

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORGANIZAÇÃO

Princípios de organização

Livro de JAMES O. MOONEY E ALLAN C. REILLEY.

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(Continuação)

IV

O PRINCÍPIO FUNCIONAL

Com a palavra *funcionalismo* queremos dizer *distinção entre espécies de deveres*. Estabelecemos, desta maneira, a diferença entre ela e o princípio de escala ou hierarquia. No exército, por exemplo, a diferença entre um general e um coronel é, apenas, de "grau" de autoridade e, portanto, de hierarquia. Entre um oficial de infantaria e um de artilharia, porém, a diferença é de natureza funcional porque, nesse caso, verificamos que existe uma distinção perfeita entre as funções que desempenham.

Essa definição de *funcionalismo* é perfeitamente justificada na prática. O sentido que lhe emprestamos é, no entanto, convencional, isto é, forjado, e isto devido à deficiência da língua, coisa aliás que sempre acontece quando se inventa uma expressão nova. Estritamente falando, a palavra *função* quer dizer desempenho ou execução, podendo significar também qualquer atividade que surja na organização, mesmo que seja exercida pela autoridade suprema. E' pois, necessário realçar o fato de que, quando falamos de *funcionalismo* em organização, queremos nos referir à *diferenciação funcional* entre espécies de deveres.

Quanto à variedade, as funções podem ser inúmeras, de acordo com o processo exigido para a realização de um determinado propósito. Pode-se observar esse fenômeno na indústria moderna onde a técnica de produção em massa impôs uma divisão tão minuciosa do trabalho que quase todas as modalidades de tarefas individuais se transformaram em funções distintas. Surge, então, a pergunta: tem essa imensa variedade de funções alguns denominadores comuns? Existirão princípios universais de *funcionalismo*, princípios esses em que estejam computadas todas as funções, de modo que possamos identificar em todas elas a mesma ordem lógica que já observamos no sistema de escala? Esses princípios de *funcionalismo* existem e obedecem à mesma ordem.

O princípio de funcionalismo

Em toda empresa organizada deve haver a função de determinar o objetivo a atingir, outa,

de realizar esse objetivo e uma terceira de interpretar as decisões segundo normas de ação preestabelecidas. Essas funções podem ser assim denominadas: *função determinativa*, *função aplicativa* e *função interpretativa*, equivalentes a princípio, processo e efeitos. No setor do Estado, essas funções são conhecidas pelo nome de *função legislativa*, *função executiva* e *função judiciária*.

Cada uma dessas funções primárias ou universais pressupõe os princípios de coordenação e de escala, muito embora nos governos absolutos esta dependência seja obscurecida pelo fato de que, nesse caso, a suprema autoridade coordenadora exerce, usualmente, um poder todo pessoal. Ela desempenha, muito comumente, o triplice papel de legislador, executivo e juiz, não havendo pois distinções funcionais na delegação daqueles citados poderes.

Num governo constitucional, porém, todas estas três funções são delegadas separadamente. No regime americano, o povo elege seus legisladores, seus chefes executivos e, como acontece em muitos estados, os seus juizes. Quando estes são escolhidos diretamente pelo povo, são nomeados por meio de um processo a que se dá o nome de *delegação mediata*. A função determinativa ou legislativa, devido ao fato de ser comumente desempenhada por órgãos colegiados, está, mais do que as outras, confiada a uma unidade muito embora haja, apesar disso, subdelegação de autoridade legislativa. Questões simples e rotineiras como as de regulamentação do tráfego urbano, por exemplo, representam uma modalidade de exercício da função legislativa subdelegada.

O judiciário, como também o legislativo e o executivo, obedece a uma organização do tipo de escala, com a autoridade hierarquizada em tribunais superiores e inferiores; mas não encontramos, nesse poder, a delegação para baixo. A natureza da função judiciária — na qual a autoridade decisória não implica na posse do direito de iniciativa — explica muito bem esse fenômeno. A ausência dessa iniciativa explica também tudo o que há de característico no processo de ação do judiciário. Nas esferas determinativa e executiva, as autoridades supremas têm o direito de iniciativa, o que quer dizer que lhes cabe a *primeira palavra*. Por isso o processo de ação no

judiciário — que difere do processo nos dois outros setores — é de baixo para cima e não de cima para baixo.

Descrevemos aqui as três funções primárias universais como aparecem na organização estatal. Sua universalidade como funções deve, pois, ser óbvia. Não há dever, função ou tarefa individual que não envolva um dos três elementos seguintes: determinação de alguma coisa que deve ser feita, execução dessa alguma coisa e decisão relativa aos casos que podem surgir durante essa execução, decisão esta que obedece a regras e normas pre-estabelecidas. Pode não raro acontecer que estas três funções sejam desempenhadas por um mesmo órgão ou estejam combinadas num mesmo cargo.

Surge, então, outro problema importante. A combinação muito freqüente dessas três funções num mesmo órgão ou indivíduo mostra que dificilmente poderemos encontrá-las inteiramente separadas umas das outras na organização. Esta separação é, no máximo, relativa. No Estado, onde são mais definidas do que nas outras formas de organização, são produto da evolução, não sendo perfeita, porém, nos governos modernos, a separação que há entre elas.

Em nossa própria Constituição, o poder legislativo tem o direito de julgar, próprio do judiciário, direito êste que é exercido por meio do *impeachment*. O Senado, dada sua competência para aprovar ou desaprovar as nomeações para os altos cargos públicos, desempenha uma importante função executiva. Quando a Câmara Alta se reúne em sessão secreta para discutir essas nomeações, diz-se que ela está em “sessão executiva”. Por outro lado, quando o Presidente desempenha a sua função “opinativa”, com base no poder de veto, está êle exercendo uma autoridade de natureza legislativa. Verdade é que o ideal em matéria de eficiência em organização não é o da completa separação, mas, sim, o de uma correlação perfeita entre as três funções fundamentais.

Correlação funcional

Pode-se sustentar neste caso que o objetivo precípuo de todo organizador é a correlação entre todas as funções. Esta correlação é realmente importante; mas para ser científica, deve basear-se em princípios de organização. O organizador deve conhecer as três principais distinções que se revem de base ao *funcionalismo*. Deve saber que êstes princípios funcionais são universais em organização e que até mesmo a atividade auxiliar a que damos o nome de “staff” deve relacionar-se de certo modo com êsses princípios. Deve também saber que da mesma maneira que as três formas de escala constituem o princípio da *coordenação pelo processo*, as três formas universais de função devem constituir a base de toda a *coordenação pelo efeito*. Deve identificar êsses princípios funcionais como êles aparecem em todos os órgãos, tomando-os sempre para base de sua correlação.

Pode-se rapidamente contar, em linhas gerais, a história dêsse *funcionalismo* em organização.

Vimos que o princípio funcional está sempre presente em toda a atividade ou empresa organizada; mas o *funcionalismo* bastante diferente da atual organização industrial, por exemplo, é um produto dos tempos modernos. Mesmo nas mais antigas formas de organização podemos descobrir, através dos tempos, uma diferenciação cada vez maior entre os deveres funcionais. Isto se deve não só ao desenvolvimento das organizações mas, principalmente, ao progresso do conhecimento humano, especialmente no setor da técnica. Numa era primitiva, relativamente desprovida dêsses conhecimentos, as diferenciações funcionais eram poucas e de natureza muito simples; mas o progresso da tecnologia teve por resultado um outro *funcionalismo*, êste de caráter suplementar. Êsse *funcionalismo técnico* surgiu, em primeiro lugar, na organização militar, onde o emprego de armas diferentes exigiu que se introduzissem verdadeiras distinções de função entre os diferentes setores de atividade militar.

Especificação de deveres

A importância de uma especificação exata de todos os deveres individuais, relativamente aos seus efeitos sobre o moral do grupo, pode ser aferida por meio de exemplos que são comuns em todo o campo da experiência humana. Quantas vezes ouvimos falar que as instituições organizadas, de toda a espécie, são “dominadas pela política”. Um observador superficial poderia acreditar que isto é um reflexo da atitude do pessoal. Se êle entrar, porém, em contato com êsse pessoal ficará surpreso ao verificar que seu moral é realmente bom. Devemos atribuir à organização e não ao pessoal, numa proporção de dez casos para um, a culpa real pela deficiência.

E' justo dizer que tais casos, quando se manifestam, são produtos dos erros de administração; mas isto não basta para explicar êsses erros. Êstes são atribuíveis ao fato de não considerar a administração as necessidades de organização e de negligência na aplicação de seus princípios.

Quando um membro da organização é colocado num determinado posto, sendo, porém, os deveres dêsse posto mal definidos em suas relações para com os demais deveres, o que acontece? E' natural que êle procure fazer a sua própria interpretação dêsses deveres e, quando pode, impõe seu ponto de vista aos que o cercam. Em seu trabalho êle encontra outras pessoas em situação idêntica à sua, do que resulta, inevitavelmente, atritos e falta de coordenação. Considerando o aspecto positivo da questão, o processo de trabalho organizado é substituído pelo sistema de “atalhos”; do ponto de vista negativo, tem por conseqüência a fuga às responsabilidades ou, como se diz em linguagem popular, o recurso à medida de “passar o abacaxi adiante”, de qualquer maneira. Esta situação se agrava ainda mais quando a própria chefia lança mão dêsse sistema de “atalhos”, sem levar em conta as conseqüências futuras. Os dois casos surgem, comumente, juntos porque quando a chefia não tem cuidado em es-

pecificar os deveres dos subordinados, é ela ineficiente no cumprimento dos seus próprios. A verdadeira coordenação, no seu sentido formal, pode efetuar-se por meio de uma definição exata de deveres e esta definição deve começar sempre pelo alto. Sem isto, haverá atritos, mesmo nos altos postos; nestas condições, pois, é inútil esperar que haja harmonia nos escalões inferiores.

O tipo oposto de chefe, o daquele que considera a especificação exata dos deveres de cada função em suas relações com os de outros como um problema de grande importância, pode ser, às vezes, formalista mas, no fim, a experiência o justificará.

A razão e os fatos se aliam para provar que a exatidão na especificação das atribuições é uma necessidade para a criação de uma verdadeira harmonia coletiva. A harmonia neste caso pode ser apenas passiva, caracterizada, porém, pela falta de atritos. Para transformar essa harmonia passiva em ativa e eficiente, é preciso algo mais e, nesse caso, vale lembrar a máxima do Marechal Foch segundo a qual *a obediência ativa sempre pressupõe entendimento*. O empregado que tem a seu cargo o cumprimento de algum dever ou o exercício de alguma função, caso ele conceba esse dever ou essa função apenas como uma coisa que lhe cabe fazer, pode desempenhar sua incumbência apenas passivamente. Quando ele descobre quais são as suas relações com outras funções e também a relação de todas elas com o propósito geral, aí então tem início um processo mental que o relaciona pessoalmente com aquele objeto e contribui para mudá-lo da posição de um participante passivo para a de um ativo relativamente ao objetivo comum. Quando todos os membros de uma organização assumem esta atitude, o resultado é um unidade de espírito, que gera um esforço eficiente de cooperação.

A correlação formal das funções é tarefa que cabe ao organizador. Cabe-lhe correlacionar os deveres. A correlação de espírito é da responsabilidade do chefe. Ele correlaciona os indivíduos que desempenham essas funções. Isto mostra a importância de um entendimento dos princípios formais de organização. Mas só quando há uma compreensão verdadeira e geral do propósito comum é que temos aquela *correlação ativa horizontal* que é a prova decisiva de uma organização realmente eficiente.

Os que escrevem sobre organização estabeleceram a distinção entre os princípios de correlação *perpendicular* e os de correlação *horizontal*. Manifestando o mesmo pensamento nos termos aqui empregados, essas duas formas se relacionam com os princípios de escala e de função. Dizemos que é dever do chefe conseguir uma completa correlação de funções. A chefia representa, pois, o princípio de escala em organização. Só esta relação de escala, por meio dos contatos de comando, não pode promover o entendimento universal do propósito comum e a relação de cada indivíduo com esse propósito e com o de outros indivíduos por meio dele, o que é indispensável à verdadeira correlação funcional.

A chefia deve criar e usar os contatos horizontais para suplementar o perpendicular, de modo que esse entendimento possa ser adequadamente disseminado em toda a organização. Este serviço deve ser utilizado pela autoridade hierárquica não somente para seus subordinados como também para si mesmo.

Só desta maneira pode a unidade de espírito, o real poder da eficiência em cooperação, desenvolver-se.

V

O ASPECTO DE "STAFF" DO FUNCIONALISMO

A atividade de *staff* em organização significa serviço consultivo. Esse é prestado sob três formas; a *informativa*, a *consultiva* e a *supervisora*.

A *informativa* diz respeito àquelas coisas que a autoridade executiva precisa saber para formar sua opinião e poder decidir; a *consultiva* diz respeito ao conselho que se dá baseado no conhecimento dos dados e a *supervisora* se refere às duas formas anteriores, quando elas se aplicam a todos os detalhes da execução. É por meio desta última que as modalidades *informativa* e *consultiva* operam em toda a organização. Se a autoridade executiva precisa conhecer todos os dados — coisa que é um requisito para a sua função de decidir — os que estão situados nos escalões inferiores da estrutura, aos quais é delegada a execução, o cumprimento das ordens, também precisam conhecer todos os dados para que possam cumpri-las inteligentemente. Neste ponto, a atividade de *staff* pode ser chamada de serviço de conhecimento e, como tal, atende à necessidade final, numa verdadeira coordenação horizontal do esforço organizado.

Surge, neste caso, uma questão de importância vital. Como vamos distinguir, no que pese o aspecto psíquico, as funções de "linha" dos de *staff*? Em termos de organização, a resposta é simples. É função do *staff* apenas aconselhar; a de *linha* — e só a de *linha* — é de comandar. Mas esses termos podem ser muito simples. Deixam porém sem resposta a questão principal. Por que o chefe de *linha* necessita dos serviços de uma equipe de consultores? Por que, como comandante, pressupondo-se que esteja apto para o exercício do comando, não seria ele capaz de aconselhar-se consigo mesmo?

Seria fácil replicar que, em toda grande organização, as informações de que necessita o chefe de *linha* para tomar sua decisão exigem os serviços de mais de um auxiliar. Exigem nada menos do que uma equipe organizada de consultores. Quando porém, passamos a uma outra modalidade de serviço de *staff* — do *informativo* para o *consultivo* — encontramos outro aspecto da relação entre a atividade de *linha* e a atividade de *staff*. Encontramos o *staff* exercendo autoridade que lhe é própria, autoridade esta que não é menos real do que a autoridade de *linha*, muito embora não importe em exercício da função de comando.

A questão é que a *linha* representa a autoridade do *homem*; o *staff*, a autoridade da *idéia*. O verdadeiro valor de uma autoridade de *staff* só pode ser aferido de uma maneira:— pela sua capacidade para conceber idéias que sejam valiosas para a autoridade de linha e pela sua eficiência em fazer com que esta idéia penetre tóda a organização. Por meio desta autoridade, inerente às idéias boas e práticas, pode o homem de *staff*, como acontece freqüentemente, assumir uma importante função de comando própria de *linha*. Essa evolução de *staff* no sentido de assumir o posto de chefe de *linha* pode muitas vêzes depender da capacidade do líder para conceber idéias úteis como também depender de algo inerente a seu próprio direito de comando.

O termo "*aspecto staff do funcionalismo*" é empregado por nós deliberadamente. A expressão vulgar, retirada da terminologia militar, é "*linha e staff*". O emprêgo quase invariável desses termos, combinados, visa estabelecer a necessária distinção entre o exercício do comando e a função de conselho. Para o leigo, porém, pode acarretar confusão as suas implicações. Pode sugerir que a estrutura da organização é como a linha dupla das estradas de ferro, desde que é constituída pela *linha* e pelo *staff* como se fôssem duas funções diferentes coordenadas.

Não podia haver concepção mais errônea. A estrutura da organização é uma só e jamais poderá ser outra coisa. O que na organização militar é conhecido por "*linha*", é sinônimo do que nós chamamos de *escala* hierárquica na civil, só podendo existir um único sistema de autoridade. Qualquer função que, na organização, não pode ser identificada como um verdadeiro elo do sistema de *escala* é uma função auxiliar que está à margem da estrutura de "*linha*" como os trilhões desvios que ficam ao lado da via principal. Isto significa que tóda a função de "*staff*" deve aderir à de "*linha*" com uma certa relação de dependência, sem a qual não poderia existir. Se encontrarmos na organização de "*staff*" um equivalente daquela mesma gradação de *escala* que encontramos na de "*linha*", verificaremos que esta gradação é imposta pelo elemento "subordinação". Deve, necessariamente, pois, acompanhar os escalões do órgão a que está subordinado o sistema de *staff*.

Serviço auxiliar

O "*staff*" é um serviço puramente auxiliar. Sua função é de natureza informativa e consultiva com respeito aos planos e a respectiva execução. Isto está implícito no significado da palavra "*staff*" que é o de "apoio" ou "auxílio", despido, porém, de autoridade para decidir ou de direito de iniciativa. No caso da execução de planos a única diferença é a de que esses serviços de "*staff*" tornam-se informativos e consultivos com respeito aos planos já elaborados e são, por isso, neste mesmo sentido, de supervisão. Por isso, na esfera da execução, o funcionário de "*staff*",

muito embora não tenha autoridade de comando inerente a sua função, pode falar e geralmente fala em nome da autoridade superior. Para evitar confusão de idéias, é essencial identificar sempre as funções, sem levar em conta as mudanças de relações por meio das quais essas funções possam ser exercidas. É essencial, acima de tudo, ter sempre em mente que a diferença entre "*staff*" e "*linha*" não é uma diferença entre "pensar" e "executar", porque estas duas faculdades estão presentes em tódas as formas de atividades. O termo "*staff*" é "estritamente" um termo de organização formal, destinado a estabelecer distinção entre a função de conselho e o direito hierárquico de comando.

Tomando as organizações de um ponto de vista concreto, encontraremos no serviço de "*staff*" as mesmas características que já notamos em nosso estudo do *funcionalismo*. Observamos que até mesmo as três funções primárias — planejamento, execução e decisão de acôrdo com os planos — nunca estão completamente separadas numa organização, qualquer que ela seja. Não devemos esperar, pois, descobrir uma completa diferenciação do funcionário de "*staff*", relativamente aos deveres próprios da "*linha*".

O chefe de um departamento, por exemplo, cuja natureza seja tipicamente de "*staff*" quanto aos serviços que presta a tóda a organização, deve, não obstante, ter uma autoridade de "*linha*" dentro do seu órgão. Encontramos nas organizações certos departamentos que tanto exercem funções de "*linha*" como de "*staff*". Os chefes desses departamentos podem desempenhar, para o chefe superior da organização, uma função exclusivamente consultiva; mas tem autoridade de "*linha*" com respeito à execução de suas funções particulares.

É isto realmente o que acontece com os órgãos que são funcionalizados departamentalmente no alto. É o caso do govêrno, conforme se vê na relação existente entre as autoridades do gabinete e o "premier" ou presidente. Na organização militar, tais funções departamentalizadas são sempre classificadas como de "*staff*" muito embora haja, mesmo neste caso, algumas funções que, de uma maneira estrita, sejam de natureza "auxiliar". É isto o que se dá com a tão falada tropa de "*staff*" ou de estado-maior, cujas atribuições dizem respeito principalmente às comunicações, abastecimento e transporte. No entanto, pesquisando as origens históricas dessas funções, descobrimos que tódas nasceram do serviço informativo e consultivo e isto explica porque estão ainda classificadas sob o título geral de "*staff*".

Outra fonte de confusão relativamente a questão histórica é a de que a própria palavra "*staff*" nem sempre teve seu sentido atual e geralmente aceito. Nas mais velhas formas de organização militar, o termo foi aplicado num sentido coletivo a todos os oficiais que estavam em contato imediato com o comandante em chefe. O sentido atual do termo nas classes armadas não deve datar de antes do século décimo oitavo. É, porém,

certo que a organização militar foi a primeira a empregá-lo com o sentido que tem atualmente.

Evolução do "Staff"

A história do aspecto de *staff* do funcionalismo, conforme a encontramos, com os seus diferentes objetivos, nas várias espécies de organizações, será considerada mais adiante. Basta mostrar aqui, num ligeiro resumo, o caráter geral dessa evolução.

Já notamos, ao reconstituir a história do funcionalismo, que o *staff* aparece sempre sob suas três formas primárias — a determinativa, a aplicativa e a interpretativa — e que um funcionalismo suplementar, de caráter estritamente técnico, só se desenvolve com o progresso do conhecimento humano. Na história da função de *staff* verifica-se também uma evolução semelhante. A função técnica de *staff* surgiu pela primeira vez provavelmente na organização militar, porque foi neste setor que primeiro surgiram as diferenças técnicas entre as funções de *linha*, diferenças estas devidas à variedade das armas. Quando há diferentes funções de *linha*, é razoável supor-se que existem correspondentes diferenças entre os serviços de *staff*; mas não podemos encontrar hoje as funções que existiam na organização dos exércitos antigos. Há, no entanto, uma função de *staff* que aparece em todas as organizações, quer modernas, quer antigas, a saber: o *staff* consultivo, de caráter coletivo.

O caráter coletivo do primitivo *staff* estava de acôrdo com as necessidades de uma era primitiva. O líder daquela época não precisava e nem exigia assistência técnica, isto porque os homens de então possuíam pouco ou não possuíam mesmo nenhum conhecimento desta ordem. Mas êle necessitava, como todos os líderes, antigos ou modernos, de grande acervo de conhecimentos que emana da fonte da experiência humana, motivo por que dependia do conselho coletivo dos que o cercavam, os quais lhe dispensavam assistência e orientação. A importância desta função de *staff* é confirmada pelo fato de que ela não é vaga e ocasional. É formal desde as mais remotas épocas em que a podemos encontrar.

Entre os exemplos mais antigos estão os chefes homéricos, de cujo conselho dependiam os reis e o *witenagemot*, conselho de sábios dos reis anglosaxões. Um conselho consultivo de uma espécie qualquer é tão velho quanto a própria organização. É, porém, igualmente moderno porque nenhum progresso do conhecimento humano eliminará a necessidade que tem o chefe do auxílio da elementar sabedoria humana e especialmente da coletiva para a tomada de decisões importantes.

Outra lição da história é o constante processo de mudança que sofrem as funções de *staff*, que estão sempre se contraindo, ampliando ou mudando de forma de acôrdo com a época e as condições. Um exemplo clássico é o Senado da velha Roma. Esse organismo, que sob o regime dos imperadores e dos cônsules da primitiva Re-

pública era puramente consultivo, despido de qualquer autoridade legislativa, foi aos poucos usurpando os poderes próprios da "*linha*" até que, num determinado período da história romana, veio a exercer a maior autoridade do Estado.

Os exemplos em contrário são igualmente notáveis. Encontramos na história casos de importantes funções de *staff* que, por atrofia ou transformação das atribuições da natureza de *staff*, conservam apenas nominalmente o seu primitivo caráter. A tendência comum em tais casos é no sentido de departamentalizar-se a função consultiva ou coletiva de *staff*, tendência esta que está inerente a toda a espécie de especialização. Na organização eclesiástica encontramos um exemplo no consistório cardinalício, distinto do conclave; na órbita do Estado, no conselho privado do Rei da Inglaterra. Em ambos os casos, porém, o desenvolvimento da especialização exerceu a sua influência. Na Igreja Católica atualmente essas funções são desempenhadas principalmente pelas diferentes congregações da Cúria Romana; na Grã Bretanha, por uma comissão relativamente moderna do conselho privado conhecido por gabinete. Em cada um desses casos, as reuniões do órgão completo passaram a ser meramente formais e protocolares.

