

ADMINISTRAÇÃO GERAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO TÉCNICO DE ADMINISTRAÇÃO TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

ORGANIZAÇÃO

Caracterização dos Tipos de Organização

NILO MARTINS RODRIGUES

PRIMEIRA PARTE

GENERALIDADES

INCALCULÁVEL é a necessidade do perfeito conhecimento dos denominados tipos de organização. Qualquer que seja a forma ou fim de uma organização que se tenha em vista, a escolha de determinado tipo de organização adquire uma importância invulgar, no conjunto de fatores encarados.

Dessa contingência não escapam as grandes como as pequenas organizações, nem dela se afastam as disposições de trabalho, segundo a simplicidade ou complexidade das técnicas exigidas.

Antes mesmo de fixado o funcionamento de uma entidade, ainda no momento do planejamento de sua estruturação, deve ser estabelecido, de modo claro, o tipo de organização a que irá se enquadrar.

E' providência de caráter inadiável e fundamental, quando encarada a organização como uma arte, com seus princípios, leis, observações e ensinamentos. Ao contrário, agir à revelia da ordenação judiciosa dos fatores englobados nos tipos de organização, seria confiar no acaso, a que se opõem as mais elementares exigências científicas.

Qualquer que seja o objetivo em mira, o conveniente arranjo de todos os meios para seu alcance econômico irá impor, obrigatoriamente, a fixação minuciosa de uma série de problemas, muitos dos quais se relacionam ao campo de ação do que se convencionou denominar *tipos de organização*.

Contudo, essa fascinante e simples expressão reúne, em seu conceito uma multiplicidade de funções, fenômenos, formas de ação, relações entre pessoas que trabalham, disposições normativas e métodos de trabalho que devem ser convenientemente analisados. Uns consideram os tipos de organização como problema fundamental de organização, o que, embora sendo verdadeiro, não autoriza omitir a série de questões básicas, de alta

significação na dinâmica de trabalho, que constituem os elementos essenciais dos tipos de organização. Realçam o alcance, sem estudar os seus fundamentos.

Outros emprestam ao assunto uma significação reduzida, não permitindo entrever tantos e tão palpitantes aspectos de organização, que se abrigam sob essa mencionada expressão.

Entretanto, para que se apreenda o seu verdadeiro sentido, é preciso esmiuçar, pacientemente, os fenômenos e relações que traduz. Só após tal discriminação, em que fique bem esclarecida a estrutura íntima de tais relações, bem assim avaliados os diferentes graus e as diversas formas que podem apresentar, é que se poderá, então, obter uma noção segura do assunto. Só o exato conhecimento das bases fornecerá o valor do alcance.

O problema, todavia, não é tão simples como podem fazer crer as habituais referências dos autores mais conhecidos. A expressão *Tipos de organização* reflete um conjunto de processos, uma variedade de formas de ação, uma multiplicidade de práticas, que convém estudar analítica e sinteticamente.

Não é possível, porém, na falta de uma exata caracterização, efetuar uma racional escolha dos tipos de organização, pois, nessa situação, devem ser avaliados e seriados todos os fatores interferentes na solução final do problema. Só, assim, poder-se-á indicar o tipo mais adequado à determinada organização, de acordo com condições variáveis.

E' o tipo de organização que irá estabelecer na organização, o modo de exercício da autoridade, bem como sua origem, jurisdição de seus detentores, os assuntos em que deverão intervir, o grau de autoridade própria, etc.

A maneira de realização do controle da produção, a responsabilidade de seus executantes e o campo de ação, igualmente, são pontos a serem fixados.

Por fim, diversos processos de "treinamento em serviço" do pessoal, tais como a forma de sua realização, sob a responsabilidade de um ou diversos elementos, o campo de ação geral ou particular questões a serem corporificadas nos tipos de organização.

Êsses, e outros pontos não mencionados, bastam para explicar a considerável extensão do assunto. Ao mesmo tempo, mostram que o tema é digno de mais amplas indagações.

Muito concorre para complicar a compreensão do assunto, a inexplicável diversidade de métodos seguidos pelos autores. Dentro da prática comum de adotar caminhos diferentes, na descrição dos tipos, cada qual admitindo certos e determinados fatores e desprezando vários outros, muito fica prejudicada a visão geral e completa que o assunto exige.

Alguns entendidos tomam — como pontos de referência — ao fazer um paralelo entre dois tipos quaisquer, certos elementos, que a seu turno, são rejeitados, no momento da comparação com um terceiro tipo, e assim por diante.

