

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORGANIZAÇÃO

Princípios de organização

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

VI

OS PRINCÍPIOS DE ORGANIZAÇÃO SEGUNDO A HISTÓRIA

AS principais formas de organização são representadas pelas instituições do *Estado*, da *Igreja*, das *Fôrças Armadas* e da *Indústria*. Por meio delas pode-se determinar as características de um padrão comum. Os objetivos diferentes não obliteram as linhas gerais do plano universal.

Destas quatro instituições, as mais eficientemente organizadas são, sem dúvida, a *Igreja* e o *Exército*. Em ambos os casos, a razão é óbvia. Na organização da igreja a eficiência resulta do propósito comum de consecução do objetivo religioso. Na organização do exército, também deriva da unidade de propósito, relativamente porém à consecução de um objetivo de natureza militar. Por estas razões, estas duas instituições nos fornecem os melhores exemplos de eficiência em matéria de organização.

De todos as novas formas institucionais, as de governo são, quase sempre, as menos eficientes. A unidade de propósito, tão patente nos setores eclesiástico e militar, prima pela ausência no campo governamental. Em vez disso, nêles depa-ramos com os conflitos entre os líderes, com os partidos e as classes, com deploráveis resultados para sua eficiência.

Nosso estudo histórico dos objetivos da organização começa naturalmente com o governo porque, a despeito das imperfeições de todas as suas formas, quer no passado, quer no presente, há um certo sentido em que governo e organização são sinônimos. Uma característica óbvia que será facilmente descoberta no setor do governo é a da complexidade do seu objetivo. De um ponto de vista de relatividade, os objetivos da religião, da guerra e da indústria são tão simples que podem ser definidos com as mais curtas frases. O da indústria pode ser o do lucro obtido por meio de prestação de serviços; o da guerra, o da derrota militar do inimigo e o da religião, o bem das almas. A complexidade só aparece quando penetramos o domínio da doutrina.

OBJETIVOS GOVERNAMENTAIS

No caso do governo, esta complexidade aparece logo de início com a definição dos objetivos principais. Considerando as diferentes teorias relativas aos fins do governo, encontramos uma forma extremada na escola individualista de Herbert Spencer, segundo a qual a única função do Estado é proteger o indivíduo de modo a que êle possa desfrutar seus direitos e liberdades (*Social Statistics*). No polo oposto está a doutrina de Karl Marx. Sua teoria representa a forma extremada do que conhecemos pelo nome de paternalismo, dirigido no sentido do propósito econômico. De acordo com esta última teoria, todas as atividades industriais, econômicas, comerciais e educacionais — estão sujeitas ao controle do Estado.

A despeito das diferenças teóricas, o governo deve ter um objetivo que é comum a todos êles, sendo, pois, universal na prática; de outra forma, o fenômeno do governo permanente, de uma ou de outra espécie e em todas as sociedades, não poderia ser explicado. Este objetivo universal não é difícil de definir-se. E' melhor expresso com a palavra "proteção" onde quer que esta proteção possa ser necessária. E impossível, no entanto, conceber uma modalidade de governo que não tenha por objetivo a proteção de alguém, ainda que, na prática, só tenha realmente direito a ela um único indivíduo, uma pequena minoria, uma grande maioria ou todo o grupo social. Mesmo nos piores governos, ela deve estender-se de uma ou de outra forma a todos, porque só por meio de um estado organizado da sociedade é que os interesses dos que estão no poder podem ser defendidos. Todas as teorias de objetivos governamentais reduzem-se, pois, a uma única palavra "proteção". E' literalmente certo que o governo, mesmo nas formas mais odiosas e tirânicas, nunca deixa de proteger.

As definições formuladas por Aristóteles em sua obra "Política", ainda são hoje quase tão exatas como o eram quando foram formuladas, relativamente às diferentes formas de governo. Sua tríplice classificação dos governos em *Monarquia*, governo autocrático de um só; *Aristocracia* ou governo de uma classe limitada, ou *Comunidade*, governo da maioria, define perfeitamente as formas com que nos familiarizamos através da histó-

ria. Quanto ao valor moral, Aristóteles não reconhece diferenças entre estas formas. São tôdas elas boas se se prestam ao verdadeiro objetivo do govêrno que é o de promoção do bem geral. Tornam-se más quando se desviam dêsse objetivo. Dos maus governos Aristóteles faz também uma tríplice classificação: *Tirania* que só visa ao bem de um governante; *Oligarquia*, que visa ao bem de uma classe governante e *Democracia* que visa ao bem da maioria, mas não de todos. O termo "bem" pôde ser mal empregado nestas definições; mas se considerarmos que o principal "bem" que um estado pode promover ou fazer a alguém é o de oferecer proteção óu segurança, verificamos que o termo se harmoniza com a doutrina de objetivo governamental conforme já foi definido.

A definição de mau govêrno pelo filósofo, segundo a qual êle não passa de um desvio, é a mais significativa. Os *desvios* de uma doutrina são comuns em tôdas as formas de organização. Os descritos por Aristóteles são, porém, de outra espécie. São desvios dos objetivos legítimos e que afetam o fator moral.

Na organização êstes desvios são graves. Numa organização religiosa são chamados de *infidelidade*; na organização militar de *traição* e na industrial é, geralmente, *desonestidade*. Êsses desvios morais constituem exceções. Na organização governamental, no entanto, os desvios dos verdadeiros objetivos, conforme foram êles definidos por Aristóteles, são freqüentes ou quase constantes. Temos visto que a história do govêrno consiste, em grande parte, de luta sem quartel pelo poder, luta esta travada por indivíduos, partidos, classes, e na qual êsse poder é usado de uma maneira discricionária. A freqüência dêsses desvios complicam os estudos da organização governamental.

No exame dos princípios de organização, conforme aparecem êles nos setor do govêrno, a identificação do principal dêles — o da coordenação — é desnecessária. A própria existência do govêrno é um resultado da necessidade de coordenação.

Pela mesma razão, é desnecessário demorar muito tempo no exame do princípio da chefia. Da mesma forma que o da coordenação, o de chefia é essencial em tôdas as formas de organização, não sendo mesmo possível conceber um govêrno sem êle, muito embora possa existir sob a forma de govêrno individual ou coletivo. No entanto, quando passamos ao outro princípio, o da delegação, verificamos que toma formas especiais não só no setor do govêrno mas também em outras esferas de organização, o que exige uma consideração tôda especial.

DELEGAÇÃO PARA CIMA

A delegação de deveres, conforme já demonstramos, exige também uma delegação de autoridade comensurada com êsses deveres. Só se concebe êsse processo *para baixo*. Nas formas descentralizadas de organização, porém, encontramos uma espécie diferente de delegação e que pode ser

denominada de *delegação para cima*. A contradição não passa do terreno das aparências. É' perfeitamente compreensível quando consideramos o que é que constitui uma unidade de organização.

Dentro de uma tal unidade, só pode haver uma única espécie de delegação direta, isto é, *para baixo*. Quando há delegação *para cima*, somos obrigados a considerar a organização em conjunto, organização esta que, como um todo, delega certa autoridade, tendo em vista um propósito mais importante e de interêsse mais geral.

O nosso sistema de govêrno constitui um exemplo prático da aplicação dêsse princípio. Mostra o que se quer dizer com *soberania do estado* e também com a distinção entre *estado* e *província*. No sistema americano, a autoridade do govêrno federal foi obtida por meio da delegação *para cima* feita pelos *Estados Soberanos da União*. De uma maneira geral, a autoridade exercida por um govêrno provincial foi delegada *para baixo* pelo govêrno central. Encontramos sua analogia, no sistema americano, com a autoridade delegada *para baixo* pelos estados às municipalidades organizadas segundo à lei estadual.

Numa forma democrática de govêrno, essa especie de delegação constitui a base da autoridade que é delegada pelo povo a seus representantes eleitos no *Estado* ou na *União*. Esta, ao contrário da autoridade delegada pelos *Estados à União*, é uma verdadeira delegação *para baixo*. Numa verdadeira democracia, o povo é o governante e a fonte de tôda a autoridade delegada. Seus representantes são os seus servos, de nome e de fato.

A relação de um govêrno democrático com seus governados lembra muito nitidamente a de uma organização industrial com os seus acionistas. Não pensamos usualmente nos cidadãos que ocupam os altos cargos públicos ou nos acionistas como membros da organização. De um ponto de vista rígido, porém, a organização só existe com êles e por meio dêles. Êles, e somente êles, constituem a suprema autoridade coordenadora. Sua relação com a organização é a mesma que existe no caso da propriedade coletiva, sendo finalmente dêles que a chefia retira de fato todo o seu poder.

Em tôdas as formas de organização o fenômeno da delegação *para cima* se manifesta sempre que o princípio da descentralização está em grande evidência. Nas instituições religiosas pode-se identificar, entre as seitas cristãs, quatro tipos: a católica, a episcopal, a presbiteriana e a congregacional. De uma maneira geral, elas se distinguem, na ordem em que foram citadas, pelo emprego do princípio da centralização ou do seu oposto, o da descentralização. Na igreja católica, que é completamente centralizada sob a autoridade de um chefe supremo, só pode haver uma espécie de delegação, isto é, a delegação *para baixo*. Na primeira das formas seguintes, a episcopal, começá a aparecer a descentralização. Na seguinte a presbiteriana, verifica-se uma delegação de autoridade *para cima*, do presbítero ao sinodo e à assembléia geral, delegação esta feita pelas igrejas, como uma única en-

tidade. A forma extremada de delegação é representada pela última, a congregacional. Nesta, cada igreja ou congregação é uma unidade de organização. Entre estas unidades, desligadas uma das outras, não há delegação de autoridade *para cima*, como no presbiterianismo; mas há a delegação de certas funções gerais que são desempenhadas em nome do interesse comum. Neste caso, não se pode dizer que a delegação é *para cima*, e nem que é *para baixo*. Delegação *para fora* define com precisão o problema.

Na organização militar, o exemplo histórico mais importante de delegação *para cima* foi o da nomeação do General Foch para o posto de comandante chefe dos exércitos aliados na primavera do ano decisivo de 1918. Exemplo anterior foi da nomeação do Príncipe austríaco Von Schwarzenberg para o comando dos exércitos aliados que combatiam Napoleão (1813-1814). Nestes casos, encontramos o mesmo princípio que governa tôdas as delegações desta espécie. A que se faz *para cima* só ocorre quando envolve mais de uma unidade da organização. Nestes casos as unidades foram os governos de várias nações aliadas. Um ligeiro exame de tôdas as formas de organização basta para justificar a tese de que o princípio da delegação *para cima* só se aplica entre organizações diferentes e que, dentro de uma única, tôda a delegação é *para baixo*. Resta, porém, uma outra variedade do princípio de delegação, variedade esta que é de um tipo completamente diferente.

DELEGAÇÃO MEDIATA E IMEDIATA

Esta variedade de delegação é comum nas organizações religiosas baseadas na idéia teocrática. Um exemplo conhecido e até familiar é o da eleição do Papa pelo conclave de cardeais.

Neste caso não há delegação direta, quer *para cima*, quer *para baixo*. Ninguém pode fazer delegação direta de qualquer autoridade que não possui e os cardeais não possuem, quer individualmente, quer em conjunto, a autoridade do Papa. De fato, eles recebem a distinção cardinalícia das mãos da mesma autoridade que eles próprios elegem. Do ponto de vista da organização, como definir a autoridade exercida pelos cardeais.

A resposta é que há duas formas de delegação: a direta ou *imediata* e a indireta ou *mediata*. Todos os exemplos da última destas formas deixam pressupor a existência de uma autoridade superior delegante que opera por intermédio de outra. A igreja, de acordo com a doutrina católica, é uma instituição divina e a autoridade do Papa, como seu chefe supremo, é delegada por Deus. Esta delegação é feita, porém, por intermédio do conclave. Isto quer dizer que Deus é o verdadeiro delegador, agindo os cardeais como simples intermediários escolhidos por Ele para decidir quem deve ser Papa.

A doutrina da fonte divina da autoridade delegada *mediata* está praticamente limitada às organizações eclesiásticas. Nada há de peculiar, no entanto, à organização da igreja no princípio de delegação *mediata*. O mesmo princípio aparece

frequentemente na organização do Estado onde a fonte da autoridade é terrena e tangível.

Um bom exemplo é o da autoridade do Presidente dos Estados Unidos para fazer as nomeações, autoridade esta que implica no exercício de ambas as formas de delegação. Quando um Presidente nomeia certos servidores públicos, tais como os membros do seu gabinete, a delegação que faz é direta porque a autoridade dos nomeados deriva diretamente da sua. Quando ele nomeia os ministros da Suprema Corte e outros juizes federais, porém, a delegação que faz não é direta porque ele, como Chefe do Executivo, não desempenha as funções judiciárias que ele confia, por nomeação, a esses magistrados. Nomeando-os, ele exerce uma autoridade que lhe é delegada pelo povo; em outras palavras, o povo delega aquela autoridade judiciária aos juizes por "intermédio" do seu Presidente.

Este exame das variações, no que pese a aplicação do princípio da delegação, esclarece um ponto que nunca pode ser menosprezado no estudo da matéria em causa, isto é, a distinção entre um princípio de organização e a sua aplicação na prática. Como princípio é e deve ser universal ou o emprêgo que damos à palavra "princípio" não tem substância. A aplicação de um princípio admite, porém, certas variações, de acordo com a natureza do problema.

Neste caso, notamos cinco variantes: *delegação para baixo*, *delegação para cima*, *delegação para fora*, *delegação imediata*, e *delegação mediata*. Prova-se a universalidade da delegação como princípio com a sua definição: conferência de autoridade por alguém que a possua ou que a possa delegar. Mesmo no caso daquela delegação que se processa entre organizações diferentes, fenômeno este que definimos como *delegação para cima*, a autoridade do delegado está tão implícita quanto o está a autoridade que delega em qualquer uma das outras formas.

Quando examinamos o princípio da organização e, especialmente, as três funções primárias e gerais conhecidas pelo nome de função legislativa, função executiva, e função judiciária, encontraremos alguns aspectos de organização do Estado que podem ser considerados característicos. Até a relativa separação de funções com que estamos agora familiarizados no setor de Governo só se torna definida quando consideramos os tempos modernos. O simples fato de que esta separação se tornou mais definida no setor do governo do que em outras formas de organização, já revela que deve haver uma razão. Nas pesquisas realizadas com o objetivo de descobrir a existência dessa separação encontramos um outro fenômeno comum no governo: o caráter altamente organizado das funções legislativas e judiciárias. A estrutura típica da organização governamental moderna é a de um departamentalismo trino representativo destas três funções, departamentalismo este que não tem similares.

Porque esta diferença? A atividade legislativa é de definição e determinação do objetivo. O sim-

ples fato de estarem os objetivos do governo substanciados num único princípio geral, não elimina a sua complexidade. Dê a êste princípio o nome de "proteção", "bem estar geral" ou qualquer outro nome que se queira; as interpretações serão sempre variadas e inúmeras serão sempre suas aplicações na prática.

Esta complexidade do objetivo no setor do governo explica a organização esmerada do judiciário. Um objetivo complexo ou, melhor, muitos objetivos diferentes exigem não só uma organização perfeita para a determinação dos mesmos como também um *funcionalismo* muito bem organizado para a tomada de muitas decisões importantes para a concessão desses vários fins e propósitos. Isto não significa que as funções legislativa e judiciária sejam menos poderosas em outras esferas. A função que planeja ou determina, a que executa e a que interpreta deve existir em todas as organizações. A diferença no que diz respeito à igreja, às forças armadas e à indústria, está na relativa simplicidade de seu objetivo precípua, o que torna aquelas funções menos formais na estrutura de suas organizações.

A real complexidade na organização militar e industrial é resultado da doutrina e da técnica. Isto faz parecer que a função executiva é tudo nestes organismos. Reflete-se na estrutura da média das empresas industriais, cujo organograma mostra os escalões hierárquicos da organização até a última de suas funções. Tais organogramas podem dar a idéia de um quadro complexo do órgão; mas o objetivo real é simplesmente o de mostrar o processo de ação executiva.

VII

A ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL NA ANTIGUIDADE

O nosso estudo da organização governamental, através das mais remotas eras, revela um fato da mais profunda importância: neste setor nada existe de novo sob o sol! Isto confirma nossa tese de que os princípios de organização são universais e por isso devem estar presentes nas formas de governo de todas as épocas.

As variações só aparecem no campo da autoridade mas são também tão velhas quanto à história humana. Todas elas — inclusive os absolutismos, as aristocracias, as democracias e as tiranias — datam da antiguidade e vem reproduzindo em todos os tempos.

Se existe uma forma de governo que parece ser moderna, é a que pode ser caracterizada com o termo "integração" e cuja forma extremada tornou-se conhecida com o nome de "totalitarismo". Êste termo não implica em modificação dos princípios de organização. Indica simplesmente, em nossa complexa sociedade moderna, sua maior aplicação, tendo em vista a consecução dos objetivos do governo nas esferas industrial e econômica, coisa que eram desconhecidas nos tempos antigos, mais simples e mais primitivos. As conseqüências desta tendência são, às vezes, de tal gravidade que

as deixaremos para serem examinadas mais adiante.

Algumas observações relativas às diretrizes dêste estudo histórico estão aqui em ordem. Nossa atenção deve sempre se localizar no comportamento dos três princípios de organização: o *coordenativo*, o *hierárquico*, e o *funcional*, dispensando-se a necessária consideração porém, no terceiro caso, ao aspecto de *staff* do *funcionalismo*.

No caso dos princípios de coordenação e de escala, o fato importante é da sua evidência. Não se pode conceber nenhuma forma de organização sem que haja uma autoridade qualquer, esteja ela onde estiver. Êstes dois princípios resultam dessa necessidade. O mesmo se dá realmente com o *funcionalismo*, porque é impossível conceber um empreendimento de qualquer grupo humano sem que haja uma definição clara dos deveres individuais. Do ponto de vista histórico, há, porém, uma diferença, isto porque só dispomos de dados muito vagos relativos às funções específicas na história dos governos absolutos da antiguidade. Conseqüentemente, nosso exame histórico da organização governamental deve começar num ponto qualquer em que todos êstes três princípios estejam em evidência, ou, melhor, estejam a mostra.

Das diferentes formas de governo, as primeiras, na ordem histórica, são as das cidades-estado da Grécia onde sabemos que existiam funções institucionais perfeitamente organizadas. E' verdade que em suas formas de organização, êstes estados antigos contrastam de certa maneira com os modernos; mas êstes contrastes só servem para mostrar o comportamento dos mesmos princípios fundamentais em condições bastantes diferentes.

FORMAS DO GOVERNO

A maioria dos Estados Gregos, dos quais Atenas foi o mais importante, passou por quatro fases de evolução em matéria de governo. Os Estados em questão estiveram sucessivamente sob o domínio de reis, aristocracias, tiranias e democracias. A êsse respeito, Esparta, que viveu sempre sob o regime aristocrático, constituiu uma notável exceção.

Em Atenas, a primeira forma de governo foi a de origem pré-histórica: o reinado. A segunda, ou aristocrática e a terceira, ou democrática, oferecem o mais fértil campo de estudo para o interessado pelas questões de organização.

A forma aristocrática existiu mesmo na alvorada da história escrita e durou até o quinto século A.C. Durante êste período, as duas principais instituições governamentais foram o Areópago e o Arconato, que representavam os poderes legislativo e judiciário atenienses. Relativamente a êste período histórico, o nosso maior interesse é pelas funções dos arcontes (a princípio havia um só) cujo número passou de um para três e finalmente para nove, desempenhando cada um deles uma função própria. Com êles mostramos o aparecimento de um *funcionalismo* bastante diversificado no Estado antigo.

Sob o regime democrático — período áureo de poder e glória de Atenas — as instituições principais eram de espécie completamente diversa. Havia, então, o *Coulé* ou conselho dos quinhentos, a *eclésia* ou assembléia popular e o *dicastério* ou principal tribunal ateniense, conhecido por *Heliaeia*.

A *eclésia* era a assembléia geral constituída por todos cidadãos e, durante o período de grandeza, foi de fato a autoridade soberana. Este governo foi característico de tôdas as aristocracias da antiguidade, tendo sido na verdade a única forma prática de democracia até o advento do governo representativo. Isto explica porque as democracias entre os antigos estavam limitadas exclusivamente às cidades.

Deve-se observar aqui que o primeiro dos três marcos históricos da evolução das instituições democráticas modernas, o princípio de *governo da maioria*, teve sua origem na Grécia. Os gregos, porém (e os romanos depois deles) não conheciam uma outra necessidade que para nós é evidente. Nas democracias da antiguidade, o cidadão só podia exercer pessoalmente o seu direito de opinar. Na sua ausência, ninguém podia representá-lo ou falar em seu nome. O segundo marco histórico no constitucionalismo — o advento do *governo representativo* — tomou forma pela primeira vez na Inglaterra, no século treze.

O princípio de representação ampliou o campo de aplicação do constitucionalismo ao governo de uma nação. Há, pois, limites geográficos além dos quais o princípio de governo popular, exercido por intermédio de um simples órgão representativo, não podia ser eficientemente pôsto em prática. O terceiro marco histórico nesta evolução surgiu quando se inventou, além do órgão representativo, o *princípio federativo*. Este surgiu pela primeira vez na história com a Confederação Suíssa, na Suíssa Moderna, mas foi pela primeira vez pôsto em prática, numa ampla escala, do ponto de vista territorial, na organização dos Estados Unidos da América. Este sistema é comparável com o da democracia ateniense que só podia funcionar enquanto a voz do cidadão podia fazer-se realmente ouvir.

Consideremos agora um outro aspecto da constituição ateniense que seria de interesse vital para todos os estudiosos de organização. Queremos nos referir à relação funcional entre as duas assembléias, o *Coulé* ou conselho dos quinhentos, e a *eclésia*.

GOVERNO FUNCIONAL EM ATENAS

Os membros do *Coulé* eram escolhidos por cotas, saindo cinquenta representantes de cada uma das dez tribus. Sua função legislativa era a de preparar os projetos de leis que seriam submetidos à apreciação da *eclésia*. Era pois uma função de *staff*, pura e simplesmente. A *eclésia*, por outro lado, não possuía o direito de iniciativa em matéria de legislação. Como assembléia de massa não se ajustava a um tal propósito. Sua função era a

de aceitar ou rejeitar estas propostas, sendo decisivas as medidas que tomava.

Esta completa separação entre as funções de *linha* e de *staff* pode parecer estranha, segundo os modernos padrões; mas também neste caso verificamos a diferença existente entre um princípio e a maneira por que é pôsto em prática. Como princípio, a contraposição das funções de *linha* e *staff* é universal em organização; mas só na prática é que se pode aprender a maneira mais eficiente de aplicar um princípio.

Chegamos finalmente à outra instituição da velha Atenas, instituição esta que muitos estudiosos de organização considerarão como a mais característica. Esta instituição foi a *Heliaeia*, o principal *dicastério* ou tribunal de Atenas, isto durante o período democrático. Era ela composta de seis mil jurados que funcionavam, sob o regime de rodízio, nos tribunais de quinhentos jurados. A *Heliaeia* também desempenhava função legislativa, a que dispensaremos finalmente a nossa atenção.

Quando o *Coulé* propunha uma medida legislativa qualquer, medida que era em seguida aprovada pela *eclésia*, transformava-se o projeto em *psefisma*. Um *psefisma* não era uma lei no sentido formal, mas algo ainda mais importante. Estabelecia o princípio imperativo com o qual a lei devia se conformar. A promulgação de fato da lei era função do *nomothetes* ou *no moteta* um grupo de homens da *Heliaeia*.

E' óbvio que a distinção entre uma lei e um *psefisma* reduz-se a uma simples questão de diferença entre uma regra e um princípio. Nas formas modernas de organização o correspondente a um *psefisma* é o enunciado de um princípio diretor que forma a base de tôdas as normas do processo de ação dentro do seu campo. Se todos os membros de uma organização conhecessem estes princípios, seriam desnecessários as leis e regulamentos. A necessidade da lei é no entanto, clara. O homem médio, muito embora não possa ou não queira obedecer a um princípio, pode sempre compreender um regulamento e este fato torna os regulamentos os mais claros e explícitos tendo em vista a sua orientação. Mas não somente estes regulamentos como também as leis devem basear-se em princípios. Os atenienses conheciam esta necessidade e se apegaram a ela no processo por cujo intermédio eles faziam suas leis.

Será suficiente uma observação geral para determinar como foram aplicados os princípios de organização nas antigas cidades gregas. Elas são uma grande reserva de experiência relativamente a maneira de pôr em prática o princípio *funcional*, com o que muito temos que aprender.

Não acontece o mesmo, porém, com aquele seu antecedente, o princípio de *escala*. A esse respeito a organização das cidades gregas pouco nos conta de importância, pela melhor das razões, porém. Elas eram pequenas e todo o grupo podia reunir-se num mesmo lugar, predominando por isso o regime do contato direto entre chefes e subordinados. Mesmo nestas condições, a forma

de escala está sempre presente, como devem estar todos os princípios; mas suas aplicações nesses grupos compactos, são sempre poucas e simples.

GOVÊRO ROMANO

Para descobrir a forma extremada do contraste não precisamos nos desviar da história antiga. Consideraremos agora a evolução de uma outra cidade antiga que se transformou no maior império que o mundo conheceu, império este organizado por um povo cujo censo de ordem nunca foi ultrapassado. Os romanos, na criação e organização de seu império, acharam, porém, que a mais eficiente maneira de aplicar o princípio de escala era uma castanha difícil de partir; era um problema que só a experiência poderia resolver. Isto faz com que as instituições de Roma sejam de importância vital para todos os estudiosos do assunto em foco.

O verdadeiro segredo da grandeza dos romanos foi o seu gênio organizador. Isto se evidencia com o que conseguiram realizar, constituindo prova indiscutível os resultados por eles obtidos. A fonte desse gênio não é, porém, fácil de descobrir num simples estudo de suas instituições. Sua estrutura governamental não revela sempre clareza na aplicação dos princípios de escala e de função que, de acordo com os padrões modernos, é o principal requisito de uma organização eficiente.

Prova a grandeza dos romanos como administradores o fato de fazerem funcionar suas instituições apesar dessa falha. Eles não só conquistaram mas também organizaram um império e o mantiveram em ordem. Fizeram ainda mais: romanizaram o mundo ocidental. Só resta pois ao estudioso de organização aceitar esses fatos e procurar sua explicação.

A história de Roma pode ser resumida em dois principais períodos: o da república e o do império. Na história de suas formas de organização há uma divisão similar. O primeiro período foi aquele em que Roma ainda era apenas uma cidade, com um governo local; o segundo, foi aquele em que se verificou a modificação dessa forma de organização, para atender as exigências do domínio mundial. O desenvolvimento, em qualquer setor, envolve sempre o mesmo processo com os problemas dele resultantes, tendo as crescentes aflições de Roma antiga muitos paralelos nas modernas formas de organização.

Na transformação de uma cidade estado num império mundial e na sua evolução no sentido de atender as necessidades de domínios mais vastos, a organização da antiga Roma oferece as maiores lições ao organizador de hoje.

Há, de certo, muito mais coisas nas instituições romanas capazes de inspirar um grande interesse ao estudioso de organização. O Senado romano ou conselho dos anciões, por exemplo. A maneira por que esse Senado exercia uma simples função de *staff*, passou a exercer, na república, uma autoridade de *linha* é uma dessas coisas. Também merecem a atenção do estudioso as três

assembléias legislativas populares, a *Comitia Centuriata*, a *Comitia Tributa* e o *Concilium Plebis* e o fato — contrário às normas atuais — de terem estes órgãos diferentes esferas de autoridade legislativa. Do ponto de vista da organização moderna e de seus problemas tudo isto tem, no entanto, menos significação do que o desenvolvimento das formas de organização exigidas pela transformação de uma simples cidade estado em senhora do mundo.

O FUNCIONALISMO EM ROMA

Deste ponto de vista, nosso principal interesse na organização romana é pela sua magistratura. É provável que em nenhuma outra parte da história podemos encontrar *funcionalismo* executivo tão diversificado. Os nomes desses magistrados — *cônsules*, *pretors*, *tribunos*, *questors*, *edís*, *curule aediles* e *censores* — nos impressionam pelo número e variedade e esta impressão se aprofunda ainda mais se estudarmos as interrelações de suas variadas funções. Entre eles todos, porém, o nosso maior interesse é pelo cônsul. A evolução do princípio hierárquico da delegação descoberto por meio do cargo do cônsul nos permite compreender porque a organização de uma cidade se transformou na do maior império até hoje conhecido na face da terra.

Os cônsules depois da primeira revolução que acabou com o reinado, passaram a ser os primeiros magistrados. Eram eleitos anualmente pela *Comitia Centuriata* e foram, até a extinção da república, as figuras mais importantes de Roma. As funções do cônsul, muito embora fossem em, parte, administrativas e judiciárias, eram eminentemente militares. Ele era o comandante chefe dos exércitos. Nisto o cônsul se diferenciava do pretor que era, principalmente, um magistrado civil. O número de pretors variou às vezes na história romana, mas havia sempre dois, dualidade esta caracterizada pela palavra "cônsul" que significa parecido.

Esta parceria dos cônsules romanos assemelhava-se a dualidade dos reis de Esparta, em época anterior. Muito embora a origem do colegiatio ou princípio de parceria seja obscura, é, pelo menos evidente, porque os romanos apegaram-se a ele durante tanto tempo e tenazmente. Seus dissabores eram como os de Moisés antes de ouvir a palavra de Jetro; eles também não sabiam delegar e subdelegar autoridade. Os antigos romanos não podiam conceber um detentor de *imperium* senão como um indivíduo que estivesse presente e exercesse pessoalmente o comando em qualquer setor importante de ação. Sua tendência era para manter, por mais tempo que fôsse possível, o velho sistema de chefia direta que eles sempre conheceram. Nenhum cônsul podia possuir os atributos da onipresença; mas dois parecia ser melhor do que um só.

A presença simultânea de dois cônsules em Roma e outro fora dela, é comum na história do império. Em outras ocasiões em que agiam simultaneamente, eles se alternavam no comando em

dias sucessivos. Este era um sistema vicioso que foi o principal responsável pelo terrível desastre que sofreu o exército romano na grande batalha de Canes. O sistema colegiado, a despeito do sentido do termo adapta-se melhor à ação de conjunto do que à individual.

O sistema consular mostrou que era de uma maneira geral adequado quando era pequeno o império. Com a sua ampliação, veio a abranger muitas províncias fora da Itália, províncias estas que estavam sempre sob um regime de governo militar. Isto deu lugar a que se criasse o sistema proconsular que em sua forma primitiva, não implicava numa subdelegação mas, sim, num prolongamento da autoridade do cônsul. Neste sistema, os cônsules e pretores, findo o respectivo período de exercício da função, continuavam de posse de uma parte de seu poder e assim, como procônsules e propretors, iam governar uma província.

Para estabelecer um paralelo com os tempos modernos, podemos imaginar um diretor geral, nomeado para um período de um ano e que depois de terminar esse período, assumisse automaticamente a direção de uma divisão principal do órgão. Hoje isso pareceria um rebaixamento; mas não o era do império romano. O governo de uma província, com todas as oportunidades de pilhagem que ele oferecia, era o prêmio mais alto que um magistrado romano poderia conceber. Foi o poder que esses governadores provinciais enfeixaram em suas mãos que destruiu finalmente a república.

As reformas de Augusto puseram fim a esses males. Enquanto elas se procuravam, todo o sistema provincial de governo sofria uma grande modificação. O prolongamento da autoridade consular nas províncias, com o título de procônsul, foi apenas uma medida provisória que cedeu seu lugar a um sistema de verdadeira delegação que se processava através de uma escala hierárquica. A lei de Pompeu — 53 A.C. transformou o proconsulado num cargo separado para o qual não poderia ser escolhido quem já tivesse sido cônsul ou pretor num período de cinco anos.

Quando ocorreu esta modificação já se preparava uma outra e muito mais importante até. No começo da era cristã, tornou-se Roma senhora do mundo. A república havia realizado o seu plano de conquista universal, destruindo-se na execução desta obra! O prêmio conquistado pelos soldados foi usurpado pelo poder militar representado por César e seus sucessores.

O império romano foi uma autocracia militar, só e nada mais. Nunca foi uma monarquia. Teoricamente continuou a ser uma república e assim permaneceu durante muito tempo. Os primeiros imperadores tinham as condições de rei. Eles conservavam a simplicidade dos governantes democráticos. Não ostentavam nenhum novo título exceto o honorífico de *príncipe*. Júlio César foi assassinado por ter implantado a ditadura; mas seu sobrinho Augusto não cometeu semelhante ato. Ele se fazia ocasionalmente eleger cônsul, mas deixava o cargo para outros. A mais alta autoridade do império, o consulado foi aos poucos se trans-

formando num simples título honorífico. As assembleias populares seguiram o mesmo caminho, por meio de uma atrofia progressiva, até sua completa extinção. Só o Senado conseguiu reter, no novo regime e durante um curto período, a sua importância.

DELEGAÇÃO NO IMPÉRIO

O título de *imperator* ou imperador que nos últimos tempos se identificou com o soberano real, era originalmente empregado em Roma com o sentido muito simples de *possuidor do imperium*, uma velha instituição da república. O "imperium", porém, não era um cargo. Era uma autoridade própria dos cargos de cônsules e procônsules dentro de uns certos limites. O cônsul, como comandante do exército, possuía uma autoridade, dentro porém, da esfera de suas atividades militares, mas não fora delas e nunca dentro da cidade de Roma. Ele sempre abria mão de seu "imperium" quando transpunha suas portas.

Com o advento do verdadeiro império estas limitações desapareceram. Essa autoridade passou para os Césares — sempre e em toda a parte. Os magistrados provinciais, ao contrário dos cônsules da República, perderam o seu próprio poder de *imperium*. Sua autoridade passou a ser simplesmente uma função delegada.

Na esfera da organização, os fatos mais importantes na história do império foram as reformas administrativas fundamentais introduzidas pelo Imperador Deocleciano. (284 — 305 D.C.) As velhas formas republicanas desapareceram e com elas os últimos vestígios do antigo constitucionalismo. Com a mudança do centro político do império, Roma deixou de ser a capital para se transformar numa simples cidade de província. A Itália também foi reduzida a condição provincial. Com a redução de Roma e Itália a uma posição inferior, completou-se o processo de nivelamento.

O objetivo das reformas de Deocleciano foi o de reforçar a autoridade imperial e o sistema de organização que ele introduziu com este propósito é da mais alta importância no estudo de nosso tema. Em dois sentidos pelo menos o sistema Diocleciano parece ser quase moderno se o compararmos com as primitivas formas do Governo romano.

Entre estas, a principal foi a de extensão do *princípio de escala*. Os antigos governadores provinciais desapareceram e em seus lugares surgiram as sucessivas gradações de autoridade delegadas. Logo depois do imperador vinham os *prefeitos pretorianos*, depois destes os *vicari* ou chefes das *dioceses* e em seguida os governadores das províncias sob cujas ordens estavam várias autoridades de menor grau. Este último desdobramento da cadeia no governo de Deoclecio completou o processo que tivera início nos dias da última república, primeiro com o sistema proconsular, depois com a autoridade delegada aos governadores provinciais e finalmente com o sistema de subdelegação que dividiu os últimos órgãos governamentais em unidades ainda menores. Esta delegação para

baixo, para “unidades menores”, mostrou que era um eficiente meio de estabilizar a autoridade central. Num tal sistema os governadores provinciais sentiam menos a tentação de “começar alguma coisa”, porque isto não daria resultado nenhum.

SEPARAÇÃO FUNCIONAL

Outra reforma de Deocleciano é notável como primeiro exemplo de separação de funções entre as atividades civis e militares. Os prefeitos pretorianos, vigários e governadores provinciais eram apenas autoridades civis, o que restringia seus poderes. Em posição paralela a destes magistrados estava a organização militar *em escala*, constituída das mesmas graduações sucessivas: *magistri militum*, *duces*, *comitum* etc., representando também uma cadeia ininterrupta de autoridade delegada.

As distinções funcionais introduzidas por Deocleciano não se estendem a uma separação entre o executivo e o judiciário. Foram porém um prognóstico da maior precisão das futuras distinções funcionais que apareceriam mais tarde, na época oportuna, no setor do governo.

Resta-nos agora considerar as causas da decadência do Império Romano e determinar qual delas poderá nos dizer alguma coisa relativamente aos verdadeiros objetivos da organização.

O primeiro ponto a ser observado é que Roma não foi destruída por inimigo externo. No último período de sua história, o das grandes migrações, todo o mundo romano oriental e grandes partes do ocidental foram, na verdade, pisados pelos povos germânicos cujos líderes às vezes recorriam à guerra e à pilhagem. Por duas vezes a cidade de Roma caiu nas mãos desses povos e foi por eles saqueada: em 410 por Alarico, o Godo, e 455 por Goserico, o Vândalo.

Via de regra, porém, as invasões emigratórias do império romano tinham caráter colonizador pacífico. Em alguns casos, os povos germânicos foram a convite, para ocupar e cultivar regiões despovoadas. Esses colonos germanos apareceram e lutaram lado a lado com as enfraquecidas legiões romanas contra os novos invasores, quando um perigo mais grave ameaçava o império: os Hunos Asiáticos. Mesmos quando a autoridade imperial já estava reduzida a uma mera fração do que fora antes, foi ela tolerada pelos elementos bárbaros então dominantes, isto até 476, quando o último imperador da Roma Oriental deixou o trono.

As causas da decadência romana foram tôdas de ordem interna. Os colonos germânicos não destruíram o Império Romano; apenas ocuparam o que já estava destruído. Quando eles apareceram em cena, Roma já estava mortalmente doente, atacada de um mal incurável com o qual nada tinham a ver os recémchegados.

As causas desta moléstia eram de caráter moral. Os objetivos do governo romano foram, desde o princípio, economicamente destruidores e as tardias tentativas de preservação feitas por

alguns de seus imperadores não poderiam evitar a catástrofe final. Roma, do princípio ao fim, plantou ventos e finalmente colheu o tufão. Ela nunca produziu; apropriava-se, unicamente. Nenhum povo jamais procurou alcançar um objetivo com maior eficiência em matéria de organização ou com tanto sucesso como o romano. Eles esgotaram seu mundo; eles realizaram tudo o que pretendiam realizar.

Mas era um falso objetivo que só poderia acabar em destruição.

O GÊNIO ROMANO PARA A ORDEM

Este fato não diminui a importância daquilo que as instituições romanas poderão nos ensinar, pelo que tiveram de construtivo. O gênio da ordem, que caracterizou os romanos, significa, na esfera da organização, apenas um gênio para a coordenação. A prova da faculdade coordenadora dos romanos está no fato de que sua organização era adequada à consecução de seus fins. Não se pode negar, porém, que do moderno ponto de vista, há incongruências visíveis na organização romana, incongruências estas que parecem difíceis de se conciliarem com o espírito coordenador que os romanos sem dúvida possuíam. A melhor maneira de esclarecer estas dificuldades é considerar historicamente a evolução da organização romana.

A evolução do princípio de escala no governo romano, obedece a linhas rígidas que foram inevitáveis no caso de uma simples cidade-estado que se tornou senhora do mundo. A tendência num tal caso seria naturalmente para tentar a ampliação das formas simples que se mostraram adequadas ao governo de uma cidade e só a experiência podia mostrar que esta ampliação não poderia dar resultados. A única solução era a extensão do sistema de escala e nós conhecemos as medidas tomadas neste sentido, em primeiro lugar com a evolução do proconsulato provincial e finalmente com a extensão da cadeia de delegação criada por Deocleciano.

Resta ainda uma outra questão: o que podemos aprender, em matéria de *funcionalismo*, com as formas romanas de organização. Também neste ponto encontramos incongruências que poderiam levar o observador a duvidar do gênio organizador dos romanos; mas prevalece o fato de que, pondo de parte suas instituições, eles criaram uma verdadeira ordem. Devemos pois aceitá-la e procurar sua explicação.

A aparente confusão das funções executiva e judiciária na organização romana não era realmente uma confusão. Os romanos apenas não as separavam em deveres específicos individuais, podendo-se encontrar a razão disso no princípio do absolutismo que era comum nos governos antigos. Um homem de hoje, por menor que seja o seu conhecimento de organização, pode compreender perfeitamente a diferença entre as funções de um chefe executivo e as de um juiz; mas poderia confundir-se se encontrasse uma mesma pessoa desempenhando ambas as funções. Os romanos, de

outro lado, as consideravam simplesmente como funções e não como tarefas distintas. Por esta razão, o plano romano de organização exigia uma maior precisão em tôdas as definições funcionais. Devido a esta clareza de definição, quaisquer conflitos de autoridade resultantes de uma concepção errônea dos direitos e deveres individuais, devem ter sido raros em Roma.

Descobrimos então o *gênio* organizador dos romanos, o *gênio para a ordem*, que é um requisito necessário da verdadeira eficiência em tôdas as organizações. O *gênio para a ordem* deve, pois, significar algo mais do que simples amor pela ordem porque esta é uma coisa que não pode se

impor e nem se impõe por si mesma. A ordem deve ter seus fatores condicionantes. A ordem romana se baseava na eficiência da *disciplina* romana, na qual encontramos a explicação decisiva para o *gênio* romano em matéria de organização.

Concluimos pois que a aparente confusão ou, melhor, a complexidade do *funcionalismo* em Roma constitui uma das melhores provas do *gênio* romano em matéria de ordem. Desta complexidade eles retiraram um governo bem organizado que impôs a ordem a um mundo desordenado, sendo além disso tão intrínseca essa ordem que ela não podia ser perturbada mesmo pelas freqüentes lutas pelo poder, lutas estas que desfiguraram a história romana.

SELEÇÃO

Validade das questões de uma prova

BELMIRO SIQUEIRA.

A seleção de pessoal, assentando-se em bases científicas, encontra na técnica de exames recurso insubstituível. E dentro da técnica de exames, a organização de provas com as qualidades de um perfeito instrumento de medida é tarefa difícil, exigindo especiais conhecimentos e experiências.

Aflorando um dos pontos desse assunto, mais para divulgação, vamos expor nas presentes notas o processo de determinação da validade das questões de uma prova pelo método da correlação biserial. Para aqueles que desejarem melhor e mais amplo desenvolvimento do assunto, temos a satisfação de lembrar-lhes qualquer tratado de Estatística e, especialmente, o notável trabalho "Sobre o Coeficiente de Correlação Biserial", de autoria do técnico Octavio A. Lins Martins. Tal trabalho é uma das Monografias SENAI e foi publicado também na Revista Brasileira de Estatística, n.º 28, Outubro e Dezembro de 1946, página 713 em diante.

Começemos com algumas definições de validade.

Milton da Silva Rodrigues, no "Vocabulário Brasileiro de Estatística", define:

"Validade — Exatidão ou extensão com que um instrumento de medida, especialmente um teste, de fato mede a grandeza a cuja mensuração ele é destinado".

Para o Prof. Murilo Braga, in "Validade e Fidedignidade nos Testes Coletivos de Inteligência",

"a validade, ou coerência externa, consiste na eficiência prática com que um teste realmente meça o atributo para cuja apreciação esteja preparado".

Em "A Prática da Medida pelos Testes e a Contribuição do Método Estatístico", aprendemos com Jacyr Maia:

"A esta propriedade do teste medir o que pretendia se dá o nome de validade".

HENRY E. GARRETT conceitua muito claramente o que é validade. As páginas 394 e 395, do "Statistics in Psychology and Education", 3.ª edição, do mesmo autor, lemos:

"The validity of test, or of any measuring instrument, depends upon the *fidelity* with which it measures whatever it purports to measure. A homemade yardstick is valid when measurements made by it are proved to be accurate by standard measuring rods. And in the some way a test is valid when the capacity which it gauges corresponds to the same capacity as otherwise objectively measured and defined".

Dizemos que uma prova, para fins de seleção, é válida quando os candidatos nela aprovados são, de fato, os mais capazes para o exercício do cargo visado. A validade é, assim, a propriedade segundo a qual uma prova separa, num grupo de candidatos a um emprego, os realmente habilitados dos que dariam rendimento baixo, ou mesmo nulo, no desempenho do trabalho.

Da mesma forma, temos que as questões de uma prova ou os itens de um teste dizem-se válidos quando são resolvidos por uma grande percentagem ou mesmo pela totalidade dos melhores profissionais de uma carreira e não são resolvidos ou o são somente por uma pequena percentagem de profissionais mal qualificados.

Conquanto seja distinto o problema da validade da prova total de cada questão da prova, o conceito de validade - único: uma prova é válida,