

Organização administrativa interna

GEORGE S. BENSON (Conselheiro de Administração do "Office of Price Administration" do governo norte-americano). In *Public Administration Review* — N. 5 — 1941

É lamentável verificar que a maior parte da literatura referente à classificação das atividades administrativas tenha se concentrado demasiadamente na subdivisão departamental das jurisdições mais importantes. A incapacidade desta literatura em desenvolver um núcleo adequado de princípios de organização resulta, em parte, do desinteresse dos autores para elaborar uma terminologia comum que servisse de quadro geral para observação e avaliação. Entretanto, ainda que tal conjunto de princípios fosse geralmente aceito, a própria pressão, aliás ponderável, das considerações políticas sobre a organização departamental da administração pública dificultaria a concretização deste ideal.

Nos níveis inferiores da administração pública, as considerações políticas são, ao contrário, menos onipresentes, sendo mais fácil e frequente a reorganização, e, tanto o processo de experimentação, como o de aperfeiçoamento, se torna menos complicado. É nestes níveis inferiores que os princípios de organização podem ser observados e experimentados com maior presteza e pureza. Os problemas nestes níveis têm sido, todavia, os menos estudados e discutidos. Esperamos que este artigo — que não pretende conter um corpo de doutrina administrativa — possa sugerir à curiosidade dos administradores alguns pontos básicos em torno dos quais as suas próprias experiências possam orientar-se mais prontamente. É somente à base de experiências administrativas, já feitas, que podem ser formulados ou aplicados, com fidedignidade, os princípios de organização administrativa interna.

PLANO FUNDAMENTAL

Os tipos de organização administrativa foram diversamente classificados e discutidos por Taylor, Gulick, Hopf, Sheldon, Davis, pela Junta de Fun-

cionamento do Governo Britânico e outros. O autor do presente trabalho, depois de experimentar cuidadosamente estas classificações e de elaborar outros sistemas de classificação, concluiu que, de modo geral, o agrupamento preconizado por Gulick é o que melhor se adapta à organização administrativa interna. Consequentemente, a seguinte classificação, que inclui os quatro métodos de agrupamento segundo Gulick, e mais um da lavra do autor, formará a estrutura deste trabalho. Esta classificação supõe que os métodos mais importantes de agrupamento dos fatos administrativos sejam os seguintes:

1. Conforme o *propósito* — por exemplo, abastecimento d'água e disseminação de ensino.
2. Conforme o *processo* ou experiência técnica, tal como a engenharia ou a contabilidade.
3. Conforme o *lugar* de execução dos serviços.
4. Conforme a *clientela* ou pessoas servidas, tais como imigrantes, veteranos ou índios. (O autor omite aqui "as coisas administradas" — por exemplo, minas ou parques — dando preferência a "pessoas servidas"). No caso da organização administrativa interna, é, muitas vezes, necessário substituir a expressão "outras repartições governamentais atendidas" por "clientela servida".
5. Conforme o *conhecimento disponível* ou conveniência rotineira. A expressão "conhecimento disponível" aqui usada não se refere ao conhecimento técnico ou profissional, mas ao acervo de informações disponíveis colhidas no decurso das operações administrativas e que formam a base do procedimento administrativo.

Esta classificação, como qualquer outra classificação de fenômenos nas ciências sociais, deve ser considerada apenas do ponto de vista conven-

cional. Em muitos casos, o administrador pode achar melhor combinar dois ou mais daqueles tipos numa só estrutura orgânica. Em outros casos, uma análise cuidadosa pode revelar que os valores peculiares a cada tipo poderão ser obtidos, adotando-se um tipo de organização diferente. Num caso discutido detalhadamente, mais adiante, o pessoal de uma repartição de emprego público foi dividido conforme as indústrias atendidas. Aí está uma organização de acordo com a clientela. Neste exemplo, o sistema particular escolhido envolveu também os valores essenciais a uma "organização segundo o lugar". Aconteceu que as indústrias semelhantes estavam localizadas muitíssimo próximas umas das outras. Além disso, a conveniência rotineira foi o motivo para se adotar uma organização por clientela, mais eficaz do que uma organização por processo, quando se trata de obter um intercâmbio mais rápido de informações entre o empregador e os candidatos a emprego.

A despeito desta complexidade inevitável, os cinco tipos acima mencionados desempenham a função útil de lista provisória de controle; as vantagens e desvantagens de cada um serão tratadas neste ensaio, bem como certas considerações especiais que podem afetar a escolha entre tipos primários.

Todas as generalizações no campo da organização administrativa interna devem ser feitas, forçosamente, na base de certos conceitos fundamentais. A discussão mais ampla que estes conceitos merecem não lhes pode ser concedida neste breve artigo. Somente é possível recapitular aqui certos princípios geralmente aceitos como válidos.

Em primeiro lugar, deve ser observado, na medida do possível, o princípio da unidade de comando. Este princípio manda que os indivíduos devem receber ordens de um só chefe, a ele prestando, por sua vez, informações. A observância deste princípio tende a eliminar a rivalidade entre chefes, com referência à lealdade dos empregados e, também, a confusão por parte dos subordinados. Além disso, proporciona ao chefe imediato a oportunidade de rever toda a folha de serviços prestados pelo empregado, beneficiando, dest'arte, a eficiência e o moral da organização.

Em segundo lugar, deve ser limitado, na medida do possível, o alcance do controle ou número de subordinados para cada chefe. Este princípio é de grande importância para o julgamento correto

dos subordinados por parte de seus chefes, para uma chefia adequada e para o tratamento dos problemas de coordenação.

Em terceiro lugar, qualquer que seja a forma de organização adotada, é importante que os indivíduos sejam claramente informados a respeito do seu local de trabalho, bem como da autoridade e responsabilidade de superiores e subordinados.

Se for usada uma organização mista, executiva e consultiva, releva que os ocupantes de cargos consultivos sejam informados de que as suas funções não são de chefia, mas apenas de conselho. No caso de se conceder uma delegação limitada, ele deverá ser cuidadosamente informado dos limites de suas prerrogativas, o mesmo devendo acontecer com os indivíduos que lhe ficarem subordinados.

