INTRODUÇÃO AO ESTUDO da ADMINISTRAÇÃO

Kil H. Park
coordenadora

Daniel F. De Bonis
Marcelo R. Abud

PIONEIRA
ADMINISTRAÇÃO
E NEGÓCIOS

Digitalizado com CamScanner

1

Antecedentes Históricos do Estudo da Administração

A Administração é uma atividade essencialmente empírica. Ao administrarmos qualquer coisa, seja ela uma empresa, um exército ou nosso próprio tempo, estamos procurando formas de interagir com a realidade que nos cerca, na busca de determinados objetivos.

Para o estudo da Administração, interessa-nos primordialmente a administração de organizações. Entendemos como organizações sistemas com:

a) *objetivos fixos* ou *metas a cumprir* – garantir ganhos para o seu proprietário, prestar serviços médicos à comunidade, preservar a Segurança Nacional, fornecer ajuda espiritual etc.;
b) *recursos materiais e não-materiais* – dinheiro, instalações, *know-how*, máquinas, tecnologia etc.;
c) *grupos de pessoas* cujos esforços são coordenados no sentido de se atingir os objetivos e metas determinados, utilizando-se dos recursos existentes.[1]

Hospitais, empresas, sindicatos, fundações, escolas, igrejas, partidos políticos, associações comunitárias, o Exército e o Estado são exemplos de organizações. Em cada uma delas, a Administração tem a função de coordenar pessoas e recursos, com vistas a cumprir seus objetivos e metas. Para cumprir estes objetivos, a Administração deve sempre atuar sobre a realidade circundante.

Ora, se o administrar é construído sempre a partir da realidade que o cerca, podemos afirmar com segurança que diferentes realidades demandarão diferentes formas de se administrar. Em tempo de férias podemos administrar nosso tempo com graus de folga e tolerância muito maiores do que em semanas em que

1. KAST, Fremont E., e ROSENZWEIG, James E. *Organização e administração; um enfoque sistêmico*. São Paulo: Pioneira, v. 1, 1980, p. 5.

Digitalizado com CamScanner

estamos atulhados de trabalho. Da mesma forma, administrar uma empresa no começo do nosso século certamente era uma atividade bastante diferente da prática dos administradores de empresas de hoje.

Todo o conhecimento que possuímos hoje é fruto de uma mecânica cumulativa histórica e social, baseada na eliminação de explicações que deixam de ter validade e na incorporação de outras que passam a ter. Neste processo, diferentes realidades exigiram do homem diferentes formas de atuar sobre o mundo que o rodeava. Nossa concepção do mundo hoje não é nada mais do que um resultado desta mecânica; ela foi também concebida no decorrer de um processo histórico.

Assim, se nos propomos a desvendar a Administração e seus elementos hoje, é imprescindível que resgatemos a origem e o desenvolvimento destes elementos no decorrer da história. Diferentes momentos socioeconômicos sempre demandaram dos administradores diferentes formas de interagir com a realidade. Simultaneamente, estudiosos e pesquisadores desenvolviam teorias que tentavam formalizar e explicar as práticas administrativas adotadas em cada contexto.

Embora a Administração seja uma prática que remonta ao início da civilização, o estudo da Administração e sua consolidação como ciência são muito recentes na história humana. Para entendermos o desenvolvimento deste processo, faremos um mergulho histórico, tendo como ponto de partida a Revolução Industrial Inglesa.

1.1. As origens da Revolução Industrial Inglesa

Em 1688, completava-se a Revolução Gloriosa na Grã-Bretanha. Depois de 48 conturbados anos de lutas políticas, era derrubado definitivamente o Absolutismo inglês e instituído o parlamentarismo monárquico, que ainda hoje caracteriza o sistema político do Reino Unido.

O rei Guilherme de Orange assumia o trono com poder incomparavelmente menor ao de seus antecessores. Em 1689 era aprovada a Declaração dos Direitos, que conferia amplos poderes ao Parlamento: entre outras conquistas, este passava a contar com eleições regulares e a votar o Orçamento Anual do país, sem que o monarca pudesse interferir em quaisquer de suas decisões.

A nova ordem política beneficiava enormemente a burguesia mercantil e a *gentry* (nobreza progressista rural, que adotava formas mais modernas de trabalho agrícola, com produção destinada ao mercado, em oposição à nobreza feudal que ainda existia). A *gentry* encontrava-se livre para realizar *cercamentos* (transformação de terras subocupadas, devolutas ou de pequenos proprietários que viviam em sistema de subsistência em propriedades cuja produção fosse capaz de atender ao consumo crescente) na área rural, fortalecendo-se como produtores agrícolas capitalistas.

Digitalizado com CamScanner

A burguesia mercantil, por sua vez, via-se livre de amarras como os monopólios reais sobre o comércio exterior e produtos como sal, sabão e cerveja, beneficiando-se enormemente da expansão marítima inglesa. A maior parte dos capitais que financiavam a burguesia inglesa era proveniente do exterior, especialmente do tráfico de escravos (levado a cabo pelo governo inglês) e do comércio colonial (realizado com colônias como o Brasil tanto quanto com metrópoles colonizadoras como Portugal). Estima-se que cerca de 50% do ouro extraído em Minas Gerais no século XVIII acabou indo parar nos cofres do Banco da Inglaterra.[2]

Boa parte deste capital foi investido em obras de infra-estrutura (estradas, canais etc.), que ajudaram a dinamizar a economia interna, diminuindo os custos de transação das mercadorias. Além disso, a grande disponibilidade de capital garantia baixas taxas de juros, que se traduziam em investimentos por parte dos empresários. À época, aventurar-se na constituição de um estabelecimento produtivo era tarefa que demandava pequeno investimento inicial, que podia ser rapidamente coberto pelos lucros.

Além de não padecer de escassez de capitais, a Inglaterra possuía diversas outras condições favoráveis à industrialização. Os grupos sociais ligados às atividades herdadas do período feudal eram politicamente fracos, e a mudança na estrutura agrária liberara um grande contingente de mão-de-obra para as manufaturas. Neste contexto, a expansão dos mercados interno e externo, capitaneada em grande medida pelo governo do país, foi capaz de engendrar o processo de industrialização e desenvolvimento tecnológico.

O governo inglês atuou diretamente no processo, especialmente por meio da força. A conquista de mercados coloniais e a eliminação das concorrências locais destas regiões, pela guerra e por processos de colonização, permitiram que a industrialização inglesa assumisse um ritmo acelerado: entre 1700 e 1750, as atividades de exportação aumentaram 76%.[3] Foi efetivamente o mercado externo o fator mais revolucionário no processo de industrialização, e a atuação da Inglaterra nesse campo foi conduzida de forma agressiva e persistente pelo seu governo. Os aumentos extraordinários da demanda externa incentivavam os empresários a modernizar suas técnicas e aumentar a eficiência dos processos de que se utilizavam.

Por sua vez, o mercado interno também contribuiu para o processo, garantindo escoamento da produção quando as exportações eram abaladas e atuando como *força generalizadora* da industrialização. Dessa forma, a modernização das técnicas produtivas não se restringiu a algumas poucas cidades, mas rapidamen-

---

2. ARRUDA, José Jobson de A. *História Moderna e Contemporânea*. São Paulo: Ática, 1990, p. 108.

3. HOBSBAWM, Eric. *Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978, p. 45.

Digitalizado com CamScanner

te se alastrou pelo país. Como relata Eric Hobsbawm: "O mercado interno pode não ter proporcionado a centelha, mas supriu a fogueira de combustível e de ventilação suficientes para que ela continuasse ardendo".[4]

A Revolução Industrial, na qual a Inglaterra foi pioneira, traria mudanças radicais à sociedade. Para entendermos de que forma nossas organizações funcionam hoje, precisamos remontar a esse período histórico, reconstituindo o impacto das mudanças ocorridas no fim do século XVIII e começo do século XIX.

1.2. A Revolução Industrial

1.2.1. *O surgimento do* putting-out system

A forma mais antiga de organização da produção surgida na Inglaterra e na maior parte dos países europeus foram as oficinas artesanais independentes. Nestas, a produção era realizada por um mestre, quase sempre ajudado por seus aprendizes e por sua própria família. Tratava-se de uma produção essencialmente doméstica, realizada na própria casa do mestre, e destinada a suprir as necessidades da sua aldeia ou comunidade. As ferramentas e a matéria-prima pertenciam a ele, que decidia quanto e quando produzir. As quantidades não variavam muito: eram determinadas por encomendas de um grupo pequeno de pessoas próximas. Além disso, o *know-how* necessário para realizar o trabalho era todo do mestre, que só compartilhava o seu conhecimento com os aprendizes. Estes apenas após sete anos poderiam se estabelecer por conta própria.

Este sistema de produção, que vigorava nas cidades tanto quanto no campo, era, por força de suas próprias características, incapaz de suprir uma economia de mercado. Desde o século XIII os aumentos de consumo começavam a obrigar alguns artesãos a vincular a sua atividade a comerciantes que lhes forneciam a matéria-prima e vendiam os produtos acabados em outros mercados.

Ora, com a expansão comercial inglesa, e em especial após a promulgação do primeiro Ato de Navegação por Oliver Cromwell em 1651,[5] a burguesia mercantil inglesa encontrava condições extraordinárias para a sua atividade. Para estes comerciantes, interessava conseguir produtos mais baratos e em quantidades maiores do que tradicionalmente produziam as oficinas manufatureiras.

Nas cidades, entretanto, não se configuravam condições para que a classe mercantil interviesse no processo produtivo: nelas, os artesãos já se haviam

4. *Idem, ibidem.*

5. O primeiro Ato de Navegação determinava que nos portos ingleses poderiam aportar somente navios ingleses ou trazendo mercadorias do próprio país de origem.

Digitalizado com CamScanner

organizado em *guildas* que detinham o monopólio do suprimento local, controlando variáveis como preço, qualidade do produto, nível de produção, concorrência e responsabilidade pelo ensino dos aprendizes. Para realizar o seu intuito, ela teria de recorrer aos artesãos rurais, menos organizados e mais baratos. Foi o que ocorreu.

Dessa forma, já no século XVII boa parte dos artesãos rurais trabalhava de fato para a burguesia mercantil: eram os comerciantes simultaneamente seus fornecedores e clientes, o que deixava o artesão numa posição de extrema dependência com relação ao capitalista. Como relata David S. Landes:[6]

> *"Ele* [o artesão] *estava despreparado para enfrentar as oscilações inerentes a este tipo de arranjo. Em tempos difíceis, podia ficar completamente ocioso, sem ter ninguém a quem vender; e, quando os negócios melhoravam, geralmente tinha de tomar emprestada de seu intermediário a matéria-prima para recomeçar. Uma vez apanhado na roda do endividamento – com seu produto final antecipadamente hipotecado pelo credor –, o artesão raramente reconquistava sua independência".*

Configurava-se assim uma nova forma de organização da produção: o *putting-out system*, ou sistema de produção domiciliar. Neste sistema, o produtor possuía os meios de produção – que na época correspondiam ao tear, à roca etc. –, mas estava subordinado a um capitalista, que lhe fornecia a matéria-prima, comprava o produto final e determinava quanto deveria ser produzido e quanto lhe seria pago pelo seu trabalho. Com o tempo, o capitalista assumiu o papel de coordenador da produção: os artesãos eram contratados para realizar parcelas do trabalho, como o tingimento, a fiação, a tecelagem ou o acabamento.

No *putting-out system*, a produção possuía ainda um caráter doméstico: era realizada pelo artesão e sua família ou por pessoas próximas na sua própria casa. Ele ainda tinha a posse das ferramentas necessárias para a produção. Além disso, o conhecimento necessário para a realização do trabalho era todo seu, pois o capitalista não conhecia as técnicas necessárias para produzir os produtos que venderia.

Por outro lado, as decisões acerca do processo produtivo não eram mais tomadas pelo artesão exclusivamente. Cabia ao capitalista, neste novo sistema, determinar a quantidade e a qualidade da matéria-prima a ser utilizada; a quantidade a ser produzida; os prazos para a produção das encomendas feitas; o preço a ser pago pela produção.

Assim, o *putting-out system* tirava do produtor muito do controle que este detinha sobre sua atividade. Apesar disso, o artesão preservava consigo a concepção e a execução do trabalho. O *know-how* estava ainda em suas mãos. Como relata Stephen Marglin: "A especialização parcelar característica do *putting-out*

6. LANDES, David S. *Prometeu desacorrentado*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994, p. 52.

Digitalizado com CamScanner

system só fez desaparecer um dos aspectos do controle operário sobre a produção: o controle sobre o produto. O controle operário do processo de trabalho ainda se mantinha intacto: o operário era livre de escolher as horas e a intensidade do seu trabalho. Esta liberdade só lhe foi retirada pela fábrica".[7]

Ora, tudo isso fazia do *putting-out system*, um sistema de produção conflituoso: recebida a matéria-prima, o artesão realizava o trabalho no horário que mais lhe conviesse, usando as técnicas que dominasse melhor e ainda na sua própria casa, livre de qualquer supervisão. O poder do capitalista consistia na possibilidade de pagar pela produção valores muito baixos, de modo que o artesão tivesse de realizar o serviço para não morrer de fome; e na possibilidade de deduzir do pagamento desvios de certo padrão de qualidade, conseguindo produtos com alguma padronização.[8]

1.2.2. O surgimento do sistema fabril

O crescimento ainda mais acentuado da demanda só veio a agravar os conflitos inerentes ao *putting-out system*. Os capitalistas viam-se obrigados a fornecer cada vez mais produtos ao mercado, mas eram incapazes de tornar os artesãos mais produtivos. Além de tudo, esbarravam num problema cultural: os artesãos possuíam um modo de vida e um sistema de valores incompatíveis com a lógica capitalista. Por muitas vezes os capitalistas tentaram aumentar a produtividade desses artesãos pagando-lhes mais por peça produzida. O resultado era inverso: eles passavam a produzir menos, pois preferiam dedicar-se ao lazer do que sacrificá-lo trabalhando. Para essas pessoas, bastava um nível de renda que lhes garantisse a sobrevivência.

Para resolver essa contradição, era preciso que o capitalista encontrasse formas de intervir mais diretamente no processo produtivo. Aos poucos, alguns capitalistas passavam a reunir vários trabalhadores sob o mesmo teto, para que realizassem as tarefas sob sua supervisão. Esse grupo de trabalhadores possuía as origens mais distintas: eram camponeses expulsos do campo, mendigos, soldados dispensados, desempregados em geral.[9] As condições de trabalho eram ruins: a maior parte dos operários declarava que aceitaria trabalhar em

---

7. MARGLIN, Stephen. "Origens e funções do parcelamento de tarefas", in RAE, nº 18 (4). Rio de Janeiro, out./dez. 1978, p. 13.

8. Note que o sistema oferecia ao capitalista vantagens que o sistema fabril eliminaria: o fraco vínculo estabelecido entre ele e o produtor possibilitava que os serviços do último fossem dispensados em períodos recessivos e recontratados em épocas de crescimento da demanda, dando grande flexibilidade ao empregador.

9. *Idem, ibidem*, p. 18.

Digitalizado com CamScanner

outra parte por um salário menor. Mulheres e crianças constituíam boa parte da mão-de-obra dessas primeiras fábricas.

Mas não era apenas a organização do trabalho que constituía um obstáculo aos capitalistas: as técnicas tradicionais utilizadas pelos artesãos davam pouca margem a aumentos de produtividade. O processo de industrialização necessitaria também de uma revolução tecnológica, que o capital inglês tinha condições de financiar.

Dessa forma, em 1733 John Kay criava a *flying shuttle* (lançadeira volante), um instrumento que se adaptava aos teares manuais aumentando em várias vezes a capacidade de tecer de um trabalhador. Em 1765, James Hargreaves inventava a *spinning jenny*, possibilitando que um só homem fiasse até oitenta fios simultaneamente. Em 1769 foi a vez de Richard Awkright criar a *water frame*, uma máquina de fiar movida a água. Samuel Crompton combinou a *water frame* e a *spinning jenny* em uma só máquina, a *mule*, em 1779. Em 1787, Edmond Cartwright criava o tear mecânico. Uma nova fonte de energia também foi descoberta: o vapor, que, embora já em 1698 tivesse sido utilizado por Thomas Savery, só se tornou viável como fonte energética a partir da invenção da máquina a vapor por James Watt (desenvolvida entre as décadas de 1760 e 1780).

A combinação de uma organização que facilitava a supervisão dos trabalhadores com o desenvolvimento tecnológico criou um sistema que logo se alastraria por quase todos os setores produtivos da época: o sistema fabril. Na fábrica, a produção passou a ser realizada em instalações de propriedade do capitalista, que detinha também as máquinas necessárias para o trabalho. O trabalho mecanizado instituído pelo sistema era monótono e exigia regularidade: os horários tornavam-se fixos, ao mesmo tempo que o trabalho se tornava repetitivo. O ritmo de trabalho tornou-se também muito mais intenso, fazendo com que a dedicação ao lazer dos trabalhadores tivesse de ser reduzida drasticamente. Separavam-se no sistema fabril a concepção da execução do trabalho: os processos eram determinados pelo capitalista, e cabia ao trabalhador simplesmente executá-los.

1.2.3. Conseqüências sociais da Revolução Industrial

Os efeitos sociais da Revolução Industrial foram largamente transformadores. Em primeiro lugar, ela provocou uma desagregação do modo de vida das classes mais baixas, que foram submetidas a um modo de trabalho completamente estranho aos seus valores e tradições. Desde indivíduos que possuíam oficinas ou pequenas propriedades agrícolas até mendigos que peregrinavam nas cidades viam-se de repente operando máquinas assustadoras, sob supervisão cerrada de capatazes contratados, durante períodos diários fixos, recebendo ao final do mês uma pequena remuneração.

Digitalizado com CamScanner

A resistência dos trabalhadores a um sistema tão diferente de tudo o que haviam conhecido foi, como seria de se esperar, muito grande. Muitos entregavam-se ao alcoolismo ou organizavam movimentos revoltosos. Em 1811 surgiu o movimento ludita, organizado por operários que se rebelavam contra o uso das máquinas, quebrando-as.

Para deter a resistência dos trabalhadores, os capitalistas forçaram a assimilação dos novos costumes: além da supervisão cerrada do trabalho, diversas leis foram promulgadas na época prevendo a punição dos trabalhadores que quebrassem seus contratos ou se mostrassem indisciplinados.

Um dos efeitos mais importantes da Revolução Industrial foi a concentração populacional nos centros urbanos. Já em 1851 a maior parte da população inglesa vivia em centros urbanos, e quase um terço de toda a população em cidades com mais de 50 mil habitantes.[10]

O crescimento acelerado e desordenado transformou cidades como Manchester em amontoados de casas e armazéns, formando extensas fileiras de imóveis que deixavam pouco espaço para o convívio ou o trânsito de pedestres: até a metade do século XIX eram raras as praças públicas, calçadas e espaços abertos. Os sistemas de esgotos e fornecimento de água eram incapazes de acompanhar o crescimento ininterrupto da população; cólera e febre tifóide alastravam-se com facilidade entre os grupos mais pobres.

Já é possível observar a intensa transformação por que passavam as classes sociais no período. Continuava a existir uma oligarquia aristocrática constituída pelos remanescentes da nobreza feudal e por alguns excepcionalmente ricos; entretanto, a sociedade como um todo sofrera grandes alterações nas suas condições sociais. Havia surgido, de um lado, uma burguesia industrial, a classe de maior poder político, que conduziria o avanço econômico inglês; de outro, a classe mais pobre, um proletariado que vendia a estes capitalistas sua força de trabalho. Empresários envolvidos com o comércio e o sistema financeiro, por sua vez, ganharam importância com a Revolução Industrial, compondo parte das classes mais abastadas.

Ao mesmo tempo, a concentração da população nos centros urbanos criou uma classe média, composta por famílias donas de pequenos negócios e profissionais liberais, como médicos, advogados etc. A classe média constituir-se-ia num grupo de peso político considerável. No campo, a divisão fundamental era entre grandes proprietários de terra, na maior parte se utilizando de técnicas modernas de agricultura; e trabalhadores rurais, cujas condições de trabalho eram precárias.

O processo por que passou a Inglaterra se repetiu de forma semelhante em outros países europeus, como França e Alemanha, no século XIX.

---

10. HOBSBAWM, Eric, *op. cit.*, p. 80.

Digitalizado com CamScanner

1.2.4. *A gerência rudimentar*

A Revolução Industrial ocorreu sob a égide de uma busca da eficiência na produção; da racionalização do processo produtivo imposta pela lógica capitalista. Com o aparecimento rudimentar da corporação industrial, lugar onde os trabalhadores se fixavam sob o mesmo teto, surgiu também uma gerência de características rudimentares.

O segredo do êxito das fábricas foi a divisão parcelar das tarefas, conforme atesta Marglin. A divisão do trabalho e o desenvolvimento tecnológico eram, no início da industrialização, as principais ferramentas do capitalista na sua busca por maiores lucros. Neste momento, não havia espaço para preocupações com a eficiência na gestão da fábrica. Com o desenvolvimento da industrialização, essas preocupações começaram a surgir: passado o impacto inicial das transformações tecnológicas, o empresário passou a se interessar pela adoção de formas de gestão mais eficientes como forma de garantir o seu lucro. A Administração começou a emergir como objeto de estudo.

Quadro 1.1. A evolução da organização da produção

Sistema	Controle sobre o processo de trabalho	Controle sobre o produto do trabalho	Vigência
artesanal	trabalhador	trabalhador	pré-Revolução Industrial
putting-out system	trabalhador	capitalista	transição para a Revolução Industrial
fabril	capitalista	capitalista	pós-Revolução Industrial

1.3. Criando um ambiente racionalizador: alguns precursores do estudo da Administração

Como vimos, as transformações ocorridas na Europa durante os séculos XVIII e XIX criaram as condições para que a Administração, como campo de estudo e preocupação social, pudesse surgir. Neste período de grandes mudanças nos âmbitos social e econômico, diversos filósofos e teóricos elaboraram modelos sociais que analisavam, *in loco*, a gestação de uma sociedade industrial.

Os trabalhos desses teóricos, embora nem sempre encarassem de frente o tema da Administração, procuravam oferecer respostas a alguns de seus questionamentos típicos, discutindo, entre outros assuntos, a relação entre homem e

Digitalizado com CamScanner

trabalho, as técnicas utilizadas no aproveitamento do trabalho, a propriedade estatal ou privada das organizações e assim por diante.

Estes pensadores, conhecidos como *socialistas utópicos* por suas críticas à industrialização e propostas de uma nova sociedade, podem ser considerados precursores da Administração. Todos sofreram influência das mudanças sociais ocorridas nos séculos XVIII e XIX e contribuíram de forma essencial para discussões de temas variados, como organizações de trabalho, socialismo, desenvolvimento social e racionalização do trabalho, dentre outros. A partir das suas obras, a preocupação com as organizações e sua gestão se tornaria parte fundamental de qualquer discussão acerca da sociedade, acompanhando na teoria as transformações que a industrialização trazia na prática.

1.3.1. Morelly (séc. XVIII)

Morelly é o primeiro dos precursores a ser estudado, já que foi um dos primeiros escritores do século das Luzes. Nessa época muitos pensadores, conhecidos como *legalistas*, acreditavam que as leis mal formuladas ou más leis eram as responsáveis diretas pelos vícios humanos. Modificando-se as instituições e promulgando-se corretamente as leis no campo da política, da economia ou ainda da moral, acreditavam que conseguiriam modificar os homens. O mais conhecido desses pensadores é Morelly.

Nas suas duas obras mais conhecidas, Morelly desenvolve sua concepção de uma "sociedade-máquina", em que a ausência completa de propriedades tornaria seu povo feliz. A cosmologia morelliana era baseada em três leis "fundamentais e sagradas": a primeira acabava com a propriedade, a segunda estabelecia um sistema geral de assistência às expensas do público, e a terceira fundava um sistema de associação e cooperação no campo da produção.

A noção central de sua teoria é que, tendo desaparecido a propriedade, os homens reencontrariam a bondade e a virtude naturais, que Morelly chama de sentimentos da "beneficência". Morelly acreditava que nas sociedades desigualitárias, dominadas pela aspereza em suas relações sociais, o trabalho perderia o caráter atrativo e apaixonante que tinha em sua origem. Os mais afortunados praticariam a ociosidade, que inspiraria nos pobres a preguiça e a aversão ao trabalho. Para restabelecer o homem na integridade de sua verdadeira natureza, seriam necessárias regras normativas. Especificamente no âmbito da produção, tendo em vista os diversos tipos de trabalho e as diversas maneiras de desempenhá-los, Morelly afirmava que existia uma *naturalização* (sentimento de "beneficência") no tratamento racional do trabalho.

Nesse sentido, se faria necessário o desenvolvimento de técnicas que possibilitassem a racionalização do trabalho. Morelly pregava o treinamento do trabalhador, atribuindo a esta prática atenção especial em sua teoria. Segundo Morelly, encontrada uma maneira racional de se desempenhar determinada

Digitalizado com CamScanner

tarefa, ela deveria ser desenvolvida e passada aos outros trabalhadores que desempenhassem o mesmo tipo de trabalho. Deste modo ganhar-se-ia em produtividade e eficiência.

Outro ponto essencial de seu modelo é a aplicação do trabalho de acordo com as habilidades do trabalhador. Para Morelly as pessoas possuíam habilidades específicas, que deveriam ser exploradas no ambiente de trabalho. Da mesma forma, o trabalho deveria ser adequado ao manuseio e estrutura física do trabalhador, de forma a facilitar o seu perfeito desenvolvimento. Seria como se homem e ambiente alcançassem um estado de perfeita harmonia, gerando assim um alto grau de eficiência.

A partir dessas conclusões, Morelly afirmava que a organização da sociedade poderia também ser racionalizada; da mesma forma que o trabalho, ela deveria buscar o seu maior grau de eficiência, que neste caso se refletiria no seu próprio bem-estar.

Morelly é chamado de precursor da racionalização do trabalho. Suas principais obras são *La Basiliade* (1753) e *Le Code de la Nature* (1755).

1.3.2. Saint-Simon (1760-1825)

O francês Saint-Simon é um dos filhos da Revolução Francesa.[11] Acreditava que a revolução ocorrida na França do século XVIII não fora simplesmente uma vitória do chamado Terceiro Estado sobre as privilegiadas classes do clero e da nobreza (mesmo porque o país acabara sendo dominado por uma pequena burguesia emergente na França, no lugar do povo). O que realmente teria ocorrido era uma divisão da sociedade em dois grupos antagônicos, denominados por Saint-Simon *trabalhadores* e *ociosos*; os primeiros seriam constituídos pelos assalariados, fabricantes, comerciantes e banqueiros, enquanto o grupo dos *ociosos* compreenderia não só o antigo clero e a nobreza, mas também todos que viviam de rendimentos sem intervir em atividades de produção e comércio.

As revoluções políticas, sociais, culturais e materiais do século XVIII fizeram com que os filósofos do século seguinte elaborassem e estruturassem modelos e teorias a respeito dos caminhos pelos quais a sociedade caminharia dali para a frente. Saint-Simon, auxiliado por Augustin Thierry, publicou uma obra na qual preconizava a união das nações européias em torno de um sistema parlamentar confederado, no qual o Governo estaria dividido em três câmaras que viabilizariam o planejamento e a administração da sociedade:

11. ENGELS, Friedrich. *Do socialismo utópico ao socialismo científico*. Lisboa, Portugal: Editorial Estampa, 1978, p. 52.

Digitalizado com CamScanner

1. *Câmara da invenção*, onde deveria ser feito o planejamento;
2. *Câmara do exame*, onde este planejamento seria avaliado;
3. *Câmara de execução*, onde se operacionalizariam os planos previamente elaborados e avaliados.

A partir desse modelo, Saint-Simon constrói sua teoria, que acabou por diferir bastante das outras desenvolvidas no mesmo período por outros filósofos. Saint-Simon propõe um modelo com caráter menos democrático do que, por exemplo, Montesquieu. A última câmara – de execução – deveria ser entregue aos banqueiros e aos capitalistas, pois seriam eles os conhecedores das melhores formas de administrar uma empresa, constituindo, portanto, o grupo mais apto para administrar a sociedade.

Para Saint-Simon o progresso das ciências e das técnicas preparava o advento de um novo tipo de sociedade, a "sociedade industrial". Saint-Simon acabou conhecido como o precursor de um ideal tecnocrático, pois propõe em sua teoria um modelo embasado na premissa de que o conhecimento deve governar a sociedade (tecnocracia significa um sistema político e social baseado na dominação dos detentores do conhecimento). Conforme progrediu em suas teorias, Saint-Simon passou a afirmar que melhores administradores que os banqueiros e capitalistas seriam os cientistas, pois estes, além de possuírem uma maior carga de conhecimento, não possuiriam interesses financeiros particulares. Suas principais obras são *De la réorganisation de la société européene* (1814), *L'organisateur* (1819), *Du système industriel* (1821) e *Catéchisme des industriels* (1823).

1.3.3. Charles Fourier (1772-1837)

Um outro autor que sofreu influência da Revolução Francesa foi Charles Fourier. Ele desenvolveu suas obras dando ênfase clara à organização da sociedade e denunciando a falência das instituições e dos costumes. Fourier foi, além de filósofo, um satírico: não poupou críticas à sociedade burguesa pós-revolução e ao espírito mesquinho dos comerciantes franceses.

Fourier acreditava que a civilização, com suas idéias de progresso e desenvolvimento, era criadora de miséria e sofrimento humano. Assim, enxergou nas constituições republicanas e na sua incapacidade de dar uma solução satisfatória aos problemas econômicos e sociais da era industrial o fracasso da sociedade, que se encaminharia para uma "fragmentação industrial" e conseqüente fragmentação social.

A causa da fragmentação industrial seria a má organização das trocas: de um lado, a concorrência e a produção de massa tenderiam a baixar os lucros e salários dos operários; de outro, as manobras dos especuladores criariam perturbações no nível dos preços, contribuindo na ampliação do desemprego.

Digitalizado com CamScanner

Diagnosticando falências das instituições e dos costumes (o autor enumerou e examinou 36 tipos de falências), Fourier propôs que a sociedade fosse reconstruída. Segundo Fourier, a sociedade passara por uma Revolução Cultural Material, em que os valores culturais teriam-se invertido: o trabalho teria passado a ser pedra fundamental numa nova cultura emergente, que deveria procurar a melhor maneira de adequar trabalho, produtividade e bem-estar da sociedade.

No entanto, a sociedade pós-Revolução Cultural Material não teria-se adaptado às mudanças provocadas por esta; seria necessária a estipulação de alguns princípios e paradigmas que mostrassem à sociedade que este tipo de mudança era fundamental para o seu desenvolvimento.

Fourier defendeu a tese de que o trabalho deve ser adaptado às ocupações, aptidões e inclinações individuais, de modo a racionalizar as tarefas e funções dentro de uma organização. Os trabalhadores, por sua vez, deveriam encarar suas tarefas como fonte de prazer, canalizando suas melhores energias individuais para o trabalho produtivo.

O autor propôs também um modelo federativo, em que os trabalhadores seriam coordenados por um órgão central que facilitaria a administração da organização.[12] Da mesma forma, Fourier idealizou comunidades agroindustriais autogeridas, que congregariam os trabalhadores formando um sistema econômico baseado na livre associação e em jogos libidinais; uma economia do desejo sobre as ruínas de uma economia do lucro. Para Fourier, o regime salarial característico da economia capitalista era economicamente ineficaz e socialmente desastroso.

De acordo com o seu modelo, não existiria trabalho desagradável. O próprio trabalhador tornaria o trabalho digno e atrativo, o que o faria mais produtivo. Este novo modelo social pode ser sintetizado no funcionamento dos *Falanstérios* ("casa senhorial da falange"). A falange seria a célula elementar da nova sociedade. Nesses grupos haveria ampla liberdade sexual, o que tornaria o trabalho mais agradável e satisfatório.[13] A tese de Fourier, em linguagem freudiana, corresponderia a um deslocamento da energia libidinal para a energia produtiva.[14]

Podemos chamar Fourier de precursor da autogestão e defensor da sociedade livre e auto-organizada. Suas principais obras são *Le nouveau monde industriel et sociétaire* (1835) e *Le Phalanstère* (1836).

---

12. É interessante notar que até pouco tempo atrás modelos próximos a esta tese federativa vigoravam nas sociedades socialistas.

13. Vale notar que a relação trabalho-sexo para Charles Fourier é inversa em relação à proposta por Foucault em *A história da repressão sexual*.

14. Na década de 1960 essa idéia entra em polêmica com Marcuse (*A ideologia da sociedade industrial*).

Digitalizado com CamScanner

1.3.4. Robert Owen (1771-1857)

Dentre os precursores da Administração, o inglês Robert Owen foi o único que ocupou um cargo de executivo na época em que elaborou suas obras. Este fato influiu decisivamente no desenvolvimento de suas idéias, pois lhe deu possibilidade de realizar pesquisas empíricas e comprovar no campo de trabalho a aplicabilidade de suas teorias. Owen sempre defendeu os direitos do trabalhador, tendo lutado arduamente por condições mais justas de trabalho. Acreditava que desta maneira a produtividade das empresas poderia ser incrementada.

As pesquisas empíricas realizadas na indústria têxtil localizada em New Lanark, na Escócia, em que ele era administrador e sócio, auxiliaram-no a elaborar sua teoria. Ele aplicou testes e tomou medidas administrativas que mostraram sucesso apreciável na indústria em questão.

A introdução de treinamento para os trabalhadores e a redução da jornada de trabalho de 14 para 11,5 horas na fábrica de New Lanark tornaram o trabalho mais produtivo. A supressão do castigo corporal e a abolição do trabalho do menor também acabaram por gerar uma maior satisfação e ousadia dentro do ambiente de trabalho. Foi introduzido algum formalismo, como notificações e advertências escritas aos funcionários, de forma a profissionalizar os funcionários da empresa. Owen substituiu o sistema de coação e castigo pelo sistema do "telégrafo": um pedaço de madeira quadrangular cujos lados eram pintados de cores diferentes (cor preta significando mau desempenho, o azul, medíocre, o amarelo, bom e o branco, excelente) era colocado diante de cada posto de trabalho. A cor mostrada ao trabalhador no dia de trabalho correspondia ao seu desempenho no dia anterior. Estas informações eram ainda registradas em um livro para serem examinadas periodicamente. Owen criou também escolas junto à empresa, onde tanto os empregados quanto seus filhos poderiam estudar e aumentar o seu nível de instrução, possibilitando desta maneira um incremento do nível da mão-de-obra utilizada em New Lanark.

Outra de suas experiências foi a criação de uma vila operária, proporcionando habitações para os trabalhadores e familiares, já que, segundo Owen, as condições higiênicas para os operários criariam motivação para a produção. Desta maneira, a empresa passou a contar com resultados cada vez melhores e os empregados estavam cada vez mais satisfeitos. Em 1825, entretanto, Owen foi forçado a abandonar seus trabalhos em New Lanark devido à oposição de seus sócios a seus experimentos.

Owen mais tarde migrou para os EUA, onde criou um projeto semelhante em New Harmony, no estado de Indiana. Tentou passar a seus integrantes suas idéias: acreditava que o rigor moral baseava-se no trabalho ético e que uma mão firme, porém justa e bondosa, seria a melhor forma de obter um bom desempenho por parte dos trabalhadores. Essa tentativa fracassada lhe custou toda sua fortuna, fazendo com que Owen decidisse retornar para a Inglaterra, onde se dedicou ao estudo e à prática do *cooperativismo* e do *sindicalismo*.

Digitalizado com CamScanner

Owen discutiu a questão da capacidade que possuiriam os sindicatos de administrar empresas. A idéia da tomada das indústrias pelos sindicatos, na época em que estes começavam a aparecer, foi defendida de forma ferrenha pelo autor, que nunca deixou de lutar pelos trabalhadores. Owen acreditava que os sindicalistas contavam com conhecimento e experiência suficientes para gerir uma organização.

Robert Owen é considerado um precursor do sindicalismo e do Desenvolvimento de Recursos Humanos. Suas principais obras são: *A New View of Society* (1813), *Relatório à Comissão de Assistência aos Operários Pobres* (1817) e *O Relatório do Condado de Lanark* (1821).

Quadro 1.2. Alguns precursores da Administração

Teórico	País de origem	Período de vida	Principais idéias
Morelly	França	desconhecido (séc. XVIII)	Fim da propriedade, naturalização e racionalização do trabalho, sistema coletivo de livre associação e cooperação.
Saint-Simon	França	1760-1825	Sociedade administrada por um sistema parlamentar com três câmaras: de invenção, exame e execução. Preconiza a tecnocracia ao defender a entrega do poder aos cientistas e filósofos.
Charles Fourier	França	1772-1837	Reconstrução da sociedade industrial "falida" pela constituição de comunidades agroindustriais autogeridas, chamadas de Falanstérios. Trabalho livre e adequado às características de cada um.
Robert Owen	Inglaterra	1771-1857	Em experiências na fábrica de New Lanark, aplica sistemas de avaliação de desempenho, cria uma vila operária e reduz a jornada de trabalho dos operários. Precursor do sindicalismo e do cooperativismo, propôs que as fábricas fossem administradas pelos sindicatos.
Louis Blanc	França	1811-1882	Estado como coordenador de todas as atividades industriais, por meio de oficinas naturais de trabalho. Precursor do cooperativismo.

Digitalizado com CamScanner

1.3.5. Louis Blanc (1811-1882)

Louis Blanc diferiu dos outros precursores ao defender a existência de um Estado com função de administrador. Enquanto todos os teóricos da Administração que estudamos até aqui eram contra o Estado como administrador, Blanc imaginava que se poderia criar uma sociedade racionalmente organizada por intermédio do Estado.

Para tanto o Estado criaria "oficinas naturais de trabalho" que, num primeiro ano de criação, teriam diretores responsáveis pela sua administração. Já num segundo ano os próprios trabalhadores designariam seus diretores, pois esses já conheceriam a estrutura suficientemente bem para definir qual deveria ser o seu futuro.

Sua idéia a respeito de oficinas naturais foi forte influenciadora das cooperativas. Chile e Peru foram países que adotaram a teoria de Blanc e criaram oficinas de trabalho dirigidas pelo Estado, sem muito sucesso. Blanc é conhecido como precursor da cooperativa, e sua principal obra foi *A organização do trabalho.*

1.3.6. Administração: licença para nascer

Se analisadas de maneira ampla e global, as idéias desses cinco estudiosos têm muito em comum. Ao analisar a sociedade em que viviam e propor novas formas de organizá-la, de uma maneira ou outra eles foram responsáveis pela criação de um *ambiente racionalizador*, que permitiu o surgimento da Teoria da Administração. Estes precursores, ao levantarem questionamentos relativos às formas de organização humana, trabalho humano e gestão, contribuíram para que a Administração se transformasse numa disciplina que, a partir deste momento, passaria a ser estudada por um número crescente de estudiosos.

Assim, do ponto de vista cultural, a Teoria da Administração "tinha licença para nascer". Coube, entre outros, a Morelly, Saint-Simon, Fourier, Owen e Blanc, a criação de um ambiente que possibilitasse o nascimento de uma ciência que hoje se configura como uma das mais importantes para a sociedade global.

1.4. Pioneiros no estudo da Administração

A Revolução Industrial produziu desafios administrativos impensáveis anteriormente. Como vimos, antes da Revolução Industrial quase não havia necessidade de se empregar alguém para a função específica de gerenciamento, visto que a organização de trabalho, exceto nos sistemas de guildas, era baseada em grande parte na ocupação profissional. Isso significava, na prática, que esse tipo de organização produzia mecanicamente seus administradores.

Digitalizado com CamScanner

Esses fatos começaram a ser atentados por homens e empresários com uma visão mais moderna, que combinavam conceitos de organização formal de trabalho com gerenciamento de pessoal. A eles é designado o termo *pioneiros em administração*.

Dentre os pioneiros mais conhecidos estão *Henri Fayol* (1841-1925) e *Frederick Winslow Taylor* (1856-1917), que pela importância e difusão das suas idéias serão tratados à parte, no próximo capítulo. Entretanto, além deles existiram outros pioneiros, pouco divulgados na literatura administrativa e principalmente nos textos didáticos.

James Montgomery (1771-1854) demonstrou que o rigor ou a racionalização do processo técnico de trabalho poderia melhorar tanto a qualidade quanto a produtividade; realizou um trabalho pioneiro em minimização de custos de produção e prevenção de acidentes por meio da supervisão de qualidade.

Douglas Craig McCallum (1815-1878), um arquiteto escocês, acurou os princípios básicos de supervisão eficiente por meio do conceito de transparência do desempenho e a rápida correção de problemas. Como garantia de que todos os membros integrados à organização de trabalho soubessem o que era esperado de cada um deles, projetou e elaborou um modelo de organograma.

Henry Ford I (1863-1947) redescobriu a linha de montagem e aplicou-a para a produção de automóveis, ao mesmo tempo que elevava o salário mínimo. O motivo declarado para a diária de cinco dólares paga pