

Administração Geral

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

INTRODUÇÃO AO ESTUDO DA CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

1. Classificação de cargos e a administração de pessoal

QUE é administração? Em si mesma, de modo geral, tem sentido um tanto impreciso. Significa todo esforço planejado para a consecução de determinado objetivo. Há administração implícita em toda organização formal ou informal. Qualquer trabalho que requer o concurso de mais de uma pessoa implica administração (1); a idéia de administração é daquelas que se têm constantemente no espírito sem se saber na realidade o verdadeiro valor; todo esforço realizado com finalidade consciente é administração (2).

E' bem de ver que há administração de vários gêneros e espécies; na vida comum, pratica-se a administração sem se ter noção clara de esforço organizado; mas quando as coisas e os seres se tornam mais complexos e as relações entre eles não são fáceis, a administração é algo que se impõe ao exame e estudo, exige cuidado e requer atenção; da administração doméstica de uma casa de família à administração de uma grande empresa ou de um Governo as fases de dificuldade e complexidade gradativamente crescem. A administração passa a ser um programa de trabalho, torna-se imprescindível colocá-la em termos técnicos e científicos (3).

(1) "Administration is the word we use to signify the performance of any task which is too big for one worker. It begins as soon as someone has too much to do and gets someone else to help him" (Comstock Glaser — "Administrative Procedure" — Washington, 1941, p. 9).

(2) "In simplest terms, administration is determined action taken in pursuit of conscious purpose. It is the systematic ordering of affairs and the calculated use of resources, aimed at making those things happen which we want to happen and simultaneously preventing developments that fail to square with our intentions". ("Elements of Public Administration, edited by F. Morstein Marx, p. 3).

(3) "But when conditions become complex or difficult, when it is no longer easy to know how to proceed or whether the resources available will be adequate for gaining the common end, the administrative aspect emerges as a matter of special attention". ("Elements of Public Administration", p. 3).

Independentemente do setor específico de trabalho, qualquer administração requer fases apropriadas de desenvolvimento: *planejamento* — determinando o que deve ser feito; *execução* — dando ordens, instruções e supervisionando; *contrôle* — verificando se o trabalho está sendo feito de acordo com o planejamento; *coordenação* — observando se não há desarmonia nos fins visados com a execução do trabalho. (4)

Fayol analisou os tipos de operações que ocorrem na administração de uma organização de acentuada dificuldade e complexidade e definiu administração — uma das seis fases do Governo que para êle significa dirigir um empreendimento ao seu objetivo por meio da utilização melhor possível dos recursos existentes — e define administração como sendo um conjunto de atividades relacionadas com a previsão, organização, comando, coordenação e controle, dando-se a cada um destes termos o sentido seguinte:

Prever — é perscrutar o futuro e traçar o programa de ação;

Organizar — é constituir o duplo organismo material e social da empresa.

Comandar — é fazer o pessoal desempenhar a sua função.

Coordenar — é unir, harmonizar todos os atos e esforços.

Controlar — é providenciar para que tudo se execute na conformidade das regras estabelecidas e das ordens dadas. (5)

LUTHER GULICK, partindo da análise funcional realizada por Fayol no seu livro "Administration industrielle et générale", hoje clássico, desenvolveu-a em sete elementos cada um dos quais constituindo uma subdivisão das atribuições do chefe executivo, conseqüentemente da administração em sentido lato.

GULICK criou a palavra POSDCORB para facilitar a retenção pela memória destas sete ati-

(4) "These phases are basic, existing even in simple administrative relationships such as those of a housewife and her maid. They become complex when large numbers of people are involved" (Comstock Glaser, ob. cit. p. 9).