AGRUPAMENTO DE ATIVIDADES POR PROPÓSITO

Quando todas, ou a maioria, das atividades essenciais à prestação de um certo serviço ao público são agrupadas, o tipo de organização administrativa é "por propósito". Por exemplo, um departamento estadual de saúde é uma organização baseada num propósito geral. Se este departamento contiver um serviço de controle de doenças venéreas e se, por sua vez, este serviço contiver uma secção de combate à sífilis e se cada uma dessas subdivisões contiver médicos, técnicos, estatísticos, escriturários e outro pessoal necessário ao seu programa, verificar-se-á, então, o mesmo princípio de organização por "propósito", tanto no nível departamental quanto no subdepartamental.

Já Gulick assinalara judiciosamente que o agrupamento de atividades de acordo com o "propósito" tinha a vantagem considerável de, no nível departamental, concentrar todo o serviço nas mãos de um só chefe, reduzindo deste modo as suas responsabilidades de negociações e prestação de contas. No nível subdepartamental, esta vantagem não é tão evidente. De fato, pode acontecer que uma divisão de acordo com subpropósitos aumente os problemas de coordenação. Se tentarmos subdividir os propósitos gerais de departamentos, tais como o fomento agrícola ou proteção dos recursos naturais, em propósitos seccionais mais limitados, tais como o controle da triticultura, a proteção à vida animal ou o reflorestamento agrícola, veremos os nossos subpropósitos colidirem uns com os

outros. O melhor meio, talvez, de restringir a tricultura é encorajar a indústria de laticínios — trabalho de outra secção. Como poderá ser encorajada a protecção à vida animal sem entrar em conflito com os programas de reflorestamento? O incentivo à formação de parques florestais faz parte do propósito do fomento agrícola ou do propósito da conservação de essências florestais? É claro que, sendo estas as dificuldades provocadas pelas subdefinições de propósitos, não-de surgir por força, frequentes problemas de coordenação.

Semelhantemente, o valor da organização por “propósito” para as relações com o público, conforme o fez notar Gulick, parece mais aplicável ao nível departamental do que ao nível seccional. É certo que o público compreende melhor um propósito específico mais importante, podendo, consequentemente, aprovar ou desaprovar a conduta de uma repartição organizada para esse fim. Por outro lado, o desejo de manter relações cordiais com o público também costuma, por vezes, aconselhar o emprego de subdivisões de propósitos. O Departamento de Conservação de Michigan, por exemplo, vacila em adotar uma organização completa por “lugar”, simplesmente porque certos grupos conservadores desejam uma secção de pesca, uma secção de caça, etc. De um modo geral, todavia, a opinião pública está mais interessada em propósitos mais gerais do que particulares.

O perigo evidente de uma classificação detalhada de propósitos é a duplicação de funções técnicas. Se um departamento estadual de saúde fosse dividido em inúmeras secções por “propósitos”, seria necessário um vasto corpo de funcionários, uma vez que cada secção possuiria estatísticos e laboratoristas, quando um pequeno número destes técnicos bastaria para atender aos vários serviços do departamento.

Embora nos parágrafos precedentes se verifique a tendência de minimizar o valor da classificação por “propósito”, não pretende o autor concluir pela rejeição sumária deste tipo de agrupamento. O seu desejo apenas é o de apontar que os valores de um nível não se transferem automaticamente para níveis inferiores, e que, portanto, as circunstâncias peculiares devem ser cuidadosamente investigadas.

Quando um propósito maior pode ser desdobrado em propósitos menores bem distintos, aí está o método mais harmonioso de agrupar várias especialidades. Se um administrador está tentando

chefiar um grande número de especialistas, cujas atividades não podem ser agrupadas razoavelmente em outras bases, uma definição algo arbitrária de um subpropósito pode ser útil para reduzir o alcance do controle. As repartições regionais do Serviço de Conservação do Solo (*Soil Conservation Service*) estão neste caso. Cada qual possui uma dúzia ou mais de especialistas cujas funções não se prestam prontamente a agrupar-se em qualquer das bases já mencionadas. Além disso, as regiões têm um grande número de subdivisões territoriais que, combinadas com os especialistas, dão lugar a um alcance de controle absurdamente enorme para o diretor regional. De maneira algo arbitrária, os especialistas das repartições regionais são agrupados sob dois assistentes — conservadores regionais — um que trata da administração de negócios e outro, das operações técnicas. Embora não seja uma divisão distinta por propósito, este agrupamento está mais perto de uma classificação por “propósito” do que de outra forma qualquer, além de aliviar o conservador regional de muitos problemas de coordenação. Contrastando com este proceder, as repartições regionais do Serviço Florestal (*Forest Service*) permitem, ordinariamente, que todos os especialistas se comuniquem com o diretor regional, o que resulta em conflitos de atividades.

Em certas repartições consultivas, o propósito básico parece ter passado despercebido por longo tempo, em seu sistema de organização, tendo sido restabelecido à sua significação própria apenas recentemente. A elaboração orçamentária, por exemplo, era frequentemente entregue a contabilistas — talvez por causa da vaga teoria de que todo tratamento de cifras constituía um “processo”, proveniente, sem dúvida, de uma aplicação errônea do princípio de conveniência rotineira, uma vez que os contabilistas tinham um acesso mais rápido aos dados financeiros. Existe, contudo, uma tendência crescente para imaginar que o propósito fundamental da elaboração orçamentária se aproxima muito mais da administração geral do que da contabilidade, e, por isso, as repartições governamentais mais bem administradas estão propensas a transferir as suas funções orçamentárias ao administrador-chefe. A mudança do Bureau do Orçamento dos Estados Unidos para o Gabinete Executivo do Presidente constitue um exemplo conspícuo desta tendência geral.

AGRUPAMENTO DE ATIVIDADES POR PROCESSO

O tipo de organização que agrupa o pessoal de acordo com as capacidades técnicas fundamentais tem sido usado, com frequência, nos níveis inferiores do serviço público, sendo reconhecido, há muito tempo, como tipo primário de organização. A este tipo, Gulick chamou, habilmente, de organização por "processo".

