

Conceituação, Limites, Distinções e Diferenciação entre Administração, Direção e Organização

ALEXANDRE MORGADO MATTOS

QUEM estuda Administração, ou Organização, vê-se a braços com descoroçantes obstáculos, muitos dos quais já foram por nós considerados em artigo anterior. Logo de início surge a questão de esclarecer qual das três disciplinas apontadas é a mais ampla e genérica; serão a Administração e a Organização províncias, departamentos, ou setores, da Direção; ou constituirão, esta e aquela primeira, partes da Organização; ou deverão incluir-se, esta e a Direção, como elementos da Administração?

A razão fundamental dessa divergência, disparidade e conflito, ainda não solucionados e cada vez mais acirrados à medida que o estudante penetra no exame minucioso das várias e inúmeras autoridades que sobre o assunto têm opinado, reside, a nosso ver, na circunstância de usarem os autores um vocábulo único para exprimir essas três idéias, isto é, o termo "management".

Com efeito, não obstante encontrarem-se, também, as palavras Administração, Organização, e Direção, Chefia ou Gerência, nos escritos especializados, o termo genérico, larga e profusamente utilizado, é aquêle que acabamos de mencionar. Assim, quando os autores se querem referir a problemas que nós pròpriamente classificariamos, conforme o caso, como pertencentes ao campo da Administração, da Organização, ou da Direção, usam êles, com assaz freqüência, o mesmo vocábulo: "management". Essa confusão aumenta porque, ao verter essa palavra para o português, os tradutores aceitam todos aquêles possíveis correspondentes. Destarte, o termo "management" pode ser e tem sido, indiferentemente, traduzido como Administração, Organização, Direção, Chefia, Gerência.

Em face dêsse estado de coisas, parece-nos de real interesse uma sistematização de idéias, em tôrno dêsse grave problema, a fim de que a caracterização uniforme, clara e precisa possa ser feita, ou, pelo menos, para que se possa traçar uma linha de demarcação indubitável, estabelecendo os limites entre êsses três grandes ramos do conhecimento humano.

SISTEMATIZAÇÃO DO PROF. BENEDITO SILVA

O prof. Benedito Silva, em artigo intitulado: — "Que é Organização", (1) preocupou-se em congregar a opinião das autoridades mais representativas dêsse setor, a fim de fornecer material suscetível de conduzir os estudiosos a uma conclusão esclarecedora do conceito da Organização. Aproveitando, pois, essa fonte, vejamos o que dizem os especialistas convocados pelo prof. Benedito Silva:

"Uma vez que o centro de nosso problema é o contrôle 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 arbitrária dêsses termos. Basta que tenhamos em mente que o contrôle 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*". (L. CARROLL MARSHALL).

"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 afeiçoar

(1) in "Revista do Serviço Público", DASP, maio de 1944.

organização e sistema, como também quando levamos em conta todos os princípios e métodos da gestão industrial." (HUGO DIEMER).

"O termo *Organização*, a exemplo de muitos outros empregados na literatura dos negócios, tem sido empregado de várias maneiras por diferentes escritores, alguns dos quais chegam mesmo a usá-lo em um sentido que é praticamente sinônimo de direção ou de administração" (WILLIAM N. MITCHELL).

"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". (L. URWICK).

"A palavra *Organização*, freqüentemente empregada, nestes últimos tempos, para designar os métodos de governo, tem exatamente a mesma significação da palavra *administração*" (HENRI FAYOL).

"O termo *Organização* designa uma parte, uma fase da *administração*. Comumente, *organização* quer dizer estrutura ou forma; nos escritos sobre *administração*, em geral é esse o seu sentido". (STUART MAC CROKLE).

"A *Administração* é o exemplo mais importante do fenômeno moderno da *Organização*. Para dar a conhecer claramente o alcance dos novos problemas nesse e em terrenos similares, basta analisá-lo. A *organização* e a *administração* são formas tipicamente modernas de controle social". (KARL MANHEIM).

"Administração 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 ofereçam os melhores canais para a aplicação eficiente, sistemática, positiva e coordenada do esforço disponível" (OLIVER SHELDON).

"A palavra *forma* é vital, uma vez que nos dá a chave da diferença existente entre *organização* e *direção*. 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". (BERNARD LESTER).

"Os termos *direção*, *administração*, *organização*, *sistema* e outros são muitas vezes empregados indiscriminadamente, em parte porque alguns deles são sinônimos — como *direção* e *administração*" (KIMBALL e KIMBALL).

"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*. 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-los em grupos e atribuir éstes a pessoas (STUART MAC CROKLE).

OPINIÃO DE OLIVER SHELDON (2)

Talvez ninguém como Sheldon tenha oferecido uma opinião tão definida e tão nítida sobre a distinção entre os três conceitos que nos interessam, muito embora nem todos subscrevam as conclusões a que chegou.

"Organização é a formação de uma máquina efetiva; Direção (management) de um executivo efetivo; Administração de uma orientação efetiva. Administração *determina a organização*; Direção (management) *usa a organização*. Administração *define o objetivo*; Direção (management) *porfia para alcançá-lo*. Organização é a máquina da Direção (management) em seu trabalho de alcançar os objetivos determinados pela Administração". Destarte, para Sheldon,

Organização é:

- 1) a formação de uma máquina eficiente;
- 2) determinada pela Administração e usada pela Direção;
- 3) a máquina da Direção na consecução dos objetivos fixados pela Administração.

Administração é:

- 1) a formação de uma orientação eficiente;
- 2) que determina a Organização;
- 3) que define o objetivo a ser atingido.

Direção é:

- 1) a formação de uma execução eficiente;
- 2) quem usa a Organização;
- 3) quem porfia para alcançar o objetivo fixado pela Administração.

Vejamos ainda outras distinções do mesmo autor: "Direção (management), propriamente dita é a função, na Indústria, concernente à execução da política, dentro dos limites estabelecidos pela Administração, e ao uso da Organização para os objetivos particulares que lhe foram cometidos".

"Direção (management), em sua acepção ampla, incluindo tanto a Administração como a Organização, é o resultado natural da associação humana, quer na Indústria, quer na Economia Doméstica ou no Estado. Onde quer que um grupo de pessoas se associe com um objetivo comum, nasce a necessidade de uma liderança que determine a política, estabeleça esferas de autoridade e organize e controle a aplicação do esforço."

SISTEMATIZAÇÃO DE ANDERSON E SCHWENNING (3)

A distinção entre Administração, Direção e Organização feita por Oliver Sheldon, sofre a se-

(2) Vide "The Philosophy of Management", 1930.

(3) "The Science of Production Organization", 1938.

guinte contestação de Harlow S. Person, que não concorda que a Organização seja uma coisa separada, um instrumento dado à Direção pela Administração: — “Para mim, a Organização é um sistema de relações do qual a Administração e a Direção constituem partes; é um sistema de relações entre coisas a serem feitas, meios de fazê-las e as pessoas que as fazem”.

“Esta confusão pode ser esclarecida se considerarmos a Organização como um instrumento da Administração e não da Direção, e Sistema como o instrumento ou máquina de Direção” (Henry H. Farquhar e J. E. Ottersen). Assim teríamos: — “Organização consiste de indivíduos, e Sistema consiste de meios e modos” (NORRIS A. BRISCO).

“Organização pode ser considerada como o elemento que constrói e desenvolve, o elemento estrutural; e Direção (management) como o elemento orientador (directing), controlador e coordenador” (CORNELL e MAC DONALD).

“Organização é a arte de aplicar efetivamente os recursos no sentido de alcançar um objetivo, Administração é a arte de lidar com pessoas e Direção (management) é a orientação de meios e modos para atingir um dado objetivo. Pode haver Direção Administrativa e Direção Executiva”. (HENRY P. DUTTON, HENRI FAYOL e THOMAS R. JONES).

“Consideremos, preliminar e amplamente, o problema da Direção (management). Este assunto pode ser classificado sob três títulos: Organização, Sistema e Administração. Esta última é o trabalho de rotina daquela primeira na operação do mecanismo da Direção ou Sistema” (J. E. OTTERSON).

“Sistema é o mecanismo pelo qual a Organização desempenha suas funções de Administração. Esta é a dinâmica da Organização” (C. BERTRAND THOMPSON).

“Conforme também notam os sistematizadores destas diferenciações, os três conceitos que nos preocupam referem-se todos a diferentes aspectos de um problema único, e, em muitos casos, o que se pode dizer de um, aplica-se igualmente aos outros dois. Anderson e Schwenning notam, ainda, que “Direção (management) é freqüentemente definida de modo a incluir tanto a Administração como a Organização”, que tal é o seu significado em “Scientific Management” e que “êsse uso é devidamente reconhecido a despeito do escopo mais limitado dado ao termo”.

Usando-se êsses vocábulos em sentido restrito, porém, teremos: “*Organização* — refere-se às relações estruturais das unidades de trabalho e ao esforço de uma para outra e de tôdas para o conjunto; *Direção* — refere-se à utilização e aplicação do esforço no sentido de executar o trabalho; e *Administração* — incluindo essencialmente ambas, refere-se à orientação e contróle da unidade de produção em tôdas as suas atividades, tanto internas como externas”.

Caracterizando o essencial da Direção (management), os autores, cujo livro vimos analisando, afirmam que ela se preocupa com “a aplicação do esforço humano”, que “na Direção (management) a ênfase reside na primeira sílaba da palavra, isto é, *man*. A Direção executa a política e as ordens da Administração, mas ao fazer isto ela faz algo mais do que simplesmente obedecer a ordens ou transmitir instruções aos executores; ela emprega técnicas e métodos próprios para atingir o objetivo desejado”.

Por outras palavras, “na Administração, o homem é impessoal, é um mero agente da produção; na Organização êle é estático; e na Direção (management) êle é, ao mesmo tempo, pessoal e dinâmico”.

Anderson e Schwenning procuram estabelecer as relações da Direção com a Administração de Pessoal, diferenciando assim: — “A função de pessoal tem a ver com o homem considerado em sua inteireza, em todos os seus atributos e atividades; seu objetivo é procurar, desenvolver e manter o trabalhador e dêsse modo facilitar o trabalho da Direção”. Esta, por seu turno, tem a ver “com o homem somente em seu trabalho ou como trabalhador; seu objetivo é fazer com que o trabalho seja executado”.

Diz-se que a função de Organizar constitui parte da Administração; mas as diferenças de opinião são grandes acêrca da aceção dêstes termos. Um grupo opina pela Administração incluindo inclusive a Direção. Outro faz o oposto. E ainda outro é de parecer que a Organização é a função genérica. Qualquer reconciliação, pois, é impossível; assim, conforme concluem Anderson e Schwenning, “ou a gente arranja uma nova definição ou tem-se de optar por um grupo. Nossa escolha recai na *Administração como a função mais ampla e mais inclusiva, da qual as funções de Organizar e Dirigir encontram-se entre as suas subfunções*”.

OPINIÃO DE MOONEY E REILEY (4)

Os autores, cuja opinião vamos considerar agora, começam por oferecer reparos à conceituação de Organização “como o aspecto formal da Administração a maquinaria da Administração, o canal através do qual as medidas e políticas da Administração se tornam efetivas”, e à de que a Organização seja “a estrutura de qualquer grupo movimentando-se em direção a um objetivo comum”.

Acham êles que “os deveres devem relacionar-se com os métodos e os processos de trabalho, residindo aqui a verdadeira e real “dinâmica” da Organização, a força motivadora pela qual o grupo se dirige ao seu objetivo determinado”. Destarte, a Organização “refere-se a algo mais do que à estrutura do edifício. Ela refere-se ao conjunto por

(4) “The Principles of Organization”, 1938.

inteiro, interno e externo, estático e dinâmico, anatomia e fisiologia, com tôdas as suas funções correlatas; refere-se a essas funções conforme aparecem em ação, o verdadeiro pulso e bater do coração, a circulação, a respiração, o movimento vital, por assim dizer, da unidade organizada; e refere-se à coordenação de todos êsses fatores em seu trabalho cooperativo para atingir o objetivo comum”.

Vemos, pois, que, de acôrdo com Mooney e Reiley, a Organização aparece como sinônimo de Administração, pois tem por objetivo aquilo que outros autores definem como o objetivo da Administração. Acreditam Mooney e Reiney, entretanto, que a descrição acima feita indica o que significa “sistema” em organização.

Para êles, “assim como a Organização se relaciona com os métodos e processos de trabalho, envolvendo não só os deveres prôpriamente ditos mas também a sua interrelação, também o sistema pode ser descrito como a técnica dos métodos e processos de trabalho”. Além disso, a introdução da palavra “técnica” serve para elucidar o problema da subordinação da Organização à Administração.

Dum ponto de vista puramente prático, essa subordinação é real, pois que “o instrumento deve sempre aparecer subordinado àquilo de que é instrumento, e um dos deveres da Administração é prover o seu próprio instrumento administrativo, o que quer dizer: *organizar*”. Examinando, porém, a questão de outro ângulo, deparamos justamente com o oposto, isto é, “se o edifício pressupõe o edificador, ou organizador, a função de Administração também pressupõe o edifício, ou qualquer coisa, para administrar”.

Comparando a Organização e Administração, em seu sentido de técnica, teremos que “a Arte ou Técnica da Administração, em suas relações humanas, pode ser descrita como a *arte de dirigir e inspirar pessoas*, a qual deve ser baseada numa profunda e inteligente compreensão humana”; enquanto que “a Técnica da Organização pode ser descrita como a técnica de relacionar deveres específicos ou funções de um todo coordenado”.

Em conseqüência, concluiremos pela existência de uma íntima relação entre organizar e administrar e, também, ficamos certos de que a técnica de organizar é anterior, em lógica ordem, à de administrar. Um bom organizador pode ser um fraco líder ou administrador, porque suas qualidades de temperamento não o tornam adequado ao exercício desta última tarefa. De outra parte, é inconcebível que um fraco organizador possa jamais tornar-se um bom líder, se êle tem qualquer trabalho de organização a fazer.

Dêsse modo, “a primeira necessidade em qualquer empresa é relações harmônicas baseadas em interesses integrados, e, para isso, o essencial é uma relação integrada de deveres, considerados como tais. Isto significa que a adequada coordenação das atividades de tôdas as pessoas nos respectivos empregos (jobs) demanda, como antece-

dente necessário, a adequada coordenação dêsses empregos como tais”.

É evidente, portanto, que um bom trabalho de organização é um antecedente necessário a uma administração eficiente. Administração pressupõe sempre algo tangível para administrar, e êste algo somente a Organização pode suprir.

SISTEMATIZAÇÃO DE NEWTON RAMALHO E ANTÔNIO GUILMARÊS (5)

Comparando as definições de Fayol e Gulick sobre Administração, Ramalho e Guimarães concluem:

“*Organização é uma das funções componentes da Administração*; assim, sempre que se organiza, de certa forma especial se administra. Mas a recíproca não é verdadeira”. Procurando diferenciar uma coisa de outra, os dois professores citados argumentam que a “Administração é um processo permanente, ininterrupto, pois a função, pelo menos sob algum dos seus aspectos (embora em certos momentos só um dêles ou algum dêles se realizem) está sempre presente na vida da empresa. Ao passo que Organização, a rigor, não é um processo contínuo, como querem muitos autores, mas apenas uma função exercida freqüentemente (sempre que há necessidade de preparar um dos elementos, abstratos ou concretos, da empresa; e tôda vez que é preciso introduzir modificação nalgum dêles). É claro que, ao estabelecer esta distinção entre Organização e Administração, as palavras administração e organização foram usadas no sentido de *função* e, pois, tornou-se organização na acepção especial de *trabalho organizador*”.

“É oportuno repetir que nem sempre Administração é entendida em sentidos tão amplos quanto os que lhe atribuem Gulick e Fayol. Por exemplo: Kimball reserva para êsse conjunto mais geral de atividades o termo *gerência* (management), equiparando a palavra administração ao vocábulo *direção* (“Principles of Industrial Organization”, págs. 146 e 147, e “Economia industrial”, pág. 209). Num tal caso, as duas distinções apontadas acima não subsistiriam. Na definição de Gulick, pode-se logo ver que *Direção* é, como *Organização*, uma das funções componentes da Administração. Gulick explica: “Direção é a tarefa contínua de liderar a empresa, de tomar decisões e corporificá-las em ordens e instruções, gerais e específicas” (Notes on the Theory of Organization)”.

“Da definição de Administração, dada por Fayol, não consta a palavra *direção*. Mas nela estão incluídos o *comando* e o *contrôle*. Comandar é fazer funcionar o corpo social da empresa. (Para cada chefe, o objetivo do comando é tirar o melhor partido possível dos agentes que compõem sua unidade, no interesse da empresa). (“Administra-

(5) Súmula de aula do Curso de Princípios de Organização, DASP, 1945.

ción industrial y general"). Controlar é verificar se tudo se passa conforme o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos (*idem*). Comando e controle somados constituem *direção*, pois dirigir é emitir ordens e verificar o cumprimento delas. Muitos autores preferem usar a palavra *gerência*, em vez de *direção*. Não é, porém, como se viu acima, o caso de Kimball, que emprega *gerência* no lugar de *administração*.

"Ora, conforme se viu alhures, da Organização são elementos constitutivos a estrutura de autoridade e as partes do *sistema* (6) mediante as quais se transmitem formalmente as ordens e instruções e se obtêm todos os informes e dados concernentes ao cumprimento delas (fórmulas impressas, documentos, relatórios). Portanto, se *direção*, ou *gerência*, é *comando e controle*; se esta ou aquela se efetivam através da *estrutura de autoridade* e do *sistema*; se são elementos da organização; é forçoso concluir que a distinção principal entre Organização e *Direção* está em que aquela, quanto a algumas de suas partes, é um mecanismo desta última. Considerada porém a Organização em seu sentido dinâmico (trabalho organizador), isto é, como uma função, é possível estabelecer outra diferença: a função de organizar é por natureza preparatória da função de dirigir; aquela precede ou deve preceder esta; não se efetivam simultaneamente."

SISTEMATIZAÇÃO DE CÉSAR CANTANHEDE (7)

"O primitivo nome "scientific management" referia-se, a princípio, a um setor restrito da atividade humana, e teve por escopo principal despertar a atenção para o fato de ser possível administrar, dirigir ou gerir, com sucesso, orientando as ações por normas ou processos científicos adotando, enfim, uma atitude mental científica, de investigação e pesquisa de leis, no estudo e na observação dos fenômenos do trabalho e, posteriormente, na aplicação das leis descobertas. Essa denominação inicial devida ao fundador da nova ciência, Frederick Winslow Taylor, notável espírito de investigador e pesquisador — a quem o progresso técnico deve um de seus fatores fundamentais: a descoberta do aço de corte rápido — foi traduzida, ao pé da letra, para as outras línguas, dando na nossa as expressões: "organização científica", "administração científica" ou "organização científica do trabalho".

(6) *Sistema* — De acordo com Kimball, *sistema* "compreende as fórmulas impressas e os documentos escritos por meio dos quais se ditam todas as ordens e instruções e se obtêm todos os dados referentes aos resultados conseguidos. O planejamento do sistema de uma empresa compreende não somente a preparação de adequados modelos e fórmulas mas também o estabelecimento do modo por que eles devem ser usados..." Portanto, a distinção é óbvia: *organização* é todo de que *sistema* é parte.

(7) A Exata Terminologia em Organização, conferência no DASP, 1942.

Ao propor a supressão do apêndice "científico", usualmente acompanhando a Organização, César Cantanhede elucida o assunto, objeto do presente artigo, ao dizer que "em uma organização (8) cientificamente estruturada e articulada, a gestão ou gerência, que são as atividades executivas de direção e coordenação, se fará, digamos assim, cientificamente." Precisando mais a diferenciação, o prof. Cantanhede esclarece: "ocorrem frequentemente as palavras *Administração* e *Direção*, ora com significados próprios, ora como sinônimos, ora entrando pela seara da Organização, às vezes como subsidiárias da mesma e outras tendo esta por subsidiária." O prof. Cantanhede filia-se à corrente daqueles que entendem ser a função administrativa parte da Organização e não o inverso. Daí, propor a modificação da definição clássica de Fayol, ou seja, substituir o termo "organizar" por "estruturar". Destarte teremos:

"Organizar consiste em criar e dispor sistematicamente as diversas partes de um todo no exercício das respectivas funções, para alcançar determinado objetivo, com a máxima economia e maior eficiência. *Dirigir* é conduzir a empresa para seu objetivo, procurando tirar o melhor partido de todos os recursos de que ela dispõe. É assegurar a marcha das suas funções essenciais das quais a função administrativa é uma das mais importantes. (9) E *Administrar* é prever, estruturar, comandar, coordenar e controlar."

OPINIÃO DE HENRI FAYOL E LUTHER GULICK (10)

Esses autores sustentam o caráter genérico da Administração, fazendo incluir nela, como províncias ou departamentos, a Organização e a *Direção*. Assim é que, para Fayol, Administrar é:

- a) *Planejar*: prever e traçar o programa de ação;
- b) *Organizar*: constituir o duplo organismo social e material;
- c) *Comandar*: fazer com que o pessoal execute seus deveres;
- d) *Coordenar*: unificar e correlacionar todas as atividades;
- e) *Controlar*: verificar se tudo é feito de acordo com o plano e as ordens dadas.

Segundo Gulick, Administrar é um conjunto de funções que podem ser sintetizadas na palavra "Posdcorb" ou seja:

- a) *Planejar* — que significa conceber de maneira geral e esquemática as coisas que devem ser feitas e os meios de executá-las;
- b) *Organizar* — que é o estabelecimento de subdivisões do trabalho, isto é, da estrutura da empresa;
- c) "*Staffing*" — que inclui todas as funções referentes ao "Pessoal";

(8) O termo foi usado aqui, vê-se, como sinônimo de empresa ou de organização como uma Instituição.

(9) O termo *Dirigir* foi, pois, utilizado em lugar de "governo" que é a palavra original usada por Fayol.

(10) "Administration Industrielle et Générale", 1931 e "Papers on the Science of Administration", 1937.

d) *Dirigir* — que é a tarefa de dar ordens gerais e instruções específicas;

e) *Coordenar* — que significa interrelacionar as várias partes do programa de trabalho;

f) *“Reporting”*, ou seja, *Informação* ou *Prestação de Contas*, e inclui pesquisa, compilação de dados e elementos, cadastro e inspeção;

g) *“Budgeting”* isto é, *“Orçamento”* que compreende planejamento fiscal, contabilidade e controle.

O exame e a comparação entre as definições desses dois expoentes revela que não há disparidade ou divergência entre eles, mesmo porque o “Posdcorb” de Gulick foi baseado na teoria de Fayol. Com as opiniões destes dois grandes mestres da Administração chegamos ao final da paráfrase de conceitos que vimos estudando os quais nos devem auxiliar a formar uma idéia mais nítida sobre os limites e as relações entre a Administração, a Organização e a Direção.

TENTATIVA DE SISTEMATIZAÇÃO

Anderson e Schwenning, citados nesta exposição, situaram, de maneira muito nítida e precisa, a dificuldade de estabelecer perfeita classificação para o problema ora em discussão. Tomando por base os conceitos de Fayol e de Gulick, chegaremos à mesma conclusão dos autores acima aludidos que dizem: — “nossa escolha recai na Administração como a função mais ampla e mais inclusiva, da qual as funções de Organizar e Dirigir encontram-se entre as suas subfunções.”

Com efeito, se consideramos a Organização em sua acepção de fato natural, ela seria, talvez, o instrumento mais antigo do universo, mas avançando o seu conceito até o ponto em que ela se constitui em ramos especializados do saber humano, em disciplina autônoma do conhecimento, verificaremos que a Organização, no seu sentido técnico, é um dado ulterior, pois pressupõe a existência de certos fatos, dados, elementos ou circunstâncias sobre os quais deve agir e atuar a fim de “dispor, constituir, combinar, arranjar”. Assim considerada, Organização constitui um instrumento destinado a influir sobre todos os elementos constitutivos de qualquer empresa, pública ou particular, grande ou pequena, simples ou complexa, a fim de obter eficiência, isto é, a fim de que o objetivo da empresa seja alcançado da maneira mais econômica e expedita possível, sem descuido do aspecto humano, psicológico e social da situação. (11)

Inferese, daí, portanto, que a Organização é um processo contínuo e permanente, uma vez que a empresa necessita estar permanente e continuamente em condições ótimas e ideais, a fim de funcionar com eficiência, e isto só poderá ser feito através da presença contínua e permanente da Organização. Em conseqüência, a Administração encontra na Organização o instrumento material, assim como encontra na Direção, tomada esta no

seu sentido mais amplo, o elemento pessoal. Por outras palavras, o homem, na Organização é um elemento e na Direção é uma pessoa. Isso quer dizer que a Organização considera o homem como um elemento que deve estar em condições ótimas de funcionamento, cabendo à Direção fazer com que tais sejam as condições desse elemento. Para isso, a Direção tem de considerar o homem em todos os seus aspectos: individual, psicológico, econômico, social e moral. Isto é, todas as manifestações do homem, que não as de elemento da produção — pois neste aspecto ele é objeto da Organização — devem e precisam ser levados em conta pela Direção, a fim de que ele seja pôsto a serviço da Organização em condições ótimas.

Está-se a ver que a palavra Direção foi empregada em sentido lato, isto é, englobando todos os fatores humanos da empresa, quer se trate dos agentes superiores, quer dos agentes de execução, ou seja, de empregados e chefes, de subordinados e supervisores, numa palavra, Administração de Pessoal. Todas as empresas, por conseguinte, são constituídas por certos fatores ou elementos, cabendo à Organização ordená-los e combiná-los e à Direção ou Administração de Pessoal cuidar, especificamente, do elemento ou fator humano, tanto daquele que chefia, dirige, ordena, gere, supervisiona, como daquele que meramente executa ou obedece. À Administração caberá, então, a tarefa suprema, superior, geral, genérica de coordenar e orientar todo o complexo que constitui a empresa, determinando-lhe os objetivos e governando-lhe o funcionamento.

O Administrador, fixando os alvos a serem atingidos, prevendo e planejando os programas de ação necessários, escolhendo os seus ajudantes ou auxiliares imediatos, coordenando, comandando, controlando e orientando todo o conjunto, tem à sua disposição as técnicas de organizar e de lidar com pessoas, que lhe são fornecidas pela Organização e pela Direção, a fim de que o conjunto funcione em condições perfeitas, tanto do ponto de vista material, como do ponto de vista pessoal ou humano.

Em última análise, a Organização investiga todos os elementos e verifica quais os que estão desajustados ou prejudicando o funcionamento da empresa; se se trata de elementos que lhe escapam à alçada, convoca o especialista ou especialistas respectivos para que eles solucionem o problema; se se trata de estrutura, atividades, funções, tarefas e operações ou de métodos, normas, processos e sistemas de trabalho, resolve ela própria a questão.

A Administração de Pessoal — já agora incluindo esta a Direção — preocupa-se com o elemento humano, isto é, com os indivíduos que irão executar e supervisionar a execução do trabalho; ela recruta, forma, seleciona, treina, promove, aperfeiçoa, paga, transfere, remove, gradua, classifica, demite, aposenta, pune, estimula, assiste, facilita a cooperação, assegura a boa vontade, reconhece e premia os trabalhos bem executados, facilita a par-

(11) Vide “Conceituação de Organização”, do autor.

tipicação dos indivíduos na marcha da empresa, através de sugestões, de comitês e associações de empregados; em suma, estabelece, dentro da instituição, condições de trabalho — econômicas, psicológicas, individuais e sociais ótimas, utilizando para isso as técnicas do psicologista, sociólogo, assistente social, higienista, médico e engenheiro do trabalho e outros tantos.

À Direção, como parte da Administração de Pessoal — que é, a nosso ver, a tradução correta da palavra “management” — cabe a parte burocrática que é o cumprimento da legislação e do sistema de trabalho e a parte artística da Administração de Pessoal, isto é, a arte de lidar com pessoas, a arte das relações humanas, a arte de dirigir, conduzir e inspirar pessoas.

A Administração cuida, vela, utiliza, coordena, comanda, controla, planeja, prevê, provê, e lidera todo este conjunto fixando-lhe as linhas mestras da ação e determinando-lhe os objetivos a atingir; e, por outro lado, como o elemento de contato ou o agente de ligação com o mundo exterior, competem-lhe as relações externas da empresa com o meio social que a envolve.

Resumindo as noções que vimos analisando, concluiremos que a Administração de uma empresa se concentra em um único centro sinérgico, que pode ser uma pessoa ou um grupo, encarregado de planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar toda a vida interna e externa da instituição. Essa é, pois, a tarefa, a responsabilidade, a atribuição do Administrador, que para agir como tal sente necessidade de institucionalizar-se através dos dois instrumentos fundamentais:

1) a *Organização*, isto é, funções, atividades, operações, tarefas; métodos, normas e processos de trabalho; tudo isso combinado, conjugado e disposto de tal sorte que tanto a estrutura como o funcionamento da empresa constituam um mecanismo eficiente;

2) o *Pessoal*, ou Administração de Pessoal, ou “Management”, incluindo a Direção ou Chefia, que se preocupa com o fator humano em sua inteireza e em todos os seus aspectos administrativos, legais, econômicos, psicológicos e sociais;

O Administrador, além desses, tem ao seu dispor outros meios de institucionalizar-se para realizar adequadamente suas funções de planejar, organizar, comandar e controlar. Alguns dos mais importantes deles são:

3) o *Material*, incluindo compras, equipamento, matérias-primas e todos os demais elementos que recaem neste setor;

4) o *Orçamento*, ou seja, o plano, o programa de ação expresso em termos financeiros;

5) os *Instrumentos Auxiliares*, isto é, Estatística, Documentação, Contabilidade, Arquivos e Comunicações, Relatórios, Relações com o público, Publicidade e Pesquisa.

Em consequência, teremos que o Planejamento, a Organização, e o Comando (tomado em seu sentido lato que engloba o “management” ou o pessoal) se institucionalizam de modo claro por intermédio, respectivamente, do orçamento, da organização e do pessoal; a Coordenação se processa através do princípio da delegação resultando na estrutura da autoridade dentro da empresa; e o Controle se processa através de vários instrumentos, entre os quais, o Orçamento, os Relatórios, a Estatística e a Contabilidade. A autoridade final, porém, a orientação definitiva, a decisão última, a fixação dos objetivos, as relações externas e a coesão interna, tudo isso está enfeixado na Administração, que é o agente aglutinador e catalisador de todo o complexo que forma a instituição, considerada em todo o seu conjunto. Por outro lado, outros elementos não postos em evidência e que entram na argamassa constitutiva da empresa, isto é, a Engenharia, Higiene, Segurança e Medicina do Trabalho; a Liderança, e as Relações Humanas; esses são outros tantos meios que o Administrador, o Organizador, o “Manager” (Administrador de Pessoal), o Chefe, utilizam, ou aos quais se associam para a obtenção de um determinado efeito ou resultado que concorra para que o conjunto esteja sempre em condições perfeitas, a fim de atingir seus objetivos de maneira eficiente. Trata-se, pois, de um complexo de forças, agindo e reagindo umas sobre as outras, cuja coordenação, controle e comando, bem como sua organização e planejamento constituem a responsabilidade e a tarefa do Administrador.