Na história da função de *staff* na organização militar encontramos ainda uma outra tendência. Esta teve início com os serviços de *staff* individual e evoluiu para tornar-se um serviço de *staff* departamentalizado e coordenado. Explica esta diferença o fato de que, não como a igreja e o Estado, a guerra, em sua verdadeira essência, é uma questão de técnica. Nos primitivos tempos, porém, quando as armas militares eram apenas o arco, a espada e a lança e quando as batalhas se travavam às vistas do comandante, os serviços de *staff* eram relativamente poucos e insignificantes. As mudanças das condições da guerra que tiveram início com a invenção da pólvora, a revolução no setor das armas e do equipamento militar e os resultantes problemas de abastecimento e transporte acarretaram o aumento do número e da importância dessas funções de *staff* até que se tornou imperativa a sua coordenação. Em consequência destas necessidades, surgiu o moderno *estado-maior* — *general staff* — um autêntico órgão consultivo, departamentalizado mas ainda uma unidade, que dá conselhos relativos a todos os planos e supervisa sua execução, desde todas as fases de serviços departamentais até a estratégia militar que determina o movimento total e conjuga todos êsses elementos coordenando-os num só organismo.

Através de todas estas modificações, só dois elementos parecem ser constantes. Um deles é o sempre presente princípio de *staff* que é sempre pôsto em prática sob uma forma qualquer. O outro, é o constante movimento das relações entre as atividades de *linha* e as de *staff*.

É possível, à vista do constante processo de mudança que sofrem as relações entre a *linha* e o *staff*, identificar um ciclo definido? O único que

surgiu na organização industrial moderna foi o que está implícito na aplicação do princípio de delegação, com sua tendência para a centralização ou para a descentralização.

Relações entre linha e "staff"

A centralização indevida sempre acarreta a atribuição de deveres de *linha* ao *staff*. A centralização promove o máximo de eficiência do *staff* técnico mas a forma extremada desta tendência pode sacrificar outras coisas de igual relevância, principalmente a iniciativa descentralizada que pode ser necessária em muitos casos.

Os elementos psíquicos na relação entre *linha* e *staff* envolvem simplesmente uma redefinição mais ampla dos elementos psíquicos da chefia. O chefe é o "cabeça" no sistema de *linha* e é esta que representa, em tôdas as formas de organização, seu verdadeiro poder de combate. O chefe deve ser forte não apenas em ação mas também no planejamento que a precede. O valor do serviço de *staff* pressupõe a existência de um chefe que seja competente para apreciar sua assistência.

O indivíduo que é uma autoridade de *staff* — o *staff* individual — interessa-se por aquêl aspecto especial da situação que diz respeito à sua própria função. Este aspecto deve ter, no entanto, relações com muitos outros e por esta razão os serviços do *staff* individual devem ser coordenados num completo serviço de *staff*. Mas o chefe de *linha* é, em suma, o coordenador-geral. O General Summerall define os elementos psíquicos das relações entre *linha* e *staff* com palavras que se aplicam à organização em tôdas as esferas.

"O comandante", diz êle, "deve conhecer a arte do auxílio prestado pelo *staff* e cada membro dêsse último deve conhecer a arte do comando. No entanto, nenhum comandante pode ser substituído por um *staff*, por mais competente que êle seja. A responsabilidade pela decisão e a iniciativa deve ser do comando, devendo êle possuir os atributos, o caráter e o conhecimento para ser merecedor da confiança e dos serviços do *staff*."

E' possível, então, perguntar-se qual a razão de precisar o chefe (que pode possuir as qualidades previstas nestas especificações) de um *staff* funcionalizado e coordenado? A resposta pode ser encontrada na complexidade da vida moderna, complexidade esta que se reflete em tôdas as formas de organização. O número de coisas em que se deve pensar, a quantidade dos fatores a considerar e a variedade dos conhecimentos necessários à solução dos problemas são grandes demais para serem abrangidos pela capacidade do chefe. Muito embora caiba ao executivo a tomada de tôdas as decisões, é imperativo que êsses problemas devam vir a êle submetidos, já "mastigados", acompanhando-os tôdas as sugestões e dados resultantes das pesquisas que o *staff* organizado lhe pode fornecer. Esse *staff* é um prolongamento da personalidade do executivo. Significa "mais olhos", "mais ouvidos" e "mais mãos"

para auxiliá-lo na formulação e implantação de todos os seus planos.

Quando voltarmos nossa atenção para a atitude mental da chefia em face do *staff* consultivo, encontraremos aquêles mesmos tipos de chefes que já observamos ao tratar da delegação de autoridade.

Primeiro, é o líder que descarrega todo o peso em cima do *staff*, o que quer dizer que êle está predisposto a confiar a outros sua própria atividade mental. Tais chefes foram bastante comuns no passado, especialmente no setor do governo. O sistema monárquico, com os seus princípios de liderança hereditária, deu ao mundo, em épocas passadas, muitíssimos governantes desajustados para a função de governar. Sob a sua chefia — quando a exerciam por um longo e ininterrupto período — acontecia usualmente uma dessas duas coisas: primeiro, o *staff* de conselheiros usurpava gradualmente a autoridade de "linha", do que resultava o que se chama "uma burocracia", na qual cada órgão principal tinha a tendência de se tornar, êle próprio, uma lei, com pouca coordenação realizada por intermédio de um instrumento de controle centralizado; segundo, um dos conselheiros usurpava gradualmente a função de chefia, enquanto o chefe de fato passava a ser apenas um titular. Notáveis exemplos históricos dêsses fenômenos foram as autoridades do palácio real nos períodos dos últimos reis merovingios, nos séculos sétimo e oitavo e, mais recentemente, o shogunato, no Japão. Em tais casos, ou a autoridade titular restaura sua chefia, como aconteceu neste último país, ou os chefes de fato passam a sê-lo de direito, como aconteceu na Europa Central com o advento da dinastia carolíngia. Outro exemplo de uma chefia apenas titular é o que se encontra nas monarquias constitucionais modernas.

Neste caso, a transferência gradual da autoridade aos conselheiros que, como ministros, assumem reais responsabilidades de "linha", é devido à transição da autocracia para o constitucionalismo. As velhas fórmulas sobrevivem, com moderna substância, porém.

Um outro tipo de líder surge mais constantemente nas organizações modernas. E' aquêl que se torna impenetrável para os seus próprios conselheiros, isto devido à confiança que deposita na sua própria força. A chefia desta sorte, para ser bem sucedida, deve possuir gênio excepcional. Somente um Napoleão pode comportar-se dessa maneira e, conforme o dito popular, "sair-se bem". Os efeitos de uma chefia dessa natureza, quando ela se prolonga, devem ser negativos para a eficiência organizada. O *staff* tem a tendência de atrofiar-se quando seus conselhos não são levados em conta.

O terceiro e realmente moderno tipo de chefe não precisa ser descrito porque já definimos suas principais virtudes. O chefe representa um verdadeiro ponto central entre os dois extremos e pela mesma razão consegue manter um perfeito

equilíbrio entre as funções de "linha" e as de "staff".

Princípios de "staff"

É evidente que há duas condições essenciais a um *staff* eficiente: *coordenação* e *infiltração*.

A importância da coordenação do *staff* já foi demonstrada. Sem ela, o resultado seria, na prática, uma confusão de conselhos. O que a autoridade de *linha* requer de seu *staff* é um quadro completo e correlacionado, porque tal quadro é uma necessidade absoluta para a tomada de decisões sensatas. Esta necessidade explica o propósito do estado-maior "departamentalizado" das forças armadas, no qual as atividades de *staff* são de tal modo coordenadas, que as contribuições de todos os seus vários departamentos se ajustam num quadro perfeito e homogêneo.

O termo "coordenação" define o método que deve ser pôsto em prática num bom serviço de *staff*; mas a palavra *infiltração* (difusão) de conhecimentos é o objetivo precípua de tôdas as suas atividades. O *staff* não serve apenas o chefe supremo. Serve-o primeiro, porque êle necessita de seu auxílio para tomar suas decisões; mas os subordinados, na escala hierárquica, até os de nível inferior, também precisam de sua assistência para que possam executar inteligentemente todos os planos. Mesmo na organização militar, onde a natureza do objetivo exige uma maior rigidez de disciplina e conseqüentemente um maior reforço da função de comando, o fato de que não se pode conseguir uma conduta eficiente só por meio dos contatos pessoais do comandante foi perfeitamente demonstrado por tôda a experiência militar. Para assegurar uma estrutura sólida e única, tanto em forma como em espírito, relativamente ao propósito comum, deve também haver uma coordenação horizontal, baseada nos contatos que permitem a prestação de um verdadeiro serviço de difusão de informações e conhecimentos. Todos os chefes esclarecidos sabem disso. Quantas vezes vemos o chefe pôr de lado, por um momento, sua função de comando para assumir a de *staff* conselheiro para seus subordinados. Qualquer um que teve a fortuna de trabalhar sob as ordens de um chefe dessa espécie sabe qual é a inspiração que êle insufla e a doutrinação que êle faz, tanto no que pese o propósito quanto no que diz respeito ao processo de trabalho.

Esta espécie de doutrinação, partindo diretamente do líder, deve, em virtude de necessidade de ordem material, limitar-se em grande parte aos

assuntos que podem ser tratados pessoalmente pelo chefe em seus contatos diretos com os subordinados. Numa grande instituição, são impossíveis tais contatos diretos em tôda a organização; por isso, é preciso organizar-se um serviço informativo (de instrução) e consultivo que tenha ligação com tôda a estrutura. Na organização militar, encontramos esta necessidade atendida no sistema de escala de órgãos de *staff* com um *staff* geral para cada unidade principal e um *staff* individual para cada uma das unidades executivas e de comando, por menores que sejam. Esta forma de serviço de *staff* organizado e que penetra e se desdobra por tôda a organização, está sendo imitada nas nossas mais aperfeiçoadas instituições industriais.

O serviço de difusão de conhecimentos — doutrinação — na esfera de execução foi por nós definido como "*aspecto de supervisão*" das atividades do *staff*. Isto significa mais do que simples inspeção geral. Tão importante é êste serviço de inspeção que alguns técnicos em organização estabelecem uma certa distinção entre o *staff* de planejamento, o *staff* de execução e o *staff* de inspeção. A inspeção, no entanto, faz parte das operações e pode, pois, ser incluída entre as funções do *staff* de execução ou de supervisão.

Um outro aspecto dêste serviço de difusão de conhecimentos fica para ser examinado mais tarde, sendo possível no entanto considerá-lo, como o fazem alguns, o mais importante de todos. Não é só o chefe que tem coisas importantes para dizer a seus subordinados, quer diretamente, quer por intermédio de seu *staff*. Êsses subordinados podem ter importantes coisas para dizer ao chefe, coisas estas que êle, chefe, deve ter conhecimento no exercício da chefia. Êles, empregados e chefe, têm importantes coisas a ensinar um ao outro e essa reciprocidade de coisas a serem conhecidas penetra tôdas as relações entre superiores, subordinados ou entre indivíduos do mesmo nível, em todos os elos da cadeia. Não se pode conceber a infiltração de um verdadeiro serviço de informações como algo que se processa exclusivamente de cima para baixo. Nenhuma organização pode ser realmente homogênea em espírito se não tiver um serviço dessa espécie mas que opere também de baixo para cima. É ponto pacífico que na organização todos devem ter o direito de ser ouvidos, porque é sômente por meio dêste direito, de um mecanismo adequado ao seu uso e do estímulo a seu exercício, que uma chefia realmente informada é concebível e possível.

O exame que fizemos do aspecto de *staff* do que chamamos de “funcionalismo”, completa nossa revisão dos princípios formais de organização. Como um auxílio ao leitor, para que tenha uma visão de conjunto da coordenação real desses princípios, e para que lhe possibilite uma fácil identificação dos mesmos quando aparecerem aqui e ali neste livro, oferecemos o seguinte *Quadro Lógico dos Princípios de Organização*.

A coordenação desses princípios de organização neste quadro segue a ordem das leis básicas da lógica reveladas na obra de Luís F. Anderson, *Dos Logische Seine Gesetze und Kategorien* (Felix Meiner, Lipzig, 1922). Este quadro explica o método logístico que seguimos no tratamento do assunto. Consideraremos agora a prova *psicológica* ou *prática* da validade destes princípios, o que

constitui o objetivo da revisão histórica que faremos a seguir. (1)

(1) Deve-se acrescentar que a prova histórica, muito embora conserve sua importância fundamental, já não é mais o único comprovante de que o estudioso dispõe a respeito do assunto.

Desde a publicação de nossa primeira edição em 1931, foram feitas importantes contribuições ao estudo da organização no qual se ouve distintamente a palavra dos práticos.

Nesta literatura realça, pela sua importância, a obra “*Papers on the Science of Administration*”, editada por Luther Gullick e L. Viwick, publicada em 1937 pelo *Instituto of Public Administration*, da Universidade da Columbia.

De notável significação é o trabalho de Viwick intitulado “*The Functions of Administration*”, contendo referências especiais à obra de Henri Tayol. Este foi o maior organizador prático que já escreveu sobre o assunto e o artigo de Viwick mostra a coerência entre o tratamento dado à matéria por Fayol e “Quadro Lógico” apresentado neste livro.

QUADRO LÓGICO DOS PRINCÍPIOS DE ORGANIZAÇÃO

	I PRINCÍPIOS	II PROCESSO	III EFEITO
I. O princípio coordenador.	Autoridade ou coordenação pessoal	Coordenação pelo processo	Coordenação pelo efeito
II. O processo de escala....	Chefia	Delegação	Definição funcional
III. O efeito funcional.....	Funcionalismo determinativo (Legislativo)	Funcionalismo aplicativo (Executivo)	Funcionalismo interpretativo (Judiciário)
Aspecto <i>Staff</i> do funcionalismo.....	Informativo	Consultivo	Supervisor

Continua

SELEÇÃO

Fidedignidade - Método da equivalência racional

BELMIRO SIQUEIRA.

Para constituírem científicos instrumentos de medida, as provas usadas na seleção de pessoal devem apresentar certas propriedades. Entre essas, destacam-se a objetividade, a validade, a fidedignidade, a compatibilidade, a sensibilidade e a comparabilidade.

Mais para fornecer material àqueles que se iniciam na técnica de exame do que para dar contribuição pessoal ao assunto, vamos expor, ainda que elementarmente, a determinação da fidedignidade de um teste pelo *método da equivalência*

racional. Começamos, porém, com algumas definições e uma indicação geral dos processos usuais de análise da fidedignidade.

No Vocabulário Brasileiro de Estatística, editado pelo I. B. G. E., lemos:

FIDEDIGNIDADE — Propriedade do processo ou instrumento de média que dá lugar a medidas precisas.

Na monografia “Validade e Fidedignidade nos Testes Coletivos de Inteligência”, de autoria do Prof. Murilo Braga, tiramos, dentre as conclusões: