

Ensaio de análise do Estado Moderno

BENEDICTO SILVA

III

Modernamente... "se desenvolveram nos domínios do governo, com efeitos diretos na esfera industrial, certas condições que encarecem enfaticamente a importância dos princípios de organização".

MOONEY & REILEY

"A vida econômica de nossa época é cada vez mais dominada por um imperativo: o da eficiência".

URBANO C. BERQUÓ

"Arrebatem-nos todas as nossas fábricas, nosso comércio, nossos meios de transporte, nosso dinheiro: deixem-me somente a nossa organização e, em quatro anos, estarei restabelecido".

CARNEGIE

Na edição de dezembro de 1938, esta Revista publicou a primeira parte de um desprezioso trabalho meu, intitulado *Ensaio de análise do Estado Moderno*.

Ocorrido quasi um ano antes de irromper na Europa a segunda Guerra Mundial, que já conta mais de quatro de duração, aquele corriqueiro episódio literário está hoje sepulto nas trevas tranqüilas do *Oblivium*, sob uma camada imensa de acontecimentos mais importantes e mais recentes, nem por isso menos esquecidos. Seja-me permitido, pois, avivar a memória dos leitores sobre o referido ensaio, que é meu intento completá-lo desta feita.

O primeiro capítulo continha a declaração introdutória de que o trabalho, dividido em três partes, seria dedicado principalmente ao estudo comparativo do poder político — não entre dois períodos cronológicos rigorosamente delimitados, nem entre duas formas vigentes de Estado nacional, mas entre duas realidades históricas, que então, à míngua de melhores expressões, chamámos *Estado Antigo* e *Estado Moderno*.

À guisa de plano e justificação, dizia ainda, nos parágrafos iniciais: "Nesta primeira parte do trabalho, tentarei expor até que ponto e como se contrastam, em matéria de exercício e uso do poder público, os Estados Antigo e Moderno. A segunda parte será uma tentativa de identificação de algumas das causas que estão forjando o Estado arqui-empresendedor de nossos dias. O papel da organização no Estado Moderno — será o objeto da parte final".

Conforme anunciado, a Revista de janeiro de 1939 publicou a segunda parte do trabalho. A terceira, porém, até hoje não apareceu. Por quê? O ensaio foi meditado e escrito em Washington, durante as primeiras e belas nevascas do inverno de 1938 e de lá enviado à nossa querida *Revista do Serviço Público*. Chegaram e foram publicadas a primeira e a segunda partes; a terceira perdeu-se alhures.

Em Washington, eu era obrigado a datilografar os meus escritos, o que fazia incientemente, o dedo perplexo sobre o teclado da máquina, cata aqui, cata acolá! Já se vê que, para simplificar o meu ingente trabalho de *batilografia* e livrar-me da complicação adicional do papel carbono, nem sempre deixava cópias. Foi o que aconteceu relativamente à parte final do *Ensaio de análise do Estado Moderno*. Eis o motivo por que a sua publicação parou no segundo capítulo.

Sempre estive nas cogitações do autor recompor a parte extraviada. A propósito, vamos referir a história da reconstituição de um original. Sabe-se que a memória de Camilo Castelo Branco era prodigiosa: fiel, pronta, ilimitada. Certa vez, enviara êle ao editor os originais de uma novela. Na mesma semana um incêndio destruiu a sede da casa editora. O manuscrito do romancista foi considerado perdido. Instalado em nova sede, o editor comunicou o fato a Camilo e pediu cópia do trabalho. E' evidente que o autor do *Amor de Perdição* não dispunha de nenhuma

cópia, o original fôra escrito de próprio punho. Respondeu ao editor que cópia não tinha, mas que ia reescrever a novela, o que efetivamente fez. O editor recebeu o segundo original e publicou a obra. Tempos depois, descobriu intacto, numa ruma de papéis salvos do incêndio, o primitivo manuscrito. Teve então a natural curiosidade de confrontar a obra impressa com aquele original, afim de apreciar as possíveis alterações e, sobretudo, provar a fidelidade da famosa memória do escritor. Qual não foi o seu assombro ao verificar que entre o primeiro original, dado por perdido, e o segundo, reconstituído de memória, não havia a diferença de uma vírgula!

Ainda que eu tivesse tentado reconstituir o terceiro capítulo dêste ensaio imediatamente depois de seu extravio, é certo que não teria conseguido repetir a proeza mnemônica de Camilo. Hoje, então, decorridos precisamente cinco anos, é-me de todo impossível sequer mobilizar e utilizar os mesmos conceitos e idéias que constituíam a sua urdidura lógica. As crenças que então professava terão sido, certamente, delidas umas, alteradas outras, retificadas, ampliadas; muitas das informações igualmente utilizadas na ocasião, ou foram esquecidas ou adquiriram novo sentido à luz de leituras e observações posteriores. A própria fluência jornalística e bemaventurada, com que eu disqueteava sobre *organização*, hoje está grandemente estancada pela depuração e estratificação de conceitos que, à força de cultivados, lidos, meditados, repetidos, confrontados, acabaram por adquirir um sentido mais rígido e específico que, evidentemente, não se ajusta bem ao clima intelectual em que me encontrava quando elaborei o trabalho.

Tais circunstâncias poderiam contraindicar, por ineficaz, qualquer tentativa de reconstituição da terceira parte do ensaio, assim dupla e irremediavelmente perdida — no plano físico e no plano psíquico. Seria como que a exumação frustrada de um trabalho intelectual cujas linhas mestras se dissolveram e do qual hoje restam apenas o rótulo e a intenção. Mas... quem escreve para o público incorre no maior dos erros quando contraria a vontade expressa dos leitores, ainda que manifestada por um só. A direção da Revista já me havia solicitado, repetidas vezes, a reconstituição dêste capítulo. Sempre que lia ou ouvia referências ao ensaio, eu próprio sentia certo *mal-estar autoral* e reafirmava mentalmente

o desígnio de completá-lo. Contudo, até agora não tinha feito nenhuma tentativa de materializar êsse propósito. Quando, porém, há poucos dias, um leitor me intimou — intimou é o verbo — nessa qualidade de leitor, a publicar a parte faltante, compreendi que estava em frente de um dever líquido, imposto pela ética autoral. Não ficava bem furtar-me ao seu cumprimento só porque êste envolvia certas dificuldades.

Além disso, um ensaio que, aparecido há cinco anos, ainda agora é lembrado por um leitor, cujo interesse se manifesta de maneira suficientemente ativa para fazê-lo procurar o autor e cobrar a parte prometida e não publicada, certamente nasceu sob a proteção dos *Bons Augúrios*. Pode, assim, afrontar mais uma vez os azares da publicidade e da crítica, afim de adquirir a integridade de forma e de fundo que, inicialmente, lhe fôra designada.

Cumpre-me, pois, reunir aqui, para formar a terceira parte do ensaio, algumas idéias sobre o papel da organização no Estado Moderno. E' provável que a maioria dessas idéias haja sido incorporada à minha experiência depois de 1938. Ser-me-ia impossível abstrair delas e operar apenas com o material de que dispunha até então. Isso impede, sem dúvida, a reconstituição — mesmo aproximada — da parte perdida. Seja como for, aqui estamos para fazer a tentativa.

De acôrdo com a nossa interpretação, constante da segunda parte do trabalho (1), o homem contemporâneo sente-se na posição de *nouveau riche*, isto é, atordoado, confuso, canhestro, psicologicamente incapaz de se adaptar às novas condições de existência, advindas tão súbitamente com a Idade da Energia. E' que, seja mediante a aplicação de teorias confirmadas, leis naturais já conhecidas, métodos científicos acessíveis, seja mediante a utilização de máquinas, aparelhos, instrumentos de precisão, compostos químicos, combinadamente com as inúmeras técnicas e habilidades profissionais trazidas e apuradas pelo advento da Idade da Energia, o homem está virtualmente habilitado a satisfazer quasi todas as necessidades, desejos e fantasias de que é suscetível.

Pela primeira vez na história do mundo, a sociedade humana está literalmente transbordando

(1) "Revista do Serviço Público", *Ensaio de análise do Estado Moderno*, janeiro de 1939, pgs. 16-25.

do de *nouveaux riches* — mas a riqueza é tão grande e foi adquirida tão rápida e inesperadamente, que o homem ainda não conseguiu livrar-se da fase da perplexidade. A grande maioria das massas humanas permanece não somente ignorante dos tesouros inesgotáveis que jazem à sua disposição no progresso tecnológico, e que ela poderia utilizar e usufruir pacificamente, sem necessidade de promover motim ou desordem social, como também parece incapaz de apreender as novas realidades, assemelhando-se a um indivíduo analfabeto e extremamente rude que, enriquecido de repente e por acaso, nem sequer soubesse distinguir entre duas cédulas de valores diferentes.

De acôrdo ainda com a nossa interpretação da *desharmonia cultural* que deu causa ao advento do Estado Moderno, afirmamos que a observação realística dos paradoxos monstruosos do mundo de nosso tempo evidencia que o “maladjustment” existente “não só adia mas também torna penosa e mesmo trágica a compatibilização do progresso científico e tecnológico, de um lado, com o progresso social, de outro. Cumpre reconhecer que, apesar de suas maravilhas, o progresso tecnológico se apresenta, nas condições atuais, como uma espécie de *embarras de riqueza*, antes complicando a vida do homem e inflacionando as causas de fricção social do que tornando melhor e mais agradável o mundo em que vivemos.

Daí o imperativo da *organização*. Já na segunda parte do trabalho havíamos antecipado que, para atenuar, corrigir e canalizar no bom sentido as conseqüências profundas, as repercussões econômicas e os ecos sociais dos agentes de liberação de energia que o homem vai captando em maré montante, é necessário que, a certa altura do progresso tecnológico, intervenha um poder disciplinador providencial — a *organização*.

“Conquistar a natureza, arrebatá-la os segredos, é servir-se dela em benefício da humanidade” — escreveu luminosamente Claude Bernard. Entretanto, para que se realize a soberba fórmula do imortal autor de *Introduction à l'étude de la Médecine expérimentale*, é indispensável que, na luta incessante entre o interesse coletivo e o interesse individual, o primeiro sobrepuje efetivamente o segundo. A agência mais indicada, de que a sociedade dispõe, tanto para policiar o interesse individual, egoístico por definição,

como para promover o coletivo, defendê-lo contra a astúcia, a força, o talento e a ciência dos indivíduos, assegurar-lhe um quinhão justo no uso e gozo do progresso tecnológico, é o Governo — instrumento de formulação e execução da vontade do Estado.

Com efeito, quando soa a hora em que o aproveitamento racional e equilibrado do progresso tecnológico exige reajustamentos e grita por organização, em nome do bem coletivo, que poder idôneo existe para vir em socorro do agregado humano e coordenar, pela organização, os fatores sublevados? A indagação de tamanha importância, respondíamos, então, que esse poder é o Estado e que ao Estado cumpre atender ao chamamento das circunstâncias.

Eis-nos, pois, em face da tarefa extremamente difícil de comentar e definir o papel da *organização* no Estado Moderno.

CONCEITO DE ORGANIZAÇÃO

Organização é imanente na vida social — como princípio e como fato.

Embora assim velha como a própria sociedade, — conforme afirmam *ad introito* e demonstram cabalmente James Mooney e Alan Reiley na sua obra *Principles of Organization* — só recentemente a organização atingiu a idade de ouro. Mas fê-lo de maneira brilhante, completa, universal e espetacular. Foi estilizada e lançada por Taylor, nos Estados Unidos, e por Fayol, na França, quasi simultaneamente. A partir de então, tem atraído os favores da inteligência e do capital em todo o mundo civilizado. Seu reinado, que já conta cerca de quarenta anos, longe de sofrer qualquer abalo, está em plena fase de irradiação e consolidação. De fato, a organização passou a ser uma espécie de mania lúcida da velha e torturada humanidade. Para os contemporâneos, a organização, talvez mais do que a fé, move montanhas. Os homens inteligentes acreditam na sua fecundidade; as pesosas sensatas reconhecem a sua utilidade; todos lhe recebem os benefícios.

Dentre as capacidades profissionais modernas, um valor altíssimo acaba de emergir — a capacidade organizadora, que é, como disse o economista romão, *uma virtude nova dos povos*. Essa capacidade, a que o homem recorre para estabelecer a ordem nas relações e implantar o

método nas atividades, "tomou o lugar outrora ocupado pelas qualidades guerreiras e a pertinácia no trabalho" (2). Eis porque a organização é um *bezerro de ouro* de nova espécie, diante do qual se prostram reverentes, mas sobretudo ávidos de rendimento, o trabalho e o capital, o governo e os governados, o individualismo e o comunismo, a indústria e o comércio, a política e a administração, o leigo e o iniciado, a democracia e a ditadura, o civil e o militar, Ford, o patrão, e Smith, o empregado.

A observação realística da cena mundial contemporânea não só justifica o exaltado conceito de Manoïlesco, mas até sugere o seu reforçamento. Com efeito, da *Organização, virtude nova*, se pode dizer o que o grande Richet disse da invenção (3), ou seja, *mutatis mutandis*:

A organização é a virtude capital!

Nome de um mito moderno, a palavra *organização* dignifica o texto e dá prestígio à oração. Por isso, é usada incriticamente, muitas vezes só para nobilitar o conteúdo da frase e realçar a importância do escritor ou interlocutor. Com efeito, como todo termo prestigioso das ciências sociais, suscetível de dosagem emocional à *minuta*, a palavra *organização* hoje é empregada estouvadamente pelo jornalismo e pela administração pública, pela indústria privada e pelos militares, pelos gregos e pelos troianos, para designar coisas tão diversas como *governo* e *civilização*, *esforço associado* e *ordem*, *ato de organizar* e *empresa*, *estrutura* e *funcionamento*, *ciência* e *técnica*. Não raro, a encontramos com dois significados distintos na mesma página e, às vezes, no mesmo período.

Em qualquer de suas numerosas acepções, porém, seja na mais comum, encontrada nos dicionários, de *ação ou efeito de organizar*, de *pôr em estado de funcionar*, seja na de estrutura ou conformação das partes dos corpos vivos, seja na de ciência de ordenação dos meios para consecução dos fins, o conceito de organização pressupõe sempre articulação, comunicação, cooperação, entendimento, comércio de órgãos ou indivíduos, reunidos em torno e em busca de determinado objetivo.

Organização e eficiência são conceitos entrelaçados e complementares. Ambas sugerem *rendimento*, termo gratíssimo aos interesses humanos. Isso aumenta a ressonância emocional da primeira. Daí talvez o seu fascínio quase cabalístico. *Organização* é hoje uma palavra mágica, o moderno *Abre-te, Sésamo!* da indústria, pequena ou grande, do governo, da pedagogia, da finança, da guerra.

No Estado Moderno, o papel que ela desempenha, ninguém o conseguiria exagerar. A sua importância efetiva estará sempre além do alcance verbal de nossa capacidade de apreciação. Conseqüentemente, as razões por que o Estado deve e pode explorar a fundo a organização, haurindo nela e dela o máximo proveito social, escapam ao poder de análise de um observador desarmado como eu.

O transcendental da tarefa não me desvia, contudo, do propósito de alinhar e comentar certas relações da organização com o Estado.

Não é preciso, decerto, a autoridade de um Durkheim ou de um Laski, nem o dom criador de um Taylor, de um Fayol ou de um Rathenau, para que o investigador perceba e consiga itemizar alguns aspectos da função harmonizadora, verdadeiramente mágica, inexaurivelmente fecunda, que a organização pode exercer no Estado Moderno.

Entendida no sentido de distribuição e combinação de meios — homens para fazer força e homens para pensar, máquinas, matérias primas, instalações — em busca da realização de fins previamente definidos, a organização é inerente a qualquer administração, pública ou privada.

Entendida no sentido de estrutura, de entidade, de empresa, organização e governo são sinônimos.

Entendida, porém, no sentido de ciência e técnica de distribuir e articular homens e coisas da melhor maneira possível, na empresa, de modo que esta preencha a sua finalidade plena e economicamente, esgotando o conteúdo de utilidade social dos recursos empregados e dos esforços expendidos — a organização é um fator de progresso, uma virtude coletiva, uma conquista. Nesse sentido, a organização não *acontece* espontaneamente, deve ser implantada.

E' especialmente com o papel da organização assim conceituada que me vou ocupar.

(2) MIHAIL MANOÏLESCO, *O Século do Corporativismo*, trad. bras. pg. 25.

(3) *O Homem e a Ciência*, trad. port., São Paulo, 1938, pg. 83.

Se, na acepção de forma ou estrutura, a organização aparece no Estado Moderno como fator quantitativo, mero *sintoma de crescimento*, na acepção de técnica de dispor cientificamente os meios para lograr hedonisticamente os fins, a organização adquire modalidades qualitativas e produz efeitos miraculosos, que transfiguram o Estado e se não o alçam ao famoso conceito de Hegel — *O Estado é a idéia divina tal como existe sobre a terra*, pelo menos o afastam do anátema de Nietzsche — *Estado, eis como se denomina o mais frio de todos os monstros*. Sim, no sentido de técnica de aproveitamento científico dos recursos disponíveis na solução dos problemas coletivos, a organização é, para o Estado, ao mesmo tempo, *fórmula de sobrevivência, estado de equilíbrio, dispositivo de coordenação, via de eficiência, fonte de prestígio*. Espécie de jazida inexaurível de formas de ação, habilita o Estado a prestar mais e melhores serviços e a produzir mais e melhores bens — pelo que é um *fator de riqueza social*. Por outro lado, conduz a *res publica* ao *estágio científico*, isto é, ao estágio superior de sua evolução. Conseqüentemente, a organização é uma *necessidade imperiosa* para o Estado Moderno.

Como se vê, o papel singular da Organização no Estado oferece várias facetas ao exame do observador. Examinêmo-las uma a uma, à feição de quem revolve atentamente entre os dedos uma pedra preciosa poliédrica.

ORGANIZAÇÃO, SINTOMA DE CRESCIMENTO

Os argumentos e considerações constantes da primeira parte dêste ensaio focalizam o processo vertiginoso de intensificação do poder interno do Estado, que atualmente se observa pelo mundo afora. Não importa sob que regime se encontre, ou que forma de governo adote, o Estado hodierno detém e exerce uma soma formidável de poder.

Habituação imemorialmente à condição de membro de um Estado, condição fatal de que ninguém se pode eximir, o homem custa a compreender, conforme observa Willoughby, a profunda significação do ato pelo qual um povo se converte em sociedade política. Cumpre, todavia, não menosprezar esta constante sociológica irredutível: teoricamente, o Estado é a instituição suprema — só ele detém a faculdade de

editar leis. Mediante o uso dessa faculdade, pode hoje considerar crime, passível de punição, o que ontem considerava ato de benemerência pública, e vice-versa. Uma vez que em nenhuma sociedade política é possível a existência de mais de uma vontade suprema, os poderes do Estado são incontrastados. E' por isso que, *potencialmente, legalmente*, o Estado pode determinar com luxo de pormenores a conduta, o modo de viver de cada indivíduo (4). A possível objeção de que, em regra, nenhum Estado tenta chegar a tais extremos de *contrainte* social, por certo não altera a essência da soberania. Inquestionavelmente o Estado pode, a qualquer tempo, dobrar o indivíduo à sua vontade, porque tem meios para se fazer obedecido. Em princípio, pois, o Estado detém o poder de aumentar *ad libitum* e até *ad nauseam* as suas funções.

O congestionamento de funções do Estado Moderno, porém, representa antes uma delegação de incumbências, do que uma expansão autocrática. Não é o exercício da soberania, ou uma possível volúpia de mando dos governantes, que o tem feito mais poderoso. Em última análise, a causa do crescimento de suas funções e responsabilidades é o progresso tecnológico. Com efeito, à medida que avança o domínio do homem sobre o meio cósmico, o Estado se torna paralelamente mais intervencionista, mais *leviatânico*. E' que, a esta altura do desenvolvimento técnico e científico, seria perigoso permitir que indivíduos e não instituições concentrassem e controlassem o colossal poder do homem sobre as forças naturais. Como a mais impessoal e, por outro lado, a mais inclusiva de todas as instituições é o Estado, a ele, guardião do bem e depositário da confiança da maioria, deve caber naturalmente a maior parcela de poder efetivo.

Eis por que, hodiernamente, há como que um acôrdo tácito da população no sentido não só de aceitar, senão também até de pleitear a intervenção protetora do Estado em um número cada vez maior de atividades. Parece que o povo revela essa cordura universal e essa aceitação quasi calorosa das novas funções que o Estado empreende ou intensifica, porque está compreendendo que a vida moderna se tornaria um pandemônio se, para contrabalançar e ordenar a tremenda complexidade resultante, não houvesse um esforço cor-

(4) W. F. WILLOUGHBY, *The Government of Modern States*, New York, 1936, pg. 13.

respondente de organização. Que este esforço caiba naturalmente ao Estado, — embora outras instituições o assistam e com ele colaborem, — não é passível de dúvida.

Aliás, os sociólogos, especialmente os cientistas políticos, vão constatando a pouco e pouco o fenômeno do crescimento rápido das funções governamentais como resultante, em parte, do progresso tecnológico e, em parte, da anuência coletiva em transferir para o Estado um número cada vez maior de encargos e em exigir do mesmo um número cada vez maior de serviços. Charles Merriam, pensador político americano, descreveu este fenômeno com as seguintes palavras: "Independentemente dos benefícios que advenham, ou não, para os particulares, o público — ou pelo menos uma grande parte dele — está preparado para a expansão das funções do governo em quasi tôdas as direções por onde o bem estar geral possa aumentar".

A densidade de organização do Estado, assim sobrecarregado de responsabilidades, assim ampliado na sua maquinaria, é uma decorrência natural do fenômeno da evolução. Sabe-se que todo corpo, animal ou social, ao evoluir, isto é, ao passar de uma a outra fase mais adiantada, adota formas de organização progressivamente mais complexas.

Quanto aos seres vivos, aos organismos biológicos, a natureza é toda uma ilustração, colorida e dinâmica, do postulado de que a sua evolução constitui uma trajetória através de formas de organização mais e mais complexas.

O desenvolvimento da sociedade humana segue o mesmo processo. Aí também se pode observar a complexidade crescente da organização. Em verdade, quando Mihaïl Manoïlesco afirma que "as formas de existência social são progressivamente mais complexas e organizadas", nada mais faz do que expressar uma evidência sociológica, que hoje ninguém se atreveria a contestar.

Na escala zoológica, quanto mais perfeito é o vivente, tanto mais órgãos possui para exercer funções distintas. Similarmente, quanto mais importante é a sociedade política, tanto mais numerosos hão de ser os órgãos destinados a exercer as funções necessárias à evolução harmoniosa do todo.

Essa mesma ordem de idéias, nós a encontramos suficientemente desenvolvida em mais de um autor. Spengler, por exemplo, explorando mais largamente a divisão do trabalho como razão de ser da organização, diz que a empresa dirigida pela linguagem está condicionada a uma imensa perda de liberdade — a velha liberdade do animal de rapina — tanto para o dirigente como para o dirigido. Tornam-se *ambos*, de corpo e alma, membros intelectuais, espirituais, de uma unidade maior, a que chama *organização*. "E" a concentração da vida ativa — diz ele — em formas definidas, com o fim de ficar "em forma" para empresas de qualquer índole. Com a ação coletiva dá-se o passo decisivo da existência *orgânica* para a existência *organizada*, da vida em grupos naturais para a vida em grupos artificiais, da horda para o povo, para a tribo, para a classe e para o Estado" (5).

Mais recentemente, o citado Mihaïl Manoïlesco — no *Século do Corporativismo*, que Azevedo Amaral traduziu para o português, em 1938 — depois de perguntar qual a diretriz que a natureza indica ao homem como rumo para o seu desenvolvimento social, responde que "a lição que ela nos dá é a de que toda evolução se faz pela complexidade crescente das formas de organização. Passando dos seres mais simples a sucessivas formas de vida, a natureza nos apresenta uma cadeia de organismos cada vez mais complexos e mais organizados", pois que "superioridade e organização vêm a ser sinônimos, na escala de evolução da vida" (6).

O desenvolvimento das sociedades também sobe por essa escala e caracteriza-se pela mesma complexidade crescente de organização; as formas de existência social são mais e mais complexas e organizadas.

E' natural, pois, que a densidade de organização do Estado Moderno seja maior do que a do Estado Antigo e tenda a crescer indefinidamente. Chamado a desempenhar funções que, até há alguns anos passados, escapavam necessariamente da sua órbita de ação; compelido, por outro lado, a intensificar as suas funções tradicio-

(5) OSWALD SPENGLER, *O Homem e a Máquina*, trad. de Erico Veríssimo, Porto Alegre, 1941, pg. 95.

(6) *Op. cit.*, pg. 20.

nais, o Estado hodierno é uma forma da existência social evidentemente mais complexa do que qualquer outra anteriormente conhecida.

O imperativo da organização no Estado Moderno é, assim, o corolário fatal da própria lei da evolução dos organismos animal e social, que, ao realizarem e seu destino, percorrem formas de organização gradativamente mais complexas.

De acôrdo com a definição de Mooney & Reiley, toda associação humana, que se constitua para levar a efeito um propósito comum, assume a forma de organização. Nesse caso, o desdobramento dos órgãos do Estado Moderno, mais e mais numerosos, porque mais e mais necessários para o desempenho de funções novas, reflete apenas, como sintoma, um processo biológico de crescimento. O Estado passa a ter mais organização, no sentido aritmético do advérbio *mais*, isto é, passa a ter maior número de órgãos e de funções. Trata-se de um fenômeno puro de crescimento do corpo governante.

ORGANIZAÇÃO, FÓRMULA DE SOBREVIVÊNCIA

Mas o Estado não percorre essa escala de organização de complexidade crescente apenas por ser a isso obrigado pelas leis que regem a evolução dos corpos animal e social. A organização é-lhe também uma válvula de segurança, uma fórmula de sobrevivência. De fato, o Estado Moderno, para sobreviver, precisa desempenhar cabalmente o seu objetivo supremo e imprescritível, que é o de fazer o maior bem ao maior número. Nem por ser arqui-poderoso o Estado, consegue realizar êsse fim, se não se organiza convenientemente. Ainda que, em teoria, o poder do Estado seja ilimitado, na prática varia com a organização. "Qualquer sistema, para sobreviver, deve cuidar da maior parte do povo na maior parte do tempo" — sentenciou o falecido economista James Harvey Rogers. A organização, instrumento de efetivação da capacidade realizadora do Estado, desempenha sem dúvida o papel de válvula de segurança. Pois só o Estado organizado pode realmente beneficiar a maior parte do povo durante a maior parte do tempo e, assim, perpetuar as condições necessárias à própria sobrevivência e prosperidade.

A fórmula de Harvey Rogers não constitui, aliás, nenhuma novidade conceitual. Analisando a definição de Justiça, de Platão, Will Durant

demonstra, em *The Story of Philosophy*, que só o Estado *justo* tem condições de sobreviver e que o Estado só é justo quando perfeitamente organizado.

A Justiça consiste em cada um fazer e ter o que lhe é próprio — definiu Platão. Que desapontamento! — comenta Will Durant. Depois de tanta espera, o que se tinha em expectativa era uma revelação infalível. Que significa a definição do discípulo de Sócrates e mestre de Aristóteles? "Simplesmente que cada homem deve receber o equivalente do que produz e desempenhar as funções para as quais for mais bem qualificado. Um homem justo vem a ser um homem no lugar certo, que faz o melhor que pode e dá plenamente o equivalente do que recebe. Desta arte, uma sociedade de homens justos seria um grupo altamente harmonioso e eficiente, pois cada elemento estaria no seu lugar, preenchendo a sua função, à maneira dos instrumentos numa orquestra perfeita. A Justiça, numa sociedade, seria como aquela harmonia de relações que mantém os planetas no seu movimento ordenado. Assim organizada, uma sociedade está apta a sobreviver; e a Justiça recebe uma espécie de sanção darwiniana. Onde e quando os homens se encontram fora de seus lugares naturais; onde e quando os homens de negócios subordinam os homens de governo, ou o soldado usurpa a posição do rei — aí a coordenação das partes é destruída, as articulações emperram e degeneram e, então, a sociedade se desintegra e dissolve. Justiça é coordenação efetiva" (7).

Segundo esta interpretação do filósofo-historiador americano, a *Justiça* de Platão como que se confunde com o que hoje entendemos por organização. Vista à sua luz, a organização não se limita a ser uma fórmula de sobrevivência — é a própria vitalidade, justa, bela e generosa.

A presença da organização — disse Manólesco — constitui a melhor garantia para o futuro de um povo. E' o seu escudo e, ao mesmo tempo, a sua arma principal — a mais eficaz.

Noutra passagem da citada obra, o economista romaico, que, como Arturo Labriola, caiu em merecida desgraça por ter aderido ao *fascismo*, afirma que o imperativo da organização surge como um aspecto da subsistência. Ora, quem diz subsistência, diz sobrevivência.

(7) WILL DURANT, *The Story of Philosophy*, pgs. 47-48 (os grifos são nossos).

"Os princípios de *organização*, — opina uma autoridade de bitola larga — entendidos em sentido amplo, incluem quasi tudo que existe de importante na doutrina administrativa. Já sugerimos, aliás, que organização é um conceito de ciência social. Quando a vida humana se torna complexa, técnicas salutaras de *organização* se impõem como requisitos indispensáveis. A organização é o elo que liga o desejo humano à satisfação social" (8).

A organização implica a substituição do trabalho fragmentário, casual, improvisado, executado ao sabor das inspirações de momento, pelo trabalho previsto e planejado à luz da experiência disponível. Isso quer dizer abolição do empirismo. E como disse Urbano C. Berquó, "o abandono dos processos de empirismo se impõe mais do que nunca como uma condição imprescindível à sobrevivência nesta época de exasperada concorrência vital entre as nações e os continentes" (9).

Pelo fato de ensejar ao Estado a realização plena ou pelo menos satisfatória de seus fins, a organização é, para êle, uma fórmula eficaz de sobrevivência. O Estado bem organizado não perece nem sequer definha; ao contrário, floresce e atinge a plenitude de sua vitalidade.

ORGANIZAÇÃO, ESTADO DE EQUILÍBRIO

"O reino das razões objetivas é o ideal de toda organização humana", disse Mihaïl Manoïlesco (10). Segundo a definição convencionalada pelo Instituto Internacional de Organização Científica do Trabalho, organização é o conjunto de atividades que, na empresa, tem por objeto estabelecer a coordenação ótima das funções.

No dizer de Glaser, a saúde de uma empresa, como a de um ser humano, depende de boa circulação (11). No de Gulick, o problema da organização consiste em construir, do centro para a periferia, entre a chefia executiva e as diversas subdivisões da empresa, um sistema efetivo de comunicação e controle (12). Segue-se, pois,

que a organização não só permite e provoca mas até regula e controla, pelo seu sistema, a circulação, de que depende a saúde da empresa.

E assim como "é o estado de perfeita solidariedade orgânica que assegura a boa saúde no organismo animal", assim também a organização científica pode assegurar um estado de higidez e até de euforia institucional à empresa. De fato, aquela perfeita solidariedade orgânica que, no corpo animal, produz a saúde, a alegria de viver e o prazer de funcionar, não é de reprodução impossível, *mutatis mutandis*, num corpo social.

Quando bem aplicados, os princípios de *organização* criam uma coesão íntima entre a estrutura e o funcionamento da empresa em tudo semelhante à *solidariedade orgânica* existente entre a anatomia e a fisiologia do organismo vivo em gozo de plena saúde.

Assim concebida, a organização nada mais é do que um estado de equilíbrio.

ORGANIZAÇÃO, FATOR DE RIQUEZA SOCIAL

Em seu elementar mas seguro compêndio de Economia (13), destinado às escolas de comércio e a estes pertinazes inimigos da leitura — os homens de negócio, Albert Crew indica e arrola os seguintes fatores de produção: a) a *Natureza*; b) o *Trabalho*; c) o *Capital*; d) a *Empresa*.

Nesta lista, a novidade consiste em incluir a empresa entre os fatores de produção. Empresa, aqui, não é propriamente a entidade produtora, o estabelecimento — é antes um condimento psicológico, a ação de empreender, de prestar serviços e de correr os riscos envolvidos, determinada pelo afã do lucro. Não citamos o referido compêndio, porém, para discutir essa concepção. O objetivo é focalizar outro conceito do economista inglês, relativo a *organização*. Para êle, o fator trabalho engloba três coisas distintas, a saber: a) o trabalho comum, produtor de bens materiais e serviços; b) a organização; c) o transporte.

Ao tratar de organização, Crew observa que a importância deste elemento foi menosprezada durante muito tempo, porque se acreditava que as funções organizadoras coubessem, em parte,

(8) MARSHALL DIMOCK, *Modern Politics and Administration*, Chicago, 1937, pg. 249.

(9) As fases da organização segundo Le Chatelier, "Revista do Serviço Público", maio de 1938, pg. 13.

(10) *Op. cit.*, pg. 200.

(11) COMSTOCK GLASER, *Administrative Procedure*, Washington, D. C., 1941, pg. 13.

(12) LUTHER GULICK, *Theory of Organization*, in "Papers, on the Science of Administration", New York, 1937, pg. 7.

(13) *Economia*, trad. esp., 1934, Madrid, pgs. 37-8.

ao capital e, em parte, ao trabalho. Assim acontecia porque, de fato, quando o proprietário acumulava os encargos de gerente da empresa, as funções de organizador ficavam na penumbra.

Para realçar o papel da organização, Crew regista que, freqüentemente, se dá o caso de existirem, coincidentes, capitais à procura de colocação, abundante mão de obra à procura de trabalho e quantidades ilimitadas de matérias primas elaboráveis, além de escassez de objetos necessários e de artigos de consumo. Aí estão, pois, em condições particularmente propícias, os fatores clássicos de produção. Todavia, natureza, trabalho e capital são impotentes, se outra força não os combina e põe em movimento. Na opinião do autor, esta força é o organizador ou empresário, que não é necessariamente o capitalista e que, por outro lado, não se deve confundir com o operário, por isto que a aptidão física ou mental para o trabalho e a habilidade organizadora são elementos inteiramente distintos (14).

Mais lógico, entretanto, seria reconhecer que a força que combina e aciona os clássicos fatores de produção — natureza, trabalho e capital — é a organização, não o organizador. Com efeito, a organização, em si, pela sua importância, deve ser considerada um fator de produção em pé de igualdade com os outros — não mero elemento integrante do trabalho.

Esse ponto de vista já foi, aliás, sustentado com clareza, brilho e originalidade, por um cientista social românico, Cristea Niculesco. Segundo Mihaïl Manoïlesco, a referida cientista, no correr de um curso de Organização, ministrado na Escola Politécnica de Timisoara, dividiu a evolução da humanidade em quatro fases, cada uma das quais caracterizada pela predominância de determinado fator de produção.

A primeira é a fase da Natureza. Durante esta fase, os fatores naturais desempenhavam o papel principal no processo de produção dos elementos necessários à vida humana.

A segunda é a fase do Trabalho. Conquistando o primado sobre os fatores que concorriam para a vida da sociedade humana, o trabalho determinou verdadeira revolução no desenvolvimento dos povos.

A terceira é a fase do Capital. Assim como o trabalho primava sobre a natureza, o capital primou sobre o trabalho, tornando-se o fator predominante da vida social.

A quarta é a fase da Organização, em que a humanidade acaba de entrar. Nesta fase, as forças naturais, o trabalho e o capital são submetidos à organização. Não há negar que a organização existiu desde sempre — ainda que em estágio rudimentar. Mas o que distingue esta nova fase da evolução humana é, em primeiro lugar, a importância extraordinária do papel desempenhado pela organização e, em segundo, o seu caráter independente. Efetivamente, a organização hoje existe por conta própria, “independentemente da natureza, do trabalho e do capital, sobrepujando-os e utilizando-se deles para os seus fins e, de certo modo, podendo até dispensá-los. A grande virtude da organização é que ela, tal qual acontece com a inteligência no plano individual, consegue no plano social substituir todos os outros fatores” (15). Assoma no horizonte econômico e social como um fator autônomo e dominante.

Manoïlesco não se limita a afirmar que a organização é capaz de substituir, pelo menos em larga medida, os demais fatores de produção. Tal é a certeza com que emite essa opinião, que não hesita em tentar demonstrá-la, recorrendo aos seguintes argumentos: um hectare de terra, que produz 1.000 quilos de trigo, pode produzir 2.000, graças à organização; similarmente, um carro puxado por um cavalo percorre 100 quilômetros de estrada má em 10 horas, mas um automóvel, deslizando em estrada boa, pode cobrir os 100 quilômetros em 1 hora apenas. O aumento de 1.000 quilos de trigo não foi criado pela natureza, nem as 9 horas ganhas pelo trabalho e pelo capital. Nos dois casos, a vantagem foi obra da organização e da inteligência.

Como fator de riqueza, a organização distingue-se não apenas por ser o último elemento introduzido no processo de produção, nem tampouco por ser capaz de substituir os demais fatores. Distingue-se também pela sua produtividade singular. O economista americano J. M. Clark afirmou certa vez que o conhecimento é o único instrumento de produção que não está sujeito à lei do rendimento decrescente. Com muito

(14) *Op. cit.*, pgs. 56-7.

(15) *Op. cit.*, pg. 22.

mais propriedade se pode afirmar o mesmo da organização. Com efeito, ao passo que todo emprêgo de esforço e capital além de certa medida passa a ter rendimento decrescente, que em breve se torna anti-econômico, o emprêgo da organização supera a referida lei, pois é susceptível de produzir rendimento indefinidamente compensador.

A organização ainda se distingue dos fatores natureza, trabalho e capital pela circunstância estupenda de ser um recurso ilimitado. Sabe-se que, em qualquer situação, o capital, o trabalho e os elementos naturais disponíveis serão sempre limitados: não só é possível, como também freqüente haver escassez de um deles, de dois e até dos três. Toda empresa dispõe apenas de uma quantidade exígua, as mais das vezes insuficiente, de capital e trabalho. As reservas destes fatores estão sempre sujeitas à exaustão. Quando esta ocorre, a empresa é obrigada a adaptar-se à escassez ou insuficiência. Com a organização, porém, não se verifica jamais a hipótese da exaustão. Se figurarmos, para argumentar, que o processo de produção de não importa que comodidade ou bem dependa da utilização de fatores naturais, de capital, de trabalho e de organização e que cada um desses elementos seja materialmente extraído de um depósito, logo compreenderemos que, ao passo que os primeiros existem em quantidades fatalmente limitadas, que poderão ser esgotadas em pouco tempo, a organização se apresenta como um recurso inexaurível, do qual o homem pode extrair vantagens indefinidamente.

Nos últimos anos de sua vida, Fayol promoveu um largo movimento de idéias em torno da teoria administrativa. O intuito do genial engenheiro francês era estabelecer e sustentar um debate público sobre a Ciência da Administração, pelo que concitava os chefes de empresas a que expressassem sua experiência e referissem os resultados de sua observação. Sustentava ele que, assim como há muita riqueza sem utilizar, há igualmente uma energia administrativa dispersa em estado latente por toda a humanidade, energia que convém explorar em benefício do gênero humano. Essa fonte de riqueza, entrevista por Fayol, é a organização.

O Estado Moderno pode e deve explorar a fundo a organização como fator de riqueza social,

não só porque nela reside uma fonte eterna, como também porque é o único fator de que o Estado se pode apropriar, usar e até abusar, sem diminuir as reservas utilizáveis pelos indivíduos particulares. Toda parcela de capital, de trabalho e de matérias primas, de que o Estado se apropria para realizar os seus fins, diminui correspondentemente as disponibilidades sociais, estreitando, assim, o campo de ação dos particulares. Da organização, porém, pode o Estado usar sem peias nem medidas, porque não afeta nem modifica o potencial existente.

Soma das parcelas das vontades individuais, instituição social incumbida de gerir os negócios da sociedade considerada em bloco, o Estado dispõe, para realizar os seus fins, dos recursos, ou de uma parte dos recursos sociais, de que se apropria em virtude de sua vontade soberana.

Nos domínios da iniciativa particular, quanto maior é o número de acionistas, tanto mais se atenua o caráter da empresa privada e mais esta se aproxima da empresa pública. Compreende-se que o fracasso, a falência, por exemplo, de uma empresa privada, que movimenta recursos, economias, capitais, pecúlios de milhares de pessoas, tem repercussão mais danosa do que o de uma empresa igualmente grande, mas de propriedade apenas de um indivíduo ou de uma família. Nesta segunda hipótese, os prejuízos individuais são evidentemente muito maiores, mas afetam apenas determinadas pessoas ou determinados grupos, ao passo que, no primeiro caso, ainda que os prejuízos individuais sejam relativamente pequenos, o dano social acumulado será enorme em virtude do número de pessoas atingidas. O Estado, como dizia Rui Barbosa, "é a grande proteção comum, a vigilância coletiva, organizada e permanente" (16). Nessa qualidade de empresa pública absolutamente universal, em cujo destino todo e cada um de seus membros tem legítimo interesse, o Estado não só não deve malbaratar os recursos sociais de que se apropria, porque se o fizesse prejudicaria a coletividade inteira, como ainda, por outro lado, tem obrigação de aplicá-los produtivamente. A organização é o único recurso insuscetível de esbanjamento. Além disso, o seu uso adequado evita o mau emprêgo e o malbarateamento dos demais recursos — capital, trabalho, natureza.

(16) *O Papa e o Concílio*, pg. 109.

Em face, da crescente multiplicidade dos fins humanos e da inexorável carência de meios bastantes para satisfazê-los, a inteligência exige que se racionalize o processo de produção de bens pelo esgotamento do teor de utilidade e modos de utilização dos recursos disponíveis, necessariamente limitados em quantidade e qualidade, no espaço e no tempo. A fórmula capaz de satisfazer melhor o maior número de fins concorrentes, pela capitalização dos meios restritos, é a organização.

Eis por que é a organização um fator supremo de riqueza social.

ORGANIZAÇÃO, DISPOSITIVO DE COORDENAÇÃO

O homem é um ser exposto, limitado, contingente, pusilânime. Daí, talvez, a sua sociabilidade.

Cêrca de quatro séculos antes de Cristo, Platão disse que a origem do Estado é o fato irreduzível de o indivíduo não se bastar a si mesmo e necessitar da ajuda de muitos de seus semelhantes. Vinte séculos depois de Platão, outro filósofo, Benedito Spinoza, impressionado com essa incapacidade do homem para viver e prosperar *in solitude*, reconhecia e proclamava, mais de uma vez, a fragilidade do ser humano. Se os homens não procurassem a ajuda uns dos outros, — dizia Spinoza no capítulo IV da *Ética* — se não trocassem assistência, “a força ou energia de cada um seria impotente” em face dos perigos circundantes. E, mais tarde, em plena maturidade, pouco antes de morrer, lançava no *Tractatus Politicus*, que não teve tempo de terminar, esta reflexão amarga (cap. VI): “Uma vez que o medo da solidão existe em todos, porque nenhum de nós, quando em solidão, é bastante forte para se defender a si mesmo e prover às necessidades da vida, segue-se que os homens naturalmente tendem para a organização social”.

Estas opiniões sobre a sociabilidade do homem são pouco lisonjeiras. Filiam-na exclusivamente à precariedade e à insuficiência do indivíduo isolado. Incutem a crença de que o homem ajuda outros porque, a seu turno, precisa de ajuda; procura o convívio social, porque teme os perigos que o cercam; solidariza-se com os seus semelhantes, porque depende dêles para subsistir. Em suma, o homem é sociável por interesse, por medo e por necessidade, motivos que certamente não inspiram nem justificam um conceito exal-

tado sobre o ser humano. Visto à sua luz, o homem nos aparece como uma criatura negativa por excelência, eminentemente negativa, movida por impulsos subalternos e deprimentes.

As reflexões de Platão e Spinoza, entretanto, não dizem tudo sobre a vocação irreprimível do homem para viver em sociedade. A sua arraigada e vigorosa tendência para o esforço associado e para a cooperação reflete, igualmente, certos impulsos que bem poderíamos considerar positivos.

Dentre quantos já trataram do lado construtivo da sociabilidade humana, Luigi Cossa se destaca pela felicidade, beleza e concisão da linguagem.

“Para conservar e aperfeiçoar suas faculdades físicas, intelectuais e morais e para atingir os fins mais elevados da vida, os homens se agrupam em sociedade *doméstica*, em sociedade *civil* e em sociedade *política*” — ensina o referido autor (17).

Esta síntese diáfana e substancial do financista italiano pinta, por inteiro, o quadro das contingências, limitações e anseios do homem, origem e alimento de seu instinto social.

Encasulado irremediavelmente na pequenez de suas faculdades naturais, o homem é um ser dependente, precário, medroso e vulnerabilíssimo. Sòzinho, é *l'homme impuissant* de Charles Richet: tem fôlego curto, vôo rasteiro, vive cercado de limitações por todos os lados. Por isso, a realização da maioria absoluta dos desígnios humanos demanda a fusão das forças físicas e mentais de numerosos indivíduos.

Mas se a associação de esforços de diferentes pessoas, dispersas ou reunidas, amplia indefinidamente a capacidade humana de realização, por outro lado cria a necessidade de coordenar o trabalho resultante.

Quando um homem executa, sòzinho, determinada tarefa, as operações necessárias obedecem naturalmente a uma seqüência lógica. Êle as subordina ao desígnio prefixado e as engrena de tal maneira, que o resultado final assume a forma do todo desejado, isto é, perfaz a tarefa. Por exemplo: ao fazer sòzinho uma peça de roupa, o alfaiate ordena automaticamente as operações. É

(17) *Premiers éléments de la Science des Finances*, trad. francesa, Paris, 1899, pg. 11.

claro que a própria estrutura da peça determina a seqüência do trabalho. Assim como há um ponto de partida irredutível, digamos, a operação de cortar o tecido, e um ponto terminal igualmente certo, digamos, o pregamento dos botões, assim também há outras operações intermediárias, que se hão de suceder *numa determinada ordem*, sob pena de ser sacrificado o desígnio central da atividade. Pois bem; ao fazer uma peça de vestuário, o alfaiate realiza essas operações *guiado pelo próprio trabalho*, sem encontrar dificuldade para decidir o que fazer em primeiro, em segundo, em terceiro, em quarto lugares, e assim por diante. Conduzido pela idéia de fazer uma peça de roupa, o alfaiate coordena e integra as operações num todo orgânico, realiza-as em certa ordem e liga-as de tal modo que, de seu esforço, surge afinal a peça desejada.

Quando, porém, se divide o trabalho, a *seqüência natural* das operações não resulta espontaneamente das atividades. A parte feita por um trabalhador poderá, ou não, engrenar-se temporal e espacialmente com a parte feita por outro. A coordenação torna-se uma necessidade imperiosa. Na sua ausência, só por acaso as operações se ajustarão de modo lógico — à maneira de partes — para formar um todo.

Figuremos que certas quantidades de diversas matérias primas, depois de beneficiadas e transformadas, através de numerosas operações, acabem por adquirir a forma de automóvel. O aço, o níquel, o cobre e outros metais, extraídos de minas situadas em diferentes lugares e até em diferentes continentes; o vidro, feito de areia; a borracha, colhida nos seringais remotos; a pintura, produto da composição de vários ingredientes quimicamente purificados, produzidos ou "condicionados"; as matérias plásticas, obtidas mediante processos complexos; o couro curtido e utilizado nos assentos; os tecidos empregados no revestimento interno; em suma, mil e um materiais diversos, oriundos das mais diversas latitudes, são trabalhados, condicionados, afeiçoados e transformados num automóvel. Mas um automóvel não é simplesmente uma porção de aço, outra de cobre, outra de madeira, outra de borracha, outra de níquel, outra de tinta, e assim por diante. Essas várias matérias primas, utilizadas em quantidades convenientes, acabam por formar um automóvel ao toque mágico da mão do homem, graças a um vigilante e eficaz esforço de coordenação.

Se as operações de fabricação das diferentes partes e peças não fôsem atentamente coordenadas, jamais se conseguiria um todo lógico, previsto e operante, isto é, um automóvel. Poder-se-iam fabricar indefinidamente todas as peças necessárias, rodas, eixos, aros, raios, válvulas, parafusos, alavancas, portinholas, motores, pistões, paralamas e tudo o mais, sem se conseguir nunca uma coleção de partes e peças dispostas de tal maneira que formassem um veículo automóvel.

A divisão do trabalho, fonte prodigiosa de rendimento, seria uma insanidade se, para reunir as partes de acordo com um desígnio central, não houvesse a coordenação.

Quanto mais a empresa é numerosa em homens e subdividido o trabalho, tanto mais necessária é a coordenação. A atividade coordenadora não é função espontânea do esforço associado em empresa. Ao contrário, é uma função intencional, difícil, complexa, deliberadamente preparada e exercida.

Eis o que, a respeito, escreveu um opinante autorizado:

"Obviamente, à medida que a organização não só cresce em envergadura, como também se torna mais refinada e detalhada com uma crescente divisão do trabalho, o problema da coordenação paralelamente se torna mais difícil" (18).

O Estado Moderno é a maior empresa até hoje estabelecida pelo homem. É a mais numerosa, a mais dispendiosa e a mais sobrecarregada de funções e responsabilidades. A ausência da atividade coordenadora nesta empresa conduz fatalmente à balbúrdia. Sem coordenação, o Estado Moderno prontamente se transforma em pandemônio.

No exemplo bíblico da Torre de Babel, o desígnio dos homens foi frustrado porque, à falta de um instrumento comum de comunicações, uma língua, se tornou impossível a coordenação dos esforços. A cessação da atividade coordenadora implantaria no Estado Moderno uma confusão mil vezes mais espantosa do que a confusão babilônica. Um simples amortecimento dessa atividade desencadeia aí tremendos efeitos antagônicos, desentendimentos, choques, conflitos formidáveis.

(18) JOHN M. GAUS, *Theory of Organization*, in *The Frontiers of Public Administration*, Chicago, 1936, pg. 69.

Se bem possa haver coordenação em virtude do primado de uma idéia, a que, em determinado momento, um grupo de pessoas se dedique espontaneamente, a via mais segura de coordenar o trabalho é a *organização*.

Como *dispositivo de coordenação*, a organização vem a ser uma hierarquia, um sistema de autoridade, pelo qual o objetivo da empresa é conseguido ou levado a efeito, através dos esforços consorciados das pessoas que a constituam. Como se sabe, uma estrutura de autoridade não só permite como ainda facilita a coordenação do trabalho por meio de instruções e ordens transmitidas ao longo da escala hierárquica. E' a estrutura de autoridade que torna efetivo, para o chefe da empresa, o direito de se fazer obedecer. "Em organização — falam Mooney & Reiley — a autoridade é igualmente um direito, porque legitimamente inerente na sua estrutura" (19).

Colocado no centro e no tope da empresa, o chefe pode, por intermédio da organização, ver e coordenar os esforços associados exatamente como o trabalhador vê e coordena as operações que executa sozinho: *primeiro* isto, em *segundo lugar* aquilo; isto deve ser feito de *tal modo*; *agora* é a vez desta peça, etc., etc.

Demorando o pensamento no papel que a organização desempenha no Estado como instrumento e via de coordenação, o espectador não tem dificuldade em perceber os motivos por que a chamam *virtude nova dos povos*. E se desejar adquirir uma idéia verdadeira sobre a importância desse papel, imagine o caos formidável e enlouquecedor, em que o Estado logo se transformaria, se fôsse repentinamente privado da organização.

Em resumo: para realizar a maioria de seus intentos, o homem é obrigado a associar-se a outros homens e dividir com eles os riscos, as cansaças, os esforços, os movimentos e os gastos de energia, requeridos pelos seus diferentes desígnios. Ao ser dividido, o trabalho total necessário para a execução de um dado projeto gera automaticamente uma tarefa nova — a da coordenação. Além das operações em que o trabalho propriamente se decompõe, surge agora este elemento imaterial, que só figura no projeto como espírito, como idéia guiadora. Além dos trabalhadores in-

cumbidos das diferentes operações tangíveis, então é indispensável que um ou vários trabalhadores se incumbam dessa tarefa imaterial, a de coordenar, ou seja a de insuflar o mesmo espírito e imprimir a mesma fisionomia às várias operações individualmente executadas. Além das coisas necessárias à movimentação e alimentação do trabalho — matérias primas, ferramentas, utensílios, máquinas, veículos, combustíveis, dinheiro — se faz igualmente indispensável algo que permita e facilite a efetivação dessa tarefa imponderável. Esse algo é a organização.

A organização é o *apparatus* de que o homem dispõe para conter, condicionar, combinar e *acertar* os esforços individuais, associados em qualquer empresa.

O seu fim é, em última análise, ensinar a coordenação das diferentes partes do trabalho que se leva a efeito dentro de uma empresa. Sabe-se que até por uma questão física e aritmética, quanto maior é o número de funções ou operações em que não importa que trabalho seja dividido, tanto mais necessária se torna a coordenação.

O Estado Moderno, Leviatan fervilhante de funções mil, necessita de coordenação como os pulmões humanos de oxigênio e, para obtê-la, só lhe resta a única via por onde as grandes empresas humanas a atingem: a vida da organização.

Conseqüentemente, a organização é a sua qualidade essencial.

ORGANIZAÇÃO, VIA DE EFICIÊNCIA

To You, oh, Goddess of Efficiency, your
happy vassals bend the reverent knees...

SAMUEL HOFFENSTEIN

"Qualquer empresa — seja um grande ministério nacional, a tesouraria de um pequeno município, uma grande fábrica de calçados ou uma loja de ferragens — tem sempre presente, como roteiro a seguir, a busca da eficiência. A eficiência é, como disse Luther Gulick, "o bom fundamental da ciência da administração". Essa busca universal de eficiência explica o aparecimento, nas empresas particulares, de métodos de trabalho que podem ser, e às vezes são, aplicados proveitosamente na administração pública. Foi depois que Taylor tornou vitoriosa a idéia do "scientific management" que surgiu nos Estados Unidos, para substituir o prefeito político, eleito pelos

(19) *Op. cit.*, pg. 8.

municipes, o administrador profissional, o "city manager", que tanto tem contribuído para a melhoria dos serviços municipais norte-americanos. A administração científica parte do pressuposto lógico de que há um *melhor* meio de executar qualquer operação. Isso quer dizer que a administração científica tem por objetivos imediatos a eliminação do desperdício, a padronização dos processos, o aperfeiçoamento da técnica e o melhor ajustamento do trabalhador ao trabalho. Quanto mais consegue realizar êsses objetivos, tanto mais eficiente se torna a administração. Na empresa particular, a eficiência converte-se em *lucro*; na pública, em menor *tributação* ou *mais serviços*" (20).

A eficiência é bemquista e sublimada em prosa e verso desde eras remotas.

Uma página de Confúcio, reproduzida por Alfred Doebelin, dá testemunho de que alguns séculos antes de Cristo já se considerava a eficiência a regra número um da arte de governar.

À pergunta de Tsze-chang: "De que modo deve agir uma autoridade para dirigir devidamente o governo?", Confúcio respondeu: "Que a autoridade honre as cinco coisas excelentes e evite as quatro coisas más, e então poderá conduzir sãbiamente o governo". Tsze-chang perguntou de novo: "As cinco coisas excelentes! Que queres dizer com isso?" E o Mestre explicou: "Para o homem de autoridade, a *primeira coisa excelente é ser benéfico sem grandes gastos*; a segunda é só impor ao povo tarefas de que este não se queixe; a terceira é procurar conseguir o que deseja, sem ser ambicioso; a quarta é defender as causas justas sem se tornar orgulhoso; a quinta é ser majestático sem ser violento". Tsze-chang desejava aprender e perguntou ainda: "*Ser benéfico sem grandes gastos!* Que quer dizer isso?" E o Mestre ensinou, filosoficamente: "Quando o homem de autoridade *torna mais benéficas para o povo* as coisas de que naturalmente derivam benefícios, acaso não estará sendo benéfico sem grandes despesas?" (21).

Em linguagem moderna, o correspondente da fórmula — *tornar mais benéficas as coisas de que naturalmente derivam benefícios*, é obter o máximo de resultados com o mínimo de gastos — numa palavra, *eficiência*.

Um valor que permanece assim na parte superior da escala durante quatro idades; que, tido por *primeira regra da ciência e arte de governar* no século V antes de Cristo, é considerado o *bom* fundamental da Ciência da Administração no século XX depois de Cristo; que atravessa dêsse modo uma cadeia de cem gerações, de Kung-futse a Gulick, certamente sofreu, ao longo de tão poderosa trajetória, todas as provas, resistiu a todas as críticas, sobreviveu a todas as vicissitudes. Tem a vetustez das verdades milenárias e traz o sinete da sabedoria dos povos.

Tal é a eficiência.

Ora, a organização, dispositivo coordenador, *ipso facto* conduz à eficiência. Tão estreitamente relacionados se acham, no entendimento comum, o conceito de organização, como origem, e o de eficiência, como resultado, que, efetivamente, quando se diz que uma empresa é bem organizada, o julgamento se baseia na observação da sua eficiência, assim como, reciprocamente, quando se diz que uma empresa é eficiente, fica desde logo subentendida a sua boa organização.

Taylor, o mago da eficiência, afirmou em teoria e, como era seu costume, demonstrou na prática, que nenhum administrador nato, por genial que fôsse, poderia competir vantajosamente com homens bem organizados, ainda que comuns e até medíocres. A eliminação dos movimentos parasitários e dos desperdícios; a escolha e o estabelecimento daquele *melhor* meio de realizar cada operação; o máximo de aproveitamento da energia, do espaço, da matéria prima e da inteligência necessárias à produção de uma comodidade ou serviço, tudo isso depende da organização científica.

E' possível haver organização sem eficiência — por exemplo, a organização empírica — mas é impossível haver eficiência sem organização.

ORGANIZAÇÃO, FONTE DE PRESTÍGIO

Dentre os fins da administração científica de pessoal, arrolados pelos autores, um dos mais im-

(20) BENEDICTO SILVA, *Fundamentos de Administração Pública*, 3.º fascículo, 1941, Imprensa Nacional, Rio, pg. 26.

(21) *O Pensamento Vivo de Confúcio*, trad. bras., São Paulo, 1940, pgs. 107-8.

portantes é grangear prestígio para o emprêgo público (22).

De feito, um químico abaixo de medíocre, tido e havido por incompetente, que depois de tentar em vão colocar-se nas empresas particulares, ingressa no serviço público pela via da proteção política, ou do nepotismo, decerto não engrossa o prestígio das instituições governamentais. Uma análise firmada por êle, uma dosagem que traga a sua chancela, não se imporá à sanção profissional de seus colegas — nem dentro nem fora dos meios oficiais.

A administração científica de pessoal reabilita o serviço público porque, dentre outros motivos, impede, ou tende a impedir, o aproveitamento das incompetências e nulidades nos postos administrativos.

A seleção por concurso de provas, quando dirigida e realizada com amplitude de vistas e aproveitamento honesto dos vastos recursos científicos da psicologia moderna, descobre os melhores valores disponíveis no mercado do trabalho e, conseqüentemente, restringe as chances das meias competências, dos improvisados e dos arrivistas profissionais. Os que ingressam no serviço público pela via do concurso de provas, limpa e proficientemente planejado e executado, passam, em princípio, a adquirir, se já a não têm, a reputação de capazes. Nesse caso, os titulares da mesma profissão ou ofício, que trabalham por conta própria, ou para organizações particulares, já não terão motivos honestos para duvidar da idoneidade profissional dos seus colegas a serviço do governo. Pelo contrário, os efeitos cumulativos do sistema de seleção, por um lado, e o desempenho dos selecionados, por outro, tendem a ampliar a boa reputação do serviço público.

A administração científica de pessoal, fonte de prestígio do serviço público, é apenas um efeito da *organização*. Se uma empresa é bem organizada, as relações entre o empregador e os empregados serão fatalmente objeto de administração científica.

O Estado é geralmente considerado incapaz. Essa má fama alimenta e espalha o desprestígio da maioria das repartições públicas. Bem examinadas as coisas, chega-se à evidência de que os servidores governamentais, em geral, em quasi

todos os países, não gozam do bom conceito público, nem são tidos por eficientes.

Quantos indivíduos violam as leis, fraudam as posturas, adulteram mercadorias e documentos, sonegam impostos, tiram proveito do patrimônio do Estado apenas porque sabem, de ciência certa, que o Estado — moroso, formalista, habituado a chegar depois — é incapaz de pilhá-los e puni-los.

Embora inevitavelmente exposto à influência de interesses particulares, de indivíduos e de grupos, o curso da vida moderna deve ser efetivamente *dirigido* pelo Estado, força harmonizadora central. Deixar a onda dos acontecimentos flutuar ao sabor dos formidáveis embates dos interesses antagônicos e concorrentes — por exemplo, dos agricultores *versus* industriais, dos importadores *versus* produtores, dos intermediários *versus* consumidores, dos senhorios *versus* inquilinos, — equívale a limpar a arena para a desordem. “Dirigir, — diz Manoïlesco, citado por Urbano C. Berquó (23) — eis a função mais alta e a função política essencial do Estado Moderno. E’ a função mais necessária e a mais negligenciada no Estado individualista. *Ora, a função de direção tem a sua técnica particular, que a ciência da organização vem elaborando. É essa técnica que imporá a forma nova e os órgãos novos do Estado capaz de dirigir.*”

Não há muito tempo, o estadista francês que presidiu, como Primeiro Ministro, à derrocada de seu país, Paul Reynaud, comentando o entusiasmo reinante em torno da idéia da economia dirigida, dizia, sarcásticamente: “Sim, economia dirigida, mas por quem? Certamente, não pelo Estado, êste grande incapaz, êste procriador de numerosos funcionários”.

Não basta, decerto, que o Estado detenha, em teoria, o poder ilimitado de ditar a lei e fazê-la cumprir e observar, para que, em muitos casos, sobretudo no domínio da tecnologia, a sua vontade produza efeitos práticos. E’ indispensável que a sua capacidade de ação e a idoneidade técnica de seus servidores sejam pelo menos iguais, senão superiores, às das instituições privadas. Ainda aquí, é a organização a via por onde o Estado consegue se impor ao respeito dos capitães de indústria, dos tubarões da alta finança e dos técnicos que os assistem.

(22) HARVEY WALKER, *Public Administration in the United States*, New York, 1937, pg. 140.

(23) *O Estado Novo e a eficiência administrativa*, “Revista do Serviço Público”, janeiro de 1938, pgs. 11-15.

Em face da soma crescente de poder físico de captação, de apropriação, de transformação e de utilização, em proveito próprio, das forças da natureza, de que o homem civilizado dispõe, o Estado que não se organiza em todos os sentidos, está certamente fadado a desempenhar um papel grotesco de teratologia política no torvelinho do mundo contemporâneo.

Talvez o espetáculo mais ridículo de nossos dias seja o do ludíbrio sistemático da vontade do Estado, o moderno Leviatan, por indivíduos intelectualmente medíocres e moralmente inferiores, como os comerciantes, os capitalistas e os industriais de mentalidade medieval, que violam impunemente as leis, não porque gozem da proteção dos *deuses*, mas simplesmente porque a maquinaria do Estado, demasiado frouxa e lenta, se revela impotente para enfrentá-los e coibi-los.

Os contadores das empresas privadas, que preparam os balanços e as demonstrações da conta de "Lucros e Perdas", muitas vezes menosprezam, à boca pequena, os seus colegas das repartições fiscais, porque conseguem da incompetência destes o beneplácito para sistemáticas sonegações de impostos.

Os juristas das grandes empresas, por sua vez, olham do alto de sua sabedoria e "resourcefulness" para os seus colegas burocratas, que êles, para gáudio próprio e proveito de seus patrões, costumam pôr no chinelo.

Os químicos industriais, que manipulam e *temperam* os ingredientes nos laboratórios das empresas particulares, êles também muitas vezes zombam de seus colegas oficiais, porque lhes arrancam aprovação para produtos fraudados, adulterados ou subdosados, nocivos à saúde ou ao bolso do consumidor.

Êsses fatos, mais ou menos triviais na vida social contemporânea, traduzem o largo desprestígio e as vezes até o desprezo com que indivíduos particulares encaram e tratam as coisas governamentais.

No momento, porém, em que a organização do Estado se tornar realmente científica, então êle recuperará o prestígio moral e inspirará respeito e também temor aos inescrupulosos.

Ao Estado cientificamente organizado, Hobbes poderá aplicar, agora com inteira propriedade, o versículo bíblico que tomou por lema de seu famoso livro: "Sobre a terra, não há poder que lhe seja comparável".

ORGANIZAÇÃO, ESTÁGIO CIENTÍFICO

Mas ainda há outro motivo intelectual por que o Estado deve ser, antes de tudo, o cultor apaixonado e o modelo da organização. E' que esta substitue a opinião pelo conhecimento, o "quer me parecer" pelo "sei", o empirismo pela certeza, a improvisação pelo planejamento, a confusão pela ordem.

O desconforto que a inteligência experimenta em meio da incerteza, a sensação de insegurança e de carência que o homem tem em face dos fenômenos incompreendidos, parece indicar que a procura de critérios intelectuais, para base da ação, é um impulso natural.

"O saber domina ou mitiga o medo da morte e da fortuna adversa" — disse o filósofo Francis Bacon. Certamente, o saber nos alivia de muitas apreensões. O medo do desconhecido talvez explique a curiosidade, inclinação natural do homem, que a criança manifesta mal começa a falar. Cercado de coisas, fenômenos, processos misteriosos, o homem, animal temeroso, frágil e conciente de sua fragilidade, naturalmente teme que essas coisas, fenômenos e processos encerrem ciladas e hostilidades. Eis por que o estado de ignorância o inquieta, atordoa, amesquinha e oprime. Para se livrar desse estado, o homem observa, confere, regista, indaga, perquire, perscruta, em suma, expande de mil maneiras a sua curiosidade insaciável. A ânsia de saber é uma contingência fatal do espírito humano.

No *Curso de Filosofia Positiva*, Augusto Comte enuncia e explica uma lei fundamental, a que está sujeita a evolução intelectual da humanidade — a famosa *lei dos três estados*. Na diligência instintiva e incessante para explicar os fenômenos da natureza, o espírito humano percorre os três seguintes estados, na seguinte ordem: o *estado teológico*, o *estado metafísico* e o *estado científico* ou *positivo*.

No estado teológico, o homem satisfaz a necessidade de explicação mediante o recurso de *crer* que os fenômenos sejam determinados pela influência contínua e direta de vários agentes sobrenaturais, espíritos, deuses, ou de uma vontade suprema, única e onipotente — Deus.

"El fetichismo, (por ejemplo, el que domina todavía entre los negros del Congo) imagina la existencia de espíritus benéficos o maléficos, y explica, mediante su intervención, todos los he-

chos de la Naturaleza y todos los sucesos de la vida humana. El politeísmo (por ejemplo el del antiguo Egipto, de Grecia y de Roma) va colocando dioses por todas partes. El monoteísmo (por ejemplo, el de la religión cristiana) substituye aquellos por un solo Dios, a cuya voluntad obedece todo cuanto sucede en el mundo. En ese paso del fetichismo al politeísmo, y del politeísmo al monoteísmo, existe un progreso.” (24).

No estado metafísico, o homem atribue os fenômenos à influência de “fôrças abstratas inerentes aos corpos, mas distintas e heterogêneas” (25). O Criador é então substituído pela Natureza, as vontades divinas cedem lugar a certas fôrças igualmente intangíveis mas não sagradas. Os fenômenos vitais são explicados pela imanência de um “princípio vital”. O estado metafísico é uma ponte, um momento de transição entre o estado teológico e o estado positivo. Reflete a desorientação que empolga o espírito no período em que já não se satisfaz com atribuir os fenômenos a um ser divino, e ainda não descobriu, para os mesmos, uma explicação inteiramente racional.

No estado positivo, o homem revê suas concepções, desiste de investigar as causas primeiras e finais, limita realisticamente o campo de seus trabalhos ao descobrimento de um certo número de leis naturais invariáveis, que mais não representam do que a expressão geral das relações observadas na ocorrência dos fenômenos. Quando atinge o estado positivo, o espírito humano “reconhece a impossibilidade de alcançar o absoluto, renuncia a buscar a origem e o fim do universo, renuncia a conhecer as causas íntimas dos fenômenos e se contenta com observar fatos, raciocinar sobre eles e procurar suas relações invariáveis” (26).

Se, para Aristóteles, “a ciência quanto mais alta menos útil”, para Boutroux, “a ciência é, no fundo, uma representação intelegível do mundo”.

Seja como for, baseado na sua lei dos três estados, Comte conclue que o verdadeiro fim da ciência é ministrar ao espírito humano a explicação dos fenômenos. “As ciências, diz ele, têm,

antes de tudo, um fim mais direto e mais elevado: o de satisfazer a necessidade fundamental da inteligência, que é conhecer as leis dos fenômenos”. Sustenta que a necessidade de explicação, a necessidade de ordem, é tão imperiosa, que o espírito regressaria prontamente aos estágios metafísico e teológico, se lhe faltasse a explicação positiva. E’ mediante a satisfação desta necessidade fundamental de conhecer e de explicar que o homem afinal sabe a quantos anda, em que paragens se encontra, que perigos, ameaças ou inconveniências o rodeiam e, por outro lado, com que facilidades e aliados pode contar no meio ambiente.

Se esta urgência de conhecer e de explicar se origina, em todos os homens, do sentimento de fragilidade e insegurança, ou se, ao contrário, pelo menos em alguns, reflete uma forma superior e refinada de estesia, eis o que ainda pende de esclarecimento.

Os sábios, por exemplo, sustentam que a motivação da sua atividade não é o interesse material, nem o medo do desconhecido, tampouco a vaidade — mas o *sentimento do belo*.

Henri Poincaré, cuja obra *aurait suffi pour remplir amplement la vie de plusieurs savants illustres*, segundo a opinião de um deles, Pierre Sergescu (27), confessa belamente que o sábio é movido, sobretudo, por um sentimento original e profundo — “o sentido da harmonia do mundo”. Conseqüentemente, “o sábio não estuda a natureza porque seja útil; estuda-a porque disso deriva prazer, e deriva prazer porque é bela”. E esclarece que não se trata da beleza sensível, que *frappe les sens*, — sim de uma beleza intelectual, *de cette beauté plus intime, que flue de l'ordre harmoniosa das partes*, *et qu'une intelligence pure peut saisir* (28).

Outro depoimento altíssimo sobre a motivação do verdadeiro sábio é o de Einstein. Segundo o autor da Teoria da Relatividade, à medida que a investigação experimental avança, o físico observa que as leis fundamentais se simplificam estupidamente. Essa transformação iluminadora deslumbra o sábio. “E’ assombroso — escreve Einstein — ver como, do que parece o caos, emerge a mais sublime ordem” (29). E acrescenta que

(24) FÉLICIEN CHALLAYE, *Metodología de las Ciencias*, trad. esp. Madrid, 1935, pg. 33.

(25) AUGUSTO COMTE, *Système de Politique Positive*, apêndice.

(26) FÉLICIEN CHALLAYE, *Op. cit.*, loc. cit.

(27) *Les Sciences Mathématiques — in Tableaux du XX^e Siècle*, vol. *Les Sciences*, Paris, 1933, pg. 47.

(28) H. POINCARÉ, *Science et Méthode*, Paris, 1908, pg. 15.

(29) Prefácio da obra *Para onde vai a Ciência?*, de MAX PLANCK, trad. arg., 1941, pg. 13.

não se trata de um estado puramente subjetivo, produzido pelo trabalho mental do cientista, mas de uma qualidade maravilhosa, inerente ao mundo da percepção, qualidade a que Leibniz chamou adequadamente "harmonia preestabelecida". Einstein deixa subentendido que esta "ordem harmoniosa das partes", esta "sublime ordem", que a investigação científica descobre, esta "harmonia preestabelecida" arrebatada e transfigura o sábio, inoculando-lhe uma espécie de febril voracidade intelectual. "O estado mental que, neste caso, proporciona o poder impulsor, é semelhante ao do devoto ou ao do amante. O esforço largamente prolongado não é inspirado por um plano ou propósito estabelecido. Sua inspiração emana de uma fome da alma" (30).

O *frisson* de beleza, que empolga o sábio quando peregrina pelas regiões desérticas e vertiginosas da ciência pura, também é testemunhado por outro luminoso cérebro europeu — Bertrand Russell, o maior filósofo inglês da atualidade. De acordo com a opinião deste fascinante pensador, "a matemática possui não somente verdade, mas também suprema beleza — uma beleza fria e austera, como a da escultura, que não atrai nenhuma das partes de nossa natureza inferior, uma beleza sublimemente pura, susceptível de perfeição tal, que somente a mais alta das artes pode exibir".

Mas voltemos à organização. Note-se que Poincaré exalta a ciência, sobretudo, porque revela "a ordem harmoniosa das partes". E Einstein, porque faz emergir "a mais sublime ordem" do caos aparente. Ora, a idéia de ordem é indissociável da idéia de organização. Antes de mais nada, lembre-se que a organização é a via de *co-ordenação por excelência*. Coordenar é ordenar, estabelecer *ordem* em dois sentidos. Por outro lado, na própria definição convencional, "a organização é a ordenação dos meios para a realização de um fim" (31). Em suma: o conceito de organização funde-se no conceito de ordem. "Organized: arranged in an orderly manner" (organizado: disposto de maneira *ordenada*), define Beadnell em seu *Dictionary of Scientific Terms*. A organização é a genetriz fecunda e sábia da ordem. Como disse Jean Chevalier, ela "...introduziu a ordem por toda parte..."

Mais do que pendor, o espírito humano tem necessidade de ordem — por conveniência, por tranqüilidade e por estesia. "La ciencia satisface la necesidad de orden que caracteriza al espíritu humano" — afirma Challaye (32).

O Estado bem organizado, cenário imenso e paraíso natural da ordem, constitui assim uma fonte de bem estar intelectual.

Cumpra, pois, que o Estado Moderno, empresa gigantesca que congrega milhares de seres humanos e tende a drenar para o seu serviço a nata de cada geração, — isto é, os mais sedentos de ordem — seja uma clareira aberta à organização científica, porque esta é manancial de apaziguamento da sede de saber e específico contra os incômodos da inciência, que permanentemente assaltam e torturam o espírito.

A organização científica é o estágio positivo, a fase superior da evolução do Estado.

ORGANIZAÇÃO, NECESSIDADE IMPERIOSA

"O Estado que as profundas transformações destes últimos lustros estão exigindo e moldando é esse grande *harmonizador de dissonâncias* a que se refere Morstein Marx, ou seja o regulador supremo, árbitro e orientador das múltiplas atividades individuais em conformidade com o interesse nacional" (33).

Assim, pois, o Estado que não se preocupa seriamente com a sua organização, isto é, que não diligencia por tornar efetiva a capacidade de ação e o aumento de poder que se lhe reconhece de boa sombra, não somente se transforma numa instituição obsoleta, mas ainda em *trambolho coletivo*, — *dispendioso e desmoralizado* — pois foge à sua finalidade presente, que é a de aceitar sobrecargas sucessivas de responsabilidades sociais.

Ao Estado, como produtor de bens e comodidades destinadas a todos, empresa ideal, portanto, para ser eficiente, porque nenhuma outra eficiência se propaga por meio de um multiplicador tão grande, o imperativo da organização se impõe, assim, pelo peso de argumentos filosóficos, humanos, científicos, racionais e econômicos.

A organização científica é a necessidade imperiosa do Estado Moderno.

(30) *Op. cit.*, pg. 14.

(31) JACOB WAINER, *Racionalización Administrativa*, Buenos Aires, 1943, pg. 137.

(32) *Op. cit.*, pg. 32.

(33) URBANO C. BERQUÓ, *A Transformação do Estado e a reforma do Serviço Público Civil*, "Revista do Serviço Público", novembro de 1937, pgs. 18-19.