Numa época de especialização, é perfeitamente natural que várias influências tendam a salvar e estender este método de agrupamento, que conduz ao desenvolvimento de técnicas altamente especializadas sob a supervisão constante de peritos. Constitue, além disso, o método mais rápido e econômico de adaptar a pessoa treinada na profissão ao serviço público, uma vez que ela se transfere para um ambiente em que o vocabulário, as funções técnicas e os interesses já lhe são familiares, sendo necessário um ajustamento mínimo. A carreira profissional é facilitada, pois os técnicos podem subir mais rapidamente dentro da estrutura dos departamentos por "processo". Outros fatores têm contribuído para a generalização deste tipo de organização. Quando um novo assunto surge, ganhando prestígio, e, talvez, assumindo um aspecto quase místico, o administrador arguto imagina que, tendo a sua repartição de contribuir nas controvérsias com outras repartições e com o público, ele também deve possuir especialistas na matéria. Em muitos casos, os cargos técnicos puramente consultivos não atraem os melhores elementos, devendo, então, ser oferecidos cargos de função executiva. Para tornar estes últimos acessíveis ao especialista técnico, deve criar-se uma "divisão" — em suma, deve surgir uma organização por "processo".

Este tipo tem, indubitavelmente, vantagens definidas. Em muitos casos, é premente a necessidade para uma especialização por processo, e os benefícios que daí adveem contrabalançam todas as desvantagens. Noutros casos, o método por processo permite economias de produção em larga escala. O Serviço Florestal, por exemplo, está modificando até certo ponto a sua organização tradicional por lugar, com a centralização de toda a contabilidade pelas repartições regionais. Esta

modificação possibilita a economia de usar máquinas de contabilidade (1).

Apesar disso, a opinião do autor é a de que, a despeito de certas vantagens óbvias, a organização por processo tem-se tornado sedição na administração pública. O argumento das oportunidades para uma carreira profissional pode ser contrabalançado pela necessidade premente da criação de um corpo de administradores gerais não especializados. Muito mais séria é a tendência que a organização por processo possui para aumentar o problema da coordenação — tendência esta evidenciada com os exemplos que se seguem.

Sabe-se, por exemplo, que a maior parte das repartições de pessoal necessitam de especialistas eficientes na técnica de análise e classificação de serviços. Em sua maioria, porém, tais especialistas têm de ser treinados no serviço. A tendência comum é a de reunir os futuros especialistas numa divisão, análise e classificação, onde ficarão segregados de outros problemas. As atividades rotineiras poderão, então, ser transferidas para uma divisão administrativa. Na Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos, esta divisão por processo, até há bem pouco tempo, vinha sendo adotada, de sorte que o processamento e arquivamento de inscrições, bem como a expedição de comunicados e pedidos de informação, eram feitos por uma divisão de inscrições, completamente distintas da divisão de exames (2). Semelhantemente, o Departamento do Serviço Civil do Estado de Michigan possui uma divisão administrativa afim de "manter o tempo dos técnicos livre de detalhes administrativos". A Comissão do Serviço Civil da cidade de Nova York e outras repartições possuem organização análoga.

A idéia contida neste tipo de organização é admirável, mas, na prática, o sistema tem falhado muito, segundo as observações feitas pelo autor deste trabalho. Multiplica-se o número de pessoas com que o departamento tem de lidar. Pelo menos uma vez surgiram rivalidades entre chefes de divisão depois de mudanças radicais. Em várias ocasiões, observa-se uma desconfiança algo exagerada entre o pessoal das respectivas divisões. Estas dificuldades surgem de uma falha básica no

(1) S. E. Schoonover, "Allocation of Accounting Function between Regional and Field Offices", *Case Reports in Public Administration* (Public Administration Service, 1941). N. 141.

(2) A Comissão foi, posteriormente, reorganizada, de sorte a consolidar algumas destas divisões menores.

tipo de organização por processo. A organização por processo multiplica os problemas de coordenação. Cada mercadoria, cada serviço e quase todas as transações devem passar através de cada divisão organizada por processo. Ao passar de uma para outra divisão, os problemas de jurisdição, de marcação de prazos, de métodos de tratamento e de programação administrativa exigem coordenação. Tal multiplicação de pontos de contacto fornece um campo fértil para as sementes da rivalidade e da desconfiança. Os administradores subalternos esquecem o objetivo das ações governamentais nos seus esforços para garantir que a sua parte no processo se faça segundo os seus caprichos.

Seria fácil multiplicar os exemplos de problemas de coordenação resultantes da organização por processo. Certo órgão federal, considerado comumente um dos serviços federais mais bem administrados, descobriu recentemente que os seus funcionários regionais eram obrigados a usar três classificações completamente diversas para contabilidade, para informação de serviços e para arquivamento, quando um sistema misto teria economizado tempo e poupado as energias dos ativos funcionários regionais. E' inútil dizer que cada uma destas classificações provinha de uma divisão organizada por processo na repartição central, em Washington.

Afirma-se, às vezes, que a organização por processo é conveniente para a supervisão de repartições que estejam organizadas por propósito. Macmahon e Millett parecem indicá-lo em seu trabalho "*Administradores Federais*" quando dizem (pág. 59):

"No tocante à organização da supervisão, geralmente nos arriscamos em julgar que a distribuição dos deveres dos supervisores deve ser flexível e funcional, antes que em termos de atribuições fixas por grupos de repartições".

O livro "*Administração Pública e o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos*" de Gans e Wolcott (págs. 323-324) nos diz que a supervisão geral do Departamento de Agricultura funciona em parte através de repartições especializadas por processo, tais como as de pessoal e de finanças, mas discute a conveniência do tipo de supervisão por processo. O contacto com repartições regionais induziu-nos a duvidar do valor da supervisão segmentada em processos técnicos.

Tanto o Serviço Florestal como o Serviço de Conservação do Solo, por exemplo, julgaram necessário completar a inspeção (uma forma de supervisão) especializada por processo com uma inspeção geral que reconhece a importância dos elementos de "lugar" e "propósito" nas organizações (3).

