

CAPÍTULO 4

TEORIA CLÁSSICA DA ADMINISTRAÇÃO

Organizando a Empresa

Objetivos de aprendizagem

- Apresentar os fundamentos da Teoria Clássica da Administração.
- Mostrar a ênfase na estrutura da organização como base para o alcance da eficiência.
- Definir os elementos e os princípios de Administração como as bases do processo administrativo.
- Identificar as limitações e restrições da Teoria Clássica dentro de uma apreciação crítica.

O que veremos adiante

- A época.
- A obra de Fayol.
- A teoria da Administração.
- Os elementos da Administração.
- Os princípios de Administração.
- A apreciação crítica da Teoria Clássica.

CASO INTRODUTÓRIO

A CASTOR COMÉRCIO E INDÚSTRIA

A nova diretora presidente da Castor Comércio e Indústria, Isabela Menezes, pretende revitalizar a empresa fundada há 50 anos pelo seu pai, um empreendedor bem-sucedido. A Castor se dedica à produção e comercialização de cimento. O desejo de Isabela é tornar a empresa mais competitiva em um mercado

caracterizado pelo conservantismo e pela mesmice. A Castor – como todas as empresas concorrentes – é uma empresa tipicamente tradicional que pouco mudou nas últimas décadas. É uma empresa típica da Era Industrial. Uma pergunta paira na cabeça de Isabela: quais são as opções para o futuro da Castor? ●

Enquanto Taylor e outros engenheiros desenvolviam a Administração Científica nos Estados Unidos, em 1916 surgiu na França, espalhando-se rapidamente pela Europa, a Teoria Clássica da Administração. Se

a Administração Científica se caracterizava pela ênfase na tarefa realizada pelo operário, a Teoria Clássica se caracterizava pela ênfase na estrutura que a organização deveria possuir para ser eficiente. Na rea-

lidade, o objetivo de ambas as teorias era o mesmo: a busca da eficiência das organizações. Segundo a Administração Científica, essa eficiência era alcançada por meio da racionalização do trabalho do operário e do somatório da eficiência individual.

Na Teoria Clássica, ao contrário, partia-se do todo organizacional e da sua estrutura para garantir eficiência a todas as partes envolvidas, fossem elas órgãos (como seções, departamentos etc.) ou pessoas (como ocupantes de cargos e executores de tarefas). A microabordagem no nível individual de cada operário com relação à tarefa é enormemente ampliada no nível da organização como um todo em relação a sua estrutura organizacional. A preocupação com a estrutura da organização como um todo constitui, sem dúvida, uma substancial ampliação do objeto de estudo da TGA. Fayol, um engenheiro francês, fundador da Teoria Clássica da Administração, partiu de uma abordagem sintética, global e universal da empresa, inaugurando uma abordagem anatômica e estrutural que rapidamente suplantou a abordagem analítica e concreta de Taylor.

A Época

A segunda década do século XX foi tumultuada. A Primeira Guerra Mundial (1914-1917) envolveu a Europa e os Estados Unidos em operações militares conjuntas. Em seguida, os meios de transporte tiveram enorme expansão, com a indústria automobilística, as ferrovias e o início da aviação militar, civil e comercial. As comunicações também passaram por enorme expansão do jornalismo e do rádio em ondas médias e curtas. E na Europa surgiu a Teoria Clássica da Administração.

A Vida de Fayol

Henri Fayol (1841-1925), o fundador da Teoria Clássica, nasceu em Constantinopla e faleceu em Paris, vivendo as consequências da Revolução Industrial e, mais tarde, da Primeira Guerra Mundial. Formou-se em engenharia de minas e entrou para uma empresa metalúrgica e carbonífera onde fez sua carreira. **Fayol desenvolveu a Teoria de Administra-**

ção no livro *Administration Industrielle et Générale*, publicado em 1916.¹ Seu trabalho, antes da tradução para o inglês, foi divulgado por Urwick e Gullick,² dois autores clássicos.

1. As funções básicas da empresa

Fayol salienta que toda empresa apresenta seis funções, a saber:³

1. *Funções técnicas*, relacionadas com a produção de bens ou de serviços da empresa.
2. *Funções comerciais*, relacionadas com compra, venda e permutação.
3. *Funções financeiras*, relacionadas com procura e gerência de capitais.
4. *Funções de segurança*, relacionadas com proteção e preservação dos bens e das pessoas.
5. *Funções contábeis*, relacionadas com inventários, registros, balanços, custos e estatísticas.
6. *Funções administrativas*, relacionadas com a integração de cúpula das outras cinco funções. As funções administrativas coordenam e sincronizam as demais funções da empresa, pairando sempre acima delas.

Para Fayol “nenhuma das cinco funções essenciais precedentes tem o encargo de formular o programa de ação geral da empresa, de constituir o seu corpo social, de coordenar os esforços e de harmonizar os atos. Essas atribuições constituem outra função, designada pelo nome de *Administração*”.⁴

DICAS

As funções básicas da empresa de hoje

A visão de Fayol sobre as funções básicas da empresa está ultrapassada. Hoje, as funções recebem o nome de áreas da administração: assim, as funções administrativas recebem o nome de área de administração geral; as funções técnicas recebem o nome de área de produção, manufatura ou operações; as funções comerciais, de área de vendas/marketing. As funções de segurança passaram para um nível mais baixo. **As funções contábeis passa-**

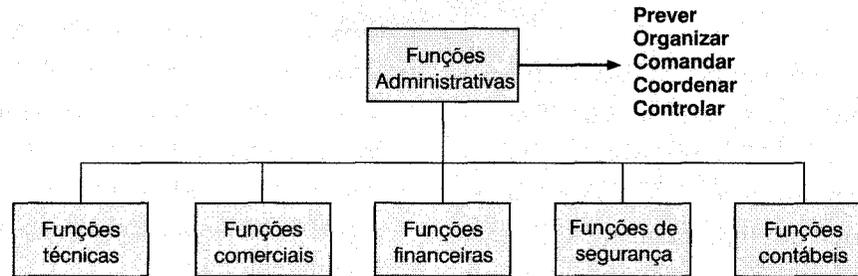


Figura 4.1. As seis funções básicas da empresa para Fayol.

ram a se subordinar às funções financeiras. E, finalmente, surgiu a área de recursos humanos ou gestão de pessoas. Todavia, outras mudanças estão ocorrendo: as áreas citadas estão sendo geridas por equipes e não exclusivamente por departamentos como antigamente.

2. *Organizar.* Constituir o duplo organismo material e social da empresa.
3. *Comandar.* Dirigir e orientar o pessoal.
4. *Coordenar.* Ligar, unir, harmonizar todos os atos e esforços coletivos.
5. *Controlar.* Verificar que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas.

2. Conceito de Administração

Fayol define o ato de administrar como: *prever, organizar, comandar, coordenar e controlar*. As funções administrativas envolvem os elementos da Administração, isto é, as funções do administrador, a saber:

1. *Prever.* Visualizar o futuro e traçar o programa de ação.

Esses são os elementos da Administração que constituem o chamado *processo administrativo*: são localizáveis no trabalho do administrador em qualquer nível ou área de atividade da empresa. Em outros termos, tanto o diretor, o gerente, o chefe, como o supervisor – cada qual em seu respectivo nível – desempenham atividades de previsão, organização, comando, coordenação e controle, como atividades administrativas essenciais.

QUADRO 4.1. As funções do administrador segundo Fayol

1. *Previsão.* Avalia o futuro e o provisionamento dos recursos em função dele.
2. *Organização.* Proporciona tudo o que é útil ao funcionamento da empresa e pode ser dividida em organização material e organização social.
3. *Comando.* Leva a organização a funcionar. Seu objetivo é alcançar o máximo retorno de todos os empregados no interesse dos aspectos globais do negócio.
4. *Coordenação.* Harmoniza todas as atividades do negócio, facilitando seu trabalho e sucesso. Sincroniza coisas e ações em proporções certas e adapta meios aos fins visados.
5. *Controle.* Consiste na verificação para certificar se tudo ocorre em conformidade com o plano adotado, as instruções transmitidas e os princípios estabelecidos. O objetivo é localizar as fraquezas e erros no intuito de retificá-los e prevenir a recorrência.

3. Proporcionalidade das funções administrativas

Para Fayol existe uma proporcionalidade da função administrativa: ela se reparte por todos os níveis da hierarquia da empresa e não é privativa da alta cúpula. A função administrativa não se concentra exclusivamente no topo da empresa, nem é privilégio dos diretores, mas é distribuída proporcionalmente entre os níveis hierárquicos. Na medida em que se desce na escala hierárquica, mais aumenta a proporção das outras funções da empresa e na medida em que se sobe na escala hierárquica mais aumenta a extensão e o volume das funções administrativas.

EXERCÍCIO A organização formal da Alimenta

A Alimenta é uma das mais tradicionais empresas do mercado alimentício. Tem três divisões, cada qual com um gerente, a saber: divisão comercial, divisão industrial e divisão financeira. O diretor geral acumula as funções administrativas e coordena o trabalho dos gerentes. Como você montaria um organograma com a descrição das funções de cada divisão? ●

4. Diferença entre administração e organização

Ainda que reconhecendo o emprego da palavra *Administração* como sinônimo de *organização*, Fayol faz uma distinção entre ambas as palavras. Para ele, Administração é um todo do qual a organização é uma das partes. O conceito amplo e compreensivo

de Administração – como um conjunto de processos entrosados e unificados – abrange aspectos que a organização por si só não envolve, tais como previsão, comando e controle. A organização abrange apenas a definição da estrutura e da forma, sendo, portanto, estática e limitada.

A partir daí, organização passa a ter dois significados diferentes:

1. *Organização* como uma *entidade social* na qual as pessoas interagem entre si para alcançar objetivos específicos. Neste sentido, a palavra *organização* significa um empreendimento humano moldado intencionalmente para atingir determinados objetivos. As empresas constituem um exemplo de organização social.
2. *Organização* como *função administrativa* e parte do *processo administrativo* (como previsão, comando, coordenação e controle). Nesse sentido, *organização* significa o ato de organizar, estruturar e alocar os recursos, definir os órgãos incumbidos de sua administração e estabelecer as atribuições e relações entre eles.

5. Princípios gerais de Administração para Fayol

Como toda ciência, a Administração deve se basear em leis ou em princípios. Fayol definiu os “princípios gerais” de Administração, sistematizando-os sem muita originalidade, porquanto os coletou de diversos autores de sua época. Fayol adota a denomina-

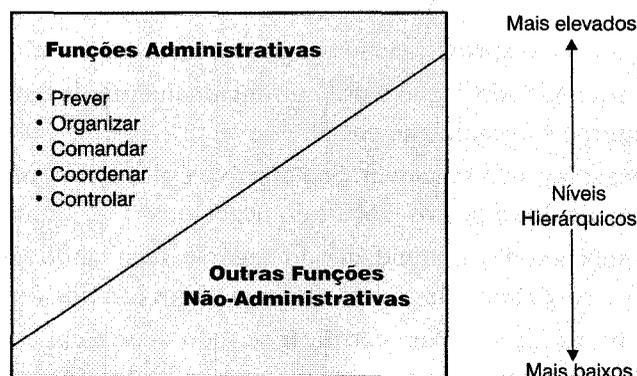


Figura 4.2. A proporcionalidade da função administrativa.

ção *princípio*, afastando dela qualquer idéia de rigidez, pois nada existe de rígido ou absoluto em matéria administrativa. Tudo em Administração é questão de medida, ponderação e bom senso. Os princípios são universais e maleáveis e adaptam-se a qualquer tempo, lugar ou circunstância.

Os 14 Princípios Gerais da Administração, segundo Fayol, são:⁵

1. *Divisão do trabalho*. Consiste na especialização das tarefas e das pessoas para aumentar a eficiência.
2. *Autoridade e responsabilidade*. Autoridade é o direito de dar ordens e o poder de esperar obediência. A responsabilidade é uma consequência natural da autoridade e significa o dever de prestar contas. Ambas devem estar equilibradas entre si.
3. *Disciplina*. Depende de obediência, aplicação, energia, comportamento e respeito aos acordos estabelecidos.
4. *Unidade de comando*. Cada empregado deve receber ordens de apenas um superior. É o princípio da autoridade única.
5. *Unidade de direção*. Uma cabeça e um plano para cada conjunto de atividades que tenham o mesmo objetivo.
6. *Subordinação dos interesses individuais aos gerais*. Os interesses gerais da empresa devem sobrepor-se aos interesses particulares das pessoas.
7. *Remuneração do pessoal*. Deve haver justa e garantida satisfação para os empregados e para a organização em termos de retribuição.
8. *Centralização*. Refere-se à concentração da autoridade no topo da hierarquia da organização.
9. *Cadeia escalar*. É a linha de autoridade que vai do escalão mais alto ao mais baixo em função do princípio do comando.
10. *Ordem*. Um lugar para cada coisa e cada coisa em seu lugar. É a ordem material e humana.
11. *Eqüidade*. Amabilidade e justiça para alcançar a lealdade do pessoal.
12. *Estabilidade do pessoal*. A rotatividade do pessoal é prejudicial para a eficiência da organização. Quanto mais tempo uma pessoa permanecer no cargo, tanto melhor para a empresa.
13. *Iniciativa*. A capacidade de visualizar um plano e assegurar pessoalmente o seu sucesso.
14. *Espírito de equipe*. A harmonia e a união entre as pessoas são grandes forças para a organização.

DICAS

Enfoque prescritivo e normativo

A Teoria Clássica caracteriza-se por seu enfoque prescritivo e normativo: prescreve os elementos da administração (funções do administrador) e os princípios gerais que o administrador deve adotar em sua atividade. Esse enfoque prescritivo e normativo sobre como o administrador deve proceder no trabalho constitui o filão da Teoria Clássica. É a velha receita do bolo.

VOLTANDO AO CASO INTRODUTÓRIO

A CASTOR COMÉRCIO E INDÚSTRIA

Isabela Menezes sabe que a área industrial predomina na empresa: a produção determina todos os objetivos principais da empresa. O diretor industrial toma as principais decisões, e todas as demais áreas – marketing, administração geral, recursos

humanos, finanças – seguem atrás. Em resumo, o volume de produção determina as necessidades de vendas e os custos de produção determinam o preço do produto no mercado. Como você poderia ajudar Isabela? ●

Teoria da Administração

Os autores clássicos pretendem criar uma teoria da administração baseada em divisão do trabalho, especialização, coordenação e atividades de linha e de *staff*.

1. Administração como ciência

O ponto de partida dos autores da Teoria Clássica é o estudo científico da Administração, substituindo o empirismo e a improvisação por técnicas científicas. Pretendia-se elaborar uma Ciência da Administração. Fayol defendia a necessidade de um ensino organizado e metódico da Administração, de caráter geral para formar administradores. Em sua época, essa idéia era uma novidade.

2. Teoria da organização

A Teoria Clássica concebe a organização como se fosse uma estrutura. Essa maneira de conceber a estrutura organizacional é influenciada pelas concepções antigas de organização (como a organização militar e a eclesiástica) tradicionais, rígidas e hierarquizadas. Nesse aspecto, a Teoria Clássica não se desligou do passado.⁶ Embora tenha contribuído para tirar a organização industrial da confusão ini-

cial que enfrentava em decorrência da Revolução Industrial, a Teoria Clássica pouco avançou em termos de uma teoria da organização. Para Fayol, a organização abrange o estabelecimento da estrutura e da forma, sendo, portanto, estática e limitada. Mooney acrescenta que “a organização é a forma de toda associação humana para a realização de um fim comum. A técnica de organização pode ser descrita como a técnica de correlacionar atividades específicas ou funções em um todo coordenado”.⁷ Daí a importância que assume a *coordenação*. Para Mooney, Fayol e Urwick, a organização militar é o modelo do comportamento administrativo. Assim, a preocupação com a estrutura e com a forma da organização marca a essência da Teoria Clássica. A Teoria Clássica concebe a organização em termos de estrutura, forma e disposição das partes que a constituem, além do inter-relacionamento entre essas partes.

A estrutura organizacional constitui uma cadeia de comando, ou seja, uma linha de autoridade que interliga as posições da organização e define quem se subordina a quem. A cadeia de comando – também denominada *cadeia escalar* – baseia-se no *princípio da unidade de comando*, que significa que cada empregado deve se reportar a um só superior.

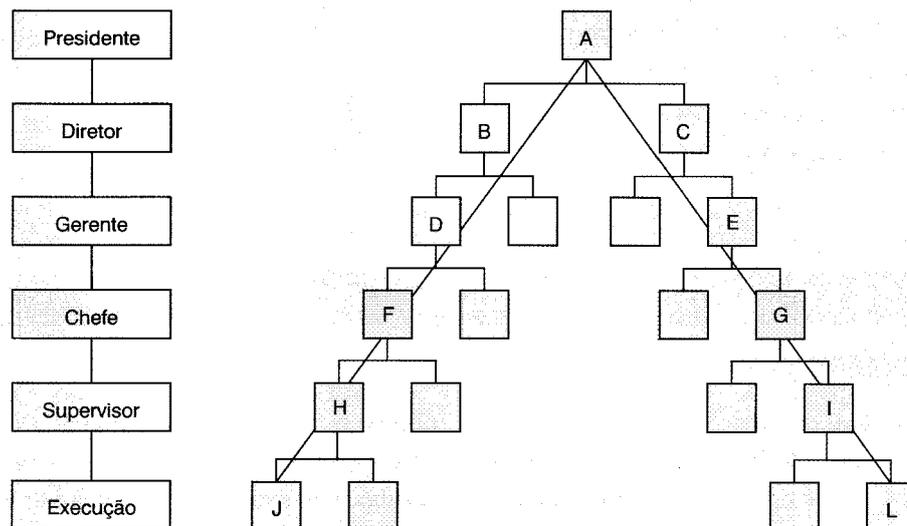


Figura 4.3. Cadeia de comando e cadeia escalar de Fayol.

Para a Teoria Clássica, a estrutura organizacional é analisada de cima para baixo (da direção para a execução) e do todo para as partes (da síntese para a análise), ao contrário da abordagem da Administração Científica.

3. Divisão do trabalho e especialização

A organização se caracteriza por uma divisão do trabalho claramente definida. “A divisão do trabalho constitui a base da organização; na verdade, é a própria razão da organização.”⁸ A divisão do trabalho conduz à especialização e à diferenciação das tarefas, ou seja, à heterogeneidade. A idéia era a de que as organizações com maior divisão do trabalho seriam mais eficientes do que aquelas com pouca divisão do trabalho. Enquanto a Administração Científica se preocupava com a divisão do trabalho no nível do operário, fragmentando as tarefas desse, a Teoria Clássica se preocupava com a divisão no nível dos órgãos que compõem a organização, isto é, com os departamentos, divisões, seções, unidades etc. Para a Teoria Clássica, a divisão do trabalho pode dar-se em duas direções, a saber:

- a. *Vertical*, segundo os níveis de autoridade e responsabilidade (como na escala hierárquica de Fayol ou no princípio escalar de Mooney), definindo os escalões da organização que detêm diferentes níveis de autoridade. A autoridade aumenta na medida em que se sobe na hierarquia da organização. A hierarquia define a graduação das responsabilidades conforme os graus de autoridade. Em toda organização há uma escala hierárquica de autoridade (princípio escalar ou cadeia escalar). Daí a denominação *autoridade de linha* para significar a autoridade de comando de um superior sobre um subordinado.
- b. *Horizontal*, segundo os diferentes tipos de atividades da organização (como na especialização de Fayol ou no princípio de homogeneidade de Gulick). No mesmo nível hierárquico cada departamento ou seção passa a ser responsável por uma atividade específica e própria.

DICAS

Departamentalização

Urwick salienta as duas formas de divisão do trabalho ao enunciar: “Em uma organização, o agrupamento de atividades se processa em dois sentidos contrários: um, em que as linhas divisórias são verticais, indicando tipos ou variedades de atividades, e outro no qual as linhas delimitadoras são horizontais, indicando níveis de autoridade. É impossível definir qualquer atividade em qualquer organização, sem enquadrá-la nesses dois sentidos, da mesma maneira que é impossível fixar um ponto em um mapa a não ser em termos de suas coordenadas”.⁹

A divisão do trabalho no sentido horizontal que assegura homogeneidade e equilíbrio é chamada *departamentalização*: refere-se à especialização horizontal da organização. A homogeneidade na organização é obtida quando são reunidos, na mesma unidade, todos os que estiverem executando o mesmo trabalho, pelo mesmo processo, para a mesma clientela, no mesmo lugar. Qualquer um destes quatro fatores – *função, processo, clientela, localização* – proporciona respectivamente departamentalização por função, por processo, por clientela ou por localização geográfica. A idéia básica era a de que quanto mais departamentalizada a organização tanto mais ela será eficiente.¹⁰

4. Coordenação

Fayol incluía a coordenação como um dos elementos da Administração, enquanto outros autores clássicos a incluem nos princípios de Administração. Para Fayol, a coordenação é a reunião, a unificação e a harmonização de toda a atividade e esforço, enquanto para Gulick, se a subdivisão do trabalho é indispensável, a coordenação é obrigatória. Para Mooney, a “coordenação é a distribuição ordenada do esforço do grupo, a fim de obter unidade de ação na consecução de um fio comum”.¹¹ A coordenação deve ser baseada em uma real comunhão de interesses. A coordenação indi-

ca que há um alvo ou objetivo a alcançar e que deve guiar os atos de todos.¹² A pressuposição básica era de que quanto maior a organização e quanto maior a divisão do trabalho, tanto maior será a necessidade de coordenação, para assegurar a eficiência da organização como um todo.

5. Conceito de linha e de *staff*

Fayol dava preferência pela organização linear, que constitui um dos tipos mais simples de organização. A organização linear se baseia nos princípios de:

- a. *Unidade de comando ou supervisão única.* Cada pessoa tem apenas um único e exclusivo chefe.
- b. *Unidade de direção.* Todos os planos devem se integrar aos planos maiores que conduzam aos objetivos da organização.
- c. *Centralização da autoridade.* Toda autoridade máxima de uma organização deve estar concentrada em seu topo.
- d. *Cadeia escalar.* A autoridade deve estar disposta em uma hierarquia, isto é, em escalões hierárquicos, de maneira que todo nível hierárquico esteja subordinado ao nível hierárquico superior (autoridade de comando).

6. Organização linear

A organização linear é um tipo de estrutura organizacional que apresenta uma forma piramidal. Nela ocorre a supervisão linear (ou autoridade linear), baseada na unidade de comando e que é o oposto da supervisão funcional proposta pela Administração Científica. Fayol e seus seguidores discordam da supervisão funcional por acharem que ela constitui uma negação da unidade de comando, princípio vital para a coordenação das atividades da organização. Na organização linear, os órgãos de linha, ou seja, os órgãos que compõem a organização, seguem rigidamente o princípio escalar (autoridade de comando). Para que os órgãos de linha possam se dedicar exclusivamente a suas atividades especializadas, tornam-se necessários outros órgãos presta-

dores de serviços especializados estranhos às atividades dos órgãos de linha. Esses órgãos prestadores de serviços – denominados *órgãos de staff* ou de assessoria – fornecem aos órgãos de linha serviços, conselhos, recomendações, assessoria e consultoria, que esses órgãos não têm condições de prover por si próprios. Esses serviços e assessorias não podem ser impostos obrigatoriamente aos órgãos de linha, mas simplesmente oferecidos. Assim, os órgãos de *staff* não obedecem ao princípio escalar nem possuem autoridade de comando em relação aos órgãos de linha. Sua autoridade – chamada autoridade de *staff* – é autoridade de especialista e não autoridade de comando.

Por outro lado, os autores clássicos distinguem dois tipos de autoridade: a de linha e a de *staff*. Autoridade de linha é a forma de autoridade em que os gerentes têm o poder formal de dirigir e controlar os subordinados imediatos. Autoridade de *staff* é a forma de autoridade atribuída aos especialistas de *staff* em suas áreas de atuação e de prestação de serviços. A autoridade de *staff* é mais estreita e inclui o direito de aconselhar, recomendar e orientar. A autoridade de *staff* é uma relação de comunicação. Os especialistas de *staff* aconselham os gerentes em suas áreas de especialidade.

EXERCÍCIO A reorganização de Sara

Ao ser promovida para a presidência da Continental S.A., Sara Plechman queria mudar a empresa. Sua primeira providência foi analisar a estrutura organizacional, forma e disposição dos departamentos, a cadeia de comando, a especialização vertical e horizontal existente, a coordenação necessária entre os diversos órgãos e quais órgãos deveriam trabalhar como suporte e apoio dos demais (como pessoal, contabilidade, propaganda, organização & métodos etc.). Como você procederia no lugar de Sara? ●

Elementos da Administração

Ao definir o que é Administração, Fayol definiu os elementos que a compõem: *previsão, organização, comando, coordenação e controle*. Esses cinco ele-

mentos constituem as chamadas funções do administrador. Contudo, seus seguidores não aceitaram os elementos da Administração tais como o velho mestre afirmara. Cada autor clássico define a seu modo os elementos da Administração, embora não se afastem muito da concepção fayoliana.

1. Elementos da Administração para Urwick

Para Urwick,¹³ os elementos da administração, ou seja, as funções do administrador, são sete, a saber:

- Investigação
- Previsão
- Planejamento
- Organização
- Coordenação
- Comando
- Controle

No fundo, Urwick apenas desdobrou a previsão (primeiro elemento de Fayol) em três distintos (investigação, previsão e planejamento). Para ele, os elementos da Administração constituem a base da boa organização, uma vez que uma empresa não pode ser desenvolvida em torno de pessoas, mas de sua organização.¹⁴

2. Elementos da Administração para Gulick

Luther Gulick, considerado o autor mais erudito da Teoria Clássica, propõe sete elementos da Administração:¹⁵

- a. *Planejamento (planning)*. É a tarefa de traçar as linhas gerais do que deve ser feito e dos métodos de fazê-lo, a fim de atingir os objetivos da empresa.
- b. *Organização (organizing)*. É o estabelecimento da estrutura formal de autoridade, por meio da qual as subdivisões de trabalho são integradas, definidas e coordenadas para o objetivo em vista.
- c. *Assessoria (staffing)*. É a função de preparar e treinar o pessoal e manter condições favoráveis de trabalho.
- d. *Direção (directing)*. É a tarefa contínua de tomar decisões e incorporá-las em ordens e instruções específicas e gerais, e ainda a de funcionar como líder da empresa.
- e. *Coordenação (coordinating)*. É o estabelecimento de relações entre as várias partes do trabalho.
- f. *Informação (reporting)*. É o esforço de manter informados, a respeito do que se passa, aqueles perante quem o chefe é responsável; pressupõe a existência de registros, documentação, pesquisa e inspeções.
- g. *Orçamento (budgeting)*. É a função relacionada a elaboração, execução e fiscalização orçamentárias, ou seja, o plano fiscal, a contabilidade e o controle.

As palavras (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting e budgeting*) formam o acróstico POSDCORB, que Gulick utiliza para memorizar os elementos da Administração. Gulick enumerava *planejamento, organização, comando e coordenação* mencionados por Fayol. Porém, os elementos *staffing, reporting e budgeting* são novos.

DICAS

Os elementos da Administração

A proposição fayoliana foi alterada por Urwick (investigação, previsão, planejamento, organização, coordenação, comando e controle) e por Gulick (POSDCORB). Os autores neoclássicos, como veremos no capítulo dedicado à Teoria Neoclássica, retomam o assunto e fazem novas proposições aceitas na atualidade. Os elementos da Administração tomados em seu conjunto formam o processo administrativo.

Princípios de Administração

Para os autores clássicos não basta enunciar os elementos da Administração que servem como base para as funções do administrador. É preciso ir além

e estabelecer as condições e normas dentro das quais as funções do administrador devem ser aplicadas e desenvolvidas. O administrador deve obedecer às normas ou às regras de comportamento, isto é, aos princípios gerais que permitem desempenhar as funções de *planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar*. Daí os princípios gerais de Administração tomados como normas capazes de resolver os problemas organizacionais. Fayol enuncia 14 princípios. Os demais autores são menos ambiciosos e propõem uma quantidade menor.

1. Princípios de Administração para Urwick

Urwick propõe quatro princípios de Administração:¹⁶

- a. *Princípio da especialização*. Cada pessoa deve exercer uma só função, o que determina uma divisão especializada do trabalho. Esse princípio dá origem à organização de linha, à de *staff* e à funcional.
- b. *Princípio de autoridade*. Deve haver uma linha de autoridade claramente definida, conhecida e reconhecida por todos, desde o topo da organização até cada indivíduo de base.
- c. *Princípio da amplitude administrativa (span of control)*. Cada superior deve ter um certo número de subordinados. O superior tem pessoas para supervisionar, bem como as relações entre as pessoas que supervisiona. O número ótimo de subordinados varia segundo o nível e a natureza dos cargos, a complexidade do trabalho e o preparo dos subordinados.
- d. *Princípio da definição*. Os deveres, autoridade e responsabilidade de cada cargo e suas relações com os outros cargos devem ser definidos por escrito e comunicados a todos.

EXERCÍCIO Os princípios orientadores da Imperial Tintas

Ao assumir a diretoria geral da Imperial Tintas, Reinaldo Borba pretende colocar a casa em ordem. Sua primeira providência foi convocar os três diretores a ele

subordinados para definir os princípios orientadores da companhia. Reinaldo pretende dar novos rumos à companhia e, segundo ele, nada melhor do que estabelecer regras e princípios. O que você acha disso? ●

Apreciação Crítica da Teoria Clássica

As críticas à Teoria Clássica são numerosas. Todas as teorias posteriores da Administração se preocuparam em apontar falhas, distorções e omissões nessa abordagem que representou durante várias décadas o figurino que serviu de modelo para as organizações. As principais críticas à Teoria Clássica são:

1. Abordagem simplificada da organização formal

Os autores clássicos concebem a organização em termos lógicos, formais, rígidos e abstratos, sem considerar seu conteúdo psicológico e social com a devida importância. Limitam-se à organização formal, estabelecendo esquemas lógicos e preestabelecidos, segundo os quais as organizações devem ser construídas e governadas. Nesse sentido, são prescritivos e normativos:¹⁷ como o administrador deve conduzir-se em todas as situações através do processo administrativo e os princípios gerais que deve seguir para obter a máxima eficiência. A preocupação com as regras do jogo é fundamental.

DICAS

Princípios gerais e universais de Administração

Os autores clássicos partem do pressuposto de que a simples adoção dos princípios gerais de administração – como a divisão do trabalho, a especialização, a unidade de comando e a amplitude de controle – permite uma organização formal da empresa capaz de proporcionar-lhe a máxima eficiência possível. Trata-se de uma abordagem extremamente simplificada da organização formal. Daí, a crítica quanto a essa visão simplória e reducionista da atividade organizacional.

Sem dúvida, a preocupação com a estrutura da organização constitui uma substancial ampliação do objeto de estudo da TGA. A microabordagem no nível individual de cada operário com relação à tarefa é enormemente ampliada no nível da empresa como um todo em relação a sua estrutura organizacional.

2. Ausência de trabalhos experimentais

A Teoria Clássica pretendeu elaborar uma Ciência de Administração para estudar e tratar a Administração substituindo o empirismo e a improvisação por técnicas científicas. Porém, os autores clássicos fundamentam seus conceitos na observação e no senso comum. Seu método é empírico e concreto, baseado na experiência direta e no pragmatismo e não confrontam a teoria com elementos de prova. Suas afirmações se dissolvem quando postas em experimentação.¹⁸ O fato de denominarem princípios a muitas de suas proposições é criticado como um procedimento presunçoso.¹⁹ As idéias mais importantes são catalogadas como princípios, o que provocou críticas, pois o princípio utilizado como sinônimo de lei deve, como esta, envolver um alto grau de regularidade e consistência, permitindo razoável previsão em sua aplicação, tal como acontece nas outras ciências.²⁰

3. Extremo racionalismo na concepção da Administração

Os autores clássicos se preocupam com a apresentação racional e lógica das suas proposições sacrifi-

DICAS

Nenhuma comprovação científica

Wahrlich salienta que Fayol, “com os seus princípios de Administração complementados com os elementos da Administração, lançou as bases para uma concepção teórica do assunto. Muitos de seus princípios resistem melhor à crítica do que outros sugeridos mais tarde por outros autores; tanto assim que soam hoje como truísmos”.²¹ A mesma autora acrescenta: “seus princípios da Administração, contudo, carecem de apresentação metódica; muitas vezes o autor apresenta-se enfático e dogmático em seus esforços para provar o acerto de suas opiniões”.²² Em resumo, falta comprovação científica para as afirmações dos autores clássicos.

cando a clareza das suas idéias. O abstracionismo e o formalismo são criticados por levarem a análise da Administração à superficialidade, à supersimplificação e à falta de realismo.²³ A insistência sobre a concepção da Administração com um conjunto de princípios universalmente aplicáveis provocou a denominação *Escola Universalista*.²⁴ Alguns autores preferem, pelo espírito pragmático e utilitarista, a denominação *Teoria Pragmática*.²⁵ O pragmatismo do sistema leva-o a apelar à experiência direta e não-representativa para obter soluções aplicáveis de modo imediato.²⁶

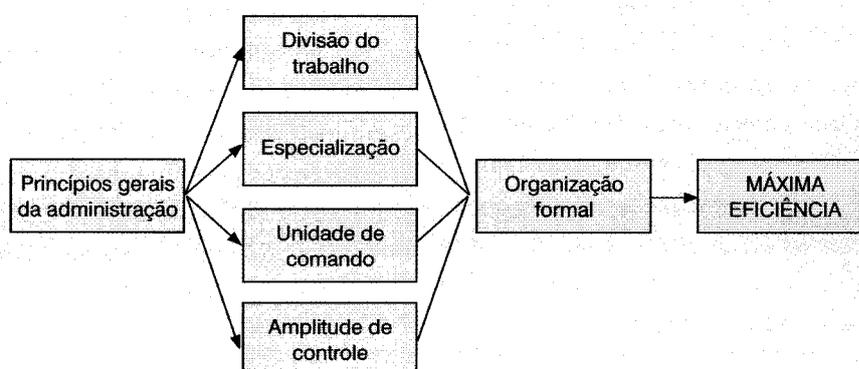


Figura 4.4. A abordagem prescritiva e normativa da Teoria Clássica.

DICAS

Organização como meio para obter a máxima eficiência

O racionalismo da Teoria Clássica visa à eficiência do ponto de vista técnico e econômico; em outros termos, a organização é um meio para atingir a eficiência máxima sob o aspecto técnico e econômico. Daí a visão anatômica da organização em termos de organização formal apenas, isto é, a síntese dos diferentes órgãos que compõem a estrutura organizacional, suas relações e suas funções dentro do todo, que assegurem a máxima eficiência.

4. "Teoria da máquina"

A Teoria Clássica recebe a denominação de *teoria da máquina* pelo fato de considerar a organização sob o prisma do comportamento mecânico de uma máquina: a determinadas ações ou causas decorrem determinados efeitos ou conseqüências dentro de uma correlação determinística. A organização deve ser arranjada tal como uma máquina. Os modelos administrativos correspondem à *divisão mecanicista do trabalho*, em que a divisão do trabalho é a mola do sistema. A abordagem mecânica, lógica e determinística da organização foi o fator que conduziu erradamente os clássicos à busca de uma ciência da Administração.

5. Abordagem incompleta da organização

Tal como aconteceu com a Administração Científica, a Teoria Clássica preocupou-se apenas com a organização formal descuidando-se da organização informal. O foco na forma e a ênfase na estrutura levaram a exageros. A teoria da organização formal não ignorava os problemas humanos da organização, porém não conseguiu dar um tratamento sistemático à interação entre pessoas e grupos informais, nem aos conflitos intra-organizacionais e ao processo decisório.²⁷

6. Abordagem de sistema fechado

A Teoria Clássica trata a organização como se ela fosse um sistema fechado, composto de algumas variáveis perfeitamente conhecidas e previsíveis e de al-

DICAS

O que fazer com a Teoria Clássica?

Apesar dessa limitação aos aspectos formais, "isso não quer dizer que a Teoria Clássica esteja completamente errada ou que tenha de ser totalmente substituída, mas que tratar uma organização como simples mecanismo produz resultados não previstos pela Teoria Clássica".²⁸ Em outros termos, a abordagem está simplificada e incompleta, pois não considera o comportamento humano na organização. Mesmo Urwick e Gulick, quando escreveram suas obras, já conheciam os resultados da experiência de Hawthorne, que inaugurou a Escola das Relações Humanas e mostrou o componente humano dentro das organizações. Porém, preferiram manter a posição ortodoxa da Teoria Clássica. Piffner,²⁹ referindo-se a Gulick salienta que "o criador do POSBCORD preferiu ignorar as novas tendências, ficando com a corrente tradicionalista que, embora tomasse em consideração o fator humano, não o fazia como um dos elementos fundamentais para a Administração, quer a encaremos como atividade, quer a encaremos como disciplina".

guns aspectos que são manipulados por meio de princípios gerais e universais. Contudo, apesar de todas as críticas, a Teoria Clássica é a abordagem mais utilizada para treinamento de neófitos em Administração, pois permite uma abordagem sistemática e ordenada. Também para a execução de tarefas administrativas rotineiras, a abordagem clássica diseca o trabalho gerencial em categorias compreensíveis e úteis. Os princípios proporcionam guias gerais e permitem ao administrador manipular os deveres do dia-a-dia de seu trabalho com confiança. Mantendo essa filosofia dos fatores básicos da Administração, a escola clássica permite uma abordagem simplificada. Sem mudar sua base, ela pode absorver novos elementos como fatores adicionais em sua filosofia.³⁰

7. Conclusão

Apesar de todas as críticas, a Teoria Clássica é ainda a abordagem mais utilizada para os iniciantes em Administração, pois permite uma visão simples

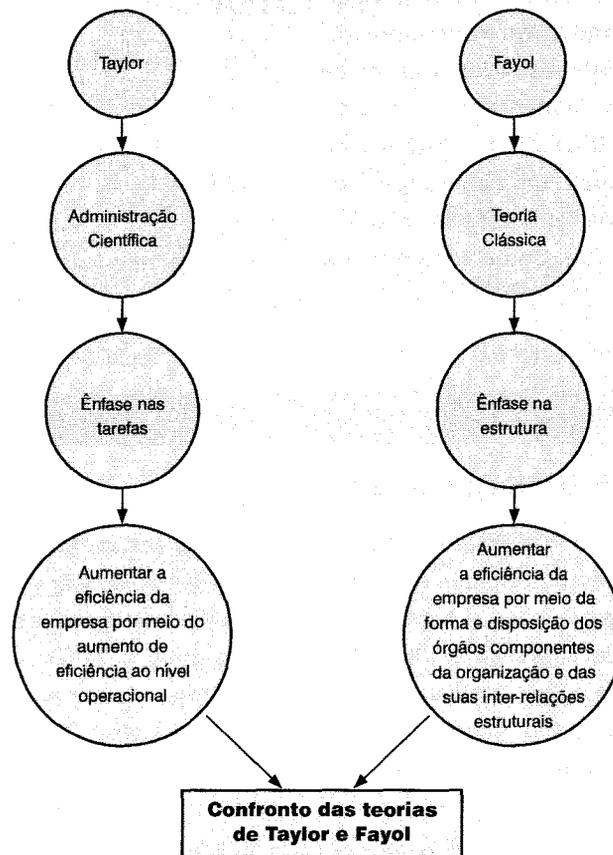


Figura 4.5. Confronto entre as Teorias de Taylor e de Fayol.

e ordenada. Também para a execução de tarefas administrativas rotineiras, a abordagem clássica dissecou o trabalho organizacional em categorias compreensíveis e úteis. Os princípios proporcionam guias gerais que permitem ao administrador manipular os deveres do cotidiano do seu trabalho com mais segurança e confiança.³¹ Contudo, em uma era de mudança e instabilidade como a que atravessamos, a abordagem clássica mostra-se rígida, inflexível e conservadora, pois ela foi concebida

em uma época de estabilidade e permanência. Em resumo, a Teoria Clássica ainda tem a sua utilidade no mundo de hoje, como veremos adiante. Ela é indispensável na compreensão das bases da moderna administração.

EXERCÍCIO O relatório de Alberto

O especialista em organização Alberto Goldman preparou extenso relatório para a diretoria da Penta

VOLTANDO AO CASO INTRODUTÓRIO

A CASTOR COMÉRCIO E INDÚSTRIA

Isabela convocou a diretoria para tratar da nova estrutura organizacional da empresa. Sua idéia era definir um novo organograma que incluísse todas as

áreas da empresa em igualdade de condições. O que você sugeriria a Isabela? ●

Organizações onde comenta que existe uma abordagem simplificada da organização formal, um forte racionalismo dentro da empresa e a utilização de conceitos típicos da teoria da máquina, uma abordagem incompleta da organização e limitada aos aspectos formais e, sobretudo, uma abordagem de sistema fechado. A diretoria leu essas afirmações do relatório e não as entendeu. Como você poderia explicá-las? ●

Resumo

O pioneiro da Teoria Clássica, Henri Fayol, é considerado – juntamente com Taylor – um dos fundadores da moderna Administração. Definiu as funções básicas da empresa, o conceito de Administração (prever, organizar, comandar, coordenar e controlar), bem como os chamados *princípios gerais de Administração* como procedimentos universais a se-

CASO

A GENERAL MOTORS E SUAS OPÇÕES³²

Todas as grandes empresas estão sujeitas ao risco de decisões incorretas. Foi por essa razão que a General Motors (GM) sofreu enormes prejuízos. A recente história da megacorporação inclui uma série de altos e baixos devida a decisões estratégicas inadequadas. O primeiro prejuízo da história da GM ocorreu em 1980 (US\$763 milhões). Quando o Japão iniciou sua estratégia competitiva nos Estados Unidos, as três maiores montadoras americanas (GM, Ford e Chrysler) amargaram mais de US\$10 bilhões no vermelho. Para reverter a situação, a GM iniciou uma profunda reorganização interna. Na nova estrutura, as divisões Chevrolet-Pontiac-Canadá passaram a desenvolver, fabricar e comercializar pequenos carros, enquanto as divisões Buick-Oldsmobile-Cadillac se concentraram nos carros de porte grande. Para criar um estilo corporativo único, a GM passou a desenhar seus carros de maneira que parecessem semelhantes, a fim de manter uma identidade da marca. Isso foi ótimo para um Pontiac, mas um desastre para um Cadillac. Em 1985, a GM comprou a Hughes por US\$5 bilhões, mas caiu da 16^a para a 106^a posição na lista das empresas mais admiradas da *Fortune*. Em 1987, sua participação no mercado americano de automóveis baixou para 36%, um declínio de 5%. Em 1989, a GM comprou metade da montadora sueca Saab por US\$600 milhões. A idéia era avançar e crescer. Nessa ocasião, em vez de reduzir a produção, a GM estimulou suas fábricas a produzir mais, reduziu tabelas de preços para incentivar as vendas e negociou um generoso contrato de trabalho com o sindicato americano, pois queria evitar preocupações com greves para não prejudicar a produção.

Todas essas decisões resultaram em menor participação no mercado (20%), encalhes de veículos nas concessionárias e perda de US\$4,5 bilhões. Em 1992, a alta direção da GM verificou que as duas divisões de carros criadas em 1984 tinham se transformado em burocracias rígidas, com administração frágil e duplicação de *staffs* de marketing e engenharia. O colosso americano havia violado o princípio básico dos negócios: em vez de enxugar a organização e aproximá-la mais do cliente, a GM fez justamente o contrário. Logo, os altos custos da organização, a coordenação ineficiente, a qualidade precária, a erosão da marca levaram à perda da participação no mercado. Em 1993, o novo presidente Jack Smith iniciou uma nova reorganização, pois a estrutura estava emperrada. Combinou todas as divisões de carros de passageiros em uma única organização norte-americana e juntou as divisões de administradores e seus *staffs* em um único esqueleto. Foi necessário, mas também insuficiente.

A GM continua diante de novas encruzilhadas. Os mercados globais de automóveis estão crescendo e a competição se tornando cada vez mais agressiva. As pessoas estão redefinindo suas necessidades de transporte diante do transporte de massa. Os estilos de vida estão mudando. As preocupações ambientais estão impactando a engenharia automotiva e os carros estão utilizando combustíveis alternativos. A indústria automobilística está mudando. A alta administração da GM tem muitas escolhas estratégicas pela frente. A estrutura organizacional é fundamental nisso tudo. ●

rem aplicados a qualquer tipo de organização ou empresa. Para Fayol, há uma proporcionalidade da função administrativa que se reparte proporcionalmente por todos os níveis da empresa.

A Teoria Clássica formula uma Teoria da Organização, tendo por base a Administração como uma ciência. A ênfase na estrutura visualiza a organização como uma disposição das partes (órgãos) que a constituem, sua forma e o inter-relacionamento entre essas partes. Essa teoria da organização restringe-se apenas à organização formal. Para tratar racionalmente a organização, essa deve se caracterizar por uma divisão do trabalho e correspondente especialização das partes (órgãos) que a constituem. A divisão do trabalho pode ser vertical (níveis de autoridade) ou horizontal (departamentalização). À medida que ocorre divisão do trabalho e especialização, deve haver coordenação para garantir a harmonia do conjunto e, conseqüentemente, a eficiência da organização. Além disso, existem órgãos de linha (autoridade linear) e órgãos de *staff* (autoridade de *staff* para prestação de serviços e consultoria). Para conceituar a Administração, os autores clássicos utilizam o conceito de elementos da Administração (ou funções do Administrador), que formam o processo administrativo.

A abordagem normativa e prescritiva da Teoria Clássica se fundamenta em princípios gerais de Administração, uma espécie de receituário de como o administrador deve proceder em todas as situações organizacionais.

Entretanto, as várias críticas atribuídas à Teoria Clássica: a abordagem simplificada da organização formal, deixando de lado a organização informal; a ausência de trabalhos experimentais para dar base científica a suas afirmações e princípios; o mecanicismo da abordagem que lhe valeu o nome de teoria da máquina; a abordagem incompleta da organização e a visualização da organização como se fosse um sistema fechado, são críticas válidas. Contudo, as críticas feitas à Teoria Clássica não empanam o fato de que a ela devemos as bases de moderna teoria administrativa.

Questões

1. Qual é o negócio da GM? Qual é o aspecto técnico mais importante?

2. Qual deveria ser o objetivo mais importante para a reestruturação imediata da companhia?
3. Qual deveria ser a estratégia da GM?
4. Como deveria ser a estrutura organizacional para atender a essa estratégia?
5. Quais os fatores a serem considerados na avaliação do mercado automotivo atual?

Referências Bibliográficas

1. Henry Fayol. *Administração Industrial e Geral*, São Paulo, Editora Atlas, 1950.
2. Lyndall Urwick, "The Functions of Administration with Special Reference to the Work of Henri Fayol" in Luther & Lyndall F. Urwick, *Papers on the Science of Administration*, cit.
3. Henri Fayol, *Administração Industrial e Geral*, op. cit., p. 7.
4. Henri Fayol, *Administração Industrial e Geral*, op. cit., p. 10.
5. Henri Fayol, *Administração Industrial e Geral*, op. cit., 2 Parte, Cap. I, pp. 27-55.
6. Orlando Behling, "Unification of Management Theory: A Pessimistic View" apud Max S. Wortman Jr. e Fred Luthans, *Emerging Concepts in Management. Process, Behavioral, Qualitative, and Systems*, The Macmillan Co., Collier-Macmillan Ltda., Londres, 1969, p. 34-43.
7. James D. Mooney & Allan Reiley, *Onward Industry*, Nova York, Harper & Bros., 1931. Este livro foi apresentado posteriormente com revisões com outro título: James D. Mooney, *The Principles of Organization*, Nova York, Harper & Bros. 1947, p. 47-164.
8. Luther Gulick, *Papers on the Science of Administration*, op. cit., p.3.
9. Lyndall F. Urwick, *The Elements of Administration*, op. cit., p. 47.
10. Luther Gulick, *Papers on the Science of Administration*, op. cit., p. 15.
11. James D. Mooney, *The Principles of Organization*, op. cit., p. 5.
12. James D. Mooney, *The Principles of Organization*, op. cit., p. 6-11.
13. Lyndall F. Urwick (1891-1970), coronel inglês, foi presidente da Urwick Orr and Partners Ltd., empresa de consultoria em Administração. Escreveu vários livros para sistematizar e divulgar o conhecimento sobre a Administração, a saber: - L. Gulick & L. F. Urwick, *Papers on the Science of Administration*, op. cit.; - L. F. Urwick, *The Making of Sci-*

entific Management, Londres, Pitman, 1945-1950. Vol. I: "Thirteen Pioneers"; vol. II: "Management in British Industry"; vol. III: "The Hawthorne Investigations"; - E. F. L. Brech & L. F. Urwick, *A Short Survey of Industrial Management*, B. I. M. Occasional Papers, n 1, Revised, 1962.

14. Lyndall F. Urwick, *The Elements of Administration*, *op. cit.*, 1943.
15. Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization", in *Papers on the Science of Administration*, *op. cit.*, p. 3.
16. Lyndall F. Urwick, *The Elements of Administration*, *op. cit.*
17. Beatriz M. de Souza Wahrlich, *Uma Análise das Teorias de Organização*, *op. cit.*, p. 83-94.
18. J. G. March e H. A. Simon, *Teoria das Organizações*, *op. cit.*, p. 42-43.
19. John M. Pfiffner e Franck P. Sherwood, *Organização Administrativa*, São Paulo, Bestseller Imp. Livros S.A., 1965, p. 73.
20. John M. Pfiffner e Franck P. Sherwood, *Organização Administrativa*, *op. cit.*, p. 60.
21. Beatriz M. de Souza Wahrlich, *Uma Análise das Teorias de Organização*, *op. cit.*, p. 63.
22. Beatriz M. de Souza Wahrlich, *Uma Análise das Teorias de Organização*, *op. cit.*, p. 63.
23. H. A. Simon, *Comportamento Administrativo*, *op. cit.*
24. V. Waino W. Suojanen, "Management Theory: Functional and Evolutionary", *Academy of Management Journal*, mar. 1963, vol. VI, p. 7.
25. Harold Koontz, *Princípios de Administração*, *op. cit.*, p. 174-188.
26. Maurício Tragtenberg, *Ideologia e Burocracia*, *op. cit.*, p. 79.
27. Willian G. Scott, *Organization Theory - A Behavioral Analysis for Management*, Homewood, Ill., R. D. Irwin, 1967, p. 109.
28. J.G. March e H.A. Simon, *Teoria das Organizações*, *op. cit.*, p. 46.
29. John M. Pfiffner, "Que Aconteceu ao POSDCORB?" *Revista do Serviço Público*, 97 (1), p. 86-95, jan./fev./mar. 1965.
30. Maneck S. Wadia, *The Nature and Scope of Management*, Chicago, Scott, Foresman and Co., 1966, p. 33.
31. Maneck S. Wadia, *The Nature and Scope of Management*, Chicago, Scott, Foresman & Co., 1966, p. 33.
32. Tony Ortega, "GM: Which Way is Up?", in Samuel C. Certo, *Modern Management: Diversity, Quality, Ethics, and the Global Environment*, Boston, Allyn & Bacon, 1994, p. 151.

Glossário Básico

AUTORIDADE significa o direito de dar ordens e esperar obediência. Está relacionada com a posição que o administrador ocupa formalmente na organização.

CADEIA DE COMANDO é a linha de autoridade que interliga as posições da organização e especifica quem se subordina a quem.

CADEIA ESCALAR é o mesmo que cadeia de comando.

COMANDO é o nome dado por Fayol à função de direção. Significa dirigir e orientar o pessoal.

CONTROLE é a função administrativa que verifica para que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas.

DIREÇÃO é a função administrativa que interpreta os objetivos e os planos para alcançá-los, conduz e orienta as pessoas rumo a eles.

ELEMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO são as funções que compõem o processo administrativo. Urwick e Gulick enunciaram sete elementos da Administração.

FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS são as funções relacionadas com a integração das outras cinco funções (técnicas, comerciais, financeiras, de segurança, contábeis e administrativas). Para Fayol, as funções administrativas englobam: prever, organizar, comandar, controlar e coordenar. Atualmente, as funções administrativas envolvem: planejamento, organização, direção e controle. Em seu conjunto, as funções administrativas formam o processo administrativo.

FUNÇÕES BÁSICAS DA EMPRESA para Fayol, toda empresa está dividida em seis funções básicas, a saber: técnicas, comerciais, financeiras, de segurança, contábeis e administrativas. Atualmente, as funções básicas são: produção ou operações, marketing ou comercialização, finanças (incluindo contabilidade), recursos humanos e administrativas.

HIERARQUIA é o conjunto de níveis de autoridade existentes em uma organização formal.

ORGANIZAÇÃO do ponto de vista de função administrativa é aquela que constitui o duplo organismo material e social da empresa. Do ponto de vista de entidade social, constitui o conjunto de pessoas que interagem entre si para alcançar objetivos específicos.

ORGANIZAÇÃO FORMAL é o nome dado à organização oficialmente adotada pela empresa e retratada pelo organograma.

PLANEJAMENTO é a função administrativa que determina antecipadamente os objetivos a alcançar e o que

deve ser feito para alcançá-los. Modernamente, substitui a previsão no processo administrativo.

PREVISÃO, para Fayol, é a função administrativa que visualiza o futuro e traça o programa de ação. Atualmente, a previsão foi substituída pelo planejamento na composição do processo administrativo.

PRINCÍPIOS DE ADMINISTRAÇÃO são as regras básicas de conduta do administrador para conduzir a direção. Constituem a base da ciência da administração. Fayol enunciou 14 princípios gerais e universais de administração.

PROCESSO ADMINISTRATIVO é o nome dado ao conjunto de funções administrativas, envolvendo planejamento, organização, direção e controle.

RESPONSABILIDADE significa o dever de uma pessoa de prestar contas a seu superior.

TEORIA CLÁSSICA é a corrente administrativa predominante na primeira metade do século XX e que enfatiza a estrutura organizacional e os princípios universais de administração. Foi iniciada por Henri Fayol.