

# Henri Fayol - e a Ciência da Administração

A Biblioteca do Departamento Administrativo do Serviço Público, no intuito de homenagear a memória de um dos mais insígnies mestres da Ciência da Administração, o criador da "Teoria Administrativa", HENRI FAYOL, realizou em 22 de novembro último, no Auditório do Ministério da Educação e Saúde, interessante reunião de estudos, que consistiu num "symposium" verbal sobre a vida e a obra do grande engenheiro francês, versando, principalmente, sobre os tópicos mais marcantes de sua obra fundamental "Administration Industrielle et Générale".

Tomaram parte na reunião destacados elementos de nossa administração, cultores da moderna "ciência e arte de gerir aplicada aos negócios públicos". Após uma visão de conjunto da "Teoria Administrativa", a cargo do Dr. Luiz Simões Lopes, Presidente do D.A.S.P., mereceu particular exame cada um dos elementos administrativos enunciados e analisados por Fayol, que os considerava integrantes da função incumbida de "formular o programa geral de ação da empresa, constituir-lhe o corpo social, coordenar os esforços e harmonizar os atos e controlar os resultados", ou seja, da função administrativa.

Sobre "A Teoria Administrativa de Fayol", já referida, o "Planejamento", a "Organização", o "Comando", a "Coordenação" e o "Contrôle", falaram, respectivamente, o Sr. Luiz Simões Lopes, o Sr. Alfredo Nasser, Diretor do Serviço de Documentação, a Sra. Beatriz Marques de Souza Wahrlich, Chefe de Seção da Divisão de Organização e Coordenação, o Sr. Anibal Maya, à época Chefe de Seção da Divisão de Aperfeiçoamento, todos do D.A.S.P., o Sr. Benedicto Silva, então Chefe de Divisão da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, e o Sr. Cesar Cantanhede, professor e técnico dos Serviços Hollerith S.A., cujas conferências são, a seguir, integralmente transcritas.

## I. A TEORIA ADMINISTRATIVA DE FAYOL

LUIZ SIMÕES LOPES

ESTA reunião tem por fim exaltar a obra de HENRI FAYOL. A homenagem é merecida e oportuna. Merecida, porque a boa gerência das empresas públicas e particulares envolve grandes interesses humanos e, como se sabe, a contribuição de Fayol para a criação da Ciência Administrativa não encontra paralelo na de nenhum outro europeu. Oportuna, porque a necessidade de subs-

tituir, na direção e funcionamento das empresas, os métodos rotineiros por métodos científicos, e os critérios sentimentais por critérios intelectuais, hoje constitui uma preocupação crescente da cultura brasileira.

Em princípio, toda análise ou divulgação das idéias de Fayol concorre para o progresso da Ciência da Administração. Fayol não foi apenas um precursor — foi também o arquiteto de uma doutrina completa, por ele mesmo chamada Teoria Administrativa. Perscrutador atento e infatigável, adotou e cultivou, durante 58 anos a fio, com uma perseverança difícil de ser igualada, o hábito de tomar nota de todos os fatos que lhe pareciam constituir entraves à boa marcha da empresa industrial a que servia, a "Société Commentry Fouchambault", famosa na literatura sobre a organização científica do trabalho justamente pela circunstância de ter sido o campo de atuação do genial engenheiro francês.

À medida que procurava remover ou contornar cada embaraço surgido, Fayol ia multiplicando as experiências no domínio técnico e, com especial cuidado, no setor complexo, infinitamente mais delicado, da condução de homens. Como os resultados de suas observações e experiências se mostrassem animadores, perseverou nessa atitude aventureira de piqueiro e acabou por formular um corpo de princípios hoje mundialmente conhecidos e aceitos. "Da observação paciente dos fatos — confessou ele — depreendiam-se regras gerais, indispensáveis à boa gestão".

Foi assim, com verdadeiro espírito científico, partindo dos fatos e a eles se reportando para aferir os princípios que ia identificando, que construiu a *Teoria Administrativa*, admirável pela sua harmonia interna, simplicidade e consistência. Na exposição dessa teoria, começa ele por afirmar que o conjunto das operações realizadas em qualquer empresa, "simples ou complexa, pequena ou grande", privada ou pública, divide-se em seis grupos distintos: cinco evidentes e bem conhecidos e um menos visível, mal definido, mais geral, refratário à percepção comum.

Segundo a classificação do mestre, tão divulgada no Brasil, os cinco grupos de operações ou de *funções essenciais*, que existem em toda empresa, perceptíveis à observação ordinária, são: 1.º grupo — *operações técnicas*, ou seja, a produção, a fabricação, a transformação de matérias primas em mercadorias, utilidades e serviços; 2.º grupo — *operações comerciais*, isto é, as compras, as vendas e as trocas; 3.º grupo — *operações financeiras*, que se desdobram em procura e administração de capitais; 4.º grupo — *operações de segurança*, destinadas à proteção dos bens da empresa e das pessoas que nela trabalham; 5.º grupo — *operações contábeis*, a saber: o registro, o inventário, o balanço, a contabilidade de custo e os levantamentos estatísticos.

Analisando funcionalmente as operações que integram os cinco primeiros grupos, o pesquisador metuculoso percebe que certas atividades importantíssimas, também ocorrentes em qualquer empresa, não figuram em nenhum deles. Trata-se das *operações administrativas*, componentes do sexto grupo, ponto de partida e centro de interesse da Teoria de Fayol.

Com efeito, nem a elaboração do programa geral de ação da empresa, nem o recrutamento e seleção dos empregados, nem a direção do pessoal, nem a coordenação de seus esforços, nem o controle das atividades e resultados fazem parte de qualquer das operações constantes dos cinco primeiros grupos. Elaborar os planos de ação, constituir o corpo social da empresa, estruturar as suas divisões e serviços, dirigir o pessoal, coordenar os esforços e controlar os resultados constituem uma função à parte, distinta, a que habitualmente se chama *administração*. Pode-se dizer que, antes da sistemática de Fayol, tanto a competência como a própria esfera de ação da administração se achavam mal definidas.

Fayol depõe que, ao lado das operações técnicas, comerciais, financeiras, de segurança e contábeis, que existem em toda empresa, e cuja materialidade é sensível, por assim dizer, a todos os exames, percebeu, cada vez com maior clareza, que existe uma função mais geral, menos conhecida, que envolve todas as demais até dominá-las em dado momento — por força da hierarquia dos cargos — e a que chamou *função administrativa*. Dessa função se desprendem — diz ele — “o planejamento, a organização, o comando, a coordenação

e o controle, sem os quais o organismo mais bem constituído não pode realizar seus fins”.

No exercício desta função, cumpre respeitar certos princípios, bem como conceber e praticar certos procedimentos, que Fayol tentou indicar e sistematizar no seu livro fundamental “*Administration Industrielle et Générale*.” Apesar de baseadas numa experiência mais ou menos limitada, porque circunscrita à indústria mineira e metalúrgica, as regras fayolianas surpreendem pelo caráter de sua generalidade, conforme registra o seu próprio criador. Fayol estava convencido de que havia identificado princípios válidos e gerais.

Quando iniciou, depois de encerrada a sua carreira industrial, uma campanha de propaganda em benefício da administração científica, costumava dizer: “Qualquer que seja o grupo, a família, a escola, o sindicato; uma cooperativa, uma sociedade científica, uma oficina de pintores ou uma escola de músicos; um clube esportivo, um hospital, um comitê eleitoral, uma liga para o bem público, uma obra de caridade, uma paróquia ou um consistório, um exército como um convento, um município, uma província, um Estado e até a Sociedade das Nações, todos estão sujeitos, conscientemente ou não, a leis cuja observância ou inobservância costuma ser sinônimo de prosperidade ou paralisação”. E concluía: “Estas leis constituem a *Administração experimental*”.

Como corolário lógico de sua teoria, Fayol diz que cumpre que o pessoal de qualquer empresa seja capaz de desempenhar as seis *funções essenciais* e que, à medida que se sobe na escala hierárquica, a capacidade mais necessária é a administrativa, isto é, a capacidade de planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. Por conseguinte — opinava ele — uma educação exclusivamente *técnica* não corresponde às necessidades gerais das empresas, quer públicas, quer particulares. E estranhava que os esforços feitos no sentido de ampliar e aperfeiçoar os conhecimentos técnicos dos operários e contramestres não fossem extensivos também à preparação dos futuros chefes para o exercício das funções administrativas.

Ao tempo em que emitiu estas idéias a Administração nem sequer figurava nos programas de ensino das escolas superiores de engenharia civil. Fayol não atribuía tal negligência a um possível desconhecimento do papel da capacidade admi-

nistrativa; ao contrário, acreditava que a importância dessa capacidade era geralmente reconhecida. E argumentava: "Se se cogita de escolher um capataz, entre os operários; um chefe de oficina, entre os capatazes; ou um diretor, entre os engenheiros, nunca, ou quase nunca, é a capacidade técnica que decide a escolha". Sem dúvida é desejável que o escolhido possua a necessária dose de capacidade técnica, mas, dentre candidatos de valor técnico quase equivalente, usualmente se dá preferência àquele que é considerado superior por suas qualidades de presença, autoridade, ordem, organização e outras, que representam por assim dizer os próprios elementos constituintes da capacidade administrativa.

À alegação de que a escola do administrador é a empresa, Fayol contrapunha o parecer de que a capacidade administrativa, tanto quanto a capacidade técnica, pode e deve ser adquirida, primeiro, na escola, e, depois, na prática — na oficina, no escritório, na repartição. Para êle, a verdadeira razão da ausência do ensino da administração estava na ausência de doutrina. À míngua de uma doutrina comum, enxameiam doutrinas pessoais. Cada chefe tende a julgar-se conhecedor dos melhores métodos, o que explica a freqüência com que, na indústria, no exército, na família, no governo, sejam adotadas as práticas administrativas mais contraditórias.

Cumprir admitir que a inexistência de uma doutrina aceita conduz efetivamente a resultados incongruentes e até chocantes. O administrador fica à vontade para, em face desta ou daquela situação, aplicar métodos empíricos, improvisados ao sabor de suas tendências.

Ao passo que, por exemplo, num problema de técnica de construção de estradas de rodagem, o engenheiro não se atreve a contrariar certas regras estabelecidas, sob pena de perder o prestígio profissional, quando se trata de uma questão administrativa, como seja o planejamento dos trabalhos de uma repartição, ou a estrutura de um novo órgão ministerial, o chefe pode admitir as práticas mais perigosas e adotar as idéias mais apriorísticas, sem correr nenhum risco. E' que os procedimentos administrativos não são julgados por si mesmos, mas através de suas repercussões. Afastado pela distância, ou pelo tempo, o observador ou o crítico, que queira julgar os resultados da ação administrativa, nem sempre consegue relacio-

ná-los com as respectivas causas. Com efeito, não há sanção profissional contra os erros administrativos. Diz Fayol que a situação seria muito diversa se existisse uma doutrina consagrada — um conjunto de *princípios, regras, métodos, procedimentos* provados e controlados pela experiência. Por essas razões Fayol considerava urgente a formulação de uma doutrina administrativa, tarefa a que dedicou os seus últimos anos e energias. Levou tão longe êste empenho, que chegou a criar um organismo especial intitulado "Centro de Administração Industrial e Geral", que tinha o tríplice objetivo de: 1.º) organizar um esforço coletivo de elaboração doutrinária, no sentido de estender o método experimental, introduzido pelo seu patrão na administração industrial, a todos os domínios em que ocorre a função administrativa, desde a família, até o Governo, a Igreja, etc.; 2.º) continuar e intensificar a propaganda em favor da implantação do ensino administrativo nos programas de todas as escolas; 3.º) promover a rápida vulgarização dos princípios administrativos atualmente elaborados, bem como dos procedimentos correspondentes. Como se vê, o Centro de Estudos Administrativos devia, internamente, desempenhar a tarefa de elaboração doutrinária e, externamente, desenvolver esforços de propaganda e divulgação.

Depois de haver feito uma grande empresa industrial prosperar durante meio século, sem interrupção; depois de haver dado corpo a uma teoria que até agora tem resistido a todas as críticas, o grande engenheiro francês, cõscio do valor de suas idéias e auxiliado por alguns seguidores entusiasmados, resolveu difundí-las profundamente na opinião pública, mediante ação sistemática e persistente. Acreditava e proclamava que, assim como há muita riqueza não utilizada, existe igualmente, em estado latente, dispersa por toda parte, uma energia administrativa que convém explorar em benefício do gênero humano.

A exploração dessa fonte de riqueza potencial é susceptível de ser feita pela difusão e aperfeiçoamento das modernas teorias sobre a organização científica do trabalho, em cuja constelação a Teoria Administrativa de Fayol figura como estrêla de primeira grandeza.

Ao homenagear, por meio desta reunião, a sua memória, nada mais estamos fazendo do que render um preito justo ao seu espírito público e ao seu anseio de progresso, tantas vezes demonstrado.

No túmulo de Taylor existe a seguinte inscrição: *Frederick W. Taylor, Pai da Organização Científica*. No de Fayol fôra de inteira justiça gravar-se esta: *Henri Fayol, Fundador da Ciência da Administração*.

A seguir ouviremos os nossos distintos colegas incumbidos de interpretar, para êste seletto auditório, os elementos administrativos nucleares da Teoria de Fayol, ou sejam: o planejamento, a organização, o comando, a coordenação e o controle.

## II. O "PLANEJAMENTO" NA TEORIA ADMINISTRATIVA DE FAYOL

ALFREDO NASSER

**O** QUE mais impressiona no pensamento de Henri Fayol ao expor, inicialmente, a importância do *planejamento*, como o primeiro dos elementos de administração, não é a máxima em que recorda que "governar é prever", nem quando afirma que "prever significa aí, ao mesmo tempo, levar em conta o futuro e prepará-lo", senão quando, sucintamente, diz apenas isto: "prever é já agir".

De onde se deduz: onde quer que as coisas devam suceder bem, no mundo dos negócios públicos ou privados, o *planejamento* não antecede a ação, porque, em si mesmo, êle deve constituir o início da ação.

E' dessa forma que se limita a incursão do *imprevisto* nas oscilações do futuro.

Quando o esforço individual ou coletivo se desenvolve segundo um plano — isto é, segundo uma política — é óbvio que as possibilidades de insucesso no empreendimento se reduzem de muito.

Eu disse um *plano*, preferentemente uma política.

Fayol afirma: "o planejamento encontra uma infinidade de formas e de ocasiões para se manifestar: mas o seu instrumento mais eficaz é o programa de ação".

Êste, que é a presença física do planejamento, constitui ao mesmo tempo, diz o genial engenheiro, "o fim visado, a linha de conduta, a ser trilhada, as etapas a serem vencidas, os meios a em-

pregar; nessa planta do futuro os acontecimentos próximos aparecem com relativa nitidez, tais como os imaginamos, e os acontecimentos remotos se esbatem cada vez mais vagos. O programa de ação é a marcha da empresa prevista e preparada para um certo tempo".

As capacidades são aquelas mesmas a que dão lugar os seis grupos de operações, com ênfase — forte ênfase — na capacidade administrativa.

As realidades a cuja revelia nenhum programa pode ser elaborado pertencem à natureza íntima dos meios de que dispõe a empresa para atingir aos seus objetivos: dos imóveis e das matérias primas ao capital e à capacidade de produção, das ferramentas e do pessoal às relações sociais; pertencem à natureza e à importância das operações em curso e, ainda, àquilo que o futuro pode determinar e que depende, em parte, de fatores sujeitos a transformações para as quais a previdência não pode, desde logo, determinar, nem a sua importância nem o momento em que vão ocorrer.

Mas se toda ação, dirigida no sentido de um propósito, deve ser iniciada por um programa, devem ser pesquisadas as razões que impedem o surto, por toda parte, dêsse "útil instrumento de governo".

Fayol suspeita de que os programas de ação não têm sido utilizados freqüentemente e não chegaram, ainda, ao mais alto grau de aperfeiçoamento, porque a sua elaboração requer qualidades e condições que muito dificilmente se encontram reunidas nos dirigentes de uma empresa.

Estas qualidades e condições são: 1.º) a arte de dirigir os homens; 2.º) muita atividade; 3.º) uma certa coragem moral; 4.º) estabilidade; 5.º) uma certa competência na especialidade profissional da empresa; 6.º) uma certa experiência geral de negócios.

A boa maneira de conduzir os homens, que são a velha medida de todas as coisas — e há quantos séculos esta verdade nos é transmitida! — encontra plena justificativa de sua exigência ao ser elaborado um programa, trabalho em que participam quase todos os chefes de Serviço, porque esta tarefa excede às obrigações normais, sem que, por isso, caiba qualquer remuneração especial. Uma colaboração leal e ativa, nessas condições, só pode ser obtida segundo a habilidade com que se portar, normalmente, o responsável pelo grupo,