

# ADMINISTRAÇÃO GERAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO OTHÓN SÉRVULO DE VASCÓNCELLOS

## ORGANIZAÇÃO

### *Princípios de organização*

Livro de JAMES D. MOONEY e ALAN C. REILEY  
(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(continuação)

XXIV

#### OS PROBLEMAS EXTERNOS DA INDÚSTRIA

**O**S problemas externos da organização industrial estão se tornando cada vez mais importantes. Outras organizações, no setor das indústrias ou fora dêle, exercem pressão sôbre a unidade industrial com seu poder e suas exigências. Essas organizações se dividem em três grupos mal definidos: o *competitivo*, o *social* e o *governamental*.

As unidades concorrentes dentro de um mesmo setor do campo industrial e nas indústrias subsidiárias dêsse setor necessitam de cooperação em suas lutas pelo mercado. As relações entre essas unidades de um mesmo setor constituem um sério problema para o administrador.

Fatores externos que afetam certas indústrias ou a esfera social e governamental podem exigir que todo o sistema industrial se levante e tome uma atitude de reação coletiva. A relação entre essa reação coletiva e a liberdade de ação requerida no campo da competição, constitui outro problema administrativo.

O poder dos órgãos sociais, das organizações agrícolas, dos grupos de consumidores e sua crescente atenção pelas questões econômicas, realçam a relação entre a indústria e a ordem social. Desde que a maioria dessas organizações agora tenta influenciar o govêrno e desde que êste amplie seu campo de atividade, atingindo mesmo a esfera industrial, o problema das relações governamentais passou a ser a chave das relações com os outros elementos da sociedade. As numerosas partes dêste problema podem ser, de um modo geral, agrupadas em setores relativos a capital, impostos, leis reguladoras da indústria e medidas sociais que a afetam.

O govêrno é a autoridade decisora e as providências que toma devem ser respeitadas. O último apêlo ao eleitorado é o apêlo final e quando a vontade do povo é expressa, diretamente ou através de seus representantes, termina a fase de discussão e começa a da obediência. Conseqüente-

mente, a ação governamental, sua tendência e suas relações com a organização são de importância imediata para o administrador e constituem a parte principal de seu trabalho de ajustar a organização industrial ao seu meio.

#### A LUTA PELO PODER

Durante os primeiros anos, a indústria constituiu, nos Estados Unidos, o fator primordial, a principal atração e o campo de maior perspectiva para os homens capazes. Os recursos naturais, a imigração, os movimentos de expansão, continham miragens sedutoras para os olhos dos homens de imaginação, energia, persistência e cálculo. A indústria conquistou grande poder, espalhou rapidamente os seus valores práticos por todo o país, estimulou a melhoria de vida tendo em vista seus próprios propósitos e estendeu sua influência ao campo da política. Esta condição unilateral de poder eventualmente excitou as forças políticas no sentido da tomada de medidas de contrôle e de restrição.

Durante alguns anos a tendência para as restrições se evidenciou e começou a se desenvolver e acumular, conforme foi o poder político descobrindo a si mesmo. A oscilação do pêndulo atingiu agora aquêle ponto em que o poder político tende a impor sua regulamentação e contrôle, não em benefício da ordem social mas com o intuito de debilitar o poder da própria indústria.

Tudo isto foi e é feito em nome do interesse geral. Tem sido êste o objetivo visado, via de regra. E' neste terreno, pois, que a indústria se defende. Os autocratas fazem o mesmo. O direito divino dos reis foi defendido em termos similares e os estados totalitários fizeram eco do mesmo tema. Além disso, tôdas as atividades humanas, quer individuais quer coletivas, devem estar sujeitas à lei. Mas as leis, depois de sancionadas, ainda estão sujeitas a uma prova. Atenderão elas ao interesse geral? Em caso afirmativo, como é determinado êsse interesse?

Num governo absoluto esta questão é prontamente respondida. O que a autoridade absoluta determina é o interesse geral e nenhuma contestação pode ou precisa ser feita. Num país em que existe um governo constitucional, instituído pelo povo e para o povo, o fator mais relevante é a vontade da maioria. No primeiro caso, o grau de arregimentação é uma questão sujeita ao arbítrio do ditador contra cujas decisões não pode haver apelação. No último, a possibilidade de apelo contra a decisão do governante é de grande importância. Caso contrário, o governo poderá ser tirânico e governar tiranicamente em nome da maioria.

