

QUE É ORGANIZAÇÃO?

ANTÔNIO GUIMARÃES
Técnico de Administração

O título acima é um plágio. Plágio consciente. Há pouco mais de um ano, o Professor BENEDICTO SILVA publicou, nesta Revista, um artigo encimado pela mesma legenda: — “Que é organização?”. Nesse artigo, iniciou o autor ressaltando, em quatro citações — JACQUES BRANGER, HEINRICH MARIA TIEDE, ILYA EHRENBURG e MIHAIL MANOILESCO — a importância da organização no mundo moderno. E, em seguida, como “cabeça de ponte” para penetrar na matéria, lança novamente a pergunta:

— “Organização? Que é organização?”.

Após alguns comentários sobre o significado terrivelmente flutuante da expressão, diz que a pergunta “pode ser e tem sido respondida de muitas maneiras diferentes, não raro contraditórias”. De fato. E o autor o comprova com fundamentação de substância, embora de forma pitoresca: — figura em “debate”, cujos personagens são célebres autores — por exemplo FAYOL e MOONEY — e avançados estudiosos brasileiros de administração e organização — entre os quais o próprio autor do artigo. Nesse “debate” de especialistas já famosos ou, ainda não famosos, aparecem trechos de seus escritos, nos quais definem *Organização*, ressaltando o Professor BENEDICTO SILVA, com muita perícia, pelo confronto e pela justaposição, os pontos em que há concordância e os pontos em que as divergências se extremam. Ao fim, depois de apresentadas muitas opiniões valiosas, o autor do artigo, na sua “qualidade de Mestre de Cerimônias”, encerra a “sessão” com verdadeiro convite àqueles que se interessam especialmente pela matéria:

“BENEDICTO SILVA — Embora não tenhamos chegado a um resultado definitivo sobre as acepções do termo *Organização*, o nosso debate foi particularmente frutífero. Serviu para demonstrar que o termo carece de fixidez, clareza e unidade nos seus múltiplos sentidos e, conseqüente-

mente, que urge “organizar” idéias em torno da pergunta inicial: — Que é organização? O debate continua em aberto”.

Senhor Mestre de Cerimônias (principalmente mestre), aceito o seu convite, embora não me tenha sido especialmente endereçado.

*

* *

E' bom ressaltar logo que a palavra *órgão* (e outras da mesma família) nem sempre é usada em justo sentido. Ao contrário, às vezes aparece imprópriamente empregada. Os bons dicionários — AULETE e MORAIS, por exemplo — reconhecem-lhe apenas as seguintes acepções:

a) em mecânica: “cada uma das partes de um aparelho destinadas a exercer função especial; instrumento”;

b) em medicina: “parte de um organismo, ou corpo vivo, que exerce uma função especial”;

c) “pessoa, periódico ou cousa” (por exemplo, um jornal) “de que nos servimos para tornar conhecida a nossa vontade ou idéia”.

E *órgão*, como termo de mecânica, significando às vezes instrumento, genericamente, noutros casos, é o nome de certos instrumentos:

a) *órgão* — instrumento de música;

b) *órgão* — sifão curvo pneumático pelo qual se vasa o vinho de uma pipa para outra.

Assim, de um ponto de vista rigorosamente etimológico, as palavras *órgão*, *organização*, *organizar* não são consideradas pelos filólogos da língua como termos próprios das ciências sociais, nem como sinônima (a segunda) de arrumação ou elaboração, ou (a terceira) de arrumar, preparar, elaborar.

Organização, por *preparação*, *elaboração*, *arrumação*; e *organizar*, por *preparar*, *elaborar*, *arru-*

mar, são empregos nos quais, evidentemente, se verifica uma trasladação de sentido. De tais casos neste artigo não se cuidará, pois é matéria para interessar estudiosos de semasiologia. *Órgão*, *organização*, *organizar*, como termos usados nas ciências sociais, conservam, embora noutra plano de especulações, o primitivo sentido da mecânica. São palavras tomadas por empréstimo.

E' sabida a origem grega da palavra *órgão*, que passou para as línguas modernas através da palavra latina "organum". Usada nestas línguas modernas, primeiramente, como termo de mecânica, já no século XVII é comumente empregada no linguajar dos filósofos (por exemplo, FRANCIS BACON usou-a no título de uma de suas obras: "Novum organum"). Nos fins do século XVIII e princípios do século XIX, quando a idéia de *organismo biológico* (isto é, conjunto de *órgãos*, com funções próprias, e todos relacionados harmoniosamente) se introduziu definitivamente no campo das ciências naturais, o termo *órgão*, juntamente com os outros de sua família lingüística, passou a ter mais emprêgo nos vários ramos da atividade especulativa, principalmente na biologia para afinal consagrar-se como expressão comum, habitual, necessária, das ciências sociais (principalmente a sociologia e a filosofia do direito) quando surgiu a chamada escola orgânica, ou neopanteísta, de HEGELL e SCHELLING (primeira metade do século XIX). Contudo, aquêle sentido originário do termo de mecânica — "cada uma das partes de um aparelho, destinadas a exercer função especial" — não desapareceu nas ciências sociais. Subjacente embora tal sentido, mantém-se viva a idéia essencial de partes de um todo, relacionadas entre si, cada uma com atividades próprias.

*

* *

No campo da ciência administrativa, a palavra *organização* é usada por muitos autores num sentido unilateral, numa acepção positiva de *boa organização*, de *organização racional*. Por exemplo: "Organização é o processo de combinar de tal modo o trabalho que indivíduos ou grupos hajam de executar, com as faculdades físicas e intelectuais necessárias à sua execução, que as atribuições assim formadas ofereçam os melhores canais para

a aplicação eficiente, sistemática, positiva e coordenada do esforço disponível" (1).

Mas a palavra admite sentido mais lato. Organização não significa apenas *organização racional*, *boa organização*. Os homens tendem naturalmente a associar-se, sempre que reconhecem, embora intuitivamente, que só com esforço combinado conseguirão alcançar determinado objetivo. "Organização é a forma de toda associação humana para a consecução de um certo objetivo comum" (2). Assim, pode-se desde logo distinguir duas acepções fundamentais para a palavra organização:

a) organização é um *fato natural*, decorrente do impulso humano de associação e de certas exigências e condições existentes na vida em sociedade; neste sentido, pode significar não somente *boa organização*, mas até *má organização*;

b) organização pode ser entendida numa acepção técnica especial, usando-se a palavra como sinônimo de *boa organização*, *organização racional*; neste sentido, organização é uma resultante da elaboração teórica e da ação pragmática desenvolvidas por estudiosos e pelos homens de indústria, para conseguir eficiência no trabalho, maior rendimento das atividades produtivas.

Dentro dêste último sentido restrito, a organização pode ser vista de três ângulos diferentes. De fato, sempre que se vai realizar um trabalho qualquer mais ou menos complexo e volumoso, é necessário, a fim de que se consiga um certo grau de eficiência, preparar uma instrumentalidade adequada à execução dêle. Eis aí o trabalho organizador e uma primeira acepção técnica da palavra organização:

organização = trabalho organizador.

Mas a instrumentalidade adequada à execução eficiente de um trabalho dado, isto é, a instrumentalidade que se obtém mediante o trabalho organizador, é também chamada, habitualmente, *organização*. Portanto, num outro sentido, técnico,

(1) OLIVER SHELDON, *The Philosophy of Management*, Londres, 1923, pág. 32, trecho traduzido no artigo "Que é organização?", do Professor BENEDICTO SILVA.

(2) JAMES D. MOONEY e ALAN C. REILEY, *The Principles of Organization*, New York e Londres, 1939, pág. 1.

organização = resultado do trabalho organizador.

Por outro lado, o trabalho organizador, para produzir uma instrumentalidade realmente adequada, desenvolve-se, ou deve desenvolver-se, de acordo com certos princípios e com certas regras práticas, estas e aqueles identificados e estabelecidos através do estudo e da experiência. Esse corpo de normas, as quais norteiam o trabalho organizador, constitui a técnica de organização. Eis, finalmente, a outra acepção técnica da palavra organização :

organização = técnica de organização.

Note-se que não são exclusivas essas três acepções. Nem exclusivas nem contraditórias. Algumas confusões decorrem do fato de geralmente usar-se a palavra *organização*, sem precedê-la de um termo restritivo, quando se quer fazer referência a qualquer desses três aspectos de uma mesma noção. Assim, diz-se apenas

- *organização*, em vez de *trabalho de organização*;
- *organização*, em vez de *resultado do trabalho organizador*;
- *organização*, em vez de conjunto de normas que norteiam o trabalho de organização, isto é, em vez de *técnica de organização*.

Quando se expuseram acima esses três sentidos, incluiu-se a expressão *instrumentalidade adequada à execução eficiente de um trabalho dado* como elemento componente do conceito da palavra *organização*; e se esta palavra apresenta três acepções, é porque se consideraram três circunstâncias em que se pode apresentar a instrumentalidade referida :

- 1.^a circunstância : — o trabalho desenvolvido para prepará-la;
- 2.^a circunstância : — o conjunto de normas a que se deve obedecer para prepará-la;
- 3.^a circunstância : — a instrumentalidade em si, já preparada, em condições de entrar em operação para executar eficientemente o trabalho dado.

Ora, falta apenas desdobrar essa instrumentalidade em seus elementos componentes para que se tenha uma noção precisa do objeto da técnica de organização e do trabalho organizador, bem

como da natureza do resultado do trabalho organizador. São essenciais, à execução de um trabalho qualquer, certos elementos substanciais, concretos : — o pessoal, o material (em sentido amplo, que inclui equipamento, máquinas, ferramentas, etc.) e as instalações, ou seja, o ambiente em que o pessoal opera sobre o material, para executar um trabalho dado. Além dos elementos materiais concretos, há certos elementos, subjacentes ou abstratos, que constituem partes de uma instrumentalidade apta a funcionar. As unidades elementares de trabalho, por exemplo. E, note-se bem, uma unidade elementar de trabalho, embora, às vezes, na prática, se confunda com uma pessoa, é, na verdade, mais que uma pessoa. É uma pessoa *com determinadas atribuições*. Nalguns casos, pode ser constituída até por duas pessoas, não obstante o adjetivo *elementar*, pois este não se refere a partes distintas umas das outras em virtude de seus atributos intrínsecos, mas a um conjunto de partes associadas que, como fontes de produção, não podem ser separadas. De um modo geral, a unidade elementar de trabalho é o próprio homem, desde que investido de certas atribuições. Mas pode ser ainda um homem e a máquina que ele manipula, um homem e o animal que o auxilia, ou dois homens que executam, auxiliando-se, uma única operação. Por exemplo, um arado, o boi que o puxa e o homem que dirige o boi constituem uma unidade elementar de trabalho pois, para fins de produção, não podem ser separados. Da mesma forma, constituem uma só unidade elementar de trabalho dois homens, um dos quais segura a talhadeira em posição vertical para que outro a percute com a marreta. As unidades elementares de uma empresa não atuam isoladamente, independentemente umas das outras. Ao contrário, geralmente são complementares as tarefas. Portanto, a seqüência das operações e as relações de trabalho são também elementos constitutivos da instrumentalidade necessária à execução eficiente de um trabalho dado. Além das relações de trabalho, às quais alguns autores chamam relações horizontais, devem existir relações de autoridade — pelos mesmos autores chamadas relações verticais — as quais são de direção (comando, controle), se encaradas do ponto de vista do chefe, ou de subordinação, quando vistas do ponto de vista do subordinado. À seqüência de operações e ao conjunto de relações de trabalho, ou relações horizontais, se chama habitualmente *fluxo*

do trabalho, ou processo produtivo. Ao conjunto de relações verticais, de autoridade, dá-se o nome de *estrutura de autoridade* ou, segundo certos autores, *estrutura de controle*. Assim também, uma vez caracterizado o trabalho das unidades elementares e estabelecidas as relações horizontais entre elas, há que grupá-las, segundo certas características de homogeneidade que apresentem, uma vez que o grupamento é necessário por várias razões, principalmente para que se possa estabelecer a estrutura de autoridade e em virtude de praticamente o exigirem os âmbitos espaciais em que tenham de operar tais unidades elementares. Por outro lado, há que estabelecer uma série de normas de acordo com as quais se deve realizar o trabalho, assim como, em certos casos, o método, ou os métodos, que cada trabalhador deve usualmente observar para conseguir uma produção mais eficiente. Finalmente, em qualquer empresa cujo trabalho se apresente com certo volume e complexidade, em que não seja possível a um só dirigente manter contato direto com todas as unidades de produção; numa empresa em que, face a esta complexidade de operações, os contatos entre as várias unidades de trabalho, elementares ou compostas, nem sempre sejam simples; é necessário estabelecer um conjunto de elementos de ligação complementares do fluxo de trabalho e da estrutura de autoridade, ao qual se dá o nome *sistema*. O sistema — diz KIMBALL — “compreende as fórmulas impressas e os documentos escritos por meio dos quais se ditam todas as ordens e instruções e se obtêm todos os dados referentes aos resultados conseguidos. Inclui todos os informes relativos à gerência, os provenientes dos comitês administrativos e dos outros órgãos coordenadores. O planejamento do sistema de uma empresa compreende não somente a preparação de adequados modelos e fórmulas, mas também o estabelecimento do modo por que eles devem ser usados, de tal maneira que cada departamento da empresa receba efetivamente as informações necessárias, e só as necessárias” (3).

Resumindo: a instrumentalidade necessária à execução eficiente de um trabalho dado compreende, geralmente, certos elementos concretos — instalações, pessoal, material; e certos elementos abstratos, ou subjacentes — as unidades de

trabalho, o fluxo do trabalho (ou relacionamento das tarefas das unidades de trabalho), o grupamento dessas unidades, a estrutura de autoridade, o sistema (conjunto de elementos que constitui o mecanismo através do qual se efetivam as relações de trabalho e de autoridade, e de normas e métodos de trabalho).

Entretanto, nem sempre a palavra *organização* é referida pelos autores a um campo tão vasto. Muitos — provavelmente a maioria deles — usam a palavra *organização* para abranger tão somente os elementos abstratos. Para esses autores, *organização* diz respeito, portanto, às unidades elementares de trabalho, ao fluxo do trabalho, à estrutura de autoridade, ao grupamento das unidades elementares, ao sistema. Outros, porém, incluem, por exemplo, no sentido da palavra *organização*, a constituição da equipe humana que vai ocupar as várias posições. Este é o caso de FAYOL. Aquêlo o de ANDERSON que, para deixar bem claro o sentido “preparatório” de *organização*, isto é, para deixar bem claro que ela precede ao funcionamento e mesmo à constituição da empresa com seus elementos concretos, usa a expressão *organização no papel* (“the on paper organization”), bem como a expressão *plano de organização* (4). E, na verdade, a administração de pessoal (inclusive o recrutamento e a seleção), a administração do material, a arquitetura funcional, constituem, em nossos dias, técnicas inteiramente diferenciadas, cada qual com seus especialistas, que não são considerados habitualmente organizadores.

De qualquer forma, porém, fica bem claro que a palavra *organização* (quer entendida como técnica de organização, quer como trabalho organizador, quer como resultado deste) pode ter, e tem habitualmente, um sentido lato e vários sentidos restritos, um destes mais corrente. No sentido lato, refere-se a todos os elementos — concretos ou subjacentes — da empresa. Em qualquer sentido restrito, é pertinente a certos elementos: — ou a todos os elementos abstratos, subjacentes, ou a alguns deles. São comuns expressões como *organização estrutural* (caso em que a palavra organização se refere apenas a um dos elementos abstratos, isto é, à estrutura de autoridade); *organização do controle* (aí a referência é a estrutura

(3) KIMBALL e KIMBALL, *Principles of Industrial Organization*, New York e Londres, 1939, pág. 147.

(4) ANDERSON e SCHWENNING, *The Science of Production Organization*, New York e Londres, 1938, pág. 14.

ORGANIZAÇÃO

FATO NATURAL decorrente da tendência dos homens para associarem-se, a fim de atender às exigências da vida em sociedade.

RESULTADO DA ELABORAÇÃO TEÓRICA E DA ELABORAÇÃO PRÁTICA, isto é, em sentido técnico especial.

TÉCNICA DE ORGANIZAÇÃO:—

Organização é um conjunto de normas básicas (princípios) e regras práticas às quais deve obedecer o trabalho desenvolvido para preparar uma instrumentalidade adequada à execução eficiente de um trabalho dado.

TRABALHO ORGANIZADOR:— Organização é a preparação de uma instrumentalidade adequada à execução de um trabalho dado.

RESULTADO DO TRABALHO ORGANIZADOR:— Organização é a instrumentalidade adequada à execução eficiente de um trabalho dado, entendendo-se por instrumentalidade:

ELEMENTOS CONCRETOS

Pessoal

Material

Instalações

ELEMENTOS ABSTRATOS OU SUBJACENTES

Unidades de trabalho

Fluxo do trabalho

Grupamento

Estrutura de autoridade

Sistema

Organização, em seu sentido técnico restrito, mais habitualmente usado pelos autores

ORGANIZAÇÃO em seu sentido técnico mais lato

de autoridade e aos elementos do sistema através dos quais a autoridade se efetiva); etc.

As principais divergências entre os autores no definir *organização* provêm, geralmente, de que as definições propostas não têm em vista senão alguns dos elementos da empresa, isto é, são definições formuladas em função de certas partes dessa instrumentalidade necessária à execução de um trabalho dado.

Feita essa análise mais ou menos minuciosa do sentido da palavra *organização*, parece perfeitamente razoável que se tente agora uma síntese, uma combinação de todas essas formas de considerar a questão. Essa tentativa de síntese é constituída pelo gráfico seguinte (5):

Um último caso de aparente divergência entre os autores é o fato de que, às vezes, além de referir a palavra *organização* a certos elementos da empresa, usam-na relacionada, também, com de-

(5) NAPOLEÃO: "On comprend mieux un croquis que le plus long discours", cit. HESIO FERNANDES PINHEIRO, *Organização e Reorganização de Serviços*, Rio, 1943, página 135.

terminadas empresas ou ramos de atividade. Expressões habituais: — organização de escritórios, organização industrial, organização administrativa, organização de bibliotecas. Ora, identificados certos princípios gerais de organização, ou certas regras práticas, aqueles e estas têm uma determinada maneira específica de refletir-se sobre tais ou quais empreendimentos humanos. O conjunto das normas de organização habitualmente aplicadas ou aplicáveis quando se organiza uma biblioteca (e aí se têm princípios de organização considerados em seu aspecto teleológico e referidos a certo campo de ação), constitui o que habitualmente se chama *organização de bibliotecas*. Esta expressão, porém, longe de se contrapor ao vocábulo *organização*, neste se inclui. O que se verifica é, simplesmente, um processo de seleção das regras e procedimentos organizacionais aplicáveis a certo setor. Este processo tem sua origem principalmente na razão muito pragmática de que não é necessário a um organizador de bibliotecas conhecer técnica de organização, mas tão somente procedimentos já estandardizados relativos à organização de bibliotecas, os quais, com pequenas adaptações, são sempre aplicáveis a qualquer caso.