

PROBLEMAS DA ORGANIZAÇÃO

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

1. DEFINIÇÕES

Que é organização? Confessemos que é difícil dar-lhe uma definição precisa. O termo "organização", que foi adotado por todas 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 sinão um instrumento, um meio para atingir um fim determinado. Ela se torna absurda, desde que a finalidade para a qual foi creada cessa de existir. Bismarck, nas suas "Memórias", conta uma anedota bastante característica a esse respeito. Quando ele era embaixador junto à Corte de São Petersburgo, observou, durante um passeio num parque imperial, uma sentinela postada em lugar onde nada de visível havia a guardar. Bismarck perguntou ao alto funcionário russo que o acompanhava qual era a tarefa dessa sentinela. O interrogado ignorava-o, mas prometeu informá-lo a respeito. Após longas pesquisas, verificou-se que um século antes a imperatriz Catarina II havia plantado nesse lugar uma flor rara, ordenando que fosse bem guardada. Já desde muito tempo a flor não mais existia, mas o guarda permanecera e era renovado eternamente.

Eis o protótipo de um defeito de organização que se repete sob formas inumeráveis, um pecado contra o sentido primordial da palavra. A organização subsiste, ela sobrevive ao fim que era sua razão de ser. Torna-se um fim em si mesma. Organizações desse gênero podem muito bem funcionar no ponto de vista técnico, distinguir-se por

sua prontidão e pela ordem perfeita da administração. Todavia, não deixam de ser sempre más organizações, pois que representam meios sem finalidade.

De outro lado, a qualidade de uma organização nada prova quanto à sua finalidade. A organização pode servir a fins bons ou maus, nobres ou ignobes, uteis ou prejudiciais. Um bando de ladrões pode ser mais bem organizado que uma associação honesta; um comércio inteiramente supérfluo para a economia nacional, melhor do que uma indústria da mais alta importância. O cumprimento da tarefa que lhe é estabelecida é o único critério do valor de uma organização.

Para voltarmos à nossa pergunta inicial: Que é pois organização? Os dicionários enciclopédicos se esforçam em definir a palavra por noções provenientes da história natural, onde ela foi primeiramente empregada. Assim, Larousse, o mestre das definições breves e incisivas: "A organização é a maneira pela qual as partes que compõem um ser vivo se acham dispostas para desempenhar certas funções". E organizar é "dar às partes de um corpo a disposição necessária para as funções às quais ele se destina; no sentido figurado: *dispor para funcionar*". — "Organizar um ministério", acrescenta Larousse como exemplo.

Ora, essa definição parece ao mesmo tempo muito estreita e muito vasta. Ela corresponde apenas a uma parte das organizações da vida social, às organizações administrativas. E não insiste sobre a condição essencial de toda organização: sobre a existência de um plano de conjunto. Preferimos dizer: *Organizar é submeter, segundo um plano de conjunto preconcebido, os homens e as coisas a uma tarefa determinada*; a organização é a maneira ou o resultado dessa atividade.

Qualquer que seja a fórmula que escolhermos para definir a palavra "organização", ela será inevitavelmente algo vaga. Porque o termo "organização" se aplica a dois gêneros de atividade bastante diferentes.

Na primeira categoria das atividades organizadoras, que chamariamos de *organizações coletivas*, agrupam-se homens ou valores econômicos em unidades que não existiram antes. A essa categoria pertence a organização das associações políticas, esportivas, culturais, filantrópicas, a organização das cooperativas, das uniões profissionais, dos *consortiums* industriais ou financeiros, etc.

Na segunda categoria de atividades organizadoras, às quais poderíamos dar o nome de *organizações distributivas*, trata-se da repartição dos trabalhos e deveres entre um certo número de pessoas. A organização da administração pública, dos ministérios, dos serviços públicos de todo gênero, se enquadra nesta categoria, mas a administração interna das empresas privadas aí também se enquadra. A organização do exército, uma das mais antigas e mais aperfeiçoadas, é também uma organização essencialmente distributiva.

II. O ORGANIZADOR

A distinção entre organização coletiva e organização distributiva torna evidente que não existe um tipo único de organizador. Sem dúvida, certas qualidades são indispensáveis a qualquer organizador: decisão, energia, perseverança, capacidade de transpor os obstáculos. Mas essas são propriedades necessárias também a numerosas outras atividades humanas.

A tarefa do organizador que deseja criar organizações coletivas é sobretudo de ordem psicológica. Deve ele dirigir a atenção dos homens para um fim comum, despertar interesses idênticos, fazer apelo aos sentimentos, reprimir as tendências individualistas, insistir sobre o valor moral e as vantagens materiais da cooperação. Deve saber persuadir, convencer, em suma, vencer.

Para isso, não é necessário ter ideias próprias e originais. A organização é uma arte de execução. O organizador pode executar também as ideias dos outros. Não é raro encontrar ho-

mens que, tendo novas ideias organizadoras, sejam, eles próprios, organizadores bastante medíocres. São às vezes demasiado cerebrais para impressionar as massas, muito pouco pacientes e indulgentes para conquistá-las. Muitas vezes são os seus êmulos que criam organizações para a vulgarização e até mesmo para a realização de suas ideias.

No domínio econômico, a atividade de organizador tornou-se uma profissão especial, sob a designação de empreendedor. É ele quem realiza as ideias técnicas dos inventores. Os grandes criadores de estradas de ferro, o Barão de Mauá no Brasil, Cornelius Vanderbilt nos Estados Unidos, George Hudson na Inglaterra, Henry Stroussberg na Europa Central, não eram técnicos. Todavia, foram eles que "construíram" as estradas de ferro, isto é, organizaram sua construção.

O organizador das organizações distributivas deve ser, ele também, bom psicólogo. Deve saber exatamente o que se pode razoavelmente pedir a um funcionário, a um empregado, mas também ao público, à clientela, aos quais se destinam seu escritório ou sua empresa. Ademais, deve possuir o dom de reconhecer as qualidades de seus colaboradores e saber colocar, como se diz na Inglaterra, "the right man in the right place".

Entretanto, suas principais qualidades deverão ser a clareza do julgamento e o senso de medida e das proporções. Si sua tarefa é eminentemente realista, não deve, contudo, faltar-lhe imaginação. Deve prever o que acontecerá amanhã e depois de amanhã em seus escritórios. Regulando o processo dos atos de administração, a divisão e o ritmo do trabalho, o mecanismo da cooperação entre as diferentes molas, divisões e subdivisões, o organizador realiza uma obra eminentemente construtiva. É um erro muito espalhado entre o público pensar que a organização distributiva seria um ofício árido, burocrático. Na realidade, ela se assemelha bastante a certas atividades artísticas. O bom organizador é um arquiteto da vida social. Há questionários para declaração de impostos, modelos estatísticos, fórmulas de contabilidade que são verdadeiras obras primas de lógica, e que igualam, como esforço intelectual, as mais notáveis experiências científicas.

III. ENSINO E CONTROLE DA ORGANIZAÇÃO

Si a organização é uma arte, pode-se aprendê-la? A resposta é a mesma que para outras artes. A escola não faz gênios, e os estudos não substituem o talento. Mas são uteis e indispensáveis para a formação dos espíritos médios. Na poleão I, que era certamente um genial organizador militar e civil, respondeu, quando lhe perguntaram si se poderia aprender a arte da guerra nas escolas e nos tratados: "Aprende-se pela gramática a compor um canto da Iliada, uma tragédia de Corneille?" E foi Napoleão, contudo, quem fundou a famosa Escola Militar de Saint-Cyr.

As escolas de guerra foram as primeiras em que foi metodicamente ensinada a arte, ou antes, a ciência da organização. Na Academia de Guerra (escola superior militar) prussiana, o método seguinte era usado desde antes da grande guerra:

"A tarefa de conjunto era dividida em suas diferentes partes, e cada parte era designada por uma palavra distintiva. Essas designações eram em seguida agrupadas, sob três pontos de vista:

- 1.º segundo a importância essencial;
- 2.º segundo as relações administrativas;
- 3.º segundo a ordem de execução.

"De acordo com o primeiro grupo, poder-se-ia rapidamente verificar quais as funções consideradas como essenciais e quais as auxiliares. O segundo grupo demonstraria que instâncias administrativas já existentes (autoridades civis, unidades militares, instituições econômicas, personalidades) podiam ser tocadas pela organização considerada ou chamadas a colaborar nessa organização. E o terceiro grupo indicava a ordem pela qual se devia proceder para a realização do plano.

"Simultaneamente, em apoio desse trabalho lógico, que constituía o fator decisivo, fazia-se apelo às faculdades visuais, desenhando o que se chamava uma "aranha", isto é, um gráfico da organização considerada. No centro ou no alto, um pequeno círculo representava a repartição central em torno da qual se dispunham as diversas secções ou instituições, sob a forma de círculos, quadros ou triângulos. Essas figuras, sua disposição e a ligação entre elas (marcada por linhas cheias ou pontilhadas, em preto ou em cor) permitiam reconhecer facilmente o grau de coordenação ou de subordinação das diferentes partes

entre si. Além disso, a função de cada parte era caracterizada no gráfico por uma palavra".

O método acima descrito por um especialista das organizações alemãs, o professor da Universidade de Berlim, Ludwig Bernhard, não é, aliás, sinão a aplicação dos célebres preceitos que Descartes expôs na Segunda Parte de seu "Discurso do Método".

O uso de gráficos em apoio do trabalho lógico é hoje em dia inteiramente corrente, mas deve-se neles distinguir duas formas diferentes. Os gráficos destinados ao grande público têm a tendência de simplificar a estrutura de uma organização. É justo, uma vez que se trata de simples ilustrações de propaganda e de vulgarização. Mas o organizador deve ter planos gráficos mais precisos, que demonstrem realmente o mecanismo da organização em todos os seus detalhes.

Seria uma questão a estudar si o método gráfico não pode também ser aplicado para o controle da organização. A maioria dos gráficos têm o defeito de ser puramente estáticos. Mostram a organização no espaço. Mas as organizações distributivas são organismos vivos, vivem no tempo. A organização não é um quadro imutável, mas uma engrenagem que se move incessantemente.

A administração, por si mesma, controla naturalmente a marcha dos negócios. O "jornal" e o sistema mais moderno das cartotecas permitem verificar rapidamente em que pé se encontra tal ou qual caso. A administração pública do Brasil é, a este respeito também, particularmente aperfeiçoada. A pessoa interessada, que faz um requerimento, recebe uma ficha de protocolo na qual se marca exatamente em que data o *dossier* passa de uma instância para outra.

Todavia, esse sistema de registro se presta também para a representação gráfica. À maneira das companhias de navegação que marcam assim, todos os dias, o lugar em que se encontram seus navios, pode-se fixar em grandes quadros, com a ajuda de pequenos emblemas moveis distintivos, ou simplesmente por meio de números, a marcha dos negócios. Esse método, aplicado já com sucesso por grandes empresas privadas, sem dúvida serviria também para o controle na administração pública. O chefe de secção, e mesmo o chefe de toda a organização, poderia assim manter-se informado, dia por dia, por um simples golpe de vista, sobre quais os setores sobrecarregados.

gados de trabalho, onde param e estacionam demasiadamente os *dossiers*, onde eles se acumulam por falta de pessoal ou por outros motivos em suma, de que resultam os atrasos. Os "gráficos animados" são um meio de facilitar o ajustamento contínuo da organização.

IV. ORGANIZAÇÃO E CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA

A organização se efetua hoje em dia, por toda parte, sob o signo duma dupla tendência: centralização política e concentração econômica. Daí resultam novos problemas de organização.

A centralização política — *processus* natural e necessário, afim de que o Estado possa realizar as grandes tarefas que lhe incumbem — não extinguiu as antigas divisões geográficas, que se explicam sobretudo pela evolução histórica. Mesmo na nova Alemanha, extremamente centralista, os antigos "países", ou Estados federais, subsistem. Conservaram mesmo, parcialmente, seus ministérios, ao lado dos "Reichsstatthalter", representantes do poder central, comparáveis aos interventores.

Paralelamente, veremos por toda parte uma tendência à concentração econômica, sob a forma de acordos ou de *cartels* voluntários ou obrigatórios, de organismos corporativistas, de cooperativas, de associações profissionais. As organizações econômicas se baseiam também, em geral, sobre divisões administrativas geográficas (departamentos, províncias, Estados, etc.). Mas compreende-se que tais divisões não correspondam sempre às necessidades da economia. As indústrias mineiras e outras mais franqueiam as fronteiras de um Estado a outro; sob o aspecto da produção, formam uma região coerente. Dever-se-á separá-las administrativamente, porque as fronteiras históricas de uma província ou de um Estado passam através de indústrias que são, contudo, estreitamente ligadas entre si?

Na França, atacou-se esse problema na véspera da guerra atual, tentando-se encontrar-lhe uma nova solução. O decreto-lei de 29 de setembro de 1938 dividia os 90 departamentos da França em 19 "Regiões econômicas". Estas nem sempre abrangem quatro ou cinco departamentos inteiros, mas às vezes um departamento é partilhado entre duas regiões diferentes. As Regiões econômicas não coincidem tampouco com as Regiões militares, si bem que fossem destinadas a

agrupar as forças econômicas em tempo de guerra. "As Regiões econômicas", diz um decreto-lei de 29 de julho de 1939, "são o quadro no qual a mobilização industrial é preparada desde o tempo de paz. A esse título elas são encarregadas principalmente de crear os agrupamentos locais de produtores e consumidores, que satisfirão, em tempo de guerra, as necessidades das populações civis. Em síntese, elas são os organismos pelos quais o Estado assegura, em caso de hostilidades, as atividades econômicas necessárias à salvação do país".

As Regiões econômicas são administradas, cada uma, por um Comitê regional eleito pelas Câmaras de Comércio da Região. Entretanto, desde 1939, o governo nomeia o secretário geral da Região, que é o verdadeiro diretor da Administração. Por essa medida, a instituição das Regiões econômicas perdia seu caráter descentralizador e de completa autonomia, que tivera inicialmente.

As breves experiências de antes da guerra e as condições anormais sob as quais a França vive hoje não permitem julgamento sobre o funcionamento de tal organização. Contudo, é uma experiência interessante adaptar a administração às necessidades da vida econômica.

Um outro problema de organização se apresenta pela concentração da economia privada. A concentração das empresas industriais e comerciais se efetua em dois sentidos. De um lado, as empresas do mesmo ramo e do mesmo grau de produção se associam em uma cooperação mais ou menos estreita sob a forma de *cartels*, de uniões de interesses e de *consortiums*. A essas formas de organização dá-se o nome de *concentração horizontal*.

De outro lado, as grandes empresas procuram crescer-se de outros estabelecimentos que possam lhes fornecer regularmente matérias primas ou ainda servir de escoadouros para seus produtos. Um estabelecimento siderúrgico adquire uma mina de carvão; uma empresa de automóveis compra uma fábrica de verniz. Às vezes também a ação tem seu ponto de partida no comércio: uma grande loja toma sob seu controle financeiro uma tecelagem ou uma fiação, na esperança de poder satisfazer suas próprias necessidades a melhor preço que comprando de diversos fornecedores estranhos. Chama-se a esse processo de *concentração vertical*, porque se trata,

por assim dizer, dos diferentes andares de um edifício econômico.

Ora, a organização pública da vida econômica é adaptada sobretudo à concentração *horizontal*. A grande ideia corporativista é, sob o aspecto da concentração, uma concepção da organização essencialmente *horizontal*. A corporação deve reunir todos os elementos produtivos do mesmo ramo. Mas, à medida que a concentração *vertical* progride — e ela progride realmente e talvez inevitavelmente — os limites do ramo tornam-se menos rígidos e menos importantes. Um grande *trust* "vertical", que reúna sob direção única todos os meios de fabricação, desde as matérias primas até os produtos acabados, parece estar em contradição evidente com o princípio corporativista "horizontal".

Si não se quiser suprimir categoricamente a concentração "vertical", o que certamente apresentaria desvantagens econômicas, a organização pública deve ter em conta a estrutura real da economia moderna. Instituições centrais, como os Conselhos da Economia Nacional que existem hoje na maioria dos países, são destinadas a reconciliar as tendências divergentes "horizontais" e "verticais". Nos países industriais, onde a concentração "vertical" é já muito acentuada, como na Alemanha, foram creadas, ademais, organizações especiais que reúnem todos os ramos vizinhos, interessados no *processus* da produção siderúrgica por exemplo.

O essencial aqui, como para todas as questões de organização, é que a organização permaneça um *organon*, um instrumento da ordem e do progresso, e que não se torne uma finalidade em si própria.

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.
