

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORGANIZAÇÃO

Princípios de organização

Livro de JAMES O. MOONEY E ALLAN C. REILLEY.
(Tradução de Espírito Santo Mesquita)
(Continuação)

III

O PRINCÍPIO DE ESCALA

A Coordenação deve implicar, na sua essência, numa suprema autoridade coordenadora. É igualmente indispensável ao conceito de organização a existência de um processo de ação formal por cujo intermédio a autoridade coordenadora atue de alto a baixo no conjunto orgânico. Esse processo é uma realidade palpável, perfeitamente passível de observação em qualquer organização. Apresenta-se sob uma forma tão distinta, porém, que, praticamente, ela própria dá idéia do nome que deve tomar.

PRINCÍPIO DE ESCALA

Escala é a mesma coisa que, em organização, se denomina estrutura hierárquica. Para evitar, porém, as variações de definição, preferimos empregar aqui a palavra *escala*.

Escala significa uma série de graus, algo graduado. Em organização significa, graduação de deveres, não de acôrdo com as funções diferentes porque isto implicaria num outro princípio, mas de acôrdo com os níveis de autoridade e de correspondente responsabilidade. Por questão de conveniência, chamaremos êsse fenômeno de organização de cadeia de escalas.

A impressão comum é a de que esta escala ou cadeia é apenas um "tipo" de organização característico apenas das grandes instituições governamentais, do exército, da igreja e da indústria. Esta impressão é errônea! Também é desnorteante porque parece implicar na idéia de que falta à cadeia de escalas na organização a necessária universalidade. Aquelas grandes instituições citadas diferem das demais unicamente porque as suas séries hierárquicas são mais extensas. A verdade é que em tôdas as organizações que encontramos, ainda que de duas pessoas somente, cujas relações se processam, apenas, entre um superior e o seu subordinado, temos o princípio de escala. Esta cadeia constitui o instrumento universal de coordenação por cujo intermédio a suprema autoridade coordenadora se faz sentir através de tôda a estrutura.

O sistema de escala tem os seus próprios princípios, normas e conseqüências, a saber: 1) Chefia,

2) Delegação, 3) Definição Funcional, assuntos êstes que serão examinados na mesma ordem em que são citados.

CHEFIA

No exame da questão da chefia na organização dois fatores são essenciais. Devemos determinar como ela se relaciona com a suprema autoridade coordenadora e, em seguida, como se relaciona com as outras formas do sistema de escala.

Chefia representa autoridade e deve, pois, importar no poder necessário ao exercício de sua função; mas isto não significa que sejam idênticas a chefia e a autoridade suprema. É verdade que existem algumas organizações em que a suprema autoridade coordenadora exerce a sua própria chefia. Esta é a característica de tôdas as formas de governo absoluto. Surgiu nos impérios autocráticos da antiguidade e, ultimamente, nos falados estados totalitários. O processo de ação usual, porém, é o da autoridade coordenadora suprema nomear, eleger ou designar os chefes, pouco importando qual seja essa autoridade suprema. A designação dêsses chefes é, por si mesma, um processo que nos fornece a chave para a verdadeira definição de chefia em matéria de organização.

Chefia é a forma que toma a autoridade quando entra em ação. Sob êsse aspecto, ela é o princípio determinante do sistema de escala, porque ela existe não somente na fonte da autoridade mas também se projeta em todo o sistema de escala, de modo a afetar uma coordenação formal de tôda a estrutura.

A importância de um chefia eficiente cresce conforme se amplia a organização. Tal ampliação exige, porém, chefes que conheçam os princípios de organização e que saibam como aplicá-los. As qualidades de chefia envolvem, porém, mais do que simples capacidade de organizador; exige a posse das virtudes psicológicas do chefe. Este aspecto da chefia é tão vital quanto o espírito da própria coordenação. Ele é, de fato, o aspecto ativo dêsse processo, porque é o chefe que deve coordenar, não só o trabalho dos indivíduos, como também os próprios indivíduos que executam o trabalho.

Uma das mais concisas sínteses das virtudes essenciais a uma chefia eficiente é a que está contida na seguinte elocução do General Charles P. Summerall, antigo Chefe do Estado-Maior do Exército Americano. Disse êle que "o Chefe deve ser aquilo que êle deseja que seus subordinados sejam". "Homens", acrescentou êle, "pensam como seus chefes e sabem, infalivelmente, como êsses chefes pensam". O General Pershing, em suas "Experiências" observa também como as qualidades do chefe rapidamente se refletem no grupo. São depoimentos militares mas que têm aplicação direta para os chefes de tôdas as esferas.

Muito embora o chefe exerça sempre influência sôbre o grupo êle deve, para justificar sua função, ser satisfatório na opinião dêsse grupo. E' isto o que explica de maneira geral nosso moderno constitucionalismo. Seria um exagêro afirmar que a forma constitucional garante um bom govêrno; porém ela fornece meios seguros de evitar o mau. O grupo em geral precisa de defesa contra os maus chefes; daí a evolução das formas de organização, visando facilitar, de modo razoável, a mudança dos líderes no poder. As formas constitucionais evitam a perpetuação da chefia que é característica das autocracias. Também a evitam os princípios da livre oportunidade, princípios êstes de que as formas constitucionais são a expressão mais elevada.

Voltando à questão dos princípios formais de organização, a primeira questão a ser examinada é a de que escalonamento hierárquico, resultante do sistema de chefia, deve ter um mecanismo próprio através do qual se formam as escalas.

DELEGAÇÃO

A delegação significa atribuição a alguém de uma autoridade específica conferida por uma autoridade superior. Em sua essência, ela envolve uma dupla responsabilidade. Aquêle a quem a autoridade é delegada é responsável perante o respectivo superior pela execução da tarefa; mas êsse superior continua sendo responsável pela realização da tarefa. O princípio de delegação é o centro de todo o processo de ação na organização formal.

Em matéria de organização, a delegação surge como uma consequência necessária da autoridade executiva ou chefia. E' uma qualidade inerente à natureza das relações entre superiores e subordinados. Logo que um objetivo qualquer exija um esforço organizado de mais de uma pessoa, surge sempre a necessidade de chefia com a consequente delegação de deveres. E' isto o que realmente acontece, mesmo quando se trata de uma unidade mais simples e compactamente organizada em que a chefia está em contato direto com os chefiados. Pode parecer a alguns que o chefe de um turma de operários de uma estrada de ferro não delega seus deveres. Na realidade, a não ser que êle também empunhe a pá ou a picareta e trabalhe com os seus homens, êle delega de fato todos os seus deveres exceto o que êle não pode delegar, isto é, a autoridade inerente a sua função

e a responsabilidade que a acompanha pela realização do trabalho.

Outra questão que deve ser notada é a de que a delegação significa sempre atribuição de autoridade e nada mais. O termo Autoridade é frequentemente empregado com o sentido de Autoridade sôbre o Indivíduo; mas êste não é o sentido exato da palavra em organização. Até um capataz de turma de operários delega autoridade a seus homens, autoridade para fazer certas coisas o que implica em certas responsabilidades pela execução daquilo que foi autorizado a executar. Em todo o trabalho, mesmo no do garôto empregado no escritório, deve haver sempre uma delegação de autoridade dessa espécie, ou então a responsabilidade não teria uma base lógica.

A responsabilidade da chefia pela execução de um trabalho não esgota esta questão. Devemos considerar ainda os fatores humanos que estão implícitos nesta responsabilidade. Não se trata apenas do que o chefe deve fazer mas, acima de tudo, o que êle deve ser. O exercício da chefia pressupõe, como condição primária, a capacidade de compreensão. O verdadeiro chefe deve saber exatamente o que se pretende realizar e saber, também, perfeitamente, que êle pode ver o fim olhando o comêço. Tal conhecimento é uma necessidade mesmo para o capataz de uma turma de operários de estrada. O chefe, por outro lado, também pode estar dirigindo os esforços coletivos de um grupo de homens de grande inteligência, cada um dos quais é um mestre no setor de atividade em que está empenhado. Em cada caso, deve haver um chefe cuja função seja a de coordenar cada um dos fatores com os demais, tendo em vista a realização do propósito comum.

Quando numa organização não há possibilidade de chefia direta e pessoal, é preciso adotar aquela medida a que poderemos chamar de subdelegação. Esta significa que o líder começa por delegar uma autoridade semelhante a sua. Em outras palavras, êle delega o próprio direito de delegação, envolvendo a mesma espécie de autoridade sôbre os outros. Temos, assim, a extensão da cadeia escalonada que encontramos nas grandes organizações de tôda a espécie. Seja qual fôr a sua extensão, o mesmo princípio deve ser aplicado a tôda a estrutura. O subordinado é sempre responsável perante seu superior imediato pela execução do trabalho e o superior é responsável pelo trabalho, mantendo-se essa relação, ininterruptamente, até o chefe supremo cuja autoridade o torna responsável por tôda a organização.

Deve-se observar que, quando a autoridade delega poderes iguais aos seus, isto pode ou não significar delegação do direito de nomear subordinados. No caso de nomeações para postos chave de importância, a autoridade superior pode não abdicar do seu direito. Isto, porém, não altera a relação entre o superior e o subordinado no sistema de escala. O superior começa por delegar a seu subordinado deveres que importam em autoridade; por essa razão, a coordenação da responsabilidade está implícita em tôdas essas relações.

Os elementos psicológicos da delegação são tão importantes quanto os da chefia; de fato, a melhor prova de uma verdadeira chefia é a maneira pela qual delega sua autoridade. E' também por meio da delegação que ela revela suas mais importantes características quanto a outras virtudes humanas. O exercício da autoridade para delegar nos permite identificar três tipos de chefe.

O primeiro é o daquele que sempre acha fácil, muito fácil delegar sua autoridade. Esses chefes gostariam, se pudessem, delegar sua própria responsabilidade, imaginando mesmo às vezes que o fazem realmente. A principal característica de tais indivíduos é um horror natural à responsabilidade e às obrigações que ela impõe. Estes não são, certamente, verdadeiros chefes e nunca ocupam mesmo tal posição a não ser por força de circunstâncias ou, como muitas vezes acontece, de hereditariedade.

O segundo tipo também acha fácil delegar autoridade e se apressa a fazê-lo sempre que percebe a necessidade de tomar essa medida. Tem sempre consciência, porém, de que há uma coisa que ele não pode delegar, isto é, a sua autoridade pessoal e própria e as responsabilidades que ela envolve. E' o senso de responsabilidade que o predispõe a delegar qualquer dever desde o momento em que o volume do trabalho excede a sua própria capacidade de execução. Tais homens são os verdadeiros organizadores, os organizadores natos. O gênio parece saber, instintivamente, que deve agir de acordo com os princípios de organização para obter uma eficiência do trabalho em conjunto no sentido de realizar o objetivo comum.

Esses dois tipos de chefe representam as formas extremas do contraste. Há, ainda, um terceiro tipo, que difere claramente dos dois primeiros, tipo este que representa um grande obstáculo, às vezes insuperável até, a um progresso sistemático e organizado. Os homens desta espécie podem não perder para ninguém no que pese a eficiência com que executam qualquer trabalho que esteja ao alcance de sua capacidade pessoal. Mas fracassam decisivamente como organizadores devido a sua falta de habilidade para utilizar a capacidade de trabalho dos outros. Uma necessidade física absoluta pode obrigá-los a delegar alguns deveres mas eles procuram sempre reter em suas mãos, enquanto podem, a autoridade essencial a um desempenho ou cumprimento eficiente desses deveres. Se pudessem, eles gostariam de serem auxiliados por autômatos. Para os indivíduos que representam expressões extremadas desse último tipo, a coisa mais difícil do mundo é delegar qualquer espécie de autoridade a outra pessoa qualquer. Uma das tragédias da experiência é a frequência com que certos homens, sempre eficientes em tudo o que podem fazer pessoalmente, fracassam sob o peso de deveres acumulados sobre seus ombros, deveres esses que eles não sabem e nem podem aprender como delegar. Nestas condições, o caráter do chefe é o fator que impede o progresso

Este problema é tão velho quanto a própria história, constituindo mesmo uma das passagens mais humanas e de sabor prático das escrituras: o conselho de Moisés recebeu de seu sogro, Jetro, o sacerdote de Madian, conforme nos relata o Capítulo Décimo Oitavo do Êxodo. Moisés, quando recebeu a visita do sogro, no lugar solitário em que se encontrava, estava indeciso diante do mesmo problema que tem destruído tantos chefes modernos. Ele estava tentando desempenhar por si mesmo a difícil função de julgar e governar ao mesmo tempo todo o povo.

Jetro observou seu método e viu que estava errado. "O que estás fazendo não é certo", disse ele. "Tu te esgotarás certamente e este povo que está contigo: porque isto é muito pesado para ti. Tu não és capaz de cumprir esse dever sozinho". Sugeriu ele então o único remédio possível, isto é, a delegação de deveres. "Assim", diz a Escritura, "Moisés ouviu as palavras de seu sogro, fez tudo o que ele dissera e procurou homens capazes em todo o povo de Israel e os fez chefes, governantes de mil, de cem, de cinquenta e dez. E ele julgaram o povo em todas as estações: Os casos graves eles levavam a Moisés mas todas as questões de menor importância eles próprios as julgavam.

O problema de Moisés, importante como parecia ser, torna-se simples quando julgado pelos padrões modernos. Era simples porque a época em que Moisés vivia era simplista. Suas responsabilidades diziam respeito a um povo primitivo, que errava pelo mundo, que ainda não havia saído do estado tribal. A nossa vida, ao contrário, é a mais organizada da história sendo também os mais diversos os seus problemas. A lei, escrita ou não, que governa os que exercem a autoridade delegada é, porém, sempre a mesma. Lece os casos graves a Moisés, mas julgue os insignificantes vós mesmos, dá o remédio de uma maneira que nenhuma inteligência humana pode aperfeiçoar.

Esta citação sagrada esclarece um outro ponto: a psicologia da delegação se aplica não só ao chefe mas também aos chefiados. Entre os últimos encontramos os mesmos tipos que notamos entre os chefes. Há um tipo de subordinado cujo hábito de obediência ou dependência da autoridade faz com que ele leve todas as questões a Moisés; em outro caso, uma autoconfiança excessiva faz com que o subordinado não comunique nada ao superior. No primeiro caso, o objetivo da delegação é falho; no segundo, é impossível uma verdadeira coordenação de diretrizes.

Como estabelecer uma distinção entre as causas difíceis e as fáceis? Esta é uma pergunta que nunca se pode responder por meio de simples normas de ação. A solução deve ser encontrada nos princípios que são superiores a todas as normas. A resposta é, novamente, coordenação; mas o que se pretende dizer neste caso é uma coordenação real de espírito baseada no conhecimento do propósito comum e que esteja completamente dominada pela doutrina da organização. O homem que esteja imbuído de tal doutrina,

invariavelmente distingue tudo, não só os assuntos importantes como as coisas corriqueiras em suas relações com o todo, não necessitando pois de normas para identificar as causas que recaiam ou não dentro de seu campo de ação.

Quando examinamos o mecanismo da delegação, conforme nós o encontramos através da história, verificamos que êle aparece em várias fases além daquele, de natureza muito simples, que acabamos de descrever. A forma que aqui examinamos é aquela em que a chefia delega ao subordinado um pouco de sua própria autoridade. Em outras palavras, é a Delegação para baixo. Entre as formas históricas, encontraremos o fenômeno da Delegação para cima, em que se delega uma autoridade de fato a alguém que ocupa posição superior a do delegador, e também a Delegação para fora em que a autoridade é delegada a alguma organização estranha. Encontraremos também uma distinção entre formas de delegação Direta ou Imediata e as formas de delegação Indireta ou Mediata. Outro fenômeno, observável na esfera judiciária de governo, é que as graduações da escala não representam elos sucessivos da cadeia de autoridade delegada mas, sim, que tôdas elas derivam diretamente de uma autoridade superior. Verificaremos a razão disto quando consideramos o caráter da função judiciária na organização.

Tôdas as formas de delegação têm uma feição em comum. Elas indicam a existência de uma autoridade de uma espécie qualquer que delega e que tem o direito de delegar. O resultado disso tudo é que a delegação, como uma fórmula, possui aquela universalidade em organização que a identifica como um princípio. Sem êle a organização não pode funcionar.

DEFINIÇÃO FUNCIONAL

O terceiro e importante princípio do processo de escala é o da Definição de Funções. Esse princípio não é sinônimo de funcionalização que é um princípio distinto em organização. A definição funcional antecede a criação de tôdas

as funções porque é a forma em organização que estabelece as funções. E' a forma de escala, através da qual a chefia delega a cada subordinação sua tarefa específica.

Para caracterizar a distinção entre a definição da função e a função propriamente dita pode ser melhor ampliar o assunto. E' simplesmente ao fim e ao objetivo de todo o sistema de escala que damos o nome de definição de função. Definimos o princípio de escala como um fórmula de Processo de Ação e o funcional como uma fórmula efetiva da coordenação. E' evidente, pois, que no sistema de escala deve haver alguma forma definida que produza o efeito funcional; caso contrário, a ligação entre o processo e o efeito não seria estabelecida. Quando um superior delega qualquer dever a um subordinado, êle define a função desse subordinado, coisa que só a autoridade hierárquicamente escalonada pode fazer. Assim, a definição funcional é o fim, a meta, e a finalidade de todo o sistema de escala.

Esta verdade pode ser demonstrada por meio de um estudo do sistema de cadeia em qualquer forma de organização. Numa organização simples e pequena, com uma cadeia de dois elos apenas — chefe e subordinado — a definição da função é direta e imediata. Quando a organização se amplia, a cadeia se estende, surgindo então a subdelegação. Isto significa simplesmente uma extensão ou prolongamento do sistema. Mas êste é sempre o mesmo, sendo sempre a definição de função o seu objetivo.

Vimos nas páginas anteriores o completo desdobramento do princípio de escala que é próprio do Processo em organização por cujo intermédio a autoridade, o princípio básico da coordenação, permeia tôda a estrutura. Êste princípio, atuando por meio da Chefia, por sua vez delega autoridade a subordinados no sistema de escala. O fim e o efeito desse processo estão no que chamamos de definição da função. Por êsse motivo, esta definição — a forma de escala que define e atribui tôda a função — antecede a tôdas as funções.

MATERIAL

Ementário da Legislação sobre Material

DECRETOS-LEIS

Decreto-lei n.º 426, de 12-5-1948 — Organiza o Tribunal de Contas. (D.O. 20-5-98. Ret. D.O. de 2-6-1938) — Mod. pelo Dec.-lei 375-38.

Decreto-lei n.º 475, de 8-6-1948 — Modifica os artigos do Decreto-lei 426-38. (D.O. 11-6-1938).

Decreto-lei n.º 579, de 30-7-1938 — Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência, e dá outras providências. (D.O. 30-7-1938 — Ret. D.D. 1-8-1938). — Alterado pelo D.L. n.º 8.323-A, de 7-12-1945.

Decreto-lei n.º 778, de 8-10-1938 — Dispõe sobre o Instituto Nacional de Tecnologia. (D.O. 12-10-1938).

Decreto-lei n.º 1.184, de 1-4-1939 — Atribui ao Instituto Nacional de Tecnologia os ensaios, para especificação e padronização e os exames técnicos para o recebimento do material destinado aos serviços públicos. *Diário Oficial* de 4-4-1939). Revogado pelo Dec.-lei número 5.984-43.

Decreto-lei n.º 1.990, de 31-1-1940 — Rep. *Diário Oficial* de 2-3-1940 — Prorrogado pelo dec.-lei número 2.971-41.

Decreto-lei n.º 2.143, de 22-4-1940 — Reorganiza a Divisão de Material do DASP (D.O. 24-4-1940) — Alterado pelo Dec.-lei n.º 2.225-40).

Decreto-lei n.º 2.206, de 20-5-1940 — Dispõe sobre os serviços de material, reforma a Comissão Central de Compras e dá outras providências. (D.O. 28-5-1940).