

PENSAMENTO ALIENÍGENA

Uma concepção da Ciência da Administração

EDWIN O. STONE

(Trad. de Ottolmy Strauch, da *American Political Science Review*, dezembro de 1940).

Pela primeira vez, ao que se sabe, tenta-se neste ensaio um estudo conceitualista da Administração, pelo método racional ou dedutivo. As premissas em que se baseia esta concepção da Ciência da Administração são apresentadas pelo autor, Edwin O. Stone, da Universidade de Kansas, ainda que sob a forma de axiomas e proposições, como hipóteses a serem testadas, por outros, à luz da experiência.

Esta tentativa de desenvolvimento de uma teoria racional da Administração vem, sobretudo, contrabalançar a tendência empírica da maioria dos autores. Pois, se é verdade que não pode haver conceitos realistas sem empirismo, não é menos verdade que não pode haver empirismo válido sem definição cuidadosa de conceitos. Não se tenta, porém, no caso, nem de longe, trazer para o campo dos estudos administrativos o inconsistente e inútil debate entre os chamados conceitualistas e os empiristas, já que o próprio prof. Stone reconhece, como se verá, que os dois processos são interdependentes e igualmente fidedígnos, embora possam ser aplicados separadamente.

Aos estudiosos da Administração, o presente ensaio parece oferecer uma dupla vantagem: aos iniciantes, conhecimentos em forma mais didática; aos iniciados, um método e pontos de partida para novas e, talvez, mais fecundas tentativas desse gênero. (N.R.).

OS estudiosos de Administração Pública insistem sobre a possibilidade e importância da descoberta e aplicação de princípios científicos em seu campo de estudo. Mas poucos, dentre êles, se aventuraram a enunciar as premissas básicas

sobre as quais procuram construir tal ciência. Muitos daqueles cujas obras dão a entender que foram descobertos princípios fundamentais, anunciam, não premissas, mas conclusões, que, à parte as suas vantagens práticas, dificilmente poderão ser chamadas senão de opiniões. (1) De outro lado, diversos tratadistas procuram furtar-se à prática desses erros, evitando o uso de tais termos científicos como "princípios" ou "eficiência". Se vão além de análises descritivas para adovgar determinados planos de organização ou métodos de trabalho, usam termos que denotam juízos de valor, admitindo com isso, implicitamente, que exprimem meras opiniões. (2) Em uns pou-

NOTA: No último número desta Revista, por um lamentável lapso de revisão, deixamos de consignar que o artigo intitulado A ERA ADMINISTRATIVA, de André Siegfried, foi transcrito, *data vena* de *LE FIGARO*, de 8-2-46.

(1) Para uma distinção entre "princípios" e "opiniões", veja-se L.D. White, "The Meaning of Principles of Public Administration" in White, Gaus e Dimock, *Frontiers of Public Administration* (1936), Cap. 2. Para afirmações anunciando importantes "princípios" de administração pública, veja-se *Report of the President's Committee on Administrative Management* (1937), p. 3; Harvey Walker, *Public Administration* (1937), pp. 61/62; A.E. Buck, *Reorganization of State Administration in the United States* (1938), p. 14. Buck usa o termo "padrões", mas os seus padrões de administração são, aparentemente, derivados daquilo que ele e outros consideram como testes científicos da experiência. Em uma crítica das "teorias predominantes" advogadas por Buck, Willoughby e outros, Charles S. Hyneman cita diversos outros trabalhos que alicerçam o ponto de vista de que tais teorias são meras opiniões. Charles Hyneman, "Administrative Reorganization", *Journal of Politics*, Vol. 1, pp. 62/75 (Fev. 1939).

(2) Em sua *Introduction to the Study of Public Administration* (1939), L.D. White evita, cuidadosamente, o uso do termo "princípios" e de outros termos que possam sugerir que esteja afirmando "leis científicas"; mas ele faz uso freqüente de um outro tipo de declaração positiva, tal como "a boa administração requer" (p. 46), "é também desejável" (p. 79), e "os interesses da boa administração sugerem" (p. 570). O estudioso da Ciência

cos trabalhos publicados, são enunciadas premissas básicas e delas decorre o raciocínio. No entanto, a maioria dessas premissas — ou "princípios" — são citadas sómente pelo nome, tal como "o princípio de chefia"; não são enunciadas em termos de relações causais, precisas, que possam ser verificadas ou que possam servir, adequadamente, como bases para raciocínio ulterior. (3).

Talvez seja imprudência aventurar-se uma afirmação do que se considera como premissas básicas sobre as quais possa ser construída uma Ciência da Administração. Mas todo sistema de doutrina é construído sobre pressupostos fundamentais, explícitos ou implícitos. Além disso, um sistema de doutrina sómente é completo, ou tem valor científico, quando as premissas são suficientemente claras para permitir análise e verificação objetivas. Hipóteses errôneas, enunciadas precisamente, podem ser mais científicas do que suposições vagas ou inarticuladas; pois sómente as primeiras se prestarão à verificação. Em outras palavras, o processo de tentativas é parte essencial do método científico.

Quais são, então, os primeiros passos em uma tentativa de elaboração de uma Ciência da Administração? O dr. Luther Gulick enunciou, recentemente, o que ele considerava como requisitos de um modo científico de abordar os estudos sociais na época atual. Tais requisitos são: "1) análises de fenômenos das quais se possa deduzir nomenclatura padronizada, elementos mensuráveis e conceitos racionais; 2) o desenvolvimento de extensa documentação científica baseada

Social não pode, naturalmente, desprezar os conceitos humanos de valor, pois a própria finalidade das organizações sociais é satisfazer as necessidades humanas, e nenhuma organização pode funcionar por muito tempo se as suas atividades produzem insatisfação geral. Mas o estudante deve procurar medir objetivamente os juízos de valor públicos, tomando os seus padrões das declarações oficiais de diretriz e observando o comportamento humano que possa servir de prova de conceitos gerais e públicos de valor. A "eficiência social" a que se referem Millspaugh e Hyneman (cf. Hyneman, *op. cit.*, pp. 66/7), assim como o "bom" afirmado pelo Dr. White, podem ser usados científicamente se se prestarem à observação e mensuração objetivas. É de duvidar, porém, que os cultores da Ciência Política concordam completamente sobre os valores que enunciam, e, por conseguinte, as conclusões tiradas de tais conceitos gerais de valor devem ser classificadas como opiniões.

(3) *Papers on the Science of Administration* (1937), organizado por Luther Gulick e L. Urwick, contém talvez a melhor coletânea de artigos representando uma tentativa de desenvolver um método científico e racional de estudo. Mas é quase em vão que se busca aí o enunciado de um "princípio" em termos precisos ou em termos de relação causal.

nestas análises, e 3) a incentivação do modo imaginativo de encarar os fenômenos sociais, e a publicação e divulgação de hipóteses de sorte que elas possam ser examinadas por outros à luz da experiência, agora e nos anos futuros". (4).

Esses enunciados sugerem um certo número de elementos essenciais, mas envolvem o reconhecimento claro de dois métodos básicos para o estudo científico. O enunciado n.º 2 requer o método empírico, pelo qual coletamos e descrevemos apariências de modo tal que, daí, possam decorrer conclusões ou leis gerais. O enunciado n.º 3 sugere o método racional ou dedutivo, com o qual procuramos determinar relações causais entre as apariências que observamos. Este último método envolve a adoção de definições, axiomas e proposições, que derivam de observações empíricas e que são capazes de servir como premissas ao raciocínio. As conclusões a que se chegar pelo método racional devem ser coerentes com as apariências colhidas; mas, sendo coerentes, tais conclusões, e as premissas delas derivadas, podem servir como bases para outras conclusões, além do alcance imediato da observação empírica. Os dois métodos não são processos independentes e alternativos de estudo científico; são fases de investigação, mutuamente dependentes, e uma não pode ser separada da outra sem prejudicar o valor de ambas. No entanto, é possível para os indivíduos, conforme seus temperamentos próprios ou as facilidades de que disponham, especializarem-se em uma ou noutra dessas fases.

É possível de discussão se se pode confiar no método racional até que os estudos empíricos estejam bem adiantados. Os cultores da Ciência Política que dão conselhos com respeito a campos e métodos de possível pesquisa, parecem acentuar a necessidade de estudo empírico. (5) Há perigo, no entanto, de que os estudos empíricos careçam de direção ou significação enquanto não forem capazes de ser interpretados à luz de proposições resultantes da concepção racional ou teórica. O

(4) Gulick e Urwick, *Papers on the Science of Administration*, p. 194.

(5) Cf. Oliver P. Field, *Research in Administrative Law*, (1937); L. D. Withe, *Research in Public Personnel Administration* (1939). Todas as publicações do Comitê de Administração Pública do "Social Science Research Council", são relatórios de estudos empíricos. Talvez essa orientação se justifique pela definição de "pesquisa"; veja-se porém W. F. Willoughby, "A Program for Research in Political Science", em *The American Political Science Review*, Vol. 27, pp. 1/23 (1933).

pitecantropus não foi descoberto senão depois que Darwin expôs sua teoria da evolução, e a descoberta provavelmente teria tido pouca significação antes dessa época. Os princípios de Economia originariamente deduzidos de observações relativamente superficiais, têm servido como guias a extensos estudos empíricos em anos recentes, mas, até agora, as principais conclusões derivadas da análise racional têm mudado muito pouco.

Sem depreciar a importância da pesquisa empírica, pode-se por conseguinte, justificar a adoção do ponto de vista de que o desenvolvimento precoce de uma teoria racional é indispensável ao avanço do método científico no estudo da Administração. Uma vez que o desenvolvimento de uma teoria racional é o objeto deste artigo, o problema de selecionar definições básicas, axiomas e proposições, torna-se fundamental. Por tal razão, as premissas enunciadas nas páginas seguintes são classificadas como "axiomas" e "proposições", embora pudessem ser denominadas, com maior propriedade, de "hipóteses", propostas de modo que possam ser testadas e examinadas à luz da experiência.

Administração é um tipo de atividade cooperativa; diz respeito à execução de tarefas que exigem esforços coletivos da parte de duas ou mais pessoas. Segue-se, portanto, que o primeiro termo a exigir definição é organização. (6).

"Organização" é definida no *Standard Dictionary* como "um número de indivíduos unidos sistematicamente para algum fim ou trabalho". James Mooney diz que ela "significa esforço humano unificado" (7); enquanto Chester I. Bernard define "organização formal" como "um sistema de atividades ou forças de duas ou mais pessoas, conscientemente coordenadas". (8) Dessas e de outras definições podemos concluir que os elementos primordiais de toda organização social são: 1) pessoas,

(6) A maioria dos compêndios e muitos tratados sobre o assunto começam por definir *administração*. No entanto, não achamos nenhuma definição que apresente uma demarcação clara entre administração e outros tipos de atividade cooperativa, e temos dúvida sobre se o conceito se presta à definição precisa. Uma vez que a administração é um tipo de organização, os elementos deste são também os daquela.

(7) Gulick e Urwick, *Papers on the Science of Administration*, pp. 91/2.

(8) Chester I. Barnard, *Functions of the Executive* (Harvard University Press, 1938), p. 73. A presença ou a ausência de um propósito comum é a base principal em que Bernard distingue entre organização formal e informal.

2) esforços combinados, e 3) um propósito comum ou uma tarefa comum a ser realizada. Por conseguinte, usando o termo "organização formal", de modo a excluir a cooperação subconsciente ou acidental, a seguinte definição pode ser enunciada:

Definição: Organização formal consiste em um número de pessoas que sistematicamente e conscientemente combinam seus esforços individuais para a realização de uma tarefa comum. (9).

Segue-se da definição acima que a eficácia de uma organização é medida pela extensão em que realiza o seu propósito. Em verdade, esse propósito não está sempre claro no espírito dos membros que para ele contribuem, e freqüentemente, os indivíduos cooperam por motivos diferentes e pessoais. No caso de uma organização administrativa, porém, a mensuração objetiva da eficácia só pode ser feita em termos das declarações legais ou oficiais dos fins a serem alcançados.

Mas, de modo a realizar durante um longo período as tarefas prescritas, deve uma organização sobreviver; e para sobreviver, deve evitar o consumo excessivo e desnecessário de energia humana e outros sacrifícios humanos. Todo indivíduo pertence a diversas organizações, cada uma das quais exige esforço ou algum sacrifício de sua parte. Até certo ponto, estas organizações devem entrar em concorrência para obter a contribuição do indivíduo. Podemos presumir, por conseguinte, que, quanto menor o esforço e sacrifício exigido pela organização para a execução de determinada tarefa sob determinadas circunstâncias, maior a segurança de que a organização sobreviverá e continuará a preencher as suas finalidades. (10).

O grau em que uma organização realiza a sua tarefa depende de três fatores primordiais; a saber,

(9) Algumas autoridades definem organização como a distribuição do pessoal para o cumprimento de um propósito. Cf. Gaus, White e Dimock, *The Frontiers of Public Administration* (1936), pp. 66/7, e L. D. White, *Introduction to the Study of Administration* (1939) p. 37. Conquanto a distribuição de pessoal seja essencial e o centro de atenção nos organogramas e planos de organização, a definição sugere antes preparação que ação. Nenhuma organização existe realmente senão na medida em que há atividade sincronizada.

(10) E' isto aparentemente o que o Sr. Gulick tem em mente quando diz que "na ciência da administração, seja pública ou privada, o critério fundamental de 'bom' é a 'eficiência'". Gulick e Urwick, *op. cit.*, p. 192. A idéia é básica em todos os escritos sobre Administração Pública — mesmo entre aqueles que objetam ao realce dado à "eficiência em operação". As dificuldades e desacordos surgem é na tentativa de determinar a importância relativa das diferentes espécies de sacrifício humano.

1) as realizações dos membros individuais, 2) o número de membros, e 3) a coordenação de esforços individuais. Os dois primeiros desses fatores dão força ou eficácia potencial à organização, porque representam a energia consumida por ela. O terceiro, com o qual este artigo diz respeito particularmente, é o fator que determina a eficiência da organização. (11).

Coordenação envolve diversos elementos essenciais, entre os quais 1) a ligação das realizações individuais à tarefa comum, 2) a eliminação de atividades individuais que se interfiram ou anulem uma a outra, 3) a execução de todas as atividades necessárias a que toda e qualquer realização individual contribua para o propósito comum, e 4) o ordenamento, no tempo e no espaço, das atividades individuais em tal correlação que o propósito comum seja realizado. (12).

James Mooney relaciona a coordenação como "o primeiro princípio de organização". (13). A propriedade desta designação torna-se evidente quando se avalia que todos os outros fenômenos que servem para promover a realização dos objetivos organizacionais operam através da coordenação. Portanto, o princípio de coordenação, que eu aqui enuncio em termos de relações causais, pode ser classificado como o primeiro axioma em uma teoria racional de Administração:

Axioma I: O grau em que uma dada organização se aproxima da realização completa de seus objetivos tende a variar (14) diretamente com a coordenação de esforços individuais dentro dessa organização.

(11) Estes fatores não podem ser isolados. Como a discussão posterior indicará, a coordenação é, em grande parte, uma consequência da eficiência individual, e a realização individual depende, também, de coordenação. Os fatores podem no entanto, ser considerados separadamente, no sentido em que preço, oferta e procura são considerados separadamente pelos economistas.

(12) O resultado da coordenação é a eficiência da organização. O resultado do potencial humano, realização individual e coordenação, é a eficácia da organização.

(13) Mooney define "princípio" como uma característica que é universal. Pela sua definição, coordenação é um princípio de organização porque é uma característica de todas as organizações. Tendo adotado essa definição, contenta-se ele em citar "princípios" sem explicá-los em termos de relação causal. O presente artigo baseia-se na proposição de que a coordenação, conquanto essencial a todas organizações, é uma variável que tende a produzir idênticas variações na eficácia de uma organização.

(14) Em todos axiomas e proposições, é usada a expressão "tende a variar" — ao invés da subjetiva "em igualdade de condições" — como concessão a fatores de possíveis tendências contrárias.

Enunciado o axioma básico, surge a necessidade de explicar os fenômenos que servem para promover ou prejudicar a coordenação. O exame dos materiais publicados neste campo, deixa a impressão que a maioria dos estudiosos da Administração concorda com Mooney, que coloca "o princípio de chefia e comando" seguindo-se em importância ao princípio de coordenação. Mooney, a título de ilustração do princípio, observa que, se dois homens combinam seus esforços para levantar e mover uma pedra pesada, um deve dar o sinal, como "ei ôoo", de modo que os dois homens possam levantá-la ao mesmo tempo. (15). Mas a ilustração pressupõe antes o início de uma nova operação do que o funcionamento contínuo de uma organização, e, por conseguinte, parece que Mooney não considerou um outro fator vital na coordenação administrativa.

Se, ao invés de dois homens movendo uma pedra, observa-se um *team* de amadores jogando tênis ou volibol, ou mesmo o pessoal de uma loja ou escritório em atividade, poder-se-á ficar impressionado pelo fato de que o trabalho ou o jôgo se mantém coordenado por longo espaço de tempo sem nenhuma evidência de chefia. Conquanto a chefia seja essencial e importante, ela não opera continuamente.

A coordenação, porém, é contínua em qualquer organização, exceto na mais ocasional. Esta continuidade de interação cooperativa só é possível quando cada membro de uma organização já aprendeu sua tarefa e certas relações vitais entre a sua própria atividade e a dos que o cercam. Em outras palavras, uma rotina de interações foi estabelecida; as posições relativas dos empregados, as tarefas individuais e a seqüência das operações são conhecidas por causa de uma série de decisões e experiências passadas. As partes da organização são coordenadas de forma muito semelhante àquela em que os movimentos musculares do corpo são coordenados quando se anda. Nenhum esforço consciente e contínuo é necessário; a organização adquiriu um *habito* de coordenação.

Definição: Rotina da organização é a parte de quaisquer atividades da organização que se tornou habitual pela repetição e que é seguida regularmente, sem diretrizes específicas

ou supervisão detalhada, por qualquer membro da organização.

Proposição I: A coordenação de atividades dentro de uma organização tende a variar diretamente com o grau em que as funções essenciais e intermitentes tenham se tornado parte da rotina da organização. (16).

O adjetivo "essenciais" é incluído na Proposição I, porque as atividades rotinadas nem sempre promovem coordenação. Todo indivíduo que tenha observado seu próprio comportamento sabe que, conquanto o hábito torne possível a coordenação, também pode servir para perturbá-la. Por alguma razão desconhecida, talvez uma situação inesperada, um atleta pode mover certos músculos inconscientemente. O movimento torna-se habitual e o atleta perde o controle efetivo, até que uma coordenação mais eficaz possa ser restabelecida. De maneira semelhante, uma organização pode se ajustar a certas irregularidade, dando em resultado a que uma nova seqüência de interação se torne rotina. (17). E os novos hábitos de uma organização, como os de um indivíduo, podem ser "bons" ou "maus", i.e., podem servir para promover ou prejudicar a consecução dos objetivos de uma organização.

III

A rotina organizada tem uma outra importante limitação, qual seja a de que é restrita a atividades

(16) Para muitas pessoas o termo "rotina" implica na ausência de iniciativa e imaginação individuais. No entanto, uma analogia talvez sirva para ilustrar a diferença. Um violista que devota toda a sua atenção a matérias de proficiência técnica (a rotina de tocar o seu instrumento) jamais se torna um grande artista; nem tampouco, porém, é possível para o músico dar atenção às fases criativas de sua arte até que tenha dominado os problemas técnicos de modo tão completo que não precise pensar nos detalhes dos movimentos de seu dedo ou braço. A rotina deve ser dominada antes que o violinista se torne um músico. Em uma organização, a atenção conciente é a atenção dos chefes, e a rotina foi estabelecida quando a organização prossegue sem a atenção conciente dos chefes. O "nível estagnado de mediocridade e rotina" de que fala P.W. Melton ("Administration in a Federal Government Bureau", na *The American Political Science Review*, Vol. 33, pp. 835, 840), surge aparentemente quando o dirigente devota a sua atenção a matérias que devem ser rotineiras e habituais; não porque as funções intermitentes tenham se tornado rotinas.

(17) L. Urwick, ao que parece, tem a mesma idéia em mente quando observa que "em organização há uma tendência à compensação, comparável à tendência encontrada no organismo humano". Gulick e Urwick, *op. cit.*, p. 84.

regulares e intermitentes. O indivíduo sabe que surgem situações em que não pode depender do hábito. Deve exercer um conciente esforço mental para coordenar suas ações no sentido do fim desejado. Do mesmo modo, a analogia se verifica na organização. A ação de caráter não-rotineiro, isto é, a ação em que não foi obtida coordenação através de repetição, deve ser precedida de consideração e decisão concientes. Decisão é necessária toda vez que uma organização é formada, toda vez que a interatividade rotineira é deliberadamente alterada e toda vez em que se exige ação para algo que não se tornou de caráter rotineiro. Conquanto êstes casos ocorram sómente em intervalos, a existência de métodos de elaboração de decisões para uma organização é essencial à coordenação de esforços.

Definição: Decisão é a consideração e conclusão concientes com respeito a um curso de ação. A decisão de um indivíduo pode sómente ser conhecida dele; mas a decisão de uma organização deve ser tornada conhecida de mais de uma pessoa e deve ser tomada por uma ou mais pessoas que sejam reconhecidas como tendo autoridade para falar pela organização.

Quando a ação é coordenada por meio de decisão, deve sê-lo porque a decisão é coerente consigo mesma, com a rotina existente (exceto quando se pretendam mudanças), e com outras decisões que afetem o mesmo grupo de interrelações. Coordenação de ação é uma função da coordenação de decisão.

Axioma II: A coordenação de atividades organizadas tende a variar com a coordenação de decisões pelas quais o curso de atividades foi determinado.

Aqui reside a virtude da chefia. O problema de coordenar atividades torna-se mais difícil à medida em que uma organização se torna maior e mais complexa. Mas, por outro lado, o número de pessoas que participam na elaboração de decisões pode ser muito menor que o número exigido para executar essas decisões. No exemplo de Mooney, acima citado, eram exigidos dois homens para levantar e mover a pedra, mas um podia decidir quando levantá-la. De fato, quando é preciso uma decisão simples, tal como fixar o momento exato de agir, pode um decidir por milhares.

A essência da chefia, como foi exemplificada por Mooney, é que a ação é coordenada por meio da concentração da função de decidir em uma ou poucas pessoas. (18). Pelo fato de que a execução pode ser coordenada mediante decisão, esta concentração da autoridade de decidir simplifica o problema de coordenar tanto a execução quanto a decisão. Temos, assim, uma base racional para o freqüentemente repetido "princípio de unidade de comando". (19).

Definição: Chefia, como um elemento de organização, é um sistema de coordenar a ação pela concentração, em um pequeno grupo de pessoas, da função de tomar decisões pela organização.

Como será ressaltado maisadiante, outros fatores têm influência sobre a coordenação de decisões, assim como sobre o grau em que execução coordenada decorre como resultado de decisão coordenada. No entanto, estes fatores não invalidam o Axioma II ou o axioma seguinte:

Axioma III: Em qualquer tipo particular de atividade organizada, a coordenação tende a variar inversamente com o número de pessoas diretamente participantes. (20).

O Axioma III é de especial importância com respeito à chefia, uma vez que os atos de decisão se prestam mais facilmente à concentração. Com esta aplicação em mente, podemos combinar o Axioma III com o Axioma II e obter a seguinte proposição:

Proposição II: A coordenação de atividade organizada tende a variar diretamente com o grau em que é concentrada a função de tomar decisões pela organização.

(18) O termo "chefia" é usado aqui num sentido limitado e impersonal. Tipos de chefia ou características pessoais de chefes não são considerados neste artigo.

(19) Gulick e Urwick, *op. cit.*, p. 9 Marshall Dimeck, *Modern Politics and Administration* (1937), p. 270. Para pontos de vista favoráveis a essa idéia, veja-se também L.D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (1939), p. 51; A.E. Buck, *The Reorganization of State Governments in the United States* (1938), pp. 17/9.

(20) O leitor deve lembrar-se que, embora, a coordenação promova eficiência, é ela sómente um por fatores que determinam a eficácia de uma organização. (Cf. nota 12, *supra*). Este axioma não conduz à conclusão de que diversas organizações pequenas e independentes sejam mais eficientes do que uma grande organização. Se a mesma tarefa tiver que ser realizada, a integração não aumenta o número de pessoas participantes.

E' preciso um cuidado especial para evitar uma possível interpretação errônea da Proposição II. Em primeiro lugar, devemos lembrar-nos de que concentrar o poder de decidir não é, necessariamente, o mesmo que concentrar a função. A super-concentração do poder pode resultar numa dispersão da função. Além disso, a falta de comunicação e conhecimento(fatores êsses discutidos a seguir, podem servir para anular uma tentativa de coordenação pela concentração da função de decidir.

IV

Ao considerar a relação entre decisão e execução, não devemos deixar passar despercebido o importante elemento de comunicação. Evidentemente, nenhuma decisão pode afetar a ação se essa decisão não for comunicada aos pontos em que se realiza a ação em causa. De maneira idêntica, as decisões não podem ser coordenadas com a atividade de rotina sem que se fornecam os meios de comunicação de pedidos de decisão, provenientes dos pontos onde foi observada a necessidade.

A importância da comunicação é um fator ao qual muitos propugnadores de integração e "unidade de comando" parecem ter dado atenção inadequada. Demasiado frequentemente suas argumentações sugerem que, se a autoridade de tomar decisões é apropriadamente concentrada, a comunicação virá por si mesma. Mas qualquer um que observar cuidadosamente um órgão administrativo em operação, mesmo por um curto período, ficará provavelmente impressionado com as dificuldades de comunicação. O trabalhador individual não sabe freqüentemente quais as questões que deve decidir por si mesmo, ou a quem deve pedir para decidir quando tal for necessário. Muitas vezes, a pessoa a que ele se dirige está demasiado ocupada para ajudá-lo, e perde-se tempo enquanto ele aguarda uma decisão. Tais casos tornam-se realmente sérios quando os supervisores de categoria intermediária não se atrevem a tomar decisões, ou quando as autoridades superiores insistem em controlar, pessoalmente, decisões em número excessivo para poderem ser tratadas rapidamente no tempo disponível. Acrescente-se a êsses, os casos onde as linhas se entrecruzam e os funcionários subordinados passam, em busca de decisões, por cima de seus superiores imediatos, e possivelmente por fora da organização

oficial, às sedes de partidos políticos, e teremos um quadro da desorganização em muitos de nossos órgãos governamentais.

O leitor talvez tenha notado que as "linhas de comunicação", aqui ressaltadas, parecem ser idênticas ao que é geralmente conhecido como "linhas de autoridade". De fato, as primeiras podem ser definidas como *linhas de autoridade em operação*; elas funcionam somente quando pode ser mantida comunicação entre pontos de decisão e pontos de ação. Autoridade legal ou "oficial" é inútil, ou pior do que inútil, quando a pessoa que possue autoridade não dispõe ou não acha próprio usar dos meios necessários para tomar e comunicar aos pontos de ação as decisões que lhe são exigidas ou que insiste em tomar pessoalmente.

A existência de linhas de comunicação entre pontos de decisão e pontos de ação depende de dois elementos importantes, a saber: a) liberação da interferência de outros canais de comunicação que possam monopolizar o tempo das pessoas que disponham de autoridade, e b) reconhecimento da existência de autoridade para tomar decisões.

a) O primeiro elemento pode ser descrito como a presteza em comunicar-se com a instância superior ou ponto de decisão. Já foi feito menção ao fato de que a decisão não pode servir para coordenar a ação se a pessoa que dispõe de autoridade não pode ser alcançada quando chamada a decidir. Uma congestionada sala de espera não conta, freqüentemente, senão parte da história sobre as dificuldades de alcançar o administrador em seu gabinete de trabalho; os subordinados que estão cientes da situação, adiarão, por dias, ações vitais, porque o superior está "evidentemente muito ocupado". Coordenação eficaz depende da habilidade dos subordinados em apelarem para os pontos de decisão quando necessário, e obter decisões que são comunicadas aos pontos de ação sem demora indevida. (21).

b) O segundo elemento acima mencionado, a saber, o reconhecimento da existência de autoridade, pode ser descrito como a presteza em comunicar-se com a instância inferior — os pontos de ação ou de decisão subordinada. Um superior não

(21) Nem todo apelo exige decisão imediata; mas um administrador deve ter tempo para tomar decisões imediatas, e reconhecer a seqüência em que devem ser decididas as questões, a informação a ser obtida e as pessoas a serem consultadas antes que seja baixada uma ordem.

pode tomar decisões que sirvam para coordenar ação, se a sua ordem ou comunicação não for reconhecida pelos subordinados. Tal situação surge frequentemente quando não foram estabelecidas linhas de autoridade, quando uma autoridade superior tem por norma dar ordens específicas sem considerar a importância de comunicar-se através das autoridades intermediárias, e quando uma pessoa, em um nível intermediário, é reconhecida como não estando em boas relações com seus superiores. (22).

Em grande parte, a manutenção de eficientes linhas de comunicação depende do estabelecimento de uma rotina. Se o empregado sabe a quem consultar quando em dúvida, se a autoridade intermediária sabe que espécies de questões lhe cabe decidir e quais as que deve levar à consideração de seu superior, e se o superior sabe igualmente quando não deve intrometer-se com seus subordinados, o sistema de comunicação, via de regra, opera eficientemente. Por outro lado, quando o superior não segue nenhum plano consistente, ou quando se recusa a delegar autoridade para decidir questões de minúcias ou técnicas, todo o sistema de comunicação pode se tornar embarrado e ineficiente.

O espaço não permite maiores considerações neste artigo sobre a natureza da comunicação administrativa, nem conclusões que a este respeito possam ser tiradas. Se a proposição seguinte for aceita como válida, novas conclusões poderão ser tiradas por quem continuar o estudo, e sistemas de organização poderão ser testados por essas conclusões. Basta afirmar aqui uma conclusão aparente, qual seja a de que atividade administrativa coordenada é mais provável quando o ponto de decisão é próximo, ou de fácil alcance para comunicação, do ponto de ação — contanto, naturalmente, que o primeiro seja suficientemente alto na hierarquia da organização para valer-se das

(22) Sob um sistema de "derrubada política", é freqüentemente necessário reter um funcionário de categoria intermediária, por algum tempo após a mudança de controle partidário, porque o seu conhecimento técnico é indispensável enquanto os novos empregados aprendem suas tarefas. Quando tal funcionário é flanqueado, por cima e por baixo, por membros do novo partido, ele usualmente não exerce nenhuma autoridade; e a prática de ladear o seu gabinete na comunicação departamental pode se tornar tão habitual a ponto de seus sucessores exercerem pouquíssima influência. A prática de superpor-se a linhas de autoridade (quebrando os canais competentes) é especialmente comum quando um atarefado diretor funciona sob um não tão atarefado conselho ou comissão permanente.

linhas de comunicação a todos os pontos de ação a serem governadas diretamente por esse meio. (23).

Proposição III: A coordenação de execução tende a variar diretamente com a coordenação de decisão, mas as alterações na primeira seguem as alterações na segunda em um grau que varia diretamente com a eficiência das linhas de comunicação entre os pontos de decisão e pontos de ação.

V

As Proposições II e III e os Axiomas II e III foram formulados como possíveis princípios de autoridade, ou, na terminologia altamente descriptiva usada por Mooney, princípios de "coordenação perpendicular". (24). Mas Mooney destaca que o "princípio de coordenação horizontal" é igualmente importante. Ele explica que este princípio opera antes pelo "serviço universal do conhecimento" do que através de autoridade e comando.

Fundamentalmente, a "coordenação horizontal" é pouco mais do que uma outra fase do "sistema de comunicação" a que já nos referimos. Ela assume características especiais, porque opera, principalmente, antes e não depois da decisão, e, também, porque chama a atenção sobre um outro fator de coordenação, isto é, o *conhecimento*.

A Proposição I indica que a rotina da organização é um fator primacial e contínuo na coordenação de atividade organizada. Desde que o processo de decisão opera intermitentemente, pode ele ordinariamente promover a coordenação de execução sómente quando as decisões são adaptadas ou coordenadas à rotina existente. De modo que uma decisão possa ser adaptada à rotina existente, é necessário que ela se baseie no conhecimento dessa rotina. Um funcionário bem distanciado dos pontos de decisão, só pode tomar decisões coerentes com as rotinas existentes, comunicando-se com os órgãos operantes, ou com outros órgãos que tenham ou possam obter a informação essencial.

Uma outra ilustração da importância de um serviço de conhecimento decorre do fato de que as

decisões administrativas afetam muitas atividades que estão muito além da reconhecida esfera de autoridade dos funcionários que tomam as decisões. Por exemplo, um diretor de rendas internas de um estado pode tomar uma decisão destinada a assegurar uma arrecadação mais eficaz de impostos sobre vendas mercantis. Na medida em que esta decisão afeta a administração do imposto de renda ou outros impostos, o diretor pode baixar ordens para promover a coordenação. Mas a resultante atividade dos agentes e empregados governamentais talvez tenha que ser coordenada com os métodos pelos quais se norteiam os negócios no estado, ou com os princípios constitucionais do nosso sistema de governo federal, os quais escapam ao controle do diretor de rendas. O conhecimento de certos métodos comerciais e de princípios constitucionais, torna-se, por conseguinte, fundamental para assegurar a coordenação administrativa.

Uma única decisão pode servir para governar as atividades internas de diversos departamentos de um sistema administrativo, e, por vezes, mesmo para governar a ação interna de diversas unidades de governo. Mas nenhuma decisão ou conjunto de decisões pode cobrir todas as atividades econômicas e sociais relacionadas. Ainda mais, se as decisões que afetam as operações internas de administração fossem tomadas em um nível administrativo suficientemente alto para cobrir todos os casos pertinentes, seria provável que as linhas de comunicação se atravassassem nos níveis superiores, e que a coordenação mais depressa fosse prejudicada do que aperfeiçoada pela tentativa de coordenar pelo controle, ao invés de pela adaptação.

Pelo fato de que a coordenação através do controle sómente é possível dentro de estreitos limites, segue-se que quase toda decisão é tomada com a idéia de alterar a ação dentro de limites definidos e estreitos e de coordenar esta ação com as atividades relacionadas, não governadas pela decisão. A limitada esfera de decisão pode ser chamada o fator "governado" ou "estratégico", cujo controle, dentro da esfera de coordenação com fatores não governados, pode produzir nova ação destinada a executar o propósito da decisão. (25) Um objetivo desta natureza, requer necessariamente

(23) Maior esclarecimento sobre a natureza e causas de formalismo, as vantagens dos vários sistemas de organização regional e as vantagens e desvantagens do tipo "comissão" de controle administrativo, são sómente alguns poucos dentre os problemas que podiam ser analisados na base da proposição resultante desta discussão das "linhas de comunicação".

(24) Gulick e Urwick, *op. cit.*, pp. 93/4.

(25) Cf. Chester I. Barnard, *Functions of the Executive*, Cap. 14, para mais definições e exemplos, de "fator estratégico".

mente que a decisão se baseie sobre o conhecimento dos fatores relacionados; de outro modo, não há segurança de que a decisão promoverá coordenação. Podemos concluir, portanto, que uma decisão promove a coordenação entre atividade "governada" e atividade "não-governada" sómente na medida em que a decisão se baseie sobre o conhecimento da atividade relacionada, "não governada". Do mesmo modo, a coordenação entre atividade que resulta de uma decisão e outras atividades dentro do mesmo órgão administrativo, sómente é assegurada se a decisão for baseada no conhecimento da rotina existente. Esta idéia pode ser expressa de outro modo, dizendo-se que uma coordenação eficaz requer, por um certo tempo pelo menos, que as decisões sejam governadas pela ação em um grau maior do que seja a ação governada por decisões. Pois sómente os "fatores estratégicos" podem ser governados por decisões, enquanto que estas, por sua vez, devem ser guiadas por todas as atividades relacionadas, se se quiser promover coordenação.

A relação causal entre conhecimento e coordenação é expressa na proposição seguinte :

Proposição IV : A coordenação entre atividade resultante de um conjunto de decisões e atividades relacionadas, não governadas diretamente por tais decisões, tende a variar diretamente com a extensão em que as decisões sejam baseadas no conhecimento das atividades relacionadas.

Mas as pessoas que tomam decisões não podem coletar e analisar informação essencial sem prejudicar as linhas de comunicação entre pontos de decisão e pontos de ação. Além disso, as decisões menos importantes devem ser tomadas nos pontos onde os registros à mão não fornecem informação adequada sobre outras unidades administrativas. Por conseguinte, torna-se necessário transmitir informação de um órgão a outro através de linhas de comunicação que não interfiram, indevidamente, com as linhas usadas para fins de comunicação de decisões. E torna-se necessário, também, que em qualquer grande organização administrativa certos órgãos sejam mantidos com a finalidade única de coletar, analisar e transmitir aos pontos de decisão as informações que forem úteis na coordenação de fatores estratégicos de atividade organizada, de um lado, com atividades relacionadas não governadas diretamente por decisões adminis-

trativas. Tal informação pode ser interpretada e transmitida aos pontos de decisão: quando exigidas, quando parecer que a própria informação leva a decisões, ou quando o conhecimento possa influenciar decisões tomadas imediatamente por requisição às respectivas autoridades em uma organização.

E' ainda importante que sejam providenciadas certas facilidades para um eficaz sistema de comunicação. A proposição seguinte exprime a relação entre conhecimento e coordenação, semelhante àquela expressa na Proposição III com respeito à chefia :

Proposição V : A extensão em que as decisões são baseadas no conhecimento de atividades relacionadas tende a variar diretamente com a eficiência das linhas de comunicação entre pontos de decisão e pontos nos quais os fatos são coletados e analizados.

As proposições relativas a "coordenação horizontal" e a importância do conhecimento como base de decisão, destacam uma fase de administração que merece atenção particular. Informação é a base de qualquer aperfeiçoamento na rotina da organização; é essencial para que as decisões que se adaptem às rotinas existentes; e é a chave do desenvolvimento de um eficiente sistema de comunicação dentro de uma organização. Os princípios pertinentes sugerem a importância de certos processos democráticos dentro da administração, tal como consulta aos funcionários inferiores encarregados de atividades que serão afetadas por uma decisão em vista, e o uso de conferências com as partes interessadas fora da administração, quando as decisões possam afetar direitos pessoais dos cidadãos.

Mas não é o propósito deste artigo aplicar as hipóteses que foram formuladas. Uns poucos "axiomas" e "proposições" foram apresentados na esperança de que serão examinados e testados à luz da experiência, de que as partes que forem achadas boas possam ser conservadas enquanto outras sejam modificadas ou abandonadas, e de que muitas outras hipóteses sejam acrescentadas. Finalmente, o autor espera que, pela extensão e aperfeiçoamento do presente processo de elaboração possa ser encontrado um sistema de doutrina para alicerçar e guiar os estudos empíricos necessários ao desenvolvimento do que possa ser chamado, sem reservas, uma Ciência da Administração.