serviço auxiliar" — incumbida exclusivamente de seu desempenho,

(1) *Public Administration and the United States Department of Agriculture* — Chicago, 1940.

essas atividades-meios são executadas com esmero e eficácia, possibilitando o seu aperfeiçoamento e a simplificação dos métodos de trabalho.

São conhecidos os resultados econômicos da instituição de órgãos compradores centrais para várias agências do governo. A centralização das atividades relativas ao pessoal e à movimentação dos recursos financeiros tem também produzido, em muitos casos, um melhor tratamento desses assuntos.

Por outro lado, a natureza especial da função dos serviços auxiliares dá lugar ao aparecimento de alguns problemas delicados, principalmente no que toca às suas relações com os órgãos de linha.

A dificuldade principal com que deparam os serviços auxiliares é exatamente a tendência, em alguns deles, a assumir funções de controle ou de fiscalização das atividades substantivas da organização quando eles devem ser "realmente auxiliares e ganhar a confiança dos funcionários de linha" ajudando-os de tal forma que eles possam se devotar inteiramente aos seus próprios objetivos (GAUS e WOLCOTT).

Ao ajudar os órgãos de linha, os serviços auxiliares freqüentemente são tentados a interferir no funcionamento dessas entidades, e é preciso muito cuidado para não interromper ou retardar as atividades dos órgãos servidos e muita habilidade para conseguir que a sua interferência seja sentida o menos possível.

A crítica que mais freqüentemente se faz contra esses serviços, segundo os autores americanos, é a de que eles em muitos casos representam mais um degrau na solução dos assuntos e, por conseguinte, um aumento de burocracia.

Dentro da complexidade da organização administrativa atual, os serviços auxiliares de administração, ou de administração geral, têm assim uma função importantíssima e desempenhar.

Mas é necessário que o desempenho eficiente das atividades auxiliares seja equilibrado pelo bom senso e pela compreensão de que afinal os objetivos a serem realizados são os dos órgãos de linha. Os "serviços auxiliares", como os órgãos de "staff", não têm, a bem dizer, finalidade própria: servem outros órgãos.