

nistrativa não tinha, àquela época, contornos nítidos. Mas, hoje, já ela se definiu claramente e a contribuição de Henri Fayol não foi grande, nem excelente. Foi a maior de todas.

III. A "ORGANIZAÇÃO" NA TEORIA ADMINISTRATIVA DE FAYOL

BEATRIZ M. DE SOUZA WAHRlich

ORGANIZAR é constituir o duplo organismo, material e social, da empresa", define Fayol (1), que, logo após, torna mais precisa a sua idéia, dizendo: — "Organizar uma empresa é muní-la de tudo que é necessário a seu funcionamento: material, instrumental, capital e pessoal" (2). Ainda mais esclarece Fayol o seu pensamento, ao assim dissertar sobre o assunto: "Organizar é definir e estabelecer a estrutura geral da empresa tendo em vista seu objetivo, seus meios de funcionamento e seu andamento futuro tal como determinado pelo planejamento; é conceber e criar as estruturas de todos os serviços que a compõem, tendo em vista a atribuição de cada um. E' dar forma ao todo e a cada minúcia seu lugar; é elaborar a moldura e pôr dentro dela o conteúdo que lhe estava destinado. E' assegurar uma exata divisão do trabalho administrativo, dotando a empresa somente das atividades consideradas essenciais e determinando cuidadosamente a esfera de cada uma delas. Na organização se traduzem pois em fatos os conceitos teóricos do planejamento" (3).

Como se vê, o grande mestre considera a organização em seus termos mais amplos, compreendendo, além do seu sentido mais comum — ou seja "a técnica de estruturação dos órgãos e normalização de seu funcionamento" (4), a obtenção dos recursos financeiros, materiais e humanos necessários a fazer a empresa funcionar.

Esse pode ser considerado como o principal característico da concepção de Fayol sobre a organização: não isolar a estrutura, não considerá-la distinta dos demais fatores que possibilitam a organização de um setor qualquer. A certa altura de seu trabalho diz mesmo êle que a organização consiste particularmente em "saber constituir o corpo social" (5), ou seja o pessoal.

Em outro ponto, depois de repetir que "organizar uma empresa é muní-la de tudo que é necessário ao seu funcionamento: material, instrumental, capital e pessoal", Fayol acrescenta: "pode-se fazer, nesse conjunto, duas grandes divisões: o organismo material e o organismo social" (6), e declara que só tratará do segundo.

Todo o seu estudo, daí por diante, gira em torno do "corpo social", do "ente social", do "pessoal". Discorre sobre os deveres administrativos do corpo social; trata da sua constituição nos diversos graus de seu desenvolvimento; salienta a importância do fator individual; enumera os órgãos do corpo social; manifesta-se sobre o "sistema Taylor", criticando e discordando da negação do princípio da unidade de comando que encontra em Taylor; discrimina as qualidades e conhecimentos que os chefes de grandes empresas devem possuir; e finaliza tratando do recrutamento do pessoal. Não enumera princípios de organização, não propõe tipos de organização. Os seus "princípios de organização" estão compreendidos nos de "administração", que figuram logo no início de sua obra clássica, a "Administração Industrial e Geral" (7).

Vê-se, pois, que Fayol sempre preferiu encarar a divisão do trabalho como um grupamento de homens, em vez de um grupamento de tarefas, quer tendo em vista seu objetivo, ou seu processo de técnica ou a clientela, ou ainda a área. Partia êle sempre do indivíduo e não da função, isto é, não isolava nunca o trabalho de seu executante. Daí ter resultado tratar êle, quando se refere à "organização", quase que exclusivamente do *corpo social*. Daí ter êle, ao estabelecer analogia entre o organismo social e o animal, escrito que: "o homem representa no corpo social um papel análogo ao da célula no animal: célula única na em-

(1) *Administration Industrielle et Générale*, Paris, Dunod, 1931 — pg. 13.

(2) *Op. cit.*, pg. 78.

(3) *The Administrative Theory in the State*, in "Papers on the Science of Administration", por LUTHER GULICK e outros, New York, Institute of Public Administration, pg. 103.

(4) PAULO DE ASSIS RIBEIRO — *Curso de Princípios de Organização*, edição mimeografada dos Cursos de Administração do D.A.S.P., 1942, 1.^a aula.

(5) *Administration Industrielle et Générale*, pg. 106.

(6) *Op. cit.*, pg. 78.

(7) Pg. 28.

prêsa rudimentar, milésima ou milionésima parte do corpo social numa grande emprêsa. O desenvolvimento do organismo se opera pelo grupamento das unidades elementares (homens ou células) e os órgãos aparecem, se diferenciam e se aperfeiçoam à medida que aumenta o número dos elementos reunidos. No corpo social, como no animal, um pequeno número de funções essenciais realizam uma variedade infinita de operações. Podem-se traçar numerosos paralelos entre as funções dêsse dois organismos" (8).

Analisando a concepção de Fayol sôbre a organização, Urwick em seu notável ensaio "A Função da Administração" — a considera o resultado de ter sido Fayol "um homem prático", um administrador que não podia cogitar da organização em abstrato. Pensa Urwick que dessa maneira Fayol estabeleceu um limite para seu raciocínio, pois, diz êle "é impossível progredir-se no conhecimento da organização sem isolar o fator *estrutura* de todos os demais, *ainda que possa parecer artificial essa distinção*". Segundo Urwick, "a confusão que existe nos negócios de todos os países torna imperativo êsse progresso, a fim de preservar-se a ordem social. E justamente devido ao fato de os administradores, cuja opinião sôbre o assunto é respeitada pelo público, não conseguirem, em razão mesmo da natureza de seu trabalho, operar essa abstração intelectual, que o nosso progresso nas ciências sociológicas se arrasta atrás de nosso crescente domínio dos recursos físicos" (9).

Dizia Fayol que "se pudéssemos fazer abstração do fator humano, seria bastante fácil constituir um organismo social; qualquer um poderia fazê-lo, bastando para isso ter alguma idéia dos modelos usuais e o capital necessário. Mas não é possível constituir uma organização efetiva simplesmente grupando homens e distribuindo funções; precisamos, também, saber como adaptar a organização às necessidades do caso, e como encontrar as pessoas e colocá-las no lugar onde possam ser mais úteis; para organizar precisamos, enfim, de sérias e numerosas qualidades" (10).

Por seu lado, salientou Urwick que "o estadista não pode considerar, como um problema técnico, o que é a mais efetiva forma de organiza-

ção — sem, simultâneamente, tomar em consideração as tradições do patriotismo local, as atividades da imprensa, as tendências emocionais correntes da população, enfim, mil e uma influências que podem levar a reduzir-se o desejável ao possível. O capitão de indústria administrador de uma vasta emprêsa não se deve esquecer da qualidade e das idiossincrasias pessoais dos seus gerentes, nem do temperamento de seus operários, nem da tendência do mercado consumidor dos produtos de seu ramo. Por serem "homens práticos", por ser seu dever fazer o que estiver a seu alcance numa situação humana complexa, estariam êles cumprindo menos do que o seu dever se deixassem de ter tais considerações como a base de seu pensamento". Entretanto — adverte Urwick — "sòmente mediante o isolamento de um ou mais fatores de um problema é que a ciência alarga suas fronteiras. A medicina se preocupa com a preservação da vida mas ganha conhecimentos da anatomia. À arte da administração é necessário o conhecimento do fator humano, mas isso não significa ser impossível estudar a estrutura de uma emprêsa anatômicamente, isolar a organização e tratá-la como um problema técnico" (11).

Querêrã isso dizer que Fayol e Urwick divergem quanto ao que seja "organização"? A meu ver não há pròpriamente uma divergência, mas, sim, uma apreciação feita de ângulos diversos e em época diferente.

Realmente, Fayol partiu do fator *homem* e Urwick do fator *estrutura*. A "Administração Industrial e Geral" de Fayol, foi iniciada em 1908; e desenvolvida até 1916; o ensaio em que Urwick sôbre êle discorre é de 1934.

A significação dêsse dados é ainda maior do que possa à primeira vista parecer.

Fayol foi, inegavelmente, um pioneiro. A sua obra, baseada no seu trabalho em uma única emprêsa, tem êsse sabor das coisas originais, das coisas resultantes de uma experiência própria. Como disse o próprio Urwick, a Fayol não era possível deixar que suas pesquisas o levassem a relegar a plano secundário sua característica de "homem prático" — que não lhe permitiu imaginar a organização em abstrato, que o fêz tratar

(8) *Op. cit.*, pg. 87.

(9) L. URWICK — *The Function of Administration*, in "Papers on The Science of Administration", pg. 122.

(10) *Adm. Ind. et Gén.*, pg. 83.

(11) L. URWICK — *The Function of Administration*, in "Papers on The Science of Administration", pg. 122.

da organização como se fôsse predominantemente a constituição do *organismo social*, entendido êste como o elemento humano da empresa.

Por seu lado, Urwick, que antes de presidir, na Inglaterra, a Companhia de Engenheiros Industriais, de que era sócio, havia dirigido o Instituto Internacional de Gerência, de Genebra, publicou o seu ensaio numa época em que já florescia e se aprofundava o estudo da técnica de organização, numa época em que, na América, Mooney e Reiley e Luther Gulick — para destacar aqueles que mais admiro — conseguiam uma admirável sistematização que, segundo uns, chega mesmo a dar à embrionária técnica de organização foros de ciência.

Não é possível, pois, comparar os instrumentos de que Fayol dispõe com os de Urwick. E foram os melhores instrumentos de Urwick que lhe permitiram criticar o fato de não ter Fayol tratado a “organização” como setor da administração passível de investigação própria, distinta da do elemento humano. Fayol, de sua própria experiência, induziu os seus princípios e elementos da administração. Urwick examinou-os mais tarde, à luz de sua experiência e da de seus ilustres contemporâneos estudiosos da técnica da organização, e pôde verificar a possibilidade de um tratamento mais rigorosamente científico para êsse aspecto da obra daquele “homem prático”. Assim, entre Fayol e Urwick não me parece haver uma divergência. Há, sim, de um para outro, uma evolução, para a qual contribuiu poderosamente o gênio do mestre francês.

IV. O “COMANDO” NA TEORIA ADMINISTRATIVA DE FAYOL

ANIBAL MAYA

COMANDAR é dirigir o pessoal” (1). Eis as poucas palavras com que Henri Fayol define a terceira das atribuições que, no seu entender, constituem a função administrativa. E explica em outra parte: “uma vez constituído o corpo social, é mister fazê-lo funcionar: é esta a missão que deve caber ao comando” (2). Será

esta missão privativa da alta chefia? E’ ainda Fayol quem responde: ela se reparte entre os diversos chefes da empresa, tendo cada um o encargo e a responsabilidade pelo seu setor. E prossegue: “Para cada chefe a finalidade do comando é obter, no interesse da empresa, o maior aproveitamento possível dos agentes que trabalham sob suas ordens” (3).

Examinemos, inicialmente, as relações do comando com as demais atribuições que, segundo aquêl autor, compõem a função administrativa, a saber: o planejamento, a organização, a coordenação e o controle. Não me parece possível hierarquizá-las. São tôdas essenciais, imprescindíveis, igualmente importantes.

Assim pensando, por extraordinário que pareça, não procurarei puxar a brasa para a minha sardinha aceitando a afirmativa de Urwick, contida em certa altura do seu *Organization as a Technical Problem* (4), de que a função de comandar é a mais importante de tôdas. Do quanto as diferentes operações se interrelacionam e dependem umas das outras diz-nos aquêl mesmo autor com esta definição de *comando*: “Comandar é fazer a organização operar de acôrdo com o plano” (5). E um pouco adiante: “controlar é verificar se tudo está sendo executado de acôrdo com o plano estabelecido, a organização adotada e as ordens dadas. Assim como a coordenação é a dinâmica da organização e dela depende, assim, também, o controle é, de certo modo, a consequência do comando, a verificação constante dos seus resultados. O comandante não pode delegar inteiramente a sua responsabilidade pessoal pela coordenação e pelo controle, pelas mesmas razões por que não pode delegá-la no que concerne à organização e ao próprio comando”.

Daí se infere, não só “que essas funções constituem uma parte essencial da atividade do chefe e não se podem separar facilmente da sua personalidade”, mas também que se prendem intimamente umas as outras, completando-se.

Mas, que aptidões deve ter um chefe para se desincumbir, a contento, da complexa e difícil tarefa de comandar? Além do conhecimento dos

(3) *Ibid.*

(4) In “Papers on the Science of Administration”, página 78.

(5) *Idem*, pág. 77.

(1) HENRI FAYOL, *Administracion Industrial Y General*, pág. 19.

(2) *Idem*.