A proteção ao cidadão pode ser ampliada de modo a afetar tudo, a cobrir tudo como as saias de uma Mamãe Hubbard; o *interesse geral*, por sua vez, é também tão elástico em sua definição como uma tira de borracha. São ambos os termos uma vara frágil demais para que possa servir de ânimo, quando o governo constitucional está em jogo. Algo bem mais específico é necessário para definir os limites do controle governamental necessário à conduta do governo constitucional pelos cidadãos.

#### POVO — A AUTORIDADE DECISÓRIA

A forma de governo representativa deste tipo é baseada na premissa de que todos os cidadãos são parte integrante da nação na base comum da *cidadania* e que o desejo da maioria é uma base sólida para a política e para a ação. O rico e o pobre, o agricultor e os homens das cidades, o capitalista e o operário, são todos, igualmente, membros da comunidade nacional como cidadãos que se interessam igualmente pelas decisões a tomar. Os meios necessários, por cujo intermédio a maioria pode tomar uma decisão, são aqueles fornecidos pelo sistema de partidos políticos. Sempre que o governo democrata não consegue descobrir os meios para expressar adequadamente a vontade da maioria ou sempre que perde sua ligação com o elemento básico comum que é o povo, ele se torna impotente ou então muda de caráter.

Acontece, porém, que um perigo sutil ameaça o moderno governo constitucional. O aparecimento de numerosos grupos sociais, industriais e profissionais acarretou contínuos pedidos de favores ao governo, isto é, pedidos de proteção contra a concorrência feita por outros grupos e de privilégios a custa do povo em geral. Raramente se pensa que certas leis são promulgadas no interesse de uma maioria. De fato, um aspecto importante é a franqueza com que esses pedidos são feitos por certas minorias confessas.

O hábito das investigações parlamentares não se relaciona mais com o povo mas com a força organizada dos "grupos de pressão" que podem ameaçar os políticos com sua capacidade potencial para influenciar os eleitores. O erro de considerar-se esses grupos como *porta-vozes reais* dos eleitores e o interesse comum do povo como um fator que se pode desprezar, tem sido cometido pelos legisladores e também pelos constituintes levando a

conduta do governo para além de sua concepção original de forma constitucional.

As tendências resultantes ameaçam o governo constitucional tão seriamente quanto a confusão dos partidos políticos. Realmente, o perigo é muito maior até. A confusão criada pelos partidos políticos é visível. O caos é óbvio. Acontece, porém, que esse caos não perturba a forma exterior da organização e, por isso, suas conseqüências passam sempre despercebidas até que os danos causados sejam quase irreparáveis.

Os "planejadores" econômicos propõem acabar com a confusão colocando mais ostensivamente o controle da indústria nas mãos do Estado. Sem levar em conta a preservação da forma legislativa, essa tendência importa na destruição do governo constitucional, exige maior arregimentação e torna a posição da empresa privada finalmente insustentável.

Devemos salvar o elemento básico, o povo, da fogueira dos interesses especiais, dos grupos de pressão, dos *ismos* sociais e das medidas contraditórias sob as quais está soterrado a restaurar o princípio de representação popular como medida real do valor legislativo.

Quais as medidas a adotar e em função das quais será possível apreciar as leis e propostas? Qual o interesse econômico que é comum a todos os cidadãos, quer se trate do administrador, do proprietário, do agricultor, do operário metalúrgico, do editor, dos revisores de prova, do burocrata ou do contador? Não é certamente sua ocupação, seus direitos adquiridos ou seus negócios. Não! Deve ser algo maior! Deve ser algo comum a todos os que votam. Só assim pode merecer o nome de *interesse geral* ou o termo defensivo de "*medida de proteção*".

#### INTERESSE ECONÔMICO COMUM

Todo cidadão é um consumidor e, falando em termos econômicos, o consumo é o interesse mais importante que os cidadãos de um país têm em comum. O direito do consumidor consubstancia o bem-estar econômico do cidadão, bem-estar este que o governo deve defender. Só há uma maioria — a dos *consumidores*; todas as outras classes econômicas representam minorias. Se o cidadão não está protegido como consumidor e acaba afinal verificando que não dispõe de proteção como tal, o resultado será a mudança do governo. Todos os demais interesses profissionais, industriais, agrícolas e sociais de caráter econômico são subordinados e apoiados pelo consumo de cada cidadão. As leis de controle da produção, ajustes de horários de trabalho e de salários, de impostos e de controle da moeda são todas valiosas quando beneficiam o cidadão como consumidor e prejudiciais quando reduzem sua capacidade de consumir.

Os grupos no seio da população, grupos estes organizados com propósitos sociais e industriais específicos, têm um valor definido na conduta de nosso governo constitucional. Sua função é a de

aconselhar e informar o governo sobre os desejos dos seus membros em questões que os afetam como minorias que são. O *direito de ser servido* é um elemento essencial no governo constitucional e todas as minorias possuem esse *direito* tanto quanto o cidadão.

No entanto, sempre que tais grupos usam seu poder sobre os votantes para *determinar* a legislação e forçar o governo a promulgar leis, eles estão agindo tecnicamente. As associações médicas, de advogado, de defensores da ordem; as associações operárias, industriais, agrícolas e outras são valiosas enquanto confinam seus esforços a prestação de informes e oferecimento de conselhos. Quando utilizam seu poder com o objetivo de orientar a elaboração e votação das leis, elas são nocivas. O governo, quando se submete a essa pressão, é culpado pela subversão das leis porque as transforma em instrumento de controle exercido em benefício de uma minoria.

A história dos últimos vinte anos contém muitos exemplos de motivos para perturbações. Encontramos esses exemplos quando examinamos o grau do nosso desvio do conceito constitucional de governo *pelo povo e para o povo*, conforme o expresso segundo a vontade da maioria. Estamos sob a ameaça da impotência e da arregimentação, não porque alguém queira mas porque a conduta do governo se desviou dos autênticos princípios de organização. Os grupos de *staff* usurparam autoridade enquanto que muitas leis passaram a ser pouco mais do que ossos lançados primeiro a uma e depois a outra das minorias rosnantes, pereneamente interessadas em consolidar seus privilégios, aumentar sua força e conseguir mais favores.

Os cidadãos, em seu interesse comum como consumidores, sempre sofrem. Os princípios postos a prova através dos tempos, visíveis através dos séculos, não têm importância; as experiências são levadas a cabo em bases de fato convenientes; mas as teorias são expostas sem respeito pela experiência e a luta pelo poder produz seus velhos resultados de confusão e caos.

Quais são os principais fatores que devem ser considerados na apreciação da lei econômica em relação com o cidadão como *consumidor*, e o consumo como principal fator comum de interesse?

#### DINHEIRO

O aparecimento do dinheiro como problema de organização industrial pode parecer um pouco remoto; mas os processos governamentais em matéria de moeda exercem uma fundamental influência sobre todas as operações da indústria. Sua determinação como matéria de expediência política apresenta, para o futuro da indústria, importantes percalços que requerem o interesse dos administradores da indústria em geral.

Dinheiro é o solvente universal pelo qual complicadas transferências são expostas em forma simples, mensurável e matemática. Quando o solvente se torna incerto — mais fraco ou mais forte conforme o decida a necessidade política — as

inumeráveis transações da indústria caem no terreno da dúvida e da desordem.

Isto não é objeto para uma experiência casual mas, sim, para aplicação dos princípios já comprovados. Se, nos Estados Unidos, tivermos que sofrer a praga de nossas experimentações monetárias, seus efeitos terríveis sobre a indústria se propagarão. O administrador industrial não tem mais um problema importante a enfrentar.

#### TRIBUTAÇÃO

A tributação invade o terreno de todas as atividades e afeta todos os setores da indústria. Nenhum problema de relação entre o governo e a indústria exige maior estudo.

Todo cidadão paga a sua parte do custo do governo. Isto importa numa redução direta ou indireta de sua capacidade de comprar alimento, roupas e pagar sua moradia. Todas as custas, inclusive impostos e taxas, aumentam o preço dos bens. De uma maneira sumária, a bolsa do consumidor sofre o menos possível quando os impostos são lançados sobre o resíduo final, a renda líquida do indivíduo e da indústria, e não quando eles são lançados sobre todos os bens possuídos. O consumidor se beneficia ainda mais quando as atividades do governo estão limitadas ao mínimo exigido para a defesa nacional e manutenção da ordem social. A indústria, que vive a custa do consumidor, está perfeitamente avisada dos efeitos dos impostos escorchantes sobre os bens de consumo. O político tem menos consciência desses resultados. Suas rendas não dependem diretamente do poder aquisitivo do consumidor e a consequência dos encargos que ele cria não são jamais suficientemente imediatos para pôr em sério perigo a eleição seguinte. Os grupos de pressão não estão muito interessados pois o que suas exigências adicionam ao total é tido como desprezível. Cada exigência nova é considerada apenas como uma pequena parcela percentual a mais. Cada um desses pequenos acréscimos porém, acionados ao total dos encargos, servirá para quebrar, finalmente, a capacidade do consumidor para suportá-los.

Especialmente nocivos são os impostos punitivos. No governo constitucional, a punição deve ser reservada para os criminosos e os inimigos do país. Os impostos são contribuições do cidadão para a manutenção dos serviços públicos, do governo, de seus representantes. Pagar impostos é um dever de cidadania como o pagamento dos dízimos, antigamente, era um requisito para a admissão do indivíduo no seio do clero. A punição por motivo de inobservância das leis é necessária; mas o imposto punitivo é uma espécie de vingança motivada por desacôrdo e não pelo desrespeito à lei.

O recorde dos encargos oriundos de impostos é portentoso. Pesa cada vez mais terrivelmente

sobre a atividade industrial. Cada imposto lançado a cada passo nesse caminho recai, com seu peso acumulado, sobre o consumidor, que é duplamente sugado pelo maior custo das mercadorias e menos esforços valiosos. A impressão generalizada que parece predominar entre os grupos de pressão e também no seio da população, isto é, que os impostos não atingem todas as bolsas e que o governo não deve "ganhar dinheiro" é provavelmente o mais nocivo de todos os enganos dos tempos modernos.

Nesta matéria, o administrador industrial e o cidadão se encontram num terreno comum de mútuo e íntimo interesse. A indústria vive a custa do consumidor e este, por sua vez, vive a custa da indústria, necessitando ambos de serem aliviados de tributação escorchante e desnecessária.

#### LEI REGULADORA

Acumulam-se os volumes de leis que afetam a indústria. Deve-se ainda levar em conta, além dessas leis, as decisões dos órgãos de atribuições semijudiciárias e dos tribunais.

Os problemas que elas criam não podem ser enunciados e muito menos discutidos. Algumas delas, tais como o código de construção e as providências relativas à saúde pública, são baseadas na necessidade de promover a proteção social do cidadão. Em tais casos, porém, elas não são modificadas para permitir o uso, na prática, de melhoramentos posteriormente introduzidos. Outras, (a *National Labor Relations Act* e a *Fair Labor Standard Act*), por exemplo, são fundamentalmente econômicas, muito embora promulgadas com objetivos sociais. Tais leis, por mais louváveis que sejam em seu objetivo, freqüentemente não levam em conta o interesse comum.

Elas são baseadas não raro na exigência de grupos e não em suas relações com o consumidor. Elas podem reforçar o poder de um e restringir o de outro; mas não atendem necessariamente o objetivo de promoção do bem-estar do cidadão só porque o seu propósito é louvável e a restrição valiosa em alguns casos. Podem, de fato, criar tantas injustiças quanto as que pode reparar — como as restrições de caráter geral — a não ser que o arbítrio do administrador seja quase o de um gênio e que a êle seja conferida a liberdade de ação requerida.

No que pesam recentes fatos históricos, os últimos vinte anos foram testemunhas de aventuras experimentais em que se procurou, por meio de leis reguladoras, corrigir os desequilíbrios de preços, proteger o trabalhador, frear o empregador, punir o recalcitrante e promover uma certa dose de segurança. Pode-se, porém, duvidar que esteja próxima a solução do problema. Pelo menos em certos casos, é óbvio que as leis se contradizem e se destroem umas às outras.

#### PRINCÍPIOS DE ORGANIZAÇÃO E GOVÊRNO CONSTITUCIONAL

As experiências feitas com a moeda e baseadas na experiência política das mesmas, afetam todas as transações atuais da indústria e obscurecem todas as futuras. As leis reguladoras como a *National Labor Relations Act*, a *Fair Labor Standards Act*, a *Fair Trade Practices Law* e as leis de impostos sobre as lojas em cadeia, geram a rigidez das operações industriais tendentes a reduzir a capacidade de ajustamento às necessidades do consumidor e o montante total da procura.

Os impostos excessivos desestimulam a distribuição, reduzem o poder aquisitivo do consumidor e confiscam uma parte tão grande de seus rendimentos que, no fim, êle acaba dando ao governo, cada vez mais, um número maior de semanas de trabalho por ano em detrimento de seu padrão de vida.

Os princípios de organização aplicados ao governo constitucional mostram que o cidadão é a autoridade suprema que exerce êsse direito através da escolha de representantes e da política determinada pela maioria. A êsses representantes é delegada a autoridade para planejar as leis de acôrdo com a política aprovada.

A legislação assim planejada deve ser, por suposição, baseada no interesse comum do povo conforme fôr êsse interesse definido pela maioria. De qualquer modo, cada cidadão ou minoria que o represente tem, em qualquer ocasião, o direito de se fazer ouvir. Além disso, o cidadão deve cumprir o dever de desempenhar a função de *informador* e *conselheiro*, função esta que é própria de *staff*.

A transformação dêsse direito de se fazer ouvir em poder para determinar, passando a evoluções pela fase do crescimento dos grupos de pressão, é uma usurpação de autoridade. Conseqüentemente, é tirânico e constitui um perigo para o funcionamento do governo constitucional.

As leis sociais só devem ser promulgadas na base do interesse comum do povo e em função de um mandato expresso dêsse povo. As leis econômicas, quer se refiram à moeda, aos métodos de tributação, à regulamentação ou ao contrôle da indústria, só devem ser votadas na base do interesse comum dos cidadãos considerados como consumidores.

A tarefa do administrador industrial em suas relações com o estado inclui a apreciação, nesta base, de todas as propostas que afetam a indústria. Seu trabalho não deve ser perturbado pela sua ligação com qualquer dos grupos e nem diminuído pela relação entre uma proposta e seu interesse egoístico. Não somente seu direito mas também seu dever relativamente ao futuro de nossas instituições governamentais exige o emprêgo de toda a sua energia, capacidade e força de líder a fim de lançar luzes sobre as conseqüências de tais proposições.

E' preciso que haja uma destemerosa aplicação dos princípios de organização como meio de estabelecer relações justas entre o govêrno constitucional e a indústria. Estes, o govêrno e a indústria, devem se colocar num terreno comum: o govêrno deve proteger o consumidor e a indústria deve servi-lo. Deve-se fazer com que o público perceba as conseqüências dos desvios desses princípios.

## XXV

### O DESAFIO AOS LÍDERES DE NOSSOS DIAS

Tudo o que escrevemos nos capítulos precedentes dêste livro nos leva a examinar, afinal, as seguintes questões: a) condições da indústria americana no dia e na hora presentes; b) condições em que está ela se debatendo e c) desafio que estas condições fazem àqueles líderes, aos quais foram confiados seus destinos.

A luta pela reabilitação econômica desde 1929 se deve à resistência, à coragem, ao espírito indomável e à fibra do povo americano. Tem havido muita coisa que precisa ser combatida.

Provavelmente o mais grave obstáculo durante os últimos cinco anos, foi essa espécie de doença mental que parece ter-se propagado por todo o nosso país; doença esta que é o resultado da nossa tentativa de sermos espertos demais, de nossa ostentação em face de tôdas as experiências anteriores, de nossa presunção de que as experiências de gerações passadas e que tiveram problemas similares aos nossos nada valem. Essa doença mental contaminou a América de maneira insidiosa e misteriosa como a gripe que se espalhou em 1918.

Um de seus sintomas é revelado na maneira por que influencia os homens atacados por seu vírus. Eles não se sujeitam a nenhuma responsabilidade ou disciplina que deve ser aceita por aqueles que são obrigados a se comportarem como uma autoridade em qualquer esfera do pensamento ou da ação — a disciplina que impele uma tal pessoa a procurar e descobrir os princípios naquele setor, os fatores universais que foram descobertos e aplicados por gerações anteriores.

Nós fazemos a vigília com um dilúvio de palavras lançadas na imprensa e no rádio prescrevendo nossas receitas para a promoção do bem-estar econômico, da indústria e do govêrno. Grande número dos oradores falam como se os homens tivessem acabado de descobrir o problema de como ganhar o seu pão e viver razoavelmente em paz uns com os outros. Manifestou-se, além disso, um sério desprezo pelas lições econômicas oferecidas pela história, pelas leis do comportamento econômico, pelas dolorosas e inestimáveis lições aprendidas por outras gerações anteriores de homens que retiraram desta terra, com o seu suor, os necessários meios de vida.

Nosso govêrno está empreendendo as mais revolucionárias reformas nas relações econômicas entre o govêrno, a indústria e a agricultura. Essas

reformas são lançadas em novas teorias de economia política. E' uma tragédia o fato de que essas teorias não se ativeram à experiência e observação antes de se converterem em legislação que pode ser contrária às leis econômicas e nos precipitar no caos.

Não precisamos de nenhuma mudança em nossa ideologia social e econômica. Como resultado de nossas observações dos vários esquemas postos em prática em todo o mundo nesses últimos vinte anos e resultantes de revoluções sangrentas ou não, estamos convencidos que o nosso plano de govêrno e de economia, com tôdas as suas falhas, é muito melhor do que o prometido pelos reformadores, plano êsse que nada mais é do que promessa nos outros países. Acreditamos que nossas idéias tradicionais de govêrno nos dão a melhor base para a promoção do bem-estar econômico e que atualmente podemos gozar o mais alto padrão de vida se jogarmos a partida segundo as regras do ideal americano que pesaram na balança tão vigorosamente antes da primeira guerra mundial até o momento em que começamos a caminhar na direção do socialismo de estado, encorajando o govêrno a aceitar tantas responsabilidades econômicas e sociais.

Êsses problemas de nossos dias são grandes e complexos, mas também são grandes e complexas as usinas hidrelétricas ou a vapor de 100.000 cavalos. Uma tal usina é um símbolo de todo o quadro de conhecimento científico, de disciplina do pensamento e método de estudo criado durante a passada geração como base de nossa acelerada evolução industrial.

Enquanto isto, pode-se promover um grande progresso por meio de uma compreensão mais clara da parte de nossos líderes das leis de oferta, procura, produção e distribuição; do que é realmente a capacidade aquisitiva, do que cria essa capacidade e, também, quais são os salários realmente condizentes com as necessidades. Se pudéssemos criar um entendimento comum das leis simples e fundamentais de economia e tomar as necessárias medidas para divulgá-las e fazê-las razoavelmente compreendidas, fariamos uma América feliz dentro de pouco tempo. Temos os recursos naturais; temos um povo forte e inteligente; a ciência e a engenhosidade puseram à nossa disposição os instrumentos de produção e distribuição necessários à elevação rápida de nosso padrão de vida; mas temos ainda que nos organizar para usar êsses instrumentos com as maiores vantagens econômicas.

Se considerarmos a organização simplesmente como um meio de promover o eficiente movimento de massas de homens na direção do objetivo a que visam e se virmos nesse movimento não o objetivo como a expressão realmente criadora mas, sim, o prazer de alcançá-lo, então poderemos esperar que o estudo e a aplicação desses princípios ajudarão êsses homens em sua caminhada. Esta foi a nossa inspiração ao examinarmos neste livro os princípios de organização.