

ADMINISTRAÇÃO GERAL

ORGANIZAÇÃO

Princípios de organização



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

X

Acompanhando a evolução do moderno go-
constitucional observamos o processo gra-
dual de separação entre o Poder Legislativo e
Executivo e o desenvolvimento também gradual,
do primeiro, desde quando tinha aquêles seu pri-
mitivo caráter de "staff" até que adquiriu autori-
dade de "linha". Resta, porém, considerar a rela-
ção existente entre as três funções primárias — a
determinativa, a aplicativa e a interpretativa —
com as respectivas fases de "staff", conforme surgem
elas no setor do govêrno constitucional moderno.

Iniciamos com a primeira função, isto é,
a determinadora ou legislativa. A separação entre
esta e a executiva no regime americano simplifi-
ca o problema da diferenciação entre as ativi-
dades de "linha" e as de "staff" em matéria de
legislação. A função de "staff" no Congresso é
desempenhada pelas comissões parlamentares do
Senado e da Câmara dos Deputados, comissões
estas que examinam e preparam os ante-projetos
de leis que deverão ser debatidos nos respectivos
plenários. Na Grã-Bretanha, a identificação desta
função importa na própria definição do papel do
poder executivo ou ministério e de sua depen-
dência ao Parlamento, do qual retira tôda a sua
autoridade. O exame das funções de *linha* e de
staff, como são elas desempenhadas no regime
parlamentar, implica pois, de início, no problema
da relação entre o ministério e o parlamento.

A relação entre o ministério e a Coroa, de
um lado, e entre êsse ministério e o parlamento,
de outro, é muito simples na prática atualmente;
mas não é de muito fácil definição. Encontramos,
por exemplo, o duplo caráter de quase tôdas as
instituições britânicas e verificamos o contraste
existente entre a teoria e a prática. O britânico,
com sua estranha combinação de conservadorismo
e progressivismo, nos oferece o mais interessante
elemento de estudo no setor da humanística. Seu
conservadorismo se manifesta pelo respeito que
tem às velhas fórmulas e seu progressivismo pela
maneira por que modifica sua substância. Em
teoria, os ministros britânicos jamais deixaram
de ser conselheiros da Coroa e esta, num sentido

formal, é ainda hoje a fonte de tôda a autoridade.
Atualmente os ministros são de fato os conse-
lheiros do parlamento e isto define suas relações
com o legislativo.

No sistema americano, a despeito da sepa-
ração que há entre o poder legislativo e o
executivo, existe uma certa dose daquela mesma
relação (de natureza própria do "staff") entre o
executivo e o legislativo nas mensagens que o
Presidente da República envia a êste último e
nas quais êle aconselha o Congresso relativamente
às necessidades de medidas legislativas, conside-
radas estas necessidades do ponto de vista do
Executivo. A diferença existente entre o sistema
inglês e o americano é a de que o Presidente da
República dos Estados Unidos, ao contrário do
Premier britânico, não permanece no poder sô-
mente enquanto sua opinião é acatada pelo Con-
gresso e nem perde êsse poder quando o con-
gresso não a acata.

A vantagem do sistema inglês é, segundo
afirmam, a de evitar qualquer antagonismo, quer
relativamente aos objetivos, quer relativamente
aos propósitos, entre o executivo e o legislativo,
como comumente ocorre nos Estados Unidos. Isto
é um consequência da absoluta supremacia do
parlamento e da sua competência para fazer ou
desfazer gabinetes. De uma maneira formal, o
Rei convida algum líder de partido a formar o
ministério — o gabinete — do qual êsse líder será
o chefe ou Primeiro Ministro. De fato, porém,
êsses ministros são da escolha do parlamento desde
que não é possível formar um ministério que não
tenha o necessário apoio do legislativo.

Vale a pena repetir as razões de ser tão
recente a relativa separação entre essas três fun-
ções primárias. Isto nos levará a considerar o
poder judiciário e a maneira por que se aplica o
princípio de "staff" neste setor do govêrno.

E' próprio de todos os govêrnos absolutos
o fato do governante exercer também a função
legislativa. Um soberano autocrático de antiga-
mente, por exemplo, não promulgava nenhuma
lei porque a única lei era a sua vontade. O fim
dêsse absolutismo é eliminar qualquer separação
entre os três poderes de govêrno. Quando um tal

autocrata delega autoridade, ela continua sendo tão autocrática como a exercida pelo delegador, isto é, dentro do âmbito dessa delegação. O detentor de tal autoridade é mais do que um simples executor da lei e mais do que um juiz. Num certo sentido, é ele a própria lei, sendo pois executor e juiz ao mesmo tempo.

Essas antigas formas de governo podem ter a aparência de que são exemplos típicos de uma grande confusão de poderes. Não justificam, porém, a conclusão de que os antigos não possuíam senso de ordem ou de uma verdadeira distinção funcional. Fato é que eles possuíam um elevado senso de ordem de acordo com os seus próprios padrões, podendo os nossos atuais sistemas de governo parecer aos seus olhos tão desorganizados quanto suas instituições parecem sê-lo aos nossos.

No governo moderno, por exemplo, toda a lei tem uma única fonte comum, geralmente em consequência da ação combinada de um órgão legislativo inferior e um superior. O mesmo congresso ou parlamento que hoje aprova uma lei que autoriza a execução de um novo programa de construção naval pode amanhã votar uma outra que aprova um novo código criminal. Para os romanos da República tal mistura de funções legislativas pareceria uma confusão intolerável. Eles chamariam a primeira lei de "pública" e a segunda de "privada". Eles estabeleciam formalmente essa distinção determinando que estas duas leis deviam ser votadas por dois diferentes órgãos legislativos; a primeira pelo *centúries* e a segunda pela *tributa*.

Porque não estabelecemos distinção similar e porque não percebemos uma certa incongruência no fato de terem uma mesma origem, leis de espécie diferente? A resposta é que descobrimos uma outra modalidade de separação funcional desconhecida dos antigos: a separação entre o poder executivo e o poder judiciário. A função do executivo, conforme o próprio nome indica, é a de executar as leis, motivo por que a ele cabe o desempenho da função de polícia e não ao judiciário. A função deste último e a de representar a lei e proferir sentenças de acordo com seus dispositivos.

Devido à separação entre o poder executivo e o poder judiciário, um judiciário moderno (que difere do sistema de governador — juiz dos antigos) não tem iniciativa. Prova esta afirmação a nossa mais alta corte de justiça, o Supremo Tribunal dos Estados Unidos, afirmação esta que se aplica a todos os judiciários da atualidade. O Supremo Tribunal citado é, em nosso país, o mais alto intérprete da Constituição e é um órgão do judiciário que não tem equivalente no passado. No exercício de sua autoridade, a Suprema Corte não desfruta o direito de iniciativa. Sua competência para interpretar a Constituição só pode ser usada em face de casos concretos que envolvam questões de constitucionalidade ou inconstitucionalidade das leis.

As três funções primárias do governo constituem realmente uma escala hierárquica descendente no que pese a questão da iniciativa.

Ao poder principal ou, seja, ao legislativo que determina o objetivo, cabe a iniciativa que, em nosso regime, só sofre as restrições impostas pela Constituição. A função "*processiva*" ou executiva — que visa à consecução do objetivo — está sujeita às limitações impostas pela lei ordinária. Ao terceiro poder, isto é, ao judiciário, não cabe praticamente nenhuma iniciativa, sendo sua autoridade apenas decisória.

Resta finalmente mostrar como a fase de "*staff*" de funcionalismo surge no setor judiciário. Quando há iniciativa, mesmo nas formas de governo em que o executivo sofre muitas limitações, pode-se muitas vezes determinar quais as medidas a tomar, isto é, qual o ato que se prefere praticar, surgindo então a função de "*staff*" com suas formas naturais e desempenhada por um órgão consultivo criado para ajudar o executivo a praticá-lo. No terceiro caso, porém, deve ela apresentar um aspecto diferente. Aos tribunais cabe apenas realizar o propósito do governo, proferindo sentenças de acordo com a lei e a vista das provas apresentadas.

O elemento chave da função de *staff* no processo de ação do judiciário está exatamente em sua fórmula jurídica. A distinção entre lei e prova revela a existência de duas modalidades de serviço de *staff*: o consultivo e o informativo. A prova apresentada a um tribunal de justiça é estabelecida pelas testemunhas que representam, pois, o papel de *staff* informativo. A função consultiva de *staff* é desempenhada pelos advogados com sua argumentação. O juiz nos tribunais inferiores desempenham uma função de *linha* e outra de *staff*. Esta última aparece quando ele adverte os jurados sobre questões de lei, jurados estes que desempenham uma função de *linha* quando proferem seu *veredictum*.

A aplicação das palavras *linha* e *staff* a esses aspectos da ação do judiciário pode ter um sabor inédito para os juristas; mas relativamente à organização, esses aspectos não podem ser definidos de outra maneira. O princípio de *staff* em organização surge sob várias formas e com diferentes discriminações; mas sejam quais forem estas denominações ou as formas que o *staff* possa tomar, certo é que o princípio está sempre presente como todo e qualquer princípio deve estar.

Neste estudo do funcionalismo, conforme o encontramos no campo do governo, dois elementos se salientam por causa de sua importância. Um deles é a onipresença das três funções primárias de organização: a determinativa, a aplicativa e a interpretativa, funções estas que podem ser sempre identificadas, a despeito das variedades de suas formas. O outro elemento é a fase de *staff* do funcionalismo que também é universal por mais disfarçada que esteja.

XI

A ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL E O ESTADO ECONÔMICO

O estudo da organização dos governos realizado nos capítulos anteriores não poderia ser levado a cabo sem que se formulasse algumas perguntas relativas às interrelações políticas, governamentais e econômicas na vida moderna.

Enquanto muitos escritores e oradores brilhantes se empenham apaixonadamente numa polêmica a respeito de comunismo, facismo, socialismo e democracia, as nossas investigações, empreendidas com o objetivo de descobrir como funcionam de fato as organizações de govêrno, nos obrigaram a concluir que essas palavras pouco significam.

Na verdade, a nossa observação é de que não só nos diferentes países como também nas gerações que se sucedem, os homens vão organizando os seus governos e vivendo quase da mesma maneira. Pode-se creditar aos cientistas, aos engenheiros e, de uma maneira geral, à tecnologia, algumas notáveis modificações e aperfeiçoamentos introduzidos nesse setor. Em tôda a história econômica, porém, as leis e os processos de produção e distribuição votam um grande desprezo pelas reformas por que passa o mecanismo político do govêrno.

A agricultura, a indústria de tecidos, a fabricação de calçados, a construção de casas, a indústria de automóveis, a manutenção de estradas de rodagem, a exploração de lojas de departamentos, o comércio de frutas, legumes, carne e peixe e os centros comerciais em geral, não apresentam variações quanto ao seu caráter nos vários países, variações estas que possam ser mais definidas do que as encontradas num mesmo país. Em outras palavras, não há variações que possam ser atribuídas às limitações de ordem política. Êsses processos de produção e distribuição só variam realmente segundo o grau de modificação dos métodos postos em prática, modificação esta que se processa por meio do emprêgo de novos equipamentos, de outra tecnologia e do aumento da capacidade para organizar em escala mais ampla e mais eficiente.

Apreciando as numerosas experiências que estão sendo constantemente feitas no campo da organização governamental, é importante que não nos desviemos do caminho traçado unicamente por causa dos vários movimentos revolucionários, das diversas mudanças de regime e da conseqüente adoção de novos símbolos cujo único objetivo é o de conquistar adeptos.

O ponto crucial é o fato de que, uma vez conquistado o poder, a situação real obriga os novos líderes a organizarem o govêrno de acôrdo com os princípios que são tão velhos quanto as montanhas.

Entrementes — e em pàrticular desde os meados do século dezenove quando tomou incre-

mento a revolução industrial que obrigou a vir a tona, no mundo ocidental e de modo crítico, os problemas econômicos — os políticos usurparam ou adquiriram autoridade apresentando uma ou outra tese econômica às massas.

Os símbolos políticos foram sempre usados através das gerações e são de novo universalmente empregados agora. As campanhas em prol de uma melhor alimentação, de melhor vestuário ou moradia, são sempre úteis no sentido de inspirar revoluções sangrentas ou não. A história nos ensina que estômagos vazios são poderosos geradores de mudanças políticas.

OS OBJETIVOS DE GOVÊRNO E O ESTADO ECONÔMICO IDEAL

Os objetivos mais importantes do govêrno são: (1) defesa nacional, (2) ordem interna e (3) melhoria do padrão de vida do povo. Em primeiro lugar, está a defesa nacional, isto por causa das condições políticas em todo o mundo. Por essa razão é que ela merece consideração. Em segundo lugar está a melhor ordem econômica. Depois da segurança nacional os povos se preocupam em conseguir maiores reservas de alimentos de uma maior variedade. Querem mais roupas e mais calçados. Desejam também moradias mais confortáveis. Todos os governos estão sèriamente empenhados na execução de planos que atendam aos movimentos dos grupos nesses sentidos.

No sentido econômico ideal, devem ser tomadas medidas para impedir que os grupos econômicos, procurando obter vantagens, façam alguma coisa que prejudique o progresso da economia geral do país. Todos os grupos econômicos seriam obrigados a jogar lealmente a partida.

O interêsse dos consumidores seria colocado acima de tudo no estado econômico ideal. Haveria consciência do fato de que sòmente uma vigorosa produção e transformação de matérias primas em bens de consumo e a eficiente distribuição dêsses bens poderão criar um elevado padrão de vida. Verificar-se-ia que tudo o que fòsse contrário aos interêsses do consumidor seria afinal nocivo aos interêsses da indústria. O lucro, quando importa em cobrar pelos bens ou serviços um preço mais elevado do que êles valem, seria fator de desestímulo.

O govêrno ficaria pois limitado a suas funções naturais de manter a ordem e a segurança interna e de zelar pela defesa contra os inimigos externos. Limitando o amplo campo de suas funções evitar-se-ia calcar a pesada mão dos impostos sòbre os ombros da indústria produtiva, impostos êstes que têm sido a causa do tradicional choque entre ela e o govêrno através de tôda a história.

A GRANDE DIFERENÇA — O GRAU DE INTEGRAÇÃO

Não queremos dizer que todos os governos, em todo o mundo, são iguais. Realçamos, porém,

o fato de que o tipo geral de estrutura, os princípios de organização a que obedecem e os objetivos gerais que procuram alcançar são sempre similares, pouco importando a forma que tomem esses governos. Além disso, queremos expor nossa conclusão de anos de observações e de auscultação das atuais atividades de governo em muitos países — isto é, que a principal diferença entre esses governos está no grau de integração.

Com a expressão “grau de integração” queremos dizer o maior ou menor controle exercido pelo Estado sobre muitos setores da vida individual, comercial ou nacional.

Tornou-se moda entre todos os regimes recentemente implantados difundir a tese de que está pondo em prática novos princípios de organização, entre os quais se salienta o de integração em grande escala. Atualmente, uma característica que aparece em quase todas as velhas formas de governo é a do seu ilimitado campo de autoridade e de controle.

Como é irônico o fato de que muitos países modernos que estão, segunda a idéia dominante, fazendo experiências no setor do governo, estão realmente voltando aos métodos de organização governamental da antiguidade.

O grau de integração depende da proporção da pressão econômica interna e da militar externa, pressão esta exercida no momento sobre a nação. As crises militares e econômicas criam ambiente para que um país caminhe no sentido de uma integração em alto grau.

Revela a história que em todas as clássicas revoluções, o resultado líquido mais importante é a alteração do grau dessa integração. O movimento geral que tem de vez em quando lugar em qualquer país representa realmente apenas esta modificação que se processa em resposta às situações de emergência reais ou simuladas.

O SISTEMA DE DOIS PARTIDOS

O governo não pode manter a ordem se não for forte e, na América, queremos um governo forte. Ao mesmo tempo, estamos ansiosos para conservar a maior dose possível de liberdade individual. Como alcançar esse objetivo? O primeiro deve ser alcançado por meio de uma melhor aplicação dos princípios de organização às atividades do governo; o segundo pode ser alcançado por meio da moralidade constitucional de nosso povo.

Estamos convencidos de que a defesa de que necessitamos na América contra a tirania pode nos ser oferecida pelo sistema de dois partidos e pela aplicação prática da moral constitucional à cidadania e às atividades do governo. Nosso esquema político, nossos dois partidos — Democrata e Republicano — oferecem, pelo menos no correr de nossa história, um razoável meio termo entre um governo forte e a liberdade individual.

Para sermos práticos, pois, devemos comparar nossa organização política e governamental não

com algum ideal imaginário mas com as atuais organizações governamentais de outros países. Muitos governos no exterior parecem caminhar para um ou outro extremo. De outro lado, o governo é tão fraco que não pode desempenhar eficientemente suas funções ordinárias.

DESORDEM DEMOCRÁTICA

Realçamos o sistema bi-partidário como um instrumento democrático porque existe realmente uma coisa chamada governo “democrático”. Seríamos um povo infeliz se estivessemos numa situação política em que vários partidos nos puxassem para cá e para lá na sua luta pelo poder. O perigo de ter muitos partidos é de que nenhum deles tem força bastante para organizar um governo suficientemente forte quando conquista o poder.

Observamos o excelente exemplo disso na França no período 1926-1938. Os franceses nesta época saíram de uma crise para cair outra. Disso resultou uma situação política de certo modo desintegrada. Vários partidos foram fundados. Um grupo após outro era posto fora da cena, predominando sempre uma situação caótica.

Da mesma forma, umas das características principais da Alemanha durante seu período transitório e precário de república foi a multiplicidade dos partidos, os quais se dividiam e multiplicavam até que sobreveio a catástrofe final. Uma dose muito grande de “democracia” enfraqueceu a paciente, e para efetuar a cura foi necessária a tomada de medidas drásticas.

Quando esta espécie de coisas acontece numa democracia elas constituem razões satisfatórias para o aparecimento dos “integracionistas”, porque eles gostam de apontar esse colapso como sintoma da decadência do regime democrático.

Um sistema com o nosso, com os dois principais partidos, evita esta tendência desintegradora e assegura, de modo eficiente, a cada partido, caso vença as eleições, oportunidades de desempenhar eficazmente as funções de governo.

De outro lado, é claro que existe o perigo de dominação de um único partido, sem o controle de uma boa oposição. O partido controlador pode se inclinar para os extremos da política nacionalista sem que se lhe oponha força de qualquer controle ou qualquer contra-peso que faça o pêndulo voltar ao centro. Com o sistema de dois partidos, porém, o de oposição deve sempre poder atuar como freio, o que constitui um forte e eficaz fator de equilíbrio contra qualquer forma extremista de governo.

O sistema de dois partidos, pois, é, por si mesmo, nossa melhor defesa contra o excessivo controle governamental próprio de um regime de um partido absoluto. Por outro lado e mesmo em outro sentido, é esse sistema a nossa melhor defesa contra a fraqueza e a desintegração que resultam da existência de muitos partidos políticos,

QUAL A DOSE DA INTEGRAÇÃO?
QUAL A DOSE DE CONTRÔLE GOVERNAMENTAL?

Parece óbvio que, de vez em quando, teremos crises militares externas e talvez maiores crises econômicas internas que fornecerão motivos para certas espécies de controle que nos será imposto por um governo forte. Não estamos dizendo que apreciamos esta perspectiva; estamos simplesmente procurando ser realistas e prever o que pode realmente acontecer.

Há uma babel de vozes pregando os males e as virtudes do fascismo, do comunismo, do socialismo e da democracia; mas nós acreditamos que a escolha que deveremos fazer em nosso esquema político nos próximos anos é fundamentalmente uma escolha entre uma organização altamente integrada de governo e uma mais moderada. Em tempos de guerra ou noutras ocasiões de crise nacional intensa, nosso povo mostra desejos de submeter-se a um governo em que seja alto o grau de integração. Durante o período de paz, (ou períodos ordinários), porém, desejamos apenas uma integração moderada em nossa organização governamental.

Por estas razões, nossa sugestão aos amigos americanos que podem estar preocupados com esses problemas políticos e econômicos é a de que se identifiquem ativamente com um ou outro partido segundo seus interesses e convicções. Os cidadãos inteligentes e que raciocinam devem emprestar todo seu apoio a esse partido e, por sua vez, esperar desse alguma consideração razoável para com seus pontos de vista a respeito de política governamental.

NOSSA LIBERDADE INDIVIDUAL

Só desse modo podem os americanos erigir uma barricada segura e constante contra o excesso de integração de nosso governo e contra o controle governamental muito amplo que eliminará certamente nossa iniciativa e empreendimento e nos sufocará com impostos e roubará nossas liberdades individuais.

Mesmo que uma organização governamental altamente integrada pudesse nos garantir um alto padrão de vida, a grande maioria dos americanos prefeririam arriscar-se a um nível mais baixo e ter uma maior dose de liberdade para viver suas próprias vida econômicas e vocacionais. Há ainda milhões de americanos que gostariam de ter o privilégio (isto em momentos extraordinários e quando dispostos) de se estenderem preguiçosamente sob a sombra de uma árvore e ficar contemplando os céus.

XII

ASPECTOS GERAIS DA ORGANIZAÇÃO
DA IGREJA CATÓLICA

De todas as formas de atividade, a Igreja Católica oferece um dos melhores exemplos de aplicação de todos os princípios de organização.

Relativamente ao primeiro deles ou seja, o da coordenação, concentra a doutrina católica a autoridade na entidade *Deus* que a delega mediamente ao *Papa*. A autoridade coordenadora superior, representada pelo Sumo Pontífice, exerce uma liderança toda pessoal como sempre acontece nas formas de organização em que o poder supremo é exercido por um soberano absoluto.

Quando examinamos o sistema de escala em organização, encontramos, na Igreja Católica, tal eficiência de aplicação do princípio que ela pode operar de maneira eficaz sob as ordens de um único chefe executivo.

Na esfera do funcionalismo encontramos alguma de especial interesse para os estudiosos de organização, isto é, a maneira por que o funcionalismo se desenvolve por força das exigências da propaganda.

Relativamente a esta fase do funcionalismo, as lições fornecidas pela organização da Igreja Católica são as mais notáveis. Não vai além do que esperamos o fato desse princípio atuar em todos os sentidos nesta igreja. O objeto de maior interesse é, porém, o fato de que o seu serviço de *staff* toma formas desconhecidas em outros setores de organização, sendo que estas formas são de certo modo a última palavra em matéria de aplicação do princípio de *staff*.

A evolução do sistema hierárquico na orga- importante quanto a da evolução da mesma no importante quanto a da evolução da mesma do governo romano. Esses são os mais importantes exemplos na história do desenvolvimento das organizações verdadeiramente universais que tiveram embora as origens mais simples. Nestes dois casos, porém, o processo por que passou esse desenvolvimento apresenta contrastes que só podem ser explicados pelo que existe entre os fatores que geram esse desenvolvimento.

A Igreja Católica desenvolveu-se a custa de propaganda; o Império Romano, a custa das conquistas militares. O último método gira em torno de sua essência; por isto, com a ampliação do domínio romano, chegou o momento em que o problema de organização passou a ser uma simples questão de extensão da cadeia hierárquica na base da qual seria preservada a autoridade central. Somente assim é que as instituições diocelônicas e todas as demais reformas que as precederam podem ser compreendidas.

O desenvolvimento a custa da propaganda, de outro lado, introduz no quadro questões que são exatamente o oposto. Ao contrário da conquista militar, nada há inerente neste processo que torne o desenvolvimento sinônimo de extensão da autoridade central. A base dessa autoridade central numa organização religiosa deve repousar exclusivamente na doutrina e para sustentar tal autoridade esta doutrina deve ser suficientemente poderosa para dominar os fiéis e vencer todas as tendências centrífugas.

EVOLUÇÃO DA ESCALA

O fenômeno do desenvolvimento devido à propaganda explica a maneira por que a escala hierárquica se formou na organização da Igreja Católica, o que constitui algo que é exatamente o oposto do que ocorre no caso do Império Romano. Neste, o método foi o de acrescentar elos adicionais à cadeia. Na Igreja, isto se deu por meio da imposição de uma autoridade superior. Ilustra esta evolução a posição do bispo. Esta pressupõe um agrupamento de igrejas, agrupamento este suficientemente grande de igrejas ligadas umas às outras de modo a poder formar uma diocese. No tempo dos apóstolos, essas igrejas não existiam e só podiam ser fundadas pelos missionários. Conseqüentemente, o posto de bispo como chefe de uma diocese, só apareceu no segundo século. O primeiro passo dado no campo da evolução o foi no século seguinte quando se estabeleceu que somente os bispos tinham o direito de voto nos conselhos da Igreja.

No terreno propriamente espiritual o conceito de hierarquia assumiu com o tempo o caráter de doutrina religiosa. As obras de fundo místico que trazem o nome de Dionísio, o Aeropagito, como autor, obras estas que datam do quinto século, descrevem a completa organização hierárquica do Reino dos Céus, organização esta que consistiria de nove ordens celestiais, dispostas em triades. Desta hierarquia, a eclesiástica é o correspondente na terra. Aqui também encontramos uma nonupla distinção que obedece ao sistema de triades. Destas, a que se refere diretamente à organização da Igreja é a segunda que especifica as três ordens de bispos ou hierarcas, padres ou ministros e diaconos. Significativo é o fato de que esta tríade ilustra os princípios da coordenação, de escala e funcional que são universais na organização. As obras do Aeropagito exerceram grande influência posteriormente, confirmando-se a tríplice ordem hierárquica como matéria de doutrina católica, no século dezesséis, no Concílio de Trento.

E' evidente que o conceito católico de hierarquia contém algo mais do que uma simples forma terrena. De acordo com esta doutrina, cada membro das três principais ordens — bispo, padre e diacono — e também das outras ordens menores retiram sua autoridade — ou potestas ordinis — não do Papa mas diretamente de Deus. Dentro da estrutura da organização só importa, porém, a jurisdição e na Igreja Católica, como em tôdas as outras formas de organização, esta jurisdição obedece ao princípio de escala. Estas ordens hierárquicas constituem a essência do oficialato católico e são, portanto, a base de todo o sistema de delegação por meio de escala hierárquica.

A evolução do princípio de escala no setor clerical foi o primeiro passo no sentido da progressiva unificação orgânica da Igreja Católica que concentrou tôda a autoridade executiva na pessoa do Papa. Entre as coisas que resultaram

desta coordenação, o sentimento de unidade é a principal. Outro elemento de importância vital na Idade Média foi a interferência do poder secular na direção da igreja. A longa luta entre esta e o Estado, travada no Antigo Império Germânico ou no Sagrado Império Romano nos séculos onze, doze e treze, enfraqueceu a autoridade do imperador. Teve, porém, efeito contrário para a autoridade do Papa dentro da igreja. Vários fatores ativaram esta tendência centralizadora. Entre eles o mais importante foi o desenvolvimento das congregações regulares. O monasteísmo cristão em seus primórdios foi mais descentralizado mesmo do que o episcopado; mas com o advento das congregações de frades tornou-se uma força centralizadora. Os conventos destas congregações proliferaram em tôdas as dioceses e seus abades, retirando seus poderes diretamente do Papa, por meio do seu Superior Geral, tornaram-se um freio para as tendências independentes de muitos bispos diocesanos.

COORDENAÇÃO FUNCIONAL

A chefia central desta vasta organização exige uma administração também central, por cujo intermédio tôdas as funções são coordenadas. Esta organização central consiste de duas instituições dominantes: o Sagrado Colégio e a Cúria. Um estudo destas instituições é essencial para a compreensão da organização da Igreja Católica.

Os cardeais são, depois do Papa, os mais altos dignitários da igreja. Coletivamente, o Sagrado Colégio constitui o Senado ou Conselho do Papa. Individualmente, os cardeais são os auxiliares do Sumo Pontífice no govêrno da Igreja. Esses cardeais, ao contrário dos eclesiásticos do episcopado, não são oficiais puramente de linha, muito embora os que não servem diretamente na Cúria ocupem posição de altas autoridades episcopais. Em sua função de cardeais exercem tanto uma função de linha como uma de staff.

As duas grandes instituições da igreja em que os cardeais atuam como uma equipe são o conclave e o consistório, sendo o primeiro um órgão de linha e o segundo de staff. A escolha dos Papas pelo Sagrado Colégio data do século dozê. Antes disso, os papas eram eleitos pelo clero romano, da mesma maneira que os bispos eram eleitos pelo clero da diocese. A transferência desta autoridade eleitoral para os cardeais coincidiu com a transferência da eleição dos bispos para os cabidos. Tanto uma como outra modificação foi produto do movimento de centralização no setor do govêrno interno da igreja. O conclave em sua forma atual — o que significa retiro ou isolamento dos cardeais durante o processo de eleição — tornou-se formal e definitivo pela primeira vez com o ato do Papa Gregório X em 1274.

Muito embora os cardeais que ocupam os altos cargos episcopais residam agora em muitos países, a doutrina de que eles são, em conjunto, o conselho imediato do Papa, sobrevive na exigência de que esses cardeais estrangeiros devem

ter *dispensa* de residir na *cúria*. Os deveres desses cardeais residentes em Roma estão identificados com os diferentes departamentos da *Cúria*.

A *Cúria Romana* é o órgão administrativo central da Igreja Católica e é departamentalizado, sendo a divisão principal constituída das congregações romanas das quais quinze sempre existiram, muito embora algumas se tenham fundido. O primeiro organizador e coordenador dos diferentes departamentos foi o Papa Xisto V (1585 — 1590). Seu reorganizador foi o Papa Pio X (1903 — 1914). A *Cúria*, de origem antiga embora, só foi organizada em sua forma atual em 1908.

As presentes divisões da *Cúria* podem ser descritas apenas de modo muito sumário. A primeira — ou suprema — congregação é a Sagrada Inquisição ou Santo Ofício, consistindo de doze cardeais presididos pelo Papa. Em seguida vem a Congregação do Consistório de que o Papa é também o chefe. A esfera do primeiro é doutrinária e disciplinar com respeito à heresia; a do último é a de governo da igreja. As mais importantes entre as outras congregações é a da Propaganda que está a cargo das entidades missionárias.

As funções dos diferentes departamentos da *Cúria* são do ponto de vista de organização de interesse menor do que a maneira por que estas funções são organizadas e correlatadas. Estes departamentos são divisões do consistório do Sagrado Colégio. Eles representam a mesma evolução que acompanha paralelamente a do governo secular nos comités, entre os quais o principal é o gabinete que resultou do Conselho

Privado inglês. Cada um desses departamentos tem uma autoridade de *linha* delegada mas na preparação dos documentos que são submetidos à aprovação do Papa eles desempenham o papel de *staff*. O trabalho de todos esses departamentos é assim correlatado por meio da autoridade central de *linha*.

A importância da *Cúria* como veículo desta administração central é evidente. Vimos como o princípio de escala na organização da Igreja Católica contribui para que a autoridade central possa atuar em toda a estrutura, atingindo mesmo os países mais distantes. A departamentalização funcional da *Cúria* torna essa autoridade um fato em todos os departamentos da igreja.

A Igreja Católica apresenta o fenômeno da mais extensa organização do mundo que é, ao mesmo tempo, a mais centralizada em sua forma de governo. Porque, pois, a Igreja Católica considera tão necessária aos seus propósitos essa forma centralizada? Só é possível encontrar a resposta no campo da doutrina. É uma verdade invariável o fato de que a doutrina de uma organização determina a maneira de aplicação dos princípios de organização.

As feições mais dominantes da organização da Igreja Católica resultam da imutabilidade de sua doutrina, fundada no dogma definido pelo chefe supremo da organização. Este corpo de doutrina ou dogma implica num objetivo imutável, que não pode ser modificado pelas condições ambientes ou pelas circunstâncias. A única possibilidade de modificação, tendo em vista a adaptação às circunstâncias, é a doutrina do procedimento.

APERFEIÇOAMENTO

Do treinamento de pessoal --- Algumas idéias básicas

BELMIRO SIQUEIRA

ENTRE nós, pouco se fala a respeito de treinamento. Sobre ele, menos já se escreveu. Embora instrumento primário de qualquer Administração de Pessoal, raros são os chefes que, conscientemente, o utilizam no desempenho de suas atribuições.

As presentes notas, inspiradas nessas razões, visam a "vender" algumas idéias básicas relativas à teoria do treinamento de pessoal. Não são idéias apenas nossas mas, sim, dos bons autores e, portanto, quem as "comprar" estará levando produtos legítimos.

Que é treinamento?

Numerosas e variadas são as definições de treinamento. Para ORDWAY TEAD, por exemplo, *treinamento* é a *aquisição de capacidade para executar-se uma dada tarefa*. E explica esse tratadista: *capacidade* é palavra que aí pode significar *destreza manual, habilidade na utilização de idéia, no tratamento com pessoas, na adoção de uma atitude ou no desenvolvimento de uma apreciação*,

Como se depreende, treinamento é, para TEAD, aprendizagem de algum tipo.