

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO ASSISTENTE DE ADMINISTRAÇÃO OTHON SERVULO DE VASCONCELOS

## ORGANIZAÇÃO

### Princípios de organização

Livro de JAMES D. MOONEY e ALAN C. REILEY

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(Continuação)

XXI

#### PROBLEMAS DE ORDEM INTERNA DA MODERNA ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL

**T**ODOS os característicos do aspecto estrutural da moderna indústria já foram identificados quando examinamos outras formas de organização em nossas observações a respeito do assunto. Por mais variadas que sejam as estruturas nas diferentes indústrias, os problemas podem ser classificados em três grupos: de *coordenação*, de *descentralização* e de *correlação funcional*. A coordenação, como princípio diretor de organização, incorpora, em si mesma, os outros. Isto põe em evidência um mesmo problema em seus diferentes aspectos de *processo* e de *resultado*.

É evidente a importância do conhecimento desses princípios e também a experiência adquirida com sua aplicação na prática para a solução dos problemas que agora o organizador é obrigado a enfrentar. Entre esses, é vital o do desenvolvimento da empresa industrial no futuro.

Uma grande organização pode, devido à agudeza de espírito comercial de alguém, ao gênio de um inventor ou à capacidade técnica de um engenheiro, conseguir se manter com um tamanho limitado. A expansão dessa unidade, porém, cria novos problemas. Deveres e responsabilidades exigem competente e completa definição e impõem uma maior dose de especialização, ao mesmo tempo que a coordenação adquire uma maior importância.

Se os princípios não são adequadamente aplicados, será fatalmente difícil o progresso da organização. Por outro lado, as manobras políticas e os atritos internos contribuem, por causa também da má aplicação dos princípios, para reduzir a eficiência do trabalho humano enquanto a má compreensão dos deveres e a falta de coordenação encoraja o apêgo irredutível aos regulamentos. Nos casos mais críticos, mais agudos, a organização se desintegra e, por isso, deve ser liquidada ou completamente reformada. Em todos os casos, porém, as deficiências que se vão manifestando produzem a

inércia que é um sério obstáculo ao progresso das organizações.

O moderno desenvolvimento das unidades industriais de vastas proporções, a tendência para uma especialização cada vez maior e a necessidade comum de conjugar as operações de produção e distribuição, realçam a importância do problema de organização neste setor.

O organizador industrial é obrigado a considerar a perspectiva de determinar como será possível obter o entendimento, a dedicação e o cumprimento dos deveres e responsabilidades por parte de todos. Deve ele estudar os motivos dos atritos pessoais e os de ordem material e mecânica, determinando, conseqüentemente, a melhor maneira de reduzi-los. As relações entre os órgãos de *linha* e os de *staff* e a maneira de dispor as coisas a fim de obter o máximo rendimento dos serviços da natureza dos segundos são, por outro lado, questões de relevância. Sem levar em conta o tamanho da organização no momento ou o caráter e escopo do serviço que presta, todas as unidades enfrentam esses problemas. Estes crescem em importância cada ano que passa e não somente refletem sobre a eficiência interna como, também, afetam as relações externas.

#### COORDENAÇÃO

Definimos a coordenação dizendo que ela é a disposição ordenada do esforço do grupo a fim de promover unidade na consecução de um propósito comum. Esse trabalho em equipe exige o emprêgo de toda a capacidade mental e física de cada indivíduo. Exige, também, uma ordem de operações completas e a necessária flexibilidade para ajustar a organização às condições do momento, em face das mudanças por que passa o meio externo. Conseqüentemente, o principal problema na indústria moderna é o da descentralização do comando por meio da delegação da autoridade de *linha* e do estímulo à iniciativa individual, mesmo nas menores unidades de comando. Pode-se alcançar esse objetivo numa base qualquer que asse-

gure uma completa coordenação no movimento feito no sentido da realização de um propósito comum.

A moderna unidade industrial, da mesma forma que o moderno exército, tem o seu contróle central do qual parte a cadeia de autoridade de *linha* delegada. A moderna indústria, também, está adotando um serviço de *staff* departamentalizado. Está longe, ainda, é certo, de uma coordenação completa de todos os serviços de *staff*, coordenação esta que é característica notável no exército. Isto não quer dizer que tôdas as organizações industriais devem ter um estado maior geral, segundo o modelo militar, muito embora êste possa ser necessário em alguns casos. Isto quer dizer, apenas, que êsse problema deve ser resolvido de alguma maneira e a solução deve importar, entre outras coisas, numa coordenação horizontal de esforços.

A divisão de uma grande organização, da mesma forma que a divisão de um exército, pode ser isolada do órgão central de comando. O chefe dessa divisão deve, em grande parte, agir por sua própria conta. Ele deve ter liberdade de ação para obter o melhor rendimento de seu trabalho. Da mesma forma, a liberdade do vendedor deve coordenar-se com o plano da divisão a que pertence e a liberdade do chefe dessa divisão, por sua vez, deve coordenar-se com o plano geral da empresa.

O problema é, pois, organizar a empresa de modo que a relativa liberdade de ação que cada unidade requer fique de tal maneira condicionada que tôdas as operações se coordenem eficientemente com os planos gerais. As definições de *linha* e de *staff* relativamente à autoridade e à coordenação devem ser estabelecidas de modo que, em todos os elos ou pontos da cadeia de autoridade de *linha*, haja uma completa coordenação com o plano geral do órgão central de contróle e, ao mesmo tempo, com os requisitos de liberdade de ação, tendo em vista a maior eficiência.

Existe na indústria uma crença generalizada de que a liberdade de ação pode ser mais efetivamente conseguida, limitando as definições aos elementos principais e deixando nas mãos das autoridades de *linha* o tratamento das questões de detalhes. Isto se deve à aplicação parcial dos princípios de coordenação. A verdadeira ordem, com o requisito de liberdade de ação, é alcançada com o perfeito entendimento das relações entre *linha* e *staff* e a clara disposição do comando delegado de *linha*. Da mesma maneira que se pode construir, eficientemente, uma máquina, bastando, para isto, o estabelecimento de um completo plano de trabalho, também a ordem de operações de uma organização exige detalhada definição.

#### DOUTRINAÇÃO NA INDÚSTRIA

No tratamento dêsse problema, a questão vital é a doutrinação. Não pode haver adequado funcionamento do sistema de *linha* e *staff* sem essa doutrinação. A doutrinação, na indústria, significa simplesmente uma perfeita definição dos princípios que regem a política industrial. Isto inclui

a aplicação dos princípios através da delegação de autoridade de *linha*, as funções de *staff*, os deveres e responsabilidade de cada um em relação com os outros, o local e o propósito dos regulamentos e dos processos, e, também, a penetração dessa doutrina em tôda a organização.

As doutrinas militares e as da indústria exigem uma certa flexibilidade de aplicação a fim de se ajustarem às condições que são de natureza variável. Realmente. As aplicações devem irradiar-se de um centro fixo baseado em princípios; mas o formalista inflexível, quer no setor das classes armadas, quer no da indústria, está sempre marcado para um "descarte". Feliz é a organização que êle dirige, se ela não fôr tragada pela mesma ruína.

Dos princípios, só dois são duráveis e se assentam em solidas bases: um é de ordem moral e o outro é de ordem prática! O primeiro dêstes exige justiça e lealdade para com todos. É um princípio que fere mais fundo que a palavra "honestidade" de significação limitada. O segundo, o de ordem prática, requer que tôda a indústria, para perdurar, seja conduzida visando aos maiores proveitos.

Além dessas necessidades fundamentais, uma verdadeira doutrina no setor industrial exige um integral conhecimento dos bens e da sua produção, dos mercados, dos métodos, da técnica do negócio e da organização. As virtudes da empresa e também os seus recursos, revelados no esforço realizado para atender o interesse comum, expressam seu verdadeiro espírito.

Por estas razões, não há outra forma de esforço organizado em que o planejamento desempenhe papel mais importante. De certo, o planejamento deve começar no alto; mas os planos, relativamente à sua execução, exigem planejamentos secundários, *linha* abaixo, até atingir mesmo às mais insignificantes operações.

Não se deve confundir a doutrinação com regras e normas de conduta. Estas têm o seu lugar na ordem e devem ser inculcadas na idéia dos indivíduos como parte da doutrina; elas não constituem, porém, por si mesmas, uma doutrina. O chefe de uma divisão na indústria deve estar sempre preparado para pôr de lado suas regras em caso de emergência, se a medida fôr necessária, a fim de alcançar o propósito em vista.

A definição de autoridade e de dever é elemento essencial; mas a doutrina exige mais do que isto. Exige compreensão do objetivo, da política, da delegação de autoridade e da correlação funcional dos deveres. Deve evidenciar a justiça e o mérito de tudo isto. Em outras palavras, procurar estabelecer uma comunidade de entendimento, tendo em vista criar e preservar uma fé e uma confiança comuns em tôda a organização, do que resulta um poderoso efeito sôbre a eficiência dinâmica do conjunto.

Manuais e organogramas, preparados e distribuídos em forma impressa pelas organizações

industriais, mostram que ainda há muita oportunidade para um futuro progresso em matéria de estudo dessa questão de doutrina. Embora manuais e organogramas tenham valor como subsídio ou contribuição destinada a facilitar ou impor a ordem, eles são, via de regra, parciais e incompletos. Eles apresentam um esquema geral que serve para um levantamento gráfico; mas estão longe de constituir uma definição completa da organização, de seus propósitos, processos de ação e métodos de trabalho.

O menosprêzo pela doutrina é um dos graves erros de organização industrial, se a compararmos, neste particular, com a militar. E' o principal motivo da proliferação das acumulações de empregos (dos "bicos" por fora) e da formação dos grupos profissionais que constituem, hoje, um sério problema.

#### DISCIPLINA NA INDÚSTRIA

Este erro é pôsto, enfaticamente, à mostra no comparativo estado de *disciplina*. A obediência, como fator necessário à disciplina, pode ser conseguida e mantida pela energia do chefe e conseqüente submissão a esta energia de todos os subordinados. Esta espécie de disciplina repousa, exclusivamente, no poder superior e é facilmente quebrada. Era a espécie comum na primeira parte da era moderna e foi o estimulador do desenvolvimento dos sindicatos e da pressão exercida pelos grupos com o objetivo de conseguirem a regulamentação social da indústria. As tradições que nasceram neste período são, de fato, as principais fontes das agitações atuais em prol de um maior controle governamental e do planejamento social generalizado. Depende inteiramente, porém, da disposição, da atitude e do caráter dos líderes, diferentes uns dos outros em suas razões e senso de justiça e temporárias quanto ao seu valor.

A disciplina, imposta por meio da doutrinação, segundo os princípios de ordem, é a mais alta e a mais eficiente. Ela põe em jôgo a mais potente força disciplinadora já revelada na história humana: o poder da fé! Não há crença profunda sem entendimento! A igreja e as organizações militares nos fornecem suficientes exemplos do poder disciplinador da fé, quando ela está sólidamente assentada!

Quando a doutrinação é completa, todos ficam, da mesma forma, nivelados pelas suas posições: tanto o cardeal como o vigário, tanto o general como o soldado raso. Não é a vontade do chefe mas a sua obediência e a do seu subordinado à doutrina que cria esta força. O general não é a lei, o juiz e o *júri*; êle é o instrumento através do qual se opera o cumprimento das obrigações impostas pela doutrina militar. O mesmo se pode dizer do bispo!

O espírito de disciplina assim concebido é de índole superior. Quando o capitão e o soldado são servos da doutrina militar, cumpridores de seus artigos; quando o cardeal e o vigário adereem, fielmente, ao mesmo credo e quando o operário e o patrão estão ligados pelo mesmo entendimento de um propósito comum, a disciplina coloca-se num plano a que nenhuma outra forma disciplinar pode atingir!

Esta espécie de disciplina é a única que tem valor permanente quando a organização atinge o ponto em que a delegação de *linha* passa a ser importante e a coordenação horizontal necessária. O uso sensato da liberdade e de sua coordenação eficiente só é possível por meio da doutrinação. Sem isto, a obediência ao líder é a obediência passiva do escravo! De outro lado, a obediência de quem tem fé é dinâmica, pronta e consciente.

O entendimento comum, baseado na ordem e na justiça, conseguido por meio dos princípios de organização, constitui o alicerce da disciplina na indústria moderna.

#### DESCENTRALIZAÇÃO COORDENADA

Numa grande organização moderna, a cadeia de autoridade de *linha* delegada e as funções de *staff* coordenadas devem ser descentralizadas, no que fôr necessário, tendo em vista promover a "liberdade de ação" dos chefes de divisão e de outras unidades.

A expressão "descentralização coordenada" define melhor esse problema. A descentralização em si mesma é relativamente simples. A delegação de autoridade é, também, sempre fácil. O problema é apenas de preservação do controle central. A coordenação é, da mesma forma, simples numa organização que é de pequeno porte ou muito centralizada. A conjugação da descentralização coordenada exige, porém, uma organização cuidadosamente planejada.

Esse problema realça a importância vital de uma perfeita definição de ordem. A delegação de autoridade pode ser claramente percebida; a coordenação entre funções no órgão central de controle pode aperfeiçoar-se por meio da experiência; mas a coordenação, do alto até em baixo, numa organização em que as operações são descentralizadas não pode ser obtida por meios que muito carecem de uma certa dose de formalidade. Há muitíssimas oportunidades de confusão de diretrizes e de incompreensão de autoridade e de deveres, a menos que sejam implantadas e perfeitamente entendidas por todos, em todo o sistema de operações descentralizadas, a coordenação horizontal e vertical, as relações entre a *linha* e o *staff* em cada setor e a correlação da autoridade de *linha* com a do *staff* funcional.

## COORDENAÇÃO HORIZONTAL

Os princípios de organização estabelecem uma cadeia — e apenas uma — de autoridade de *linha*. Em nenhuma outra base será possível obter uma responsabilidade clara e definida. Uma simples cadeia de autoridade, porém, não significa e não pode significar simples contatos de *linha*. As ligações de *staff*, quando não conduzem consigo mesmas certa autoridade de *linha*, devem ser organizadas da mesma maneira que a própria linha de autoridade. Uma verdadeira *coordenação horizontal* só pode ser obtida por esse meio. Esta é a lição que a organização militar dá à indústria.

Esta última já criou, porém, seus próprios serviços de *staff*. A medida que deve ser em seguida tomada é a de organizar esses serviços individuais e departamentais de *staff* num serviço coordenado. Este deve ser horizontal em relação com a correspondente autoridade de *linha* e de escala em suas relações com todas as funções de *staff* similares nas unidades dos escalões inferiores.

Uma *linha* escalonada hierarquicamente exige, como seu complemento, um *staff* também escalonado, sendo as relações dos elos correspondentes em cada cadeia sempre as mesmas.

## COORDENAÇÃO POR MEIO DE COMISSÕES

A coordenação de *staff*, como na organização militar, deve ser tanto horizontal como vertical ou escalonada. Na organização industrial, o método usual e prático de implantar uma coordenação horizontal é o do emprêgo do sistema de comissões. Estas são, agora, instituições comuns no órgão central de muitas empresas industriais. Todas têm algo em comum: desempenham funções de *staff* cujo propósito é a coordenação das diretrizes.

A suprema função de *staff*, seja qual for o nome que possa ter, é aquela em que está representado o chefe de cada importante setor funcional da organização. É consultiva e serve diretamente ao mais alto chefe executivo na empresa. O trabalho de tal comissão pode assemelhar-se, nitidamente, com o dos estados maiores gerais dos modernos exércitos!

## ORGANIZAÇÃO DE "STAFF" EM CADEIA

A técnica de disposição paralela de órgãos tanto se aplica ao sistema vertical (de escala) como ao horizontal, relativamente à organização de *staff*. Notamos já que todas as unidades num exército, do nível da divisão para baixo, são verdadeiras miniaturas das unidades superiores e possuem os seus próprios *staffs*. O mesmo já se pode dizer da organização industrial. Um ramo local ou uma unidade qualquer de uma fábrica exige o serviço de órgãos de *staff* idênticos aos que ser-

vem ao órgão central. Há necessidade de coordenação desses órgãos auxiliares subordinados aos chefes locais num serviço geral de *staff*.

Neste caso, outras coisas, também, se fazem necessárias.

É possível supor-se que os chefes dos *staffs* nessas operações locais tenham mais conhecimento das condições locais do que qualquer outra pessoa. Tal conhecimento, porém, derivado, exclusivamente, das condições locais, muito embora seja indispensável, nem é completo e nem suficiente. Deve ser suplementado por um conhecimento mais amplo dos planos e diretrizes gerais da organização, sem o que nenhum grau de conhecimento pode ter uma perspectiva adequada.

Relativamente ao conhecimento desta espécie, o *staff* local está sempre na dependência dos *staffs* situados nos níveis superiores. É isto que torna imperiosa a cadeia de *staffs* consultivos que é distinta da cadeia central de autoridade de *linha*, muito embora esteja sempre relacionada com estas funções *linha*.

A autoridade do departamento de *staff* no órgão central deve, por isso, desempenhar uma dupla função. A primeira é aconselhar seu chefe de *linha* e a segunda é informar e aconselhar os *staffs* que lhe correspondem mas que estão situados nos níveis inferiores da cadeia de *staffs*.

Para simplificar a questão, esse grande problema da organização industrial moderna que definimos com o nome de *descentralização coordenada*, exige, como solução, que a cadeia vertical de autoridade de *linha* seja suplementada por um sistema de *staff* organizado de maneira a infundir uma unidade de idéias e de doutrina em toda a organização.

Deve-se notar, nesta oportunidade, que a unidade de idéias não significa uniformidade. O pensamento mecânico não é mais eficiente que a ação mecânica e seus resultados podem ser tão desastrosos nos negócios como tantas vezes o têm sido na guerra. A unidade de pensamento nas organizações significa que todos os indivíduos, sejam quais forem suas obrigações, devem ser doutrinados relativamente à idéia que seja a melhor para a organização, não quanto a uma finalidade, mas quanto a uma condição necessária a seu próprio processo de raciocínio e planejamento. Somente a tais indivíduos se pode dar com confiança uma relativa liberdade de ação essencial em uma organização descentralizada.

Para assegurar sua universalidade, a doutrina deve correr todos os canais auxiliares e marginais do comando de *linha*. As ordens de comando, quando são expedidas e recebidas, são, certamente, cumpridas mais inteligentemente numa organização infiltrada de serviços de *staff* informativos e consultivos.

## AUTORIDADE DE "STAFF"

E' indispensável uma certa cautela com os serviços de *staff*, uma cautela que se impõe por força de tôdas as lições de história. Isto se refere à tendência de todos os órgãos de *staff* para usurpar a autoridade de *linha* em certas situações. A história nos oferece o exemplo do Senado Romano que foi usurpando, gradualmente, o poder legislativo. Essa usurpação também se evidencia em outros casos, tanto individuais como coletivos, e podem ser identificados com muitos exemplos fáceis de encontrar na organização industrial moderna.

Nenhuma eficiência em matéria de serviço de *staff* pode justificar uma tal tendência porque o *staff* é, acima de tudo, uma função marginal. Só tem um lugar próprio na organização quando a competência e sabedoria dos conselheiros suplementam a visão do chefe. Isto não condena o natural movimento do serviço de *staff*, de baixo para cima, porque êle deve ser informativo e concernente àqueles assuntos que devem ser do conhecimento da chefia executiva. Na esfera da execução propriamente dita, porém, sua função é a de aconselhar os elementos de *linha* em conformidade com os planos para que a implantação dêstes possa ser facilitada. Sua obrigação é, em suma, interpretar e, assim, reforçar a *linha*. Sempre que o *staff* se afasta dêsse objetivo, êle destrói a eficiência da organização.

## PROPÓSITO DO "STAFF"

A descentralização coordenada exige duas coisas: primeiro, a aplicação dos princípios de autoridade coordenada, de modo que o contrôle central se ajuste para permitir que haja uma certa dose de liberdade de iniciativa; segundo, a coordenação dos serviços informativos e consultivos correspondentes (e de natureza *staff*) com os elos na cadeia de autoridade de *linha*.

Esta solução traz consigo mesma a verdadeira coordenação de todos os serviços auxiliares. O objetivo de tais serviços pode ser definido com a palavra "facilitação". A função do *staff*, subordinado à autoridade central, é a de facilitar a preparação de planos e a dos *staffs*, subordinados aos órgãos de nível inferior, facilitar a execução. Quando o *staff* deixa de facilitar esta tarefa, quando começa a obstruir, retardar e impedir o trabalho... é injusto culpá-lo. A reforma imediata dêsse *staff* seria um remédio tão anticientífico quanto o tratamento, no campo da profissão médica, de um sintoma e não da doença que êle indica.

O verdadeiro erro se esconde atrás do *staff*: está exatamente na maneira por que é aplicado o princípio da delegação de autoridade de *linha*. Se o sistema de *linha* não funciona equilibradamente, as funções de *staff* que são desempenhadas pelos

órgãos subordinados ao referido sistema ficam também sujeitas a um desequilíbrio, o que importa dizer que essas funções não estão adequadamente correlacionadas com as correspondentes responsabilidades de *linha*. Um verdadeiro serviço de "facilitação" exige que tôdas as funções de aconselhamento assistam, diretamente, tôdas as operações a que elas dizem respeito.

O problema envolve a necessidade de se considerar o grau adequado de independência que o *staff* deve ter da autoridade de *linha* correspondente e, também, a importância dos serviços compulsórios de *staff*. A natureza das obrigações do *staff* exige que êle seja protegido contra as consequências de seus conselhos desagradáveis à autoridade de *linha* a que serve, desde que as muitas decisões a serem tomadas por esta autoridade podem carecer, constantemente, de sua assistência. O menosprêzo pelo conselho do *staff* por parte da autoridade de *linha* e o predomínio, no seio dos órgãos de *staff*, de indivíduos que só sabem concordar com a opinião dessas autoridades, depõe em favor da real importância dêste aspecto da organização de *staff*.

## CORRELAÇÃO FUNCIONAL

A última necessidade da organização industrial a enumerar é a *correlação funcional*. Esta, como a descentralização, se desenvolve a par do desenvolvimento das unidades organizadas.

Correlação funcional quer dizer que todos os elementos de uma organização devem saber quais são seus deveres, e, acima de tudo, quais são as suas relações com os deveres dos outros membros do grupo. A inobservância da última parte causa, freqüentemente, a confusão no campo da operação funcional. Não é somente um obstáculo à eficiência como também pode ser o germe destruidor da harmonia e do moral.

A correlação funcional, como princípio que regula a execução, constitui o fim da estrutura. Esta forma final é determinada pelo princípio de escala na delegação de autoridade de *linha*, que, por sua vez, determina e distribui tôdas as funções.

O objetivo final da correlação em aprêço pode requerer uma cadeia hierárquica mais longa ou mais curta ou um *staff* maior ou menor. Pode exigir uma descentralização coordenada e uma disposição escalonada de *staff*; mas os princípios de coordenação de *linha* e *staff* estão sempre presentes. A doutrina, porém, tanto pode ser simples como complexa e a doutrinação fácil ou difícil; verdade é que a doutrina e a disciplina são sempre essenciais.

O entendimento comum, a unidade de doutrina e a norma de ação ordenada libertam a força dinâmica da organização e aumentam, consideravelmente, sua eficiência.

(Continua)