Pode-se razoavelmente sugerir que todos estes problemas podem ser resolvidos por um adequado espírito de cooperação por parte do pessoal. Isto é verdade, mas quem garantirá que os departamentos de governo (ou outras repartições) estejam lotados com um pessoal animado pelo sentimento de solidariedade? O espírito de competição é humano — fato este que os estudiosos da organização devem levar em conta.

Estes obstáculos, contudo, não são de natureza a aconselhar que se abandone a organização por tipo de "processo". Sugerimos, pois, que a organização por processo somente deve ser usada quando houver um forte mecanismo coordenador no alto de todas as divisões por processo. Um forte mecanismo coordenador quer dizer uma chefia de vontade inquebrantável, significando também uma direção geral, que disponha de tempo suficiente ou de um corpo de assistentes técnicos consultivos com tempo para lidar com os problemas de coordenação tão depressa quanto possam surgir.

Um exemplo particular tirado do campo de administração municipal pode ilustrar a aplicação deste princípio. A cidade de Saginaw dividiu as atividades do seu serviço de águas, na base de "processo", entre os departamentos de finanças e de engenharia. O testemunho de diretores e outras pessoas demonstra que o sistema funciona bem, embora apareçam, frequentemente, problemas de coordenação. A cidade de Saginaw possui um administrador geral que resolve constantemente tais problemas à medida que aparecem. Por outro lado, se a cidade de Ann Arbor, cujo administrador não possui tempo integral, tentasse dividir, do mesmo modo, as atividades de sua comissão de águas, o resultado seria, provavelmente, uma série de rivalidades e competições.

Outro exemplo da possibilidade de um funcionamento bem sucedido de uma divisão de atividades por processo é apresentado num caso da Tennessee Valley Authority, segundo Greene e

(3) A. M. Hedge e George C. S. Benson, "Supervision and Inspection of Local Projects by Regional Offices", *Case Reports in Public Administration*. N. 43.

Reichle (4). Os departamentos de finanças e material não concordaram a respeito da jurisdição sobre contabilidade imobiliária. O administrador geral recomendou que o departamento de finanças tomasse a si a tarefa, o conselho aprovou e a questão foi liquidada. A arenga teria continuado por algum tempo, se a Tennessee Valley Authority, como muitos outros departamentos estaduais e locais, possuissem um chefe relativamente fraco.

AGRUPAMENTO DE ATIVIDADES POR LUGAR

As atividades de um departamento ou serviço podem também agrupar-se de acordo com a área servida. Embora esta necessidade não seja, teoricamente, sinônima da descentralização administrativa territorial — o Departamento de Estado, por exemplo, tem divisões baseadas na localização geográfica que não são exemplos de administração descentralizada — na prática a tendência recente nos serviços federais e estaduais para este tipo de agrupamento tem sido caracterizada pela descentralização administrativa. Repartições estaduais e locais foram implantadas por serviços recentes, tais como o *Social Security Board* e por serviços antigos, tais como o *Bureau of Internal Revenue*.

Sendo, até certo ponto, esta transferência uma alternativa para a descentralização política, vem provocar, pois, muitas questões de ciência política que não vamos discutir aqui. Basta dizer as razões administrativas mais importantes em prol do agrupamento de atividades por lugar são as seguintes: (1) oportunidade para adaptar os planos às necessidades de uma determinada área; (2) oportunidade para coordenar os planos e programas de vários técnicos sem o emprego excessivo de transporte, tempo e dinheiro; (3) oportunidade para que a supervisão se aproxime mais dos funcionários regionais; e (4) a suposição de que serão obtidas melhores relações com o público se houver no âmbito local um funcionário de decisões rápidas e serviços eficientes. Muitos outros argumentos podem ser aduzidos, mas a maior parte deles são variantes dos já mencionados.

A organização por lugar é mais importante nos serviços federais do que nos serviços estaduais e municipais. Já está, contudo, começando a ser feita em departamentos fiscais dos Estados. E' de

grande necessidade na administração policial estadual e municipal, embora nesta última não seja bem definida a atribuição da repartição local. E' largamente usada na administração estadual e municipal de assistência social.

Que se poderá dizer acerca das circunstâncias nas quais a organização por lugar é vantajosa? Sem dúvida, qualquer repartição cujo trabalho exija um vasto número de servidores regionais, necessitará de uma organização por lugar para reduzir o alcance do controle dos administradores e as despesas de transportes acarretadas pela supervisão. A organização por clientela ou por conhecimento disponível (conveniência rotineira) muitas vezes coincide com a organização por lugar. Recentemente, por exemplo, muitos serviços estaduais de emprego e compensação ao desemprego organizaram-se por lugar. Os contactos funcionais entre os serviços e o tratamento unificado da clientela (empregadores e empregados) foram auxiliados grandemente por este tipo de agrupamento.

E' muitas vezes necessário, entretanto, em vista de situações particulares, observar cuidadosamente os relativos valores dos diferentes tipos de organização. Os estudiosos da administração de bem-estar social, por exemplo, se colocam em duas escolas, unificacionistas e categoristas. Os primeiros são partidários da unificação do serviço social numa certa área; os outros preconizam o uso da administração especial de categorias como assistência à velhice ou proteção à infância. A nossa opinião é a de que, em bases puramente administrativas, a tendência é para a unificação.

Parece que, no tocante às relações com o público, haveria grande vantagem na adoção de uma administração unificada segundo a clientela, mas descentralizada segundo o lugar. Por outro lado, certos valores de uma especialização serviriam a um sistema por propósito ou processo. Neste caso, o julgamento geral daria mais importância às vantagens do primeiro caso do que às do segundo.