Positivamente, mais certo seria se fôsem pesquisados *fatores comuns a todos os tipos fundamentais de organização*, pois, por seu intermédio, poderiam ser verificadas as variações peculiares a cada casa particular.

Outros, tratam de destacar certas características peculiares a cada um dos tipos, encobrendo a zona comum, o que, também, conduz a uma redução do quadro geral da questão.

Nem um ou outro procedimento se mostram aceitáveis, pois tanto é mister evidenciar as semelhanças, como as diferenças existentes. Quer os traços essenciais, quer os acidentais devem ser alinhados, a favor da justa compreensão do assunto.

E' bem de ver que o presente trabalho não pretende veicular a verdade, nem se reduzem aos apontados os empecilhos a vencer. A par do que foi exposto — diversidade ou impropriedade metodológica — deve ser adicionada a inexistência, imprecisão ou confusão de ordem terminológica. Ora são termos empregados em acepções diferentes, ora, ao revés, são vocábulos diversos exprimindo fatos idênticos. Essa pobreza e impropriedade de linguagem irão determinar a escolha arbitrária de expressões, sem o que não poderá haver um entendimento comum entre o autor e o leitor. Que variem, como de fato variam as interpretações dos fenômenos, é fato habitual em ciência. Não há razão, porém, para que as denominações de fenômenos semelhantes se multipliquem.

Portanto, à vista dessas considerações anteriores, é lícito que nos proponhamos a desenvolver o problema da *caracterização dos tipos de organização*, cujo inestimável valor técnico, em organização, dispensa maiores justificativas.

Além desses ligeiros reparos, duas observações merecem considerações prévias. A de menor

monta diz respeito à ausência de autores nacionais para fundamentar o trabalho, o que corre à conta da escassez de trabalhos sobre organização, não obstante ter sido o Brasil berço de ilustres administradores e organizadores.

A segunda refere-se ao método pôsto em prática, onde nos afastamos dos tratadistas, pelas divergências de concepção, o que poderá fazer crer que seja nosso intuito negar o que outros afirmam, e vice-versa, numa atitude irreverente para com os que colaboraram para o engrandecimento da Organização do Trabalho, dignos, pois, de permanente admiração. Nem êsse, nem o "desejo de ser grande", como disse, nos demovem. Para que essa falsa impressão não seja causada, somos compelidos a prevenir que o trabalho em curso não é de natureza histórica, onde bem ficaria a atitude de realçar as realizações dos primeiros estudiosos do assunto, prestando-lhes ato merecido de gratidão, dirimindo questões de prioridade e exaltando feitos pessoais.

Há de comum, entre os que se dedicam a estudos — tal como disse Federigo Enriques — o ideal da verdade.

A ciência, traduzindo uma série de conhecimentos verdadeiros, não possui caráter fixo. Nem deve deter-se na rememoração, mas prosseguir. A relação de Kepler entre os eixos das órbitas dos planetas, parecendo uma verdade absoluta a seu tempo, foi, depois, convertida em grau aproximado de verdade, por Newton. Êste, por sua vez, teve sua concepção, talvez, substituída pelas idéias de Einstein.

Nisso está o aspecto fundamental da ciência: renovação de conhecimentos.

Assim, não há razão para condicionar o assunto a método de quem quer que seja, nem fazer citações freqüentes para exhibir familiaridade com autores. As citações servirão, apenas, para justificar a tese.

Nosso objetivo é provar a seguinte tese:

"a exata caracterização dos tipos de organização fundamentais só pode ser efetuada pela análise de certos aspectos das funções de *ordem, controle e instrução*".

SUMÁRIO

Além desta — que é a Primeira Parte — obedecerá o trabalho ao seguinte plano:

II Parte — Desenvolvimento

- | | | | |
|----------|-----|---|--------------------------------|
| Capítulo | I | — | Noções gerais sobre as funções |
| Capítulo | II | — | Funções de ordem |
| Capítulo | III | — | Funções de controle |
| Capítulo | IV | — | Funções de instrução |
| Capítulo | V | — | Tipo linear |

Capítulo VI — Tipo linha-estado-maior

Capítulo VII — Tipo funcional

Capítulo VIII — Tipo comissional.

III Parte — Conclusões

Bibliografia

Índice.

A fim de provar a proposição formulada, que constitui objetivo da presente tese, adotaremos o plano, cujo sumário foi exposto.

A primeira tarefa a vencer será a de efetuar um estudo geral das funções, a fim de estabelecer alguns pontos necessários e suficientes à observação particularizada de cada uma dessas funções, consideradas como fundamentais. Esse será o tema do primeiro Capítulo.

Os três outros seguintes serão reservados a uma ligeira análise de certos aspectos das funções de ordem, controle e instrução, em termos exclusivos de sua aplicação ao exame imediato e pormenorizado dos tipos de organização.

Nos quatro capítulos restantes, será efetuado um estudo geral de cada um dos tipos fundamentais de organização, em que serão evidenciadas as formas e aspectos que as citadas funções assumem, desde que influam no problema, em face das observações.

Por fim, serão destacadas as conclusões que possibilitem provar a hipótese inicial, isto é, a tese.

SEGUNDA PARTE

DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO I

NOÇÕES GERAIS SOBRE AS FUNÇÕES

Num dos seus trabalhos sobre organização e administração, Mary Parker Follet, criadora de uma nova concepção filosófica ("the Follett Philosophy", para Henry C. Metcalf e L. Urwick), (1) definiu em termos magistrais a idéia básica da organização:

"The most fundamental idea in business to-day, that which has permeated our whole thinking on business organization is that of function. Each man performs a function or part of a function". (2)

A seguir, conclui:

"Function, responsibility and authority should be the three inseparables in business organization". (2)

De fato, qualquer que seja o objetivo e arranjo harmônico de meios, para seu alcance, o pro-

blema fundamental sempre será o das funções que devem merecer atenção primordial, colocado, pois, em lugar proeminente no conjunto de fatos a considerar.

Mas, havendo tantos gêneros e espécies de funções diferentes, é mister identificá-las, para que possam ser *repartidas* e *grupadas* por todos os órgãos integrantes da organização.

Dessa repartição de funções surgem diversas questões, tais como, a da preponderância de umas sobre outras, a da coordenação mútua, etc.

A seguir, emerge a questão da *responsabilidade* pelo exercício das funções, e, por fim, a outorga da respectiva *autoridade* para fazê-lo.

E' de supor que, ante tão considerável variedade de funções, o processo de sua realização, o método de sua intra ou inter-relação e outros mais aspectos, não possam ser uniformes.

Pois bem, o problema dos tipos de organização está relacionado, tão somente, à forma por que são exercidas *certas funções*, fixadas as *respectivas responsabilidades* e conferida a *necessária* autoridade.

Portanto, há dois problemas a resolver:

- I — Quais as funções que influem na caracterização dos tipos de organização;
- II — Quais os aspectos dessas funções que diversificam os tipos de organização.

Esse é, pois, o propósito deste capítulo.

E' inevitável, no arranjo sistemático de todos os fatores, para o alcance de uma determinada finalidade, o aparecimento de uma multiplicidade de relações entre os que exercem qualquer função, possuem responsabilidade ou dispõem de autoridade.

Cria-se, assim, um vasto e duplo campo funcional: de um lado, colocam-se as funções de chefia e de outro as de execução, devendo haver estreito sinergismo entre ambas.

Tais funções determinam vínculos de diversas naturezas, que ligam cada chefe e seus subordinados diretos. São, por conseguinte, puras diferenciações de funções, cuja análise meticulosa é fundamental ao estudo pormenorizado dos tipos de organização.

O modo de distribuição de funções, a definição de responsabilidade e a limitação de autoridade constituem os pontos vitais de qualquer organização, opinião essa que tem sido, invariavelmente, confirmada pelos autores. Vejamos alguns depoimentos a esse respeito.

TAYLOR, doutrinando sobre a arte de organização, após fazer ligeiro paralelo entre a organização empírica e a científica, remata:

"No concise definition can fully describe an art, but the relations between employers and men form without question the most important part of this art". (3)

(1) FOLLET, Mary Parker — Leader and Exper — in Dynamic Administration H. C. Metcalf e L. Urwick. New York — 1942 — pág. 9.

(2) Idem, ib. — pág. 147.

(3) TAYLOR, Frederick Winslow — Shop Management — New York and London, 1911 — pág. 21.

URWICK inicia uma das partes (denominada "Emphasis on Relationship") de sua Monografia, dizendo:

"Indeed, hitherto, the major emphasis in business organization has been placed on this question of relationships". (4).

MOONEY admite, como princípios fundamentais de organização a *coordenação perpendicular e a horizontal* (denominadas por êle, respectivamente, de funções de autoridade ou comando e de instrução ou conhecimento), quando diz:

"Co-ordination, as we have noted, is the determining principle of organization, the forms which contains all other principles, the beginning and the end of all organized effort". (5)

Depois de distinguir as duas formas de coordenação, esclarece:

"The principle of perpendicular co-ordination is expressed in the single word *authority*", e, mais adiante, completa: "Here enters the other great principle, that of *horizontal* co-ordination, which operates not through authority and the function of command but through the universal service of knowledge". (6)

Assim, fica evidenciado o elevado alcance das funções ou relações que, nas organizações, ligam superiores e inferiores hierárquicos, as quais — segundo já sustentamos — constituem os elementos essenciais à perfeita caracterização dos tipos de organização.

Assim, pois, nada mais necessário que indagar: quais são as funções inerentes às chefias, encaradas do ponto de vista geral?

E' compreensível que tal pergunta não possa ser respondida de modo categórico, pois as ditas funções variam, de organização a organização, e, na mesma organização, de acordo com inúmeros fatores. Entretanto, pode-se aceitar a opinião de Luther Gulick, consubstanciada na tão curiosa expressão: PODSCORB. Pretende Gulick que as funções sejam as de planejamento, organização, "staffing", direção, coordenação, informação e orçamento.

Pouco interesse há em expor a opinião de outros autores sobre a discriminação de funções de chefia, pois, como é fácil prever, só podem ter um valor muito relativo.

Apesar disso, em meio a tantas e tão variáveis funções pertinentes aos cargos de chefia (sejam ou não delegadas), é forçoso reconhecer que há algumas comuns, que são indispensáveis ao estudo em foco, enquanto outras, de cunho peculiar, são destituídas de qualquer interesse. Por

isso, não nos deteremos no exame de vínculos de ordem moral, relações de cunho econômico ou financeiro, comportamentos de natureza psicológica, assuntos estranhos ao nosso objetivo.

Dentre tão múltiplas funções, há algumas até que, surgidas em consequência do superindustrialismo moderno, ainda não puderam ser classificadas em profundidade. Quais são elas?

Para responder prontamente a essa pergunta, melhor será, talvez, observar ligeiramente as condições de realização de trabalho de um indivíduo até chegar ao trabalho coletivo de uma grande organização. Em um esboço, nesse sentido, as funções fundamentais à caracterização dos tipos de organização irão aparecendo naturalmente.

Deve-se ter em mente que a análise das funções, dentro de tão amplos limites — do trabalho de um homem ao de uma organização de grande envergadura — apresenta toda a marcha do fenômeno. Não obstante, é de reconhecer que, respeitadas as particularidades e guardadas as devidas proporções, pode-se observar, nas menores como nas maiores organizações, a presença de certas funções comuns.

Dêsse modo, embora uma grande e complexa organização não seja uma justaposição ou superposição de organizações menos complexas e menores, apresenta, todavia, uma série de problemas idênticos em sua natureza, apesar de diversos os graus de sua incidência e importância relativa.

Pode-se mesmo asseverar que maiores são as semelhanças que as diferenças entre os problemas das grandes e pequenas organizações. Ou melhor: mais freqüentes são as ampliações que as complicações dos problemas existentes entre os dois extremos.

Assim, pois, às vezes a identificação de uma função qualquer, é facilitada pela observação de pequenas unidades de trabalho, graças à menor entrosagem com outras mais. Outras vezes, ao contrário, urge efetuar o exame em grandes empresas, onde, devido à maior freqüência fica assegurado resultado mais preciso.

Para o fim que se tem em vista, jamais se poderia desprezar a sábia advertência de Gulick, quando observa:

"One of the great sources of confusion in the discussion of the theory of organization is that some authorities work and think primarily from the top down, while others work and think from the bottom up". (7)

E, a seguir, aconselha:

"In any practical situation the problem of organization must be approached from both top and bottom".

Tal como será visto adiante, por ocasião do estudo particular das supostas funções indispen-

(4) URWICK, L. — Organization as a Technical Problem, in Papers on the Science of Administration — Luther Gulick and L. Urwick — New York — 1937 — pág. 59.

(5) MOONEY, James D. — The principles of Organization, in Papers on the Science of Administration. — New York — 1937 — pág. 93 (1).

(6) Idem, ib. pág. 95 (2).

(7) GULICK, Luther — Notes on the Theory of Organization, in Papers on the Science of Administration — pág. 11.

sáveis ao problema, não basta verificar o comportamento das funções no sentido descendente, nem seria indicável proceder de modo antagônico. Muito de acôrdo com a recomendação daquele autor, o assunto terá que ser encarado em seu duplo sentido, isto é, da chefia para a linha de execução e vice-versa.

Não é igual a realização do trabalho de uma organização pequena ou grande, ao de um indivíduo isolado.

Quando se trata do trabalho individual, assinala-se do ponto de vista psicológico o desenrolar de uma série de processos que caracterizam os denominados atos voluntários, distinguindo-os de outras formas de atos (habituais, instintivos e reflexos). Os psicologistas consideram a realização de um ato voluntário como decomposta em várias etapas (para Radecki seriam sete). Esse, porém, é um aspecto sem grande interesse.

Mais que esse, importa atentar para o fato de que, no trabalho individual, e em tais condições, havendo apenas um só indivíduo, êle próprio deverá avaliar e seriar diversos fatores, inclinando sua atuação num ou noutro sentido. Deverá tomar as decisões e, a seguir, tratar de cumpri-las. Tudo ficará a seu cargo: a orientação, a decisão, e, por fim, a execução.

Deixando de lado essa forma simples de trabalho, suponhamos que seja admitida outra pessoa para assisti-lo e vejamos como, então, surgem os problemas de repartição de funções por pessoas, até aqui inexistentes.

Já não há unicamente um indivíduo exercendo todas as funções, mas uma organização, embora no seu limite inferior. E' preciso, inexoravelmente, estabelecer a orientação do reduzido grupo, emitir ordens, repartir funções, definir deveres, fixar responsabilidades, instituir controle, efetuar ensinamento, conferir autoridade, etc.

E por que? Porque, agora, há dois indivíduos, cooperando para o mesmo fim, mas com interesses diversos, comportamentos diferentes e direitos e deveres desiguais. Logo, surge uma diferenciação funcional, o primeiro dêles assumirá os encargos de chefia e competirá ao outro exercer as funções de execução.

Caberá ao chefe estabelecer o que deve ser feito, isto é, tomar as decisões e formular as respectivas ordens para sua realização. Essa é a primeira das funções fundamentais à caracterização dos tipos de organização. Sem as *funções de ordem* (ou funções de comando, como quer Gulick) não pode haver organização.

Não se reduzem a essas, todavia, as funções essenciais ao assunto em foco. Além de emitir ordens, outras providências deverão ser tomadas, tal como a de verificar se, de fato, as ordens estão sendo cumpridas, de modo por que foram formuladas. Logo, para completar as decisões adotadas, impõe-se, de modo obrigatório, observar de que modo estão sendo efetuadas (como); em que tem-

po são terminadas (quando), a quantidade de trabalho produzido (quanto); o lugar em que são postas em prática (aonde); etc.

Tudo o que acima foi dito é sintetizado na expressão: *Funções de controle*, que constituem o segundo fator necessário ao assunto, embora, tal como o anterior, não seja suficiente.

E' o controle uma das funções, cujo exame irá possibilitar a caracterização dos tipos de organização. Estamos com os autores que colocam o controle entre princípios básicos de organização.

Por fim, a par dessas duas funções, completa-se o quadro fundamental com o aparecimento de um outro gênero de função. Essa função, embora tenha existido desde tempos remotos, só se tornou imperativa e adquiriu prestígio com o advento da Grande Indústria. E' que, com a crescente multidivisão de trabalho, a fim de fazer face à extrema dificuldade técnica exigida, não é mais possível confiar arbitrariamente a execução da maioria das tarefas a pessoas sem o devido preparo adequado. Há necessidade de instruir os executantes, auxiliá-los continuamente, sem o que não se poderá conseguir apuro técnico apreciável.

Supor que, em trabalhos qualificados, os executantes possam optar, naturalmente, pelos melhores processos, é desconhecer o resultado de pesquisas de inúmeros especuladores de questões de métodos de trabalho. Essa indispensável função vem integrar o conjunto de funções, mediante o estudo das quais, podem ser traçados os caracteres dos tipos de organização.

Antes de dar início ao estudo particular de cada uma dessas três funções, não seria supérfluo assinalar que tão incessante tem sido o aparecimento de novas naturezas de funções ainda não bem caracterizadas e novas formas de funções já identificadas, que, a uma das maiores autoridades na dinâmica do trabalho — Mary Parker Follet — não passou despercebido esse fato, quando disse:

"We used to think that the various head gave orders, that the different experts gave advice, but a new relation has entered in of recent years; there is something emerging which is neither orders nor advice", (8).

Nesse mesmo trabalho, essa notável "political and business philosopher of the first rank" — como disseram Metcalf e Urwick — observou:

"It seems to me that our present methods of management have given us new interrelations of duties and responsibilities which have not yet found a place in our vocabulary or in our philosophy of management". (8).

Tratemos, pois, de efetuar a análise particular das funções de *ordem*, *controle* e *instrução*, sob os pontos de vista que possam interessar ao estudo presente, abstraído qualquer comentário, por ligeiro que seja, a respeito de outros aspectos, por maiores que sejam seus valores noutros domínios de organização.

(8) FOLLET, Mary Parker — op. cit págs. 254-255.

(9) Idem, ib. 254 — 255.

CAPÍTULO II

FUNÇÕES DE ORDEM

Muitos são os aspectos, sob os quais podem ser encaradas as funções de ordem. Tanto se diversificam os processos de sua formulação, transmissão, delegação e coordenação, que se tornariam numerosas as classificações sobre o assunto.

Para evidenciar a elevada significação das funções de ordem, vale transcrever as palavras de Jones:

“Ningún género de comunicación entre jefes y subordinados tiene más importancia que la transmisión de órdenes. Con ello se pone a prueba la esencia misma de la efectividad del mando”. (1)

Para o fim particular que temos, só nos irão interessar alguns de seus aspectos gerais, cujo estudo, entretanto, encontra sérios obstáculos.

O primeiro deles resulta, não da omissão de uma terminologia preestabelecida, mas de sua flagrante imprecisão. Apenas um exemplo: há um termo que costuma ser usado por diversos autores, e até pelos mesmos autores, em acepções muito diversas — *autoridade*.

Quando se lê, num desses tratadistas, que certo indivíduo possui autoridade, fica-se sem saber, ao certo, quais as funções que exerce e a natureza da responsabilidade. E' que, nesse caso, autoridade pode significar o conjunto de todos os encargos de chefia, ou alguns deles apenas.

Outros, empregam o termo tanto para traduzir o exercício, digamos, das funções ou emitir ordens, como para casos em que, além dessas, outras atribuições são confiadas aos chefes, cumulativamente.

Não pretendemos, nem devemos, expor o assunto dentro dessa prática condenável. Por isso, somos forçados a preceder a análise dessa função de algumas considerações de ordem explicativa.

A primeira observação é que a autoridade jamais se conserva totalmente concentrada nas mãos de quem quer que seja, mesmo na chefia suprema, a despeito da forma ou fim da organização. As funções de ordem vão sendo delegadas decrescentemente, de alto a baixo. Mooney já havia salientado esse fato:

“Nor is authority something that, under any system, can ever be segregated at the top”. (2)

Nessa distribuição das funções de ordens, desde o chefe supremo até os “minor executives”, da linha de execução, há uma série de graus de autoridade, que se torna máximo na chefia superior e nulo nos planos inferiores da organização.

Portanto, havendo tantas pessoas exercendo funções de ordens, não é justo que o termo autoridade seja reservado, apenas, para os que a realizam em grau máximo. Pois, nesse caso, teríamos

de encontrar outros termos para exprimir as variações de grau que apresenta, em toda a estrutura da organização.

A segunda observação decorre da afirmação, bastante freqüente, que a autoridade pode ser dividida ou fracionada. Sobre isso, nada mais próprio que citar as palavras de Mooney:

“Delegation is not a transfer of authority; it is a correlation of authority, and likewise of responsibility. The one to whom a task or a job is delegated becomes responsible for doing the job, but the superior who delegates this authority remains responsible for getting the job done”. (3)

As funções de comando não se dividem, apenas podem ser delegadas. A autoridade pode facultar ao executante a escolha dos meios necessários à execução das ordens, mas nisso não há restrição de autoridade.

A terceira observação é relativa à forma de concentração das funções de chefia. Nem sempre as funções de controle e instrução estão enfeixadas em mãos da pessoa que exerce as funções de ordem. Nota-se, às vezes, uma delegação das funções de controle ou instrução. Em tal dissociação funcional, há variações acentuadas nos diversos tipos fundamentais de organização.

Dêsse modo, há tipos, em que os chefes acumulam esses três gêneros de funções, e outros em que algumas dessas funções (controle e instrução) são confiadas, por delegação, a outras pessoas.

Portanto, se denominarmos o primeiro caso, simplesmente, autoridade, para o segundo, não poderemos logicamente usar de igual termo.

Tudo isso serve para provar que há necessidade de um ajustamento. Assim, o termo autoridade, inexpressivo em si, ou será seguido de outro que o especifique (autoridade de controle, de instrução) ou, quando empregado isoladamente, significará tão só o poder de emitir ordens, isto é, as funções de comando, excluídas as outras duas funções.

Antes de abordar o assunto, vem a tempo indagar: que é ordem? Para Robinson a ordem comporta duas condições:

I — “the right to command that such orders as are issued be carried out”;

II — “and the power to enforce their execution”; (4)

Vários são os aspectos do assunto, que devem ser objeto de análise cuidadosa, a fim de estabelecer, de modo claro, as diversas formas que assumem e, ato contínuo, fixar termos adequados para exprimi-las.

1. ORIGEM

O primeiro fato a observar, na análise da origem das ordens, é a sua uniformidade. Há um ponto superior, em qualquer organização, de onde

(1) JONES, E.D. — Organización y Administración de las empresas industriales. Trad. de Victor L. Alenà-Barcelona — 1934 — pág. 216.

(2) MOONEY, James D. — op. cit. pág. 93.

(3) Idem, ib. pg. 94.

(4) ROBINSON, Webster — Fundamentals of Business Organization — New York — 1925 — pág. 185.

partem as ordens e desdobram-se em sentido descendente. Esse ponto é o centro de comando. Todas as demais ordens são daí derivadas, ou, quando tal não ocorra, devem ajustar-se às primeiras.

Freqüentemente, existe uma só pessoa exercendo essas funções de autoridade suprema. Outras vezes, porém, há diversas pessoas com poder coletivo, encarregadas dessas funções. Por fim, há casos em que mais de uma pessoa dispõe do poder de emitir ordens, não havendo entre elas qualquer laço de subordinação.

A esta altura, já se torna oportuna a fixação de termos apropriados para representar essas formas tão diversas do mesmo aspecto. Quando as ordens forem conseqüentes à decisão de **UMA SO' PESSOA**, a origem será denominada de *forma singular*. Se, entretanto, houver várias pessoas, sem autoridade individual, só agindo em conjunto, teremos a *forma coletiva*. Na hipótese de haver mais de uma pessoa, podendo dar ordens, com igual autoridade, sem necessidade de mútuas consultas ou votação, surgirá a *forma multipessoal*.

Convém não ocultar que, embora a origem das funções de ordem possa ser diferente — como vimos — isso, porém, não tem importância, quanto aos seus efeitos.

2. JURISDIÇÃO

O segundo aspecto digno de menção é o da jurisdição da autoridade, de quem exerça funções de ordem.

Há casos em que o chefe tem autoridade para dar ordens para todo e qualquer inferior hierárquico, esteja ou não sob suas ordens diretas. De outro lado, há formas em que sua autoridade é limitada à unidade de trabalho que dirige. Para o primeiro caso, propomos a expressão *jurisdição restrita*, e, para o outro, *jurisdição geral*. Esse é um dos aspectos de inegável valor na caracterização dos tipos de organização, conforme iremos ver.

3. ÁREA FUNCIONAL

Por fim, releva analisar a natureza dos problemas que estão sob a responsabilidade dos chefes, bem como os respectivos graus.

Não é da mesma forma, em todos os tipos de organização, a questão dos assuntos que podem ser objeto de ordens de cada chefe. Às vezes, o chefe possui ampla autoridade para interferir na marcha de qualquer operação, emitir ordens sobre qualquer assunto suscitado no trabalho.

Qualquer que seja o aspecto, a natureza do assunto, sua importância ou complexidade, tudo, enfim, está sob a autoridade do chefe imediato. Para este caso, reservemos a denominação de *área de forma integral*, em oposição à outra forma, que será a de *área de forma parcial*.

Nessa última, registra-se uma delimitação de funções, que ficam sob a responsabilidade dos

chefes, ou, então, uma redução de sua intervenção, para os casos mais simples e normais.

De tudo que foi exposto no que concerne às funções de ordem foi organizado um quadro sinótico de modo a dar uma visão geral do assunto:

CLASSIFICAÇÃO DAS FUNÇÕES DE ORDEM

De acordo com.....	Uma só pessoa formulando ordens	Mais de uma pessoa formulando
1.º Origem.....	autoridade singular	<i>isoladamente</i> aut. multipessoal <i>em conjunto</i> aut. coletiva
2.º Jurisdição.....	dá ordens, apenas para determinadas pessoas de um grupo	dá ordens a qualquer inferior hierárquico da organização
	jurisdição restrita	jurisdição geral
3.º Área funcional...	dá ordens sobre qualquer assunto	dá ordens sobre alguns assuntos
	<i>área integral</i>	<i>área parcial</i>

CAPÍTULO III

FUNÇÕES DE CONTRÔLE

Não basta, para o alcance da eficiência, simplesmente, a formulação clara e oportuna de ordens, bem como o estabelecimento de métodos e escolha de processos de trabalho racionais. Além dessas, e muitas outras medidas, é dever imediato instituir um sistema de controle, que abranja todos os fatores da produção.

O controle, como qualquer outra função, pode, entretanto, ser encarado dentro de diversos pontos de vista, revestir várias formas, obedecer a diferentes sistemas e destinar-se a múltiplas finalidades.

Tão significativa é a questão do controle, em organização, que bem avisados andam os autores que elevaram tais funções à categoria de princípio. Controlar é uma das funções que Fayol considera integrando seu conceito de administração. Para Mooney é um dos princípios fundamentais de organização. Glover and Maze incluem essas funções entre os princípios fundamentais de organização.

Nem é preciso insistir sobre esse ponto. Pelo raciocínio inverso, isto é, a inexistência do controle da produção, é causa certa de desorganização, desperdício, falta de coordenação, etc. Verdade essa que, apesar de reconhecida, nem sempre é posta em prática. O relatório da "Committee on the Elimination of Waste in Industry" provou que, nos Estados Unidos, naquela época: "The lack of adequate methods of production control is evident in every industry studied".

Deve ser lembrado, porém, que o controle é uma arma de dois gumes, tal como bem fez notar Trundle :

"It is a powerful and profitable mechanism when properly applied, a dangerous tool if misapplied". (1)

Mau grado haja, mesmo no campo do controle da produção várias formas e finalidades de controle (de qualidade, custos, métodos, etc.), deve-se não perder de vista que, o tempo é o mais importante fator embora outros possam ser adicionados, tais como : lugar, qualidade, volume, etc. Em relação ao tempo, o controle pode ser "a priori", "posteriori" ou simultâneo, os quais, a seu turno, se subdividem em permanente, periódico, ocasionais ou provisório. Esses aspectos, porém, não interferem no problema em estudo.

Para que seja instalado um sistema apropriado de controle dos elementos da produção que, para Walters, (2) são em número de sete (methods, money, men, materials, manufacturing marketing and measures of management), há necessidade de planejar, para depois então controlar. O controle nada mais é que uma relação entre o que está sendo feito, (execução), e o que deveria ser feito, (plano).

No que se relaciona às finalidades das funções de controle da produção, Trundle discrimina os seguintes objetivos :

- a) *what* it is to be made;
- b) *from* what it is to be made;
- c) *where* it is to be made;
- d) *how* it is to be made;

Por fim, conclui: and then determines itself when it is to be made and proceeds to control this performance. (3)

O controle da produção pode ser classificado em quatro tipos, conforme propõe Robert W. Kent :

- I — 100 per cent inspection;
- II — rondon inspection;
- III — final inspection;
- IV — work — in — process inspection. (4)

(1) TRUNDLE, George T. Jr. — Production Control, in Handbook of Bussiness Administration — New York — 1931 — pág. 604.

(2) WALTERS, J. E. — Modern Management — New York — 1937 — pág. 4.

(3) TRUNDLE, George T. Jr. — op. cit. pág. 607.

(4) KENT, Robert W. — Quality and Inspection — in Handbook of Business Administration — W. J. Donald — New York — 1931 — pág. 678.

Nem todos esses tipos despertam interesse em relação com o assunto. Só o último deles, e, assim mesmo em alguns aspectos, importa analisar: o número de pessoas que entram em contato com os executantes para fins de controle, e a natureza dos problemas que constituem as funções dos agentes controladores. Devem ser analisados dois aspectos: a responsabilidade e a autoridade das funções de controle.

Há tipos de organização em que o controle é confiado a uma só pessoa (*contrôle singular*) e outros em que é distribuído a vários encarregados (*contrôle múltiplo*, como sugere Anderson) ou "cumulative control", como propôs Henry S. Dennison e foi aceito Por Mary Parker Follett. (5) Em ambos os casos, pode-se distinguir a *forma integral*, quando todos os assuntos são controlados em qualquer de seus aspectos, em relação a cada indivíduo, ou, a *forma dividida*, em que há restrição do campo de ação dos agentes de controle. Portanto, teremos a *forma singular-integral*, a *singular-dividida*, a *múltipla-integral* e a *múltipla-dividida*. Nessa expressão, o primeiro termo refere-se ao número de agentes (em relação a cada executante) e o segundo ao campo de controle.

Tais são as diversas formas que irão ser objeto de referências, ao efetuar a análise de cada um dos tipos de organização.

O quadro infra dá a sistemática do assunto, em relação ao número de agentes, e ao campo de controle.

FUNÇÕES	SINGULAR	INTEGRAL
	(Um só agente)	(Todos os assuntos)
DE	MÚLTIPLO	DIVIDIDO
	(Vários agentes)	(Alguns assuntos)
CONTRÔLE		INTEGRAL
		(Idem)
		DIVIDIDO
		(Idem)

(5) FOLLET, Mary Parker — op. cit. págs. 154-155: