

Raízes da Moderna Teoria Administrativa

BEATRIZ M. DE SOUZA WAHRlich

A ATITUDE MECANICISTA: TAYLOR

UMA análise, embora breve, das modernas teorias administrativas exige, preliminarmente, um retrospecto de teorias administrativas já consideradas clássicas e mesmo de certos aspectos do Taylorismo.

De um modo geral, não se inclui o Taylorismo entre as teorias administrativas. TAYLOR e seus discípulos são principalmente estudados como os autores de "métodos" e não de "princípios".

Quer-nos parecer, porém, que a obra destes clássicos também influuiu decisivamente na teoria administrativa. Preliminarmente, a TAYLOR deve-se a primeira enunciação clara dos princípios da divisão do trabalho e da especialização, (1) bem como da delegação de competência. (2) Por outro lado, foi a organização ou supervisão funcional (3) de TAYLOR que, pela primeira vez, ousou enfrentar o princípio bíblico da unidade de comando, provocando uma das maiores celeumas de que há notícia na evolução das teorias administrativas. (4)

Além dessas contribuições marcantes para o progresso da Administração, o Taylorismo tem uma característica importante para o estudo que nos propusemos fazer: TAYLOR partiu da unidade menor para a unidade maior, isto é, analisou o trabalho de baixo para cima, começando da unidade primária da organização: o cargo. Focalizou êle o trabalho individual, decompondo-o em tarefas, estas em operações que finalmente se subdividiam em movimentos. Assim, organizou os movimentos, ordenou as operações, reconstituiu as tarefas e as agrupou em cargos; com base nestes, organizou setores, que por sua vez deram origem a seções, divisões e departamentos, sucessivamente, (5)

(1) *The Principles of Scientific Management*, in "Scientific Management" p. 38, publicado por Harpers and Brothers.

(2) Chamado por TAYLOR de "princípio da exceção", *Shop Management*, in "Scientific Management", p. 126.

(3) *Ibid.*, pp. 99-100.

(4) Ver, por exemplo: HENRY FAYOL, *General and Industrial Management*, London 1947, p. 69; LUTHER GULICK, *Notes on the Theory of Organization*, in "Papers on the Science of Administration", GULICK e URWICK, p. 9; P. 166; HERBERT SIMON, *Administrative Behavior*, pp. 23-25.

(5) "Scientific Management", publicado por Harpers and Brothers, 1947.

Esta característica da obra de TAYLOR encerra, ao mesmo tempo, seu maior mérito e sua maior limitação. Seu maior mérito, porque constitui a primeira tentativa de metodização do trabalho. Foi TAYLOR o primeiro autor consciente de uma análise do cargo, inclusive dos tempos e movimentos. Foi quem primeiro adotou uma atitude metódica em relação ao estudo da unidade fundamental de uma organização — o cargo — e, com a mesma atitude, prosseguiu na construção dos demais degraus da escala hierárquica.

Mas, ao mesmo tempo, TAYLOR como que esquecia o trabalhador. Preocupado com o cargo em si mesmo e com sua articulação na engrenagem industrial ou administrativa, individualizava êle cada unidade do trabalho em termos de suas relações com os objetos de trabalho e as demais unidades. Suas atenções se concentravam principalmente no trabalho e secundariamente no trabalhador. E mesmo quando parecia focalizar o trabalhador, era para considerá-lo mais como um agente de produção do que como um ser vivente e essencialmente social, incapaz de confinar-se nos estreitos limites de uma especificação de cargo. Daí poder-se dizer que é o Taylorismo uma concepção mecanicista do trabalho.

A ATITUDE NORMATIVA: FAYOL, GULICK, MOONEY E URWICK

A escola Fayoliana partiu de um ângulo oposto ao do Taylorismo. FAYOL, seus adeptos e seguidores, concentraram suas atenções no estudo da forma e estrutura da organização, e das interrelações estruturais, partindo, sempre do tópo para a base, de cima para baixo, (6) isto é, considerando a organização como “um sistema de subdivisão da empresa sob o seu chefe”. (7)

A escola Fayoliana é nitidamente prescritiva: formula e apresenta princípios, ou seja, verdades fundamentais nas quais outras verdades se baseiam. Tanto FAYOL como GULICK, URWICK e MOONEY — os principais componentes deste grupo — acreditam que tais princípios sejam de aplicação generalizada e generalizável. Nas palavras de DWIGHT WALDO, tendem tais mestres “a acentuar o poder da razão humana para dominar os fatos das relações entre os indivíduos e para manipular essas relações dentro de moldes logicamente estabelecidos para a consecução de objetivos pré-determinados”. (8)

Os princípios enunciados por este grupo pretendem, por exemplo, nortear respostas às seguintes perguntas:

- como organizar?
- como dividir o trabalho — quer na base de autoridade e responsabilidade, quer na base de diferenciação de funções?
- até que ponto dividir o trabalho?
- como coordenar o trabalho?

(6) Ver, a respeito, a opinião de DWIGHT WALDO, *Ideas and Issues in Public Administration*, p. 103.

(7) LUTHER GULICK, *Notes on the Theory of Organization*, in “Papers on the Science of Administration”, p. 11.

(8) *Op. cit.*, p. 103.

Numa tentativa de sistematização e harmonização dos princípios formulados por êste grupo, poderíamos obter o seguinte esquema, (9) partindo dos princípios fundamentais da "divisão do trabalho" e da "coordenação", aos quais todos aquêles autores se referem:

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DE ADMINISTRAÇÃO	DIVISÃO DO TRABALHO (FAYOL, GULICK, URWICK)	Horizontalmente, (Urwick) ou em camadas horizontais, de acôrdo com a gradação de autoridade e responsabilidade. (a "hierarquia de FAYOL, o princípio "escalar" de MOONEY)	1. princípio da "autoridade" (FAYOL, "o direito de emitir ordens e o poder de se fazer obedecido"); 2. princípio da "delegação", (MOONEY: "a atribuição de uma autoridade específica a alguém por uma autoridade maior"); 3. princípio da "unidade de comando" (FAYOL e GULICK — FAYOL: "para qualquer ação, um empregado deve receber ordens de um único superior"; GULICK: "apenas confusão resulta de comando múltiplo"); 4. princípio da centralização (FAYOL: "o grau de centralização depende da capacidade moral, física e intelectual do chefe"); 5. princípio da descentralização — princípio da responsabilidade proporcional à autoridade — (SECKLER — HUDSON) "autoridade correspondente à responsabilidade deve ser delegada e localizada tão perto quanto possível do ponto onde as operações são executadas".
	COORDENAÇÃO (FAYOL, MOONEY e GULICK)	Verticalmente, (Urwick) de acôrdo com a diferenciação entre espécies de trabalho (o princípio da "especialização", de FAYOL; da "homogeneidade", de GULICK; "funcional", de MOONEY)	1. departamentalização por: a) propósito ou objetivo (GULICK), ou "subjective method" (URWICK); b) processo ou técnica (GULICK), ou "serial method" (URWICK); c) clientela ou material (GULICK), ou "unitarian method" (URWICK); d) área (GULICK), ou "unitarian method" (URWICK); 2. funções determinativas, aplicativas e interpretativas (MOONEY); 3. alcance do controle (GULICK, URWICK, GRACUNAS, NILES).

Como se vê, os princípios da escola Fayoliana formam uma teoria de organização bastante clara, se bem que nem sempre nitidamente coerente. De todos os pensadores dêste grupo, FAYOL se destaca como o pioneiro inigualado em originalidade de concepção e audácia inovadora. Seus "princípios", entretanto, carecem de apresentação metódica. Algumas vêzes é êle enfático e até dogmático, especialmente na fase final de sua longa vida.

GULICK, ao contrário, é metódico, lógico e raramente dogmático. Prosseguiu na mesma linha traçada por FAYOL, e seu trabalho constitui um brilhante complemento à obra do mestre francês.

Parece que MOONEY ignorava a contribuição de FAYOL à teoria administrativa quando, em colaboração com ALAN REILEY, publicou seu livro

(9) Êste esquema é original da autora dêste trabalho.

Onward Industry, em 1929, mais tarde revisto e publicado (1939) sob o título *Princípios de Organização*. (10) Entretanto, é grande a afinidade de suas idéias com as de FAYOL, do ponto de vista da teoria de organização.

Quanto a URWICK, raramente se apresenta como inovador, mas é um divulgador excepcional. (11) Às vezes, entretanto, sacrifica o conteúdo à forma, no afã de conseguir uma rigorosa ordenação de princípios.

As principais críticas formuladas a êste grupo resultam de sua rígida devoção ao que DWIGHT WALDO denominou de "racionalismo". Encarando a organização como um "problema técnico", a escola Fayoliana procurou resolver tal problema de acôrdo com generalizações extraídas da análise das organizações humanas através dos tempos, ao invés de procurar soluções individuais que atentem para as peculiaridades das pessoas que "vivem" em determinada organização durante determinada época. (12) Daí ter EARL LATHAM dito que grande parte da teoria administrativa desta escola "é abstrata e formalista; é metáfora, em vez de ciência". (13)

CONTRIBUIÇÕES DA PSICOLOGIA

As modernas teorias administrativas representam, em grande parte, uma reação tanto ao *mecanicismo* Taylorista como ao *racionalismo* Fayoliano. Objetivam, por assim dizer, o alcance do *realismo* em teoria administrativa.

Para êste fim, foram os estudiosos da administração buscar o auxílio de outras ciências sociais, já em fase de evolução mais adiantada que a administração: a psicologia e a sociologia.

Podemos dizer que as modernas teorias administrativas começam a definir-se com as observações colhidas nas experiências da Fábrica Hawthorne, da Western Electric, iniciadas em 1923 e prolongadas até 1939. (14) Aproximadamente à mesma época, efetuou MARY PARKER FOLLETT as primeiras tentativas de análise da administração sob o ponto de vista da motivação dos indivíduos que a constituem. (15)

Tanto os psicólogos como os sociólogos da administração se interessam mais pela organização em funcionamento do que por seus aspectos estruturais. Enfocam o aspecto dinâmico da organização, em contraste com as concepções fundamentalmente estáticas dos Tayloristas e Fayolianos. Para os psicólogos e sociólogos da administração, a organização é uma fôrça viva,

(10) Na edição revista dos "Princípios de Organização", publicada em 1947, somente MOONEY figura como autor.

(11) Ver, por exemplo, *The Elements of Administration*.

(12) *Ideas and Issues in Public Administration*, p. 83.

(13) *Hierarchy and Hieratics*, in "Ideas and Issues in Public Administration", DWIGHT WALDO, editor, p. 109.

(14) Ver, por exemplo, *Management, and morale*, de F. ROTH LISBERGER.

(15) Ver *Dynamic Administration*, "The Collected Papers of Mary Follett", editado por METCALF e URWICK.

fluída e em movimento, porque engloba um conjunto de pessoas que reagem e respondem a estímulos que não podem ser definidos com precisão absoluta. (16)

MARY FOLLETT acreditava que os problemas de govêrno, administração e organização são, fundamentalmente, problemas de relações humanas: cada ser humano — embora essencialmente diferente de todo outro ser humano — está êle ligado por um fator genérico comum no que refere à reação humana a situações semelhantes. Conseqüentemente, pensava MARY FOLLETT que seria possível a formulação de princípios de administração baseados nesse mínimo de similitude, e que tais princípios deveriam ser procurados e aplicados sempre que fôsse necessário organizar-se o esforço humano para a consecução de um objetivo comum. (17).

Na formulação dêsses princípios, orientou-se MARY FOLLETT pelas seguintes idéias fundamentais:

— o “contrôle” está se tornando cada vez menos pessoal, transformando-se de “contrôle de homens” em “contrôle de fatos”;

— o “contrôle” tende a ser uma “interpenetração de controle” e não uma “superposição de controles”. (18)

Donde chegou aos princípios que preconizam:

— a coordenação pelo contato direto das pessoas responsáveis;

— a coordenação nas primeiras fases;

— a coordenação como relacionamento recíproco de todos os fatores de uma situação;

— a coordenação como um processo contínuo. (19)

Outra interessante contribuição de MARY FOLLETT consistiu no estudo dos métodos de resolver conflito: o domínio ou coação, a conciliação e a integração. O domínio ou coação — método segundo o qual o poder se exerce de cima para baixo, inflexivelmente — é a maneira mais primária de se resolver um conflito, e a mais fácil, também, se apenas pensarmos “a curto prazo”. Já a conciliação, como a própria palavra indica, procura a harmonia através de concessões recíprocas dos agentes envolvidos no conflito. É, por muitos, considerada a melhor maneira de resolver conflitos, opinião da qual não compartilha MARY FOLLETT, por considerar que ninguém gosta de fazer concessões. Daí, aconselhar a “integração”, que define como uma solução em que nenhuma das partes sacrifique algo, mas em que ambas encontrem seu lugar. (20)

(16) SECKLER-HUDSON, CATHERINE, *The Principles of Organization*, no livro *Processes of Organization and Management*, p. 39.

(17) FOLLETT, MARY P., *Dynamic Administration*, p. 24-25.

(18) *Ibid.*, p. 295-296.

(19) *Ibid.*, p. 297.

(20) *Ibid.*, p. 35 a 35 e 49. (a propósito convém salientar que MARY FOLLETT, além de aconselhar a “integração”, deu, nestas páginas, uma série de conselhos sôbre como atingir essa solução ideal).

Ainda é a MARY FOLLETT que se deve a classificação das maneiras de exercício do poder, conhecida como “poder sôbre” e “poder com”, isto é:

— “poder sôbre”: coação, domínio, poder de uma pessoa ou um grupo sôbre outra pessoa ou grupo;

— “poder com”: poder atingido conjuntamente, poder co-ativo, não coercitivo. (21)

CONTRIBUIÇÕES DA SOCIOLOGIA

As experiências realizadas na Fábrica Hawthorne constituem o marco fundamental da hoje denominada “ciência das relações humanas”, cujo impacto sôbre a administração fortaleceu, reforçou e ampliou o movimento humanizador da organização, que se vinha esboçando com MARY FOLLETT, ELTON MAYO, ROETHLISBERGER, CHESTER BARNARD, HERBERT SIMON, ALEXANDER LEIGHTON, PHILIPP SELZNICK e vários outros são os astros de primeira grandeza desta moderna fase das teorias administrativas. (22)

Os sociólogos da organização — como podem êles ser chamados — não aceitam a concepção Taylorista e Fayoliana de que organizar seja dividir o trabalho e coordená-lo num todo homogêneo. Para êles — sociólogos — tal concepção é estéril e incompleta; sua teoria de organização tem objetivos muito mais amplos.

Ê que, para os membros dêste grupo, organização é um sistema planejado de cooperação, em que cada participante tem um papel a desempenhar e tarefas a executar. (23) No desempenho dêsse papel e na execução dessas tarefas, porém, cada participante se conduz de maneira que, em maior ou menor grau, se afasta daquela que lhe fôra inicialmente prescrita, quer por ter sido incompleto o plano original, quer pela simples impossibilidade de acomodação de sua personalidade dentro dos limites pre-estabelecidos. (24) Dessa maneira, nenhum estudo de organização é completo desde que abandone ou ignore os resultados do real comportamento dos participantes da organização. (25) O estudo da organização formal, planejada, pre-estabelecida tem de ser completado pelo estudo da organização informal, espontânea, resultado do comportamento e da interação dos participantes da estrutura social.

No estudo da estruturação informal de uma organização assume papel relevante o dos grupos que dentro dela se formam, e dos grupos externos a que pertençam seus membros.

(21) *Ibid.*, p. 101.

(22) MAYO, ELTON — *The Social Problems of an Industrial Civilization*. ROETHLISBERGER, F. — “Management and Morale”. SIMON, HERBERT. — *Administrative Behavior*. LEIGHTON, ALEXANDER. — *The Governing of Men*. SELZNICK PHILIPP. — *Foundations of a Theory of Organization*.

(23) SIMON, SMITHBURG e THOMPSON — *Public Administration*, p. 5.

(24) SIMON, SMITHBURG e THOMPSON — *op. cit.*, p. 87.

(25) SELZNICK, PHILIPP. *Foundations of a Theory of Organization*, in “American Sociological Review”, February, 1948, p. 25.

Surgem aquêles grupos internos porque a subdivisão estrutural da organização, feita em nome da eficiência, também produz grupos sociais — quer pela simples vizinhança no trabalho, quer pela seqüência do trabalho, ou ainda por afinidade de personalidade, ou profissional, ou outra qualquer. E, por outro lado, os indivíduos que participam de uma organização, também estão ligados a outros grupos — às vêzes por simples laços de família, outras por laços de natureza social, étnica, religiosa, profissional, etc. Cada um desses grupos tem, freqüentemente, fôrça suficiente para cruzar os umbrais da instituição onde seus membros trabalham e sôbre êles exercer pressão, neste ou naquele sentido. (26)

A importância, para a organização, da atuação desses agrupamentos foi uma das primeiras descobertas das experiências da Fábrica Hawthorne, e constitui um dos aspectos fundamentais de estudo das modernas teorias administrativas. (27)

BARNARD denomina os agrupamentos internos de “organizações informais”, e lhes atribui as seguintes funções, dentro da organização formal:

- comunicações;
- manutenção da coesão social;
- preservação dos sentimentos de integridade pessoal, respeito próprio e livre arbítrio. (28)

Também o conceito de autoridade — cuja revisão já fôra iniciada por MARY FOLLETT — passou por um reexame completo. CHESTER BARNARD defende a idéia de que a autoridade repousa na aceitação ou consentimento de indivíduos. (29) Se uma comunicação é aceita por aquêles a quem é endereçada, sua autoridade é confirmada ou estabelecida. Desobediência a tal comunicação significa a negação de sua autoridade por aquêles que a recebeu. (30)

Ainda BARNARD enumera as condições que tornam uma ordem aceitável por aquêles a quem é endereçada:

- a ordem deve ser comunicada numa linguagem que lhe seja compreensível;
- a ordem deve parecer-lhe coerente com os objetivos da organização;
- a ordem deve ser tida como coerente com os seus interesses pessoais, como um todo;
- a ordem só deve ser transmitida a quem esteja em condições mentais e físicas de poder cumpri-la. (31)

(26) REDFIELD, CHARLES. *Communication in Management*, p. 235.

(27) MAYO, ELTON. *The Social Problems of an Industrial Civilization*, p. 99, e “*Teamwork and Labor Turnover in the Aircraft Industry of Southern California*”. p. 22 e 23.

(28) *The Functions of the Executive*, p. 122.

(29) *Op. cit.*, p. 164.

(30) *Op. cit.*, p. 163.

(31) *Op. cit.*, p. 165 e 166.

São também revolucionários os sociólogos da organização em sua atitude com relação aos princípios formulados pelos Fayolianos quanto à unidade de comando e ao conceito de estado-maior.

SIMON SMITHBURK e THOMPSON negam validade ao princípio da unidade de comando, e ao conceito da função de estado-maior como possuidora apenas da "autoridade de idéias".

Para êles, tal princípio e tal conceito servem somente para que mascaremos a indesejável realidade: os participantes de uma organização estão sujeitos a comando múltiplo e recebem "ordens" do "estado-maior". (32)

Dizem êles, literalmente: "Quando o órgão central de pessoal se recusa a aprovar um ato de pessoal, ou quando a Divisão de Padrões Estatísticos do Bureau de Orçamento se recusa a aprovar um modelo a menos que certas modificações sejam nêle introduzidas, que alternativa resta à unidade de linha senão atender a tais comandos" (33).

Realmente, dizemos nós: onde a autoridade de idéias, no caso? Onde a unidade de comando?

Como se vê, as modernas teorias administrativas pretendem ter superado o que chamam de teorias tradicionais: O Taylorismo e o Fayolismo. SIMON chega mesmo a adotar um tom nitidamente zombeteiro ao chamar de "provérbios" os clássicos princípios de organização da escola fayoliana. (34) Quer-nos parecer, porém, que as modernas teorias administrativas não superaram, mas complementaram as tradicionais. Porque, como SELZNICK (35) bem salienta, a organização comporta dois tipos de análise: uma, a do problema técnico (o que constituiu objeto tanto do Taylorismo como do Fayolismo); outra, a da estrutura social em processo de adaptação (o que constitui contribuição específica dos chamados psicólogos e dos sociólogos da organização).

Tanto uma análise como outra resultam num trabalho incompleto se feitas isoladamente. É esta verdade que precisam reconhecer os modernos formuladores da teoria administrativa, em vez de rejeitarem *a priori* qualquer valor às teorias administrativas clássicas.

(32) *Public Administration*, p. 284.

(33) *Ibid.*, p. 287 e 284.

(34) "The Proverbs of Administration", "Public Administration Review", Winter 1946, p. 53-67.

(35) SELZNICK, PHILIPP, *Foundations of a Theory of Organization*, "American Sociological Review", February 1948, p. 25-35.