(5) Vide WAGNER E. CAMPOS — "Chefia, sua técnica e seus problemas" Imprensa Nacional, 1947, p. 39; consultar sobre o assunto L. URWICH — "The function of Administration" in "Papers in the Science of Administration", Institute of Public Administration, Columbia University, N. Y. 1937; "Henry Fayol e a ciência da administração", separata da Revista do Serviço Público — D. A. S. P. — 1945 — "O Fayolismo", p. 37 in livro de LEON WALTHER "Techno-psychologia do trabalho industrial", tradução de LOURENÇO FILHO.

vidades administrativas; cada letra corresponde à inicial de uma palavra síntese, excetuando-se co que equivale a *co-ordination*, como se vê:

P (lanning) O (rganizing) S (taffing) D (irecting)
CO (ordinating) B (udgeting).

Planning (planejamento) — é a atividade administrativa destinada a traçar em linhas gerais o programa de ação e os métodos de executá-lo a fim de realizar os objetivos visados pela empresa.

Organizing (organização) — significa a atividade administrativa destinada a determinar a estrutura formal da autoridade por meio da qual se divide, integra, define e coordena o trabalho, tendo em vista o objetivo procurado.

Staffing (diz respeito ao pessoal) — compreende a atividade administrativa relacionada com o recrutamento e treinamento do pessoal e o estabelecimento permanente de condições favoráveis do trabalho.

Directing (direção, comando) — refere-se quer à contínua atividade administrativa de tomar decisões e fixá-las em ordens e instruções gerais e específicas, quer ao fato de servir na qualidade de líder da empresa.

Coordinating (coordenação) — indica a importante atividade administrativa de interrelacionar as diversas partes do trabalho.

Reporting (serviços de documentação e publicidade) — abrange a atividade administrativa necessária para trazer bem esclarecido os superiores sobre o que ocorre na empresa, perante os quais o chefe é responsável, o que significa que o chefe e seus subordinados devem manter-se sempre a par de tudo que se passa por meio de registros, relatórios, pesquisas, documentação, exames e informações.

Budgeting (orçamento em geral) — resume a atividade administrativa pertinente a todas as fases dos trabalhos orçamentários — planejamento fiscal, contabilidade e controle (6).

A teoria administrativa instituída por Fayol induz o sentido evidente de que a administração geral é gênero de atividade intrínseca em qualquer empresa — pública ou privada; se governar, na sua concepção, é assegurar a marcha de seis funções essenciais — técnicas, comerciais, financeiras, de segurança, contábeis e administrativas — esta última, a administrativa, com o ser fundamentalmente dinâmica, se destina a procurar a solução do problema moderno que a técnica avassaladora impôs — o do aproveitamento racional das potencialidades do homem (7).

Mas é preciso considerar que a teoria administrativa de Fayol se refere àquela fase da administração que os técnicos denominam “administrative management” e não àquela denominada “direct administration” (8); as atividades especifi-

cas ou diretas variam muito consoante os fins procurados; mas os processos e meios necessários para que aqueles fins se executem são mais uniformes e padronizados; portanto, administração geral lida com os *hows* e a administração direta ou específica com os *whats*, isto é, *how* é o como a administração se faz e *what* é o que a administração visa, uma é fim e outra é processo, meio, instrumento ou institucional (9).

Willoughby foi o teórico da institucionalização da administração; as atividades gerais ou meios da administração êle as distinguiu das primárias ou funcionais, expondo princípios considerados hoje clássicos em matéria de organização dos serviços administrativos (10).

Portanto, a teoria da institucionalização e funcionalização administrativa de WILLOUGHBY está em perfeita consonância com os princípios da teoria administrativa de Fayol e do POSDCORB de Gulick; estruturalmente se organizam os serviços administrativos sobre a base da dupla divisão geral do trabalho — atividades institucionais (*o how* ou “administrative management”) e atividades funcionais (específicas, o *what* ou *direct administration*); os princípios da teoria de Fayol — prever, organizar, comandar, coordenar, controlar — e do POSDCORB de GULICK — planejar, organizar, pessoal, comandar, coordenar, serviço de documentação e orçamento — cabem, de regra, às atividades institucionais ou instrumentais, embora, de certo modo, as atividades específicas ou fins nunca deixem de desempenhar certo grau de atribuições institucionais. O que importa acentuar é que as atividades dos órgãos de *housekeeping* estão essencialmente contidas dentro dos princípios das teorias citadas. Esta a razão que levou Fayol a escrever:

“The essential principle of the Administrative theory is the great importance of management and this importance increases with the size of the undertaking. No enterprise can be succesful without good management

(Henry Fayol — “The administrative theory in the state”, traduzido por Sarah Greer, in “Papers on the Science of Administration”, p. 101; “The job of administering involves both *direct administration* — determining *what* shall be done — and *administrative management* — determining *how* it shall be done” (Comstock Glaser, ob. cit. p. 11).

(9) A fundamental distinction is that between the *purpose* and the process of administration — between the direct work which is being undertaken and the business of managing it. It is the difference between *what* you administer (purpose of administration) and *how* you administer it (process of administration); between program and procedure” (COMSTOCK GLASER, ob. cit. 11).

(10) Vide a propósito o capítulo “Internal organization of administrative departments”, sendo bem expressivo o seguinte trecho: “Primary or functional activities are those which a service performs in order to accomplish the purpose for which it exists. Institutional or housekeeping activities, on the other hand, are those which it is necessary that a service shall perform in order it may exist and operate as a service” (WILLOUGHBY — “Principles of Public Administration” — The Brookings Institution — Washington, 1927, p. 105).

(6) A propósito de POSDCORB, vide LUTHER GULICK — “Notes on the Theory of organization”, in “Papers on the science of administration”; WAGNER ESTELITA CAMPOS, ob. cit., págs. 39/40.

(7) “As duas doutrinas (taylorismo e fayolismo) dizem êles, podem ser consideradas como duas soluções do mesmo problema: o da força humana. Problema moderno. (LEON WÄLTHER, ob. cit. pág. 40).

(8) “The meaning that I have given to the word *administration* and which has been generally adopted, broadens considerably the field of administrative science. It embraces not only the public service but enterprises of every size and description, of every form and purpose. All undertakings require planning, organization, command, co-ordination and control, and in order to function properly, all must observe the same general principles”

and every enterprise which is poorly managed is doomed to failure. This principle is as true for the State as for private industry" (11).

Quando o autor diz que as atribuições dos órgãos de "housekeeping" estão essencialmente contidas dentro dos princípios das teorias citadas, esta asserção, sem dúvida, não deve levar à conclusão de que desconhecia que estas teorias e outras de vários autores (12) se aplicam precipuamente à chefia ou direção. O seu pensamento é que as atividades de *housekeeping* não podem ser outras senão aquelas previstas nas teorias mencionadas; reconhece que os chefes, em sentido lato, mesmo aquêles de órgãos técnicos ou específicos, desempenham com menor extensão também atribuições meios ou instrumentais. Mas os serviços essencialmente destinados ao exercício de atividades de *housekeeping* trabalham exclusivamente dentro dos sistemas delineados pelas teorias em causa, embora, como ocorre freqüentemente, não desempenham integralmente tôdas aquelas atividades.

Aliás, o próprio FAYOL já reconhecia que as atribuições da chefia ou direção não são essencialmente técnicas mas administrativas, cabendo a especialização ao pessoal colocado na escala mais baixa da organização; o pessoal de modo geral deverá estar em condições de executar as seis funções integrantes de uma empresa mas, à proporção que se sobe na hierarquia, a função mais importante é a administrativa (13).

Desta base dupla sôbre que se levanta a administração em geral, inclusive, pois, a dos ser-

(11) HENRY FAYOL — "The administrative theory in the State", *ob. cit.* p. 102.

(12) Vide o quadro comparativo sôbre as atribuições da chefia, segundo vários autores (TEAD, WHITE, GULICK, FAYOL, URWICK, E. W. SMITH e MILES) que se encontra em WAGNER E. CAMPOS, *ob. cit.* p. 49.

(13) Vide LUIZ SIMÕES LOPES — "A teoria administrativa de Fayol" — in "HENRY FAYOL e a ciência da administração", separata da "Revista do Serviço Público" p. 13; "A competência dos agentes inferiores é profissional, característica da empresa e a competência profissional dos chefes é administrativa. Quase que o chefe nada produz; impede os produtores de se neutralizarem; todos produzem por êle. Pode-se resumir sua função nesta fórmula: "Não fazer nada; impedir que se faça ao acaso; levar a fazer tudo". (LEON WALTHER, *ob. cit.* p. 39). "Many of the failures to conduct large combinations of firms successfully may be traced to lack of administrative knowledge in men who have been highly successful in charge of smaller concerns, that is in positions demanding a relatively large proportion of technical capacity. A man with high administrative qualifications who has never been inside a steel or biscuit works may succeed. A man with all the knowledge of steel or biscuit making in the world, but who lacks the requisite level of administrative knowledge and capacity will certainly fail" (L. URWICK, *ob. cit.* p. 120).

viços públicos — administração específica e administração meio ou instrumental — a que interessa sobretudo a êste livro diz respeito à administração meio ou processual, aquela que cuida do *como* (*how*), dos recursos ou instrumentos imprescindíveis para que a administração fim ou específica, a que lida com o *que* (*what*), possa atingir os seus objetivos; portanto, da administração institucional e não funcional da teoria de Willoughby.

Já se pode entender bem que a administração institucional, a seu turno, não é simples, mas bastante complexa e difícil, embora os métodos empregados, pela sua generalização, devam ser tanto quanto possível padronizados e concentrados em serviços centrais (14).

Estas atividades por assim dizer *domésticas* ou *caseiras* de um serviço público, quando concentradas em órgãos próprios, deixam os funcionários especializados inteiramente livres para se aplicarem com maior rendimento e eficiência na consecução dos fins técnicos, profissionais ou específicos do órgão (15).

Portanto, surgiu uma especialização *sui-generis* na administração, sobretudo na administração pública: a do administrador ou melhor a do técnico em administração. Êste, não é um médico, um engenheiro, um contador ou oficial administrativo mas tão-sômente um "especialista em generalizações" e os estudiosos do assunto afirmam que, após a primeira guerra mundial, o surgimento do técnico de administração constitui um imperativo da democracia e da eficiência (16).

Dêste modo, o técnico em administração não é especializado em determinada atividade especí-

(14) "It has been pointed out that a prime characteristic of household activities is that they are of substantially the same character for all services Again, it is highly desirable that the method employed in performing these activities shall, as far as possible, be standardized. This can be much more effectively secured where responsibility for their performance is concentrated in central services". (WILLOUGHBY, *ob. cit.* p. 107).

(15) "In first place it is highly advisable that these officers who have responsibility for the performance of the technical or professional activities for the carrying on of which the services are maintained shall as far as possible be relieved of all duties and responsibilities not directly pertaining to such activities and thus be in a position to devote themselves exclusively to the later" (WILLOUGHBY *ob. cit.* p. 106).

(16) "These administrators are not to be "experts" in the usual narrow sense in which that word is now employed. They are to be, as the phrase is, "specialists in generalizations", and in capacities special to democratic leadership" (DWIGHT WALDO — "The administrative State" — The Ronald Press — 1948 — pág. 95). "The possibility of a science of management, or, as Fayol would say, of government, is the only concrete hope before humanity of an ordered and satisfactory solution of the economic and social problems which that lack of balance has created" (L. URWICK, *ob. cit.* p. 118).

fica do Governo mas é um especialista do Governo ou em administração geral ou institucional (17); é um técnico na arte de administrar, não é um especialista em limitado ramo de profissão ou ciência porque é especialista de métodos e coordenador de conhecimentos. Assim, as suas atribuições se resumem em supervisionar, dirigir, coordenar e sobretudo planejar, tendo em vista melhor execução ou mais avisada política de administração. Na Inglaterra, a "administrative class" é representativa deste tipo de técnico necessário ao Governo dos países mais bem organizados administrativamente. (18)

Da exposição destas idéias, conclui-se que as atividades institucionais constituem a especialização do técnico de administração; mas este conjunto de princípios e normas destinadas à difícil tarefa de equipar as atividades específicas do Governo dos recursos ou meios necessários aos seus objetivos — não se domina facilmente. O administrador,

(17) DWIGHT WALDO — *ob. cit.* pág. 92; consultar o sentido da palavra *técnico* que este autor dá no rodapé da página citada, achando que ela abrange: 1) sentido mais rigoroso — a pessoa que possui conhecimentos e proficiência integrantes de um conjunto de atitudes e princípios que se chama "ciência" (engenheiro, médico, etc.); 2) sentido mais extenso — a pessoal hábil no exercício de um conjunto, amplo e organizado de conhecimentos; assim, *técnico* é o profissional (advogado, jornalista, professor, etc.); 3) sentido restrito — a pessoa hábil e proficiente em uma função especial da administração; 4) sentido objetivo — função do Governo — permanente, especializada e profissional sem levar em consideração a função particularmente executiva.

(18) "He is a specialist ... but ... not in the limited field of a profession or a science. His specialty is method rather than subject matter. He is a coordinator of Knowledge rather than a researcher into the inner recesses of one of his branches" (LUCIUS WILMERDING. *citado por* DWIGHT WALDO, *ob. cit.* p. 95); "While he (i. e. the administrator) is not as a rule an expert in a particular subject in the some sense as a technical or professional adviser, he is, or should be, an expert on the art of administration" (LEONARD D. WHITE — "Government career service" — The University of Chicago Press, 1939, p. 22).

sobre ser um técnico de idéias gerais, é um profissional e, assim, não pode ter, de regra, um conhecimento profundo de tôdas as especializações em que se divide a administração institucional ou *administrative management*. Conhece os métodos e está apto a ter uma visão do conjunto, mas, a par disso, se especializa em determinado setor da administração geral.

Se êle — o administrador — fôr dotado de qualidades excepcionais, poderá absorver e dominar as especializações; mas, ocorre freqüentemente que o técnico, sobre possuir conhecimento horizontal bem razoável da difícil arte de administrar, se especializa em determinado setor que conhece profundamente.

A administração institucional ou instrumental dos serviços públicos se desdobra em especializações definidas, formando cada subdivisão *sistemas* ordenados e informados de princípios e idéias que integram conjuntos distintos e bem articulados. Assim, há os sistemas de pessoal, organização, orçamento, material e documentação. Os tratados sobre administração geral versam o assunto, dividindo-o em partes cada uma das quais destinada a uma especialização como, por exemplo, o livro clássico de Willoughby "Principles of Public Administration" que compreende sistematicamente: Organização, Pessoal, Material e Finanças (Orçamento) ou o livro de John M. Pfiffner "Public Administration" que abrange, além de outros capítulos, os relacionados com Organização, Pessoal e Finanças. Os livros especializados sobre pessoal, organização, material e orçamento hoje formam já uma apreciável bibliografia técnica (19).

(19) "In undertaking a study of any complicated problem, the first step to be taken is that of subjecting the problem to analysis to the end that the several factors entering into it may be clearly determined. Doing this, it will be found that the problem of making provision-for, and of performing the work falling upon, the administrative branch of government, may be resolved into the following five clearly distinguishable, though intimately related, factors: 1. Problems of general administration; 2. Problems of organization; 3. Problems of personnel; 4. Problems of material or supply; 5. Problems of finance" (Willoughby *ob. cit.* p. 7).