A organização por lugar não está, contudo, isenta de dificuldades características. Gulick enumera despesas mais elevadas com os supervisores; "hesitação geral dos chefes das repartições centrais em delegar poderes suficientes; menor prestígio dos funcionários locais; e a tendência crescente de tal sistema tornar-se objeto de controle por parte de grupos políticos locais". Acreditamos, todavia, que alguns destes males não se acham necessariamente ou peculiarmente relacionados com uma

(4) Lee S. Greene e Leonard Reichle, "The Location of Accounting Records Revealing Use of Property", *Case Reports in Public Administration*. N. 3.

organização interna por lugar. As elevadas despesas da descentralização nunca foram estatisticamente verificadas, e, talvez, sejam menores do que o custo de coordenar serviços por processo na repartição central onde não existe agrupamento por lugar. Embora seja verdade afirmar que os chefes das repartições centrais vacilam frequentemente em delegar responsabilidades a chefes regionais ou locais, também é verdade que os chefes de repartições organizadas por qualquer sistema costumam manifestar indiferença em delegar responsabilidades. O prestígio desejável para os administradores locais podia ser aumentado, atribuindo-se aos cargos locais uma classificação mais elevada.

Entretanto, é bem verdade que sérios problemas existem. A extensão justa da descentralização é, por exemplo, um ponto discutível. Devem os subordinados de um chefe distrital de um departamento estadual de conservação trabalhar em subdistritos ou devem todos eles funcionar na repartição distrital? Até que ponto a descentralização das forças policiais cessa de ser eficiente e oportuna? As respostas costumam variar diversamente com problemas diferentes, mas nenhuma fórmula satisfatória ainda foi sugerida.

A questão de localizar os consultores técnicos na hierarquia administrativa é outro problema premente. Os limites de espaço não nos permitem qualquer discussão de problemas como este que envolveria toda a teoria de descentralização, mas o leitor poderá consultar a monografia de Dhonau. (5)

As relações entre os serviços consultivos e executivos podem se tornar particularmente difíceis num departamento descentralizado. Este, também, é um problema tão complexo que somente nos será possível indicar algumas decisões críticas que enfrentam os administradores. Deve um técnico de uma repartição regional comunicar-se com um diretor regional ou com o seu serviço técnico em Washington? Neste ponto, são diferentes as decisões tomadas pelos diversos departamentos. No *Forest Service* o técnico se comunica com o seu diretor regional; no *Social Security Board* foi elaborado um sistema dual, segundo o qual ele se comunica em parte com o diretor regional e, na maior parte, com o serviço adequado em Washington; no

Serviço de Parques alguns especialistas se comunicam, não com os chefes regionais, mas, diretamente, com a repartição em Washington. Para que haja verdadeira descentralização, somos de opinião que o sistema estrutural deve aderir aos princípios básicos de organização a um tempo executiva e consultiva, ao contrário do que atualmente se observa na maior parte das repartições federais. A experiência militar sugere a exequibilidade de tal solução, sem enfraquecer a supervisão por parte do serviço técnico central.

Finalmente, o planejamento de trabalhos, a contabilidade e a elaboração orçamentária são mais difíceis num serviço organizado por lugar e cujas atividades diferem em processo e, parcialmente, em propósito. O pessoal regional, principalmente o supervisor, exerce uma função complexa. A dificuldade não é, porém, insuperável. O Serviço Florestal norte-americano tem envidado esforços para resolvê-la, cercado-se dos métodos modernos de contabilidade e medida do trabalho (6).

AGRUPAMENTO DE ATIVIDADES POR CLIENTELA

Embora a criação de departamentos na base de clientela — ou pessoas servidas — não fosse julgada satisfatória pelo Comité Haldane na Inglaterra e a experiência norte-americana não recomendasse este tipo de organização departamental, este método poderá ser de grande utilidade para a administração interna. Antes de discutí-lo, desejamos fazer uma distinção entre dois tipos de clientela que nos parecem de considerável importância, embora não tenha merecido uma atenção geral. A expressão "clientela" pode se referir a indivíduos, por exemplo, crianças ou veteranos. Pode também referir-se a outras repartições públicas com as quais o departamento mantém frequente contacto, porque lhes presta serviços e delas recebe serviços. Uma vez que os problemas e as soluções não são necessariamente os mesmos, discutí-los-emos em separado, tratando primeiramente da clientela considerada como indivíduos.

Do ponto de vista das relações com o público, a organização por clientela pode ter grandes vantagens. O indivíduo que tem um problema a resolver não gosta de tratar com uma porção de funcionários públicos; aborrece-se com a necessidade

(5) May L. Dhonau, *Decentralisation in Government Departments* (The Institute of Public Administration, London, 1938).

(6) James E. Scott, "Financial and Personnel Control", in *The Work Unit in Federal Administration* (Public Administration Service, 1937).

de novas apresentações e explicações; ressentem-se de andar em meio de "peritos". Além disso, uma repartição que use semelhante método de contacto com a clientela, em geral não distingue, nem avalia as reações psicológicas de seus clientes, havendo, portanto, um obstáculo na elaboração de um bom programa de relações com o público.

Tão importantes são estas reações do público, que, mesmo no campo da assistência social, em que certos autores preconizam abertamente a administração de serviços especiais organizados por propósito e processo, a prática geral é permitir que somente um assistente social lide com uma determinada família. Noutros departamentos, há uma tendência crescente para atribuir a uma ou a poucas pessoas a função de atender o público.

Há, entretanto, restrições razoáveis a este modo de ver. Se, por exemplo, o trabalho de uma repartição for complexo demais e uma só pessoa não puder explicar adequadamente todas as suas fases, o público não há de querer tratar com uma pessoa que não compreenda todos os problemas.

Além disso, mesmo que as relações com o público se aperfeiçoassem com o emprego do tipo de organização por clientela, elas seriam de importância secundária nalguns casos, e, portanto, não se justificaria uma completa organização administrativa por clientela. As vantagens decorrentes de certos serviços de alta perícia técnica, ultrapassam, por exemplo, quaisquer vantagens decorrentes de uma ótima política de relações com o público.

Evidentemente, os casos mais difíceis são aqueles em que duas vantagens que exigem diferentes tipos de organização são quase de igual importância. Nas repartições descentralizadas, as relações com a clientela podem coincidir com a área, mas podem funcionar contrariamente à supervisão técnica. O Serviço Florestal, por exemplo, ainda não decidiu se o superintendente do Corpo Civil de Conservação deve comunicar-se com o chefe do distrito florestal ou com o assistente de supervisão florestal que trabalha no próprio Corpo Civil de Conservação. Esta última alternativa tem sido preferida em muitas repartições florestais, porque permite uma supervisão técnica mais eficiente dos campos de conservação, embora este procedimento possa prejudicar as relações com o público. O público pode ressentir-se da necessidade da apresentar reclamações por via indireta sobre os serviços dos campos.

