

# QUE É ORGANIZAÇÃO?

BENEDICTO SILVA

A chaque époque de l'Histoire les limites de la puissance humaine sont fixées par les possibilités de l'ORGANISATION. — JACQUES BRANGER.

Uma das maiores idéias concebidas pela humanidade foi a da ORGANIZAÇÃO. — HEINRICH MARIA TIEDE.

Se tivesse de escolher, escolheria o "sim", palavra de ORGANIZAÇÃO. — ILYA EHRENBURG.

Pois todos os homens dêste século nasceram sob o signo... da ORGANIZAÇÃO. — MIHAIL MANOILESCO.

— Organização? Que é Organização?

"Confessemos que é difícil dar-lhe uma definição precisa" — responde o economista da *Histoire de l'Inflation*, Richard Lewinsohn (1). Em verdade, o conceito de organização é difuso, caótico, desorientante — um mosaico de idéias imbricadas, mais ou menos froixas e insuficientes.

A ocorrência de semelhantes conceitos — aliás tão freqüente — no trato das chamadas ciências sociais, impõe ao pesquisador a tarefa parasitária e diversiva de explicar o sentido de seu vocabulário. Aqui, o expositor fica impedido de seguir o sábio conselho de Horácio, *festinare ad eventum*, isto é, atacar logo o assunto. Com efeito, antes de entrar propriamente na discussão do assunto, o estudioso das ciências sociais, para obviar os riscos de não ser compreendido, ou de ser mal compreendido, muitas vezes é forçado a definir inicialmente os seus termos. Conforme a incisiva advertência de Harold Laski (2), é conveniente começar por definir os vocábulos, pois cumpre não esquecer que a infecundidade da filosofia política se deve, em não pequena parte, ao fato de ainda não se haver logrado um acôrdo sobre o significado dos seus termos.

A pergunta — *Que é organização?* — pode ser e tem sido respondida de muitas maneiras diferentes, não raro contraditórias.

O vocábulo *organização* nomeia coisas diversas — práticas e teóricas, concretas e abstratas. Além disso, mesmo quando empregado para designar uma só coisa — como, por exemplo, a atividade organizadora — tem sentidos divergentes.

Efetivamente, sobre a *Organização* como sobre a Justiça, os homens são férteis em emitir opiniões desconcertantes. Como se trata de um termo de uso generalizado — ora como sinônimo de empresa, ora como sinônimo de sistema de trabalho, ora como sinônimo de administração, ora como sinônimo de governo, ora como sinônimo de estrutura, ora como sinônimo de associação de classe, às vezes para designar o ato de organizar, outras vezes para designar uma teoria, outras para dar nome a uma técnica, e até a uma ciência — *organização* pode ser e tem sido empregado em sentidos numerosos e desencontrados.

Nada mais simples, aliás, do que demonstrar a afirmativa. O material disponível é farto, luxuriante e variado como um banquete oriental. *E' só pedir por boca!* — diria, no caso, o velho Cândido de Figueiredo, filólogo português. À demonstração, pois. Revistemos, desta feita, as diversas opiniões sobre a palavra mágica da Civilização hodierna — ORGANIZAÇÃO. Mais tarde, se nos sobrar energia e tempo, utilizaremos alguns exemplos práticos de seus diferentes empregos por diferentes escritores, iniciados e profanos, e terminaremos por passar em revista as suas definições mais autorizadas.

## As opiniões

Conforme se verá, pululam conflitos entre as opiniões emitidas sobre o significado da palavra organização. Para realçar êsses conflitos, reproduzimos as opiniões sob a forma de debate, fazendo participar dêle a maioria dos que têm voz na matéria.

JAMES MOONEY — (movimento geral de atenção): Senhores: "A palavra *princípio* significa algo fundamental; o mesmo acontece com a pa-

(1) "Revista do Serviço Público", *Problemas de Organização*, agosto de 1941, pg. 40.

(2) *El Estado en la Teoria y en la Practica*, trad. esp. (Madrid, 1936), pg. 39.



lavra *organização*, considerada em seu aspecto humano” (3). Mas... talvez seja ousadia de minha parte abrir a discussão... Reconheço que qualquer dos organizadores ou filósofos presentes tem mais credenciais do que eu...

L. URWICK — Ao contrário, Mestre. O seu livro *The Principles of Organization*, escrito de parceria com Alan Reiley, sobre “os princípios de organização tal como historicamente revelados pelas estruturas governamentais, eclesiásticas, militares e econômicas... constitui a primeira tentativa séria de tratamento comparativo e sinótico do assunto” (4). Ninguém, pois, mais credenciado do que o preclaro Mestre para nos falar de *organização*.