Em certos casos, o problema das relações com a clientela se refere mais às relações com as repartições particulares ou governamentais, do que com indivíduos. Por isso, uma repartição organizada por propósito ou processo pode enfrentar o problema de estabelecer contactos interadministrativos.

Em que nível administrativo devem surgir tais contactos e como devem ser estabelecidos? O Serviço de Conservação do Solo, por exemplo, mantém em cada Estado coordenadores cuja função principal é a de lidar com os serviços estaduais de extensão agrícola e outros departamentos congêneres. Estes coordenadores se comunicam diretamente com a repartição regional e, em geral, pertencem a uma classe mais elevada do que os conservadores regionais do Estado. Estes últimos, nem sempre sem razão, se queixam de que este mecanismo especial para contactos interadministrativos se intromete nas suas próprias funções. Alegam que a criação deste mecanismo especial confunde as suas relações administrativas comuns com a repartição regional.

No Serviço Florestal, a administração executiva regular segue um objetivo análogo. Um dos supervisores florestais é nomeado agente de ligação com a capital do Estado. Ao mesmo tempo, é mantida uma pequena divisão em cada repartição regional para estabelecer contactos financeiros com os Estados. Há, contudo, dentro do Serviço Florestal, a impressão de que as relações externas devem merecer uma importância maior na organização dos serviços regionais.

A organização por clientela é especialmente útil nos departamentos cuja função principal é a de lidar com outros departamentos. Key e Landsdale inquiriram judiciosamente se o Social Security Board havia se organizado de modo que um funcionário regional fosse forçado a entender-se com os delegados dos vários servidos do Board (7). Não vemos razão por que os grandes serviços de pessoal, contabilidade e fiscalização não se organizem mais de acordo com os principais departamentos do que de acordo com o processo. As suas relações interdepartamentais poderiam aperfeiçoar-se com a simplificação dos contactos. A Divisão de Estimativas do Bureau do Orçamento dos Es-

(7) Manuscrito inédito por V. O. Key, Jr. citado por Landsdale Long, Leisy e Hipple, *The Administration of Old Age Assistance*, pág. 16 (Public Administration Service, 1939).

tados Unidos está organizada para atender a clientela departamental.

AGRUPAMENTO DE ATIVIDADES POR CONHECIMENTO DISPONÍVEL

A nossa opinião é a de que, além dos quatro tipos principais de organização segundo Gulick, acima descritos, existe um quinto tipo fundamental. Consiste no agrupamento de atividades ou, talvez, de vários propósitos e processos, que se utilizam de um acervo comum de conhecimentos ou que são estreitamente ligados por certos fatores de conveniência rotineira. A recente fusão do serviço de emprego com o serviço de compensação ao desemprego, geralmente considerada vantajosa, baseia-se na teoria deste tipo de organização. Os dois serviços foram organizados para propósitos diferentes e, inicialmente, funcionaram com diferentes departamentos administrativos. Uma estreita cooperação se tornava necessária, afim de que, com raras exceções, ninguém recebesse benefícios por parte do serviço de compensação se não estivesse registado como capaz para o trabalho pelo serviço de emprego. Os dois serviços funcionavam em locais diferentes. Seria inevitável o conflito entre estas duas agências, tecnicamente relacionadas entre si, mas administrativamente independentes. A única solução razoável era a fusão destes dois serviços cujos conhecimentos eram mutuamente indispensáveis e cujas atividades técnicas se relacionavam inextricavelmente.

Um motivo análogo determinou a combinação frequente das divisões de compensação aos trabalhadores com as repartições de combate aos acidentes industriais, ficando estabelecido que as divisões de compensação, que recebiam informações rápidas e completas sobre todos os acidentes, se tornassem os centros para o início das medidas preventivas.

E' necessário analisar cuidadosamente a natureza das relações entre as duas repartições antes de tentar a sua fusão. Certa vez se propôs que o serviço de combate às doenças profissionais se fundisse com o serviço de compensação aos trabalhadores. E' verdade que existe, aí, alguma relação comum, mas ficou resolvido que o combate às doenças profissionais constitue uma parte fundamental da administração geral de saúde pública e, conseqüentemente, o serviço passou a fazer parte do departamento de saúde.

Além disso, nem sempre é desejável combinar duas repartições simplesmente pelo fato de elas possuírem um traço comum de informação, sendo esta informação fácil de se transmitir. Os dados estatísticos, por exemplo, podem ser transmitidos facilmente entre as repartições. Os detalhes íntimos ou impressões resultantes de entrevistas pessoais são, contudo, mais difíceis de circular de repartição a repartição.

A disponibilidade de conhecimento coincidirá, frequentemente, com a organização por clientela. Exemplo flagrante foram as sessenta secções econômicas que constituíram a espinha dorsal da Comissão de Indústrias de Guerra durante a primeira guerra mundial. Homens de especialidades as mais diversas — contabilistas, cientistas e homens de negócios — foram postos nestas secções. Os seus conhecimentos eram usados para propósitos diferentes, tais como controle de prioridades, controle de preços ou desenvolvimento da produção. Estas informações eram, porém, de tremenda importância para a organização, por causa da centralização dos conhecimentos técnicos num só lugar e por causa de suas vantagens para as indústrias que estavam interessadas em ter apenas um ponto de contacto.

Muitas secções de serviços são organizadas como reservatórios de conhecimentos. Os bureaux de indústria animal, indústria de laticínios e indústria vegetal do Departamento de Agricultura são principalmente conhecidas por secções ou unidades de serviço ("*service units*"). Cada uma inclui uma grande variedade de experiências técnicas. Cada uma é útil por causa dos conhecimentos que reúne.

Às vezes, uma apreciação superficial da conveniência rotineira traz sérias dificuldades. Por isso foi que houve a fusão do serviço de elaboração orçamentária com o de contabilidade e, como já fizemos notar, o resultado foi a diminuição do valor técnico do serviço, só porque certos assuntos financeiros comuns existiam em ambas as funções. Usadas com prudência, a organização por conveniência rotineira constitue um tipo importante de organização administrativa interna.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

No decorrer desta discussão ficou patente que certos valores são peculiares a certos tipos de organização. Assim, as vantagens da especializa-

ção técnica costumam acompanhar, frequentemente, a organização por processo. O estabelecimento de relações públicas satisfatórias é mais provável acompanhar a organização de acordo com o lugar ou a clientela. De certo modo, as cinco partes precedentes deste trabalho discutiram tanto os tipos de organização como as razões que podem induzir o administrador a empregar um ou outro destes tipos. Existem, porém, outros fatores que devem ser considerados, antes de se tomar tais decisões — valores que não são peculiares a um só tipo, mas que podem pertencer ora a um, ora a outro, dependendo de circunstâncias particulares.

Em primeiro lugar, é de maior importância usar do melhor modo possível, o pessoal existente. Assim, a natureza do pessoal pode, em certos casos, ser o fator dominante de um plano de organização.

Farquahar demonstrou que a própria divisão fundamental entre “linha” e “estado maior” (*line and staff*) se baseia até certo ponto na distinção entre pessoas cujas características as qualificam para funções de mando e decisão e, de outro lado, pessoas mais capazes para funções consultivas (8).

Boemi nos relata que a Comissão de Planos da cidade de Nova York achou aconselhável, na elaboração de seu plano geral, dividir o pessoal segundo os fatores vocacionais da personalidade. Todos os elementos eram especializados em engenharia, mas alguns manifestavam qualidades especiais para expedir *memoranda* e outros para trabalhar no plano geral. Neste caso, o agrupamento dos elementos humanos dentro de uma organização mista por propósito e processo deu motivo a uma subdivisão mais detalhada por processo (9).

O fator personalidade simplesmente inclina a balança em favor de um dos tipos básicos de organização. Já apresentamos, anteriormente, o problema de administração florestal em que se procurava saber se os campos do Civilian Conservation Corps deviam comunicar-se com o chefe distrital ou com um delegado do Civilian Conservation Corps que trabalhasse na repartição do supervisor florestal. O argumento da descentraliza-

ção administrativa territorial é mais propenso a atribuir a responsabilidade ao chefe distrital. Alguns supervisores, entretanto, acharam que a personalidade e a capacidade do chefe distrital não se prestam a uma boa supervisão, de sorte que subordinaram os campos de conservação a seus assistentes especiais. Vemos, pois, que as considerações acerca do elemento humano afetaram a escolha entre “lugar” e “processo” como método de agrupar atividades.

Outro fator é a atribuição definida de responsabilidades. Todos os administradores devem se esforçar para impedir o “horror à responsabilidade” entre os seus subordinados. Este fator, muitas vezes, reage contra um determinado tipo de organização — as mais das vezes, contra a organização por processo — favorecendo o desenvolvimento de algum outro tipo que possua um centro mais definido de responsabilidade.

Conta-se, por exemplo, o caso do Serviço de Emprego do Estado de Texas, em que se abandonou o tipo de organização por processo em favor de um tipo misto por clientela e conhecimentos técnicos, o qual reduzia a fuga à responsabilidade. O antigo sistema de agrupar os visitantes de patrões e os visitantes de empregados pela base de processo foi substituído por outro em que os visitantes de ambos os tipos foram agrupados de acordo com as indústrias servidas. É verdade que o novo arranjo trouxe a vantagem considerável de fornecer informações sobre as necessidades do empregador aos visitantes de empregados, mas, sobretudo, foi importante porque evitou que a divisão de emprego atribuisse a escassez de seu cadastro a qualquer deficiência por parte do trabalho da divisão de empregadores (10).

Em importantes serviços regionais, o desejo de assegurar uma nítida definição de responsabilidades para a pessoa encarregada dos trabalhos de uma certa área, é, muitas vezes, o único fator que impede a substituição parcial ou completa de uma organização por “processo” por uma organização por “lugar” — tão forte é o desejo dos chefes das repartições técnicas centrais para que haja uma supervisão especializada.

Outro fator que, às vezes, influe na escolha do método de organização é o desejo de estabele-

(8) H. H. Farquahar, “The Modern Business Staff”, in 4 *The Society for the Advancement of Management Journal*, 60 (1939).

(9) A. Andrew Boemi, “Organization of a City Planning Department for Current and Long-Term Activities”, *Case Reports in Public Administration*, N. 21.

(10) Texas State Employment Service, “Organization of a Function Involving Two Clientes”, *Case Reports in Public Administration*, N. 1.

cer o controle mútuo entre as subdivisões de um serviço. A fiscalização financeira, por este motivo, muitas vezes se separa das funções de contabilidade. O Bureau de Renda Interna mantém fiscais para controlar os coletores. Os inspetores de obras públicas se separam frequentemente dos serviços de construção. Dizem mesmo que um emite-nente administrador federal mantém duas secções de conselheiros econômicos de modo que uma possa criticar as verdades econômicas descobertas pela outra.

Por outro lado, o que se pode chamar de valor oposto — o valor de remover obstáculos indesejáveis — é, muitas vezes, um ponto crítico nas decisões sobre organização. Assim, as repartições baseadas em organização por propósitos muito amplos, por clientela ou por lugar, podem conter divisões antagônicas que funcionariam mais suave e eficientemente se estivessem separadas. Schuyler C. Wallace acredita que as funções de fomento e de restrições do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos foram por longo tempo prejudicadas por causa de sua recíproca animosidade engendrada pelo seu conflito teórico fundamental, e acrescenta que se um departamento federal de negócios sociais tentasse, a um só tempo, prestar serviços e impor restrições ao trabalho, havia de encontrar a mesma dificuldade. Truman, em seu interessante estudo dos aspectos específicos do programa para Chicago elaborado pelo Departamento de Agricultura confirma a importância desse fator, embora os seus exemplos não fortaleçam a conclusão de que o problema é insuperável (11).

A DECISÃO DO ADMINISTRADOR

Após considerar o problema de organização interna, é claro que o estudioso da administração não pode oferecer ao administrador nenhuma regra simplificada para a escolha dos tipos de organização. Apenas é possível descrever as várias possibilidades de organização e os resultados que provavelmente decorrerão de um dado tipo. A tarefa do administrador consiste, portanto, em escolher o método ou a combinação de métodos que melhor satisfaça às suas necessidades imediatas.

Certos fatores dominantes provavelmente influirão em sua escolha. Quando as relações com

o público forem o objetivo mais importante, pode-se, por exemplo, preconizar o emprego da descentralização administrativa por lugar ou clientela ou por qualquer combinação que inclua lugar e clientela. Às vezes, pode acontecer que, para se conseguir a cooperação dentro de um departamento, seja necessária uma fórmula de organização por propósito ou por uma combinação que inclua o propósito. Se houver necessidade de especialização técnica, maior importância se atribuirá à organização por processo e, no caso de já existir um forte controle administrativo, este será a melhor escolha.

Aplicando-se este método de análise, por exemplo, ao problema da responsabilidade da supervisão dos campos C. C. C. do Serviço Florestal, vemos ao supervisor cabe fixar a sua maior necessidade. Se esta necessidade consistir na supervisão especializada dos campos C. C. C., prevalecerá o método de organização por processo. Se consistir na coordenação local das relações com a clientela, o método de organização por lugar deve prevalecer e o chefe de serviço do campo se comunicará com o chefe distrital. E' possível que as necessidades variem, devendo também com elas variar a organização.

Às vezes, podem surgir soluções diferentes na mesma organização. O conservador regional do Serviço de Conservação do Solo tem como seus subordinados imediatos três assistentes, a saber, um agrônomo, um biólogo e um engenheiro. Com este pessoal, ele deve superintender o trabalho numa dúzia de campos C. C. C. que estão funcionando, em terrenos agrícolas de propriedade individual, espalhados por três distritos de conservação do solo em trinta e um condados ("counties") de um estado agrícola do oeste médio. Se ele distribuir por lugar o trabalho de seus assistentes, perderá a vantagem da especialização que eles possuem. Se distribuir o trabalho por funções técnicas, perderá a oportunidade de estabelecer íntimos contactos com os agricultores de cada distrito de conservação do solo. Evidentemente, tais aspectos de relações com público não podem ser sacrificados num serviço altamente educacional e demonstrativo.

Sabemos de três diferentes métodos usados para resolver este problema em três áreas do Serviço de Conservação do Solo. Numa área, o fator "lugar" é o meio mais importante para subdividir o trabalho entre os assistentes do conservador re-

(11) David B. Truman, (*Administrative Decentralization*. (University of Chicago Press, 1940), pág. 163, páginas 136-137.

gional. Quando a técnica de um deles é necessária ao distrito de um outro assistente, é ele levado para lá como conselheiro especial. Noutra área, a técnica de um assistente é usada como meio de subdivisão, e o seu trabalho abrange toda a área. Afinal, numa terceira área, os assistentes são designados, para o duplo serviço de atender as relações de clientela com os agricultores e de exercer atividades técnicas por toda a área.

Tal diversidade de aplicação não é desaconselhável, contanto que o método de agrupamento se baseie numa cuidadosa análise da situação particular e seja observado o princípio da unidade de comando. Se, numa área, for difícil obter a cooperação dos agricultores, é necessária uma organização descentralizada por lugar, afim de se evitar os efeitos irritantes dos contactos pessoais com muitos funcionários de uma só vez. Se, noutra área, são os problemas técnicos que predominam, o administrador arguto usará os assistentes somente para exercer as funções puramente técnicas. De modo geral, entretanto, à medida que o Serviço de Conservação do Solo for aumentando o seu número de conservadores, é de se esperar o predomínio do tipo de organização por "lugar", como meio de distribuir as suas atividades, em virtude do aspecto fundamental de relações com o público, peculiar àquele Serviço.

SUMÁRIO

Diversos meios de agrupar as atividades administrativas dentro de departamentos ou bureaus foram examinados. Algumas generalizações foram apresentadas, na esperança de incentivar outros estudiosos a observações mais cuidadosas. De modo algum, deverão ser consideradas como conclusões finais.

Em geral, acredita-se que o agrupamento de atividades por propósito é mais praticável no nível departamental do que no nível divisional ou níveis inferiores da administração. Uma definição clara de sub-propósitos é difícil e, se a organização por

propósito for usada extensivamente nos níveis inferiores, é provável ocorrer uma perda de especialização ou uma duplicação desnecessária de especialistas.

O agrupamento de atividades por processo é mais usado do que aconselhado. Tem a vantagem de permitir uma supervisão especializada e a desvantagem de provocar problemas de coordenação. É muito útil quando houver um forte mecanismo de coordenação.

O agrupamento de atividades por lugar assume importância cada vez maior, especialmente em grandes serviços regionais. Apresenta vantagens para as relações com o público e para a adaptação administrativa. Provoca, entretanto, sérias dificuldades no tocante à concessão de autoridade, especialmente com referência à autoridade sobre técnicos.

O tipo de organização por clientela serve como meio de agrupar as atividades, onde haja problemas de contacto com o público ou outras repartições. Este sistema de agrupamento proporciona relações satisfatórias com as partes interessadas. Adapta-se perfeitamente à organização por lugar, mas entra em choque com a organização por processo. É, muitas vezes, o fator predominante na escolha do tipo e do grau de centralização ou descentralização.

Os conhecimentos técnicos disponíveis ou a conveniência rotineira são, às vezes, um critério útil para agrupar atividades interdependentes, evitar certos problemas de coordenação e assegurar o intercâmbio de informações. Também se usa, às vezes, quando um simples processo de receber e fornecer informações pode atingir a mesma finalidade.

Outros fatores, tais como os tipos de personalidades e o desejo de definir responsabilidades ou de controlar a probidade, podem frequentemente determinar a escolha dos cinco tipos básicos de organização acima discutidos ou de uma combinação qualquer destes tipos.