JAMES MOONEY — (sorridente) Obrigado, Major Urwick. A sua amabilidade encoraja-me a completar o pensamento. Organização, como dizia, é algo fundamental. Sim, “o termo *organização* e os princípios que o governam são inerentes a toda forma de esforço humano associado, ainda quando apenas duas pessoas estejam envolvidas” (5).

BENEDICTO SILVA — Em minha qualidade de Mestre de Cerimônias, peço vênica para lembrar que, de acordo com a ordem do dia, estamos aqui para analisar o termo, a palavra *organização*... Não faltará oportunidade para discutirmos os princípios de organização.

MARY PARKER FOLLETT — Eu já esperava! “*Organização* é a palavra que hoje em dia mais se ouve nas discussões travadas sobre o desenvolvimento dos negócios humanos” (6).

BENEDICTO SILVA — Talvez porque seja “uma palavra mágica, o moderno *Abre-te, Sésamo!* da indústria... do governo, da pedagogia, da finança, da guerra” (7).

ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA — Mas é uma palavra despistadora, encerra muitos sentidos...

BEATRIZ M. DE SOUZA WAHRLICH — ...alguns até contraditórios...

(3) *The Principles of Organization, in Papers on the Science of Administration*, de LUTHER GULICK e outros, (New York, 1937), pg. 91.

(4) *Organization as a Technical Problem, in Papers on the Science of Administration*, pg. 49.

(5) *Op. cit., loc. cit.*

(6) *Dynamic Administration — The Collected Papers of Mary Parker Follet*, edited by Metcalf & Urwick — (New York, 1942), pg. 144.

(7) *Ensaio de Análise do Estado Moderno*, in “Revista do Serviço Público”, janeiro de 1944, pg. 11.

PAULO DE ASSIS RIBEIRO — De fato, “a palavra *organização* é empregada ora para significar a própria empresa, ora um conjunto de pessoas, ora um grupo de atividades, ora a técnica de estruturação dos órgãos e de normalização de seu funcionamento” (8).

MARY PARKER FOLLETT — Eu, por exemplo, quando emprego a palavra “*organização*, quero dizer muito mais do que construir um sistema” (9).

HUGO DIEMER — Claro. “Organização não se confunde com sistema, nem com direção. Um estabelecimento industrial pode ter excelentes sistemas de arquivo e de contabilidade e, ao mesmo tempo, carecer de linhas bem definidas de organização. Por outro lado, uma organização claramente definida não impede que a direção seja precária. A distinção entre organização, direção e sistema é importante e deve ser inteiramente ponderada. Organizamos para dirigir e dirigimos principalmente através de sistemas. Dirigimos eficientemente quando não só aplicamos os princípios fundamentais para afeioar organização e sistema, como também levamos em conta todos os princípios e métodos da gestão industrial” (10).

BENEDICTO SILVA — Acho que não devemos discutir os princípios de organização antes de esclarecermos bem os significados da palavra. E não pensem que digo isso pelo gosto de discutir rótulos. A questão dos termos é de grande importância para o progresso da Teoria de Organização. Aqui podemos repetir a exigência de Voltaire com grande propriedade: “Se queres discutir comigo, define os termos”.

PAULO DE ASSIS RIBEIRO — Com efeito, “os vocábulos que empregamos no estudo dos problemas da organização têm todos, com raríssimas exceções, significação bem diversa na linguagem corrente e, o que é mais grave, entre os vários autores encontramos o emprêgo da mesma palavra com significado diferente ou ainda a mesma coisa com nomes diferentes” (11).

WILLIAM N. MITCHELL — Exatamente: “O termo *organização*, a exemplo de muitos outros empregados na literatura dos negócios, tem sido empregado de várias maneiras por diferentes escri-

(8) *Curso de Princípios de Organização*, edição mimeografada dos Cursos do D.A.S.P., 1942, 1.<sup>a</sup> aula.

(9) *Op. cit., loc. cit.*

(10) *Factory Organization and Administration* (New York, 1935), pg. 41-2.

(11) *Op. cit., pg. 3.*



tores, alguns dos quais chegam mesmo a usá-lo em um sentido que é praticamente sinônimo de direção ou de administração” (12).

L. URWICK — Essa flutuação de sentidos ocorre até no pensamento escrito dos mestres mais acatados. Por exemplo: “Quando trata de *organização* como um aspecto da Administração, Fayol não distingue entre o estabelecimento da estrutura de uma empresa e a constituição do pessoal para exercer os vários grupos de atividades prefixadas” (13).

HENRI FAYOL — Porque, a meu ver, “a palavra *organização*, freqüentemente empregada, nestes últimos tempos, para designar os métodos de governo, tem exatamente a mesma significação da palavra *administração*” (14).

ÉMILE DE GIRARDIN — Discordo: “A *organização* e a *administração* não devem ser confundidas; uma é o princípio, a outra a ação” (15).

STUART MACCORKLE — Essa é uma fórmula francesa, M. de Girardin, brilhante, concisa... mas vaga. Tal como o emprego em meu livro, “o termo *organização* designa uma parte, uma fase da *administração*. Comumente, *organização* quer dizer estrutura ou forma; nos escritos sobre *administração*, em geral é êsse o seu sentido”. Conforme diz o Major L. Urwick, assim entendido, o termo “indica o sistema ou os métodos estabelecidos” (16).

KARL MANHEIM — Eu também distingo entre *organização* e *administração*. Afirmando até que “a *administração* é o exemplo mais importante do fenômeno moderno da *organização*. Para dar a conhecer claramente o alcance dos novos problemas neste e em terrenos similares, basta analisá-lo” (17). “A *organização* e a *administração* são formas tipicamente modernas de controle social” (18).

OLIVER SHELDON — Reconheço e acato o grande mérito de M. Fayol, o criador da Teoria Administrativa. No caso, porém, sou forçado a impugnar o seu parecer. Há uma diferença conceitual aguda entre *administração* e *organização*. “Admi-

nistração é a função que, na indústria, trata de determinar a política, coordenar a finança, a produção e a distribuição, regular o compasso da *organização* e, finalmente, efetuar o controle do executivo”. Ao passo que “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 oferecem os melhores canais para a aplicação eficiente, sistemática, positiva e coordenada do esforço disponível” (19).

RICHARD H. LANSBURGH — Mas nunca será ocioso lembrar que “o termo *organização* tem sido usado de muitas maneiras diferentes por diferentes autores; pelo menos em dois sentidos, pelo mesmo autor. Contudo, em seu significado mais amplo, o termo refere-se às relações entre os diversos elementos que formam um empreendimento”. Assim considerada, de fato a “*organização* é a relação estrutural existente entre os vários fatores presentes numa empresa. E’ estrutura dentro da qual êsses fatores atuam para realizar o objetivo da instituição” (20).

WILLIAM B. CORNELL — Sou mais propenso a concordar com Mr. Lansburgh do que com M. Fayol, em que pese a autoridade dêste último. Para mim, também, “organização deveria ser considerada como o elemento estrutural dos negócios; e a direção (*management*) como o elemento orientador, controlador e coordenador. A organização significa a *estrutura* ou forma de uma empresa e, conseqüentemente, a disposição de tôdas as partes em maneira conveniente para uso ou serviço” (21).

BERNARD LESTER — Sim, “a palavra *forma* é vital aqui, uma vez que nos dá a chave da diferença existente entre *organização* e *direção* (*management*). A direção é a força que coordena os elementos da *forma* ou *mecanismo*; e vitaliza a *organização*. As duas palavras (*direção* e *organização*) são estreitamente relacionadas e, às vezes, usadas como sinônimos” (22).

(12) *Organization and Management of Production* (New York, 1939), pg. 70.

(13) *Op. cit.*, pg. 121.

(14) *L'éveil de l'esprit public*, (Paris, 1927), pg. 13.

(15) *Lourousse Universel*, vertebe “organisation”.

(16) *Municipal Administration* (New York, 1942), pg. 11.

(17) *Libertad y Planificación* (México, 1942), pg. 267.

(18) *Op. cit.*, pg. 268.

(19) *The Philosophy of Management* (Londres, 1923), pg. 32.

(20) *Industrial Management* (New York, 1940), pagine 60-1.

(21) *Organization and Management in Industry and Business*, (New York, 1928), pg. 35.

(22) *Applied Economics for Engineers* (New York, 1939), pg. 92.



KIMBALL & KIMBALL — Mr. Lester tem razão... até certo ponto. Reconhecemos que “os termos *direção* (management), *administração*, *organização*, *sistema* e outros são muitas vezes empregados indiscriminadamente, em parte porque alguns deles são sinônimos — como *direção* e *administração*” (23).

CESAR CANTANHEDE — Até aí moreu o Neves... E' sabido que “as palavras *administração* e *direção* (ocorrem freqüentemente), ora com significados próprios, ora como sinônimos, ora entrando pela seara da *organização*, às vezes como subsidiários da mesma e outras tendo esta por subsidiária” (24).

STUART MACCORKLE — Para que remoer essas generalidades? A meu ver, o caso já está esclarecido. “Discutindo o problema da relação entre *organização* e *administração*, Urwick repetidas vezes expressa a idéia de que a *administração* tem dois aspectos: o estrutural ou mecânico, que é *organização*; e o dinâmico, que é *coordenação*” (25).

JOHN M. GAUS — Em verdade, “a palavra *organização* é freqüentemente usada para significar uma qualidade mecânica, não humana” (26).

KIMBALL & KIMBALL — Entretanto, “a palavra *organização* pode significar um grupo de pessoas ou pode denotar um certo conjunto de atividades correlatas, desta ou daquela espécie” (27).

L. CARROLL MARSHALL — Cavalheiros, “uma vez que o centro de nosso problema é o controle das atividades dos negócios (*control of business activities*), é natural que “os termos *organização* e *administração* freqüentemente surjam em nosso debate. Penso que pouco lucrariamos com uma padronização arbitraria desses termos. Basta que tenhamos em mente que o controle das atividades de negócios inclui três coisas: 1) o estabelecimento de *políticas*; 2) o planejamento e a montagem da *organização* a ser utilizada na execução das primeiras; 3) a movimentação da *organização*. A *organização* pressupõe uma alta ordem de trabalho criativo — o de planejar os mecanismos, os meios e os expedientes para realizar os fins. A

movimentação envolve o funcionamento dos mecanismos criados pela *organização*. A *administração* — concebida em sentido amplo, incluiria uma e outra e ainda a formação de política. Assim concebida, a *administração* poderia ser usada como sinônimo de *contrôle*” (28).

STUART MACCORKLE (renitente) — “Contudo, como diz Urwick, de um ponto de vista realmente técnico, o termo *organização* é usado pelos estudiosos, deliberada ou inconscientemente, no sentido de processo; o de dividir as atividades necessárias a qualquer propósito, dispô-las em grupos e atribuir êstes a pessoas” (29).

MOONEY & REILEY — Deixem-nos acentuar bem este ponto: “Dois homens unem suas forças a fim de mover um objeto pesado ou volumoso demais para ser movido por um só. Aqui, temos *esforço associado*, que é sinônimo de *organização*” (30). Por outro lado...

ROBERT SATET — Mas se como Mr. Carrol Marshall deu a entender...

MOONEY & REILEY — ... “nosso estudo histórico dos objetivos da *organização*”, a que Mr. Urwick se referiu, “começa naturalmente com o governo, pois, a despeito das imperfeições de tôdas as formas de governo, passadas e presentes, há um sentido em que *organização* e *governo* são sinônimos (31).

ROBERT SATET — ... Mas se “a *organização* é uma criação contínua”... (32).

BERTRAND RUSSELL — Como pode a *organização* ser uma criação contínua? “Uma *organização* é um *organismo*, com vida própria e tendência para crescer e declinar” (33).

UGO SPIRITO — Com efeito, “quem diz *organização* diz *organismo* e este só pode ser único, isto é, o Estado”... (34).

KONRAD MELLEROWICZ — Protesto, *Signor Spirito!* “*Organização* e *organismo* são dois conceitos

(28) “The Field of Business Administration”, in *Science and Social Change* (Washington, 1939), pgs. 226-7.

(29) *Op. cit.*, pg. 145.

(30) *The Principles of Organization* (New York, 1939), pg. 1.

(31) *Op. cit.*, pg. 47.

(32) *Le Facteur “Organisation” dans les Administrations Publiques* (Paris, 1937), pg. 53.

(33) *Power, a New Social Analysis* (New York, 1938), pg. 157.

(34) Citado por MIHAIL MANOILESCO — *O Século do Corporativismo*, pg. 20.

(23) *Principles of Industrial Organization* (New York, 1925), pg. 145.

(24) *A Exata Terminologia em Organização*, Serviço de Documentação do DASP, Rio, 1942, pg. 7.

(25) *Op. cit.*, *loc. cit.*

(26) *A Theory of Organization, in The Frontiers of Public Administration*, (Chicago, 1936), pg. 67.

(27) *Op. cit.*, pg. 145.



intimamente ligados”, não há dúvida. Mas “organismo é uma unidade vivente e organização uma unidade conveniente” (35).

GRAHAM WALLAS — Apoiado! No meu entender, “a palavra *organização* sugere, por um feliz acidente de história, um agregado de partes vivas sem contudo sugerir, como *organismo*, que o agregado tenha uma “super-vida” ou “super-consciência própria” (36).

RICHARD LEWINSOHN — “O termo *organização*, que foi adotado em tôdas as línguas modernas e utilizado no mesmo sentido, provém da palavra grega “organon”, isto é, “instrumento”. Essa origem nos fornece uma indicação preciosa. Melhor que em outros neologismos, a raiz da palavra demonstra o essencial da idéia. A organização não deve ser senão um instrumento, um meio para atingir um fim determinado” (37).

UGO SPIRITO — (Fascista) *Herr Mellerowicz* não me deixou completar meu pensamento. Para mim, “organização é a característica essencial da vida civilizada” (38).

MIHAIL MANOILESCO — (Fascista exaltado) Mais do que isso, colega Spirito! “Organização e superioridade são sinônimos na escala da evolução da vida” (39).

STEFAN ZWEIG (vítima do nazi-fascismo) — Também eu assim pensava outrora. “Mas os acontecimentos dos últimos anos alteraram essencialmente a nossa opinião sobre o valor das palavras “civilização” e “cultura”. Já não estamos dispostos a simplesmente equipará-las à idéia de “organização” e “conforto” (40).

WAGNER ESTELITA CAMPOS — Mau! O debate está resvalando do terreno teórico para o ideoló-

gico. Discussão entre fascistas e anti-fascistas degenera em desordem... Fora os fascistas! Fora!

MOONEY & REILEY — Sim, voltemos ao assunto. “No sentido formal, *organização* significa ordem; seu corolário, um procedimento sistemático” (41) e ordenado!

LUIZ SIMÕES LOPES — Afinal de contas, não ficou esclarecido se organização é apenas *estrutura*, o arcabouço através do qual o esforço associado busca realizar o seu propósito — ou se inclui também o *funcionamento* da entidade *organizada*. Seria desejável que as autoridades aqui presentes deixassem pelo menos este ponto bem apurado...

ALFREDO NASSER — Inclui, evidentemente! “O problema da organização, onde quer que se apresente e requeira uma solução racional, deve ser considerado nos seus dois aspectos fundamentais, em tratamento absolutamente distinto e com a primazia, em qualquer hipótese, do primeiro: estrutural e funcional, estático e dinâmico, anatômico e fisiológico” (42).

FREDERICO RANGEL — Organização nada tem a ver com esse palavreado sonoro — “organização é apenas bom senso” (43).

JOÃO CARLOS VITAL — Estou de acôrdo com o Rangel... Para se organizar alguma coisa não é necessário tanta literatura... Na construção da sede do IRB, por exemplo...

LUIZ SIMÕES LOPES — Pelo que vemos, os tradistas e estudiosos da matéria ainda estão longe de estabelecer um “common ground” para discutir os significados do termo *organização*. Não só os significados são variados e até confusos, como ainda os opinantes sustentam pontos de vista inconciliáveis. São típicas, por exemplo, as opiniões de Fayol, Girardin, Mannheim, Sheldon e MacCorkle sobre as palavras *administração* e *organização*. Notei

(35) *Teoria Economica de las Exploraciones*, trad. esp., Barcelona, 1936, pg. 264.

(36) *The Great Society* (New York, 1936), pg. 236.

(37) *Problemas de Organização*, in “Revista do Serviço Público”, *loc. cit.*

(38) *Op. cit.*, *loc. cit.*

(39) *O Século do Corporativismo*, (Rio, 1938), pg. 20.

(40) *Brasil, País do Futuro* — Int., pg. 19.

(41) *Op. cit.*, prefácio, pg. X.

(42) *O funcionamento da racionalização administrativa* (tese de concurso), in “Revista do Serviço Público”, dezembro de 1942, pg. 5.

(43) Declarado em aula do Curso de *Princípios de Organização* do DASP, 1942.



pelo menos uma omissão no debate: ninguém se lembrou de que o termo *organização* às vezes é empregado também como sinônimo de *elaboração*. Na Constituição Federal de 1937, há pelo menos uma passagem em que o verbo organizar é empregado em lugar de elaborar. Diz o artigo 67 que o Departamento Administrativo terá, entre outras, a atribuição de “organizar anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por êste à Câmara dos Deputados”. Nesse caso, é evidente que o verbo *organizar* quer dizer *elaborar*. Ora, se

organizar é sinônimo de elaborar, conseqüentemente, *organização* é sinônimo de elaboração.

BENEDICTO SILVA — Embora não tenhamos chegado a um resultado definitivo sôbre 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, conseqüentemente, que urge “organizar” idéias em tôrno da pergunta inicial: —

Que é organização?

O debate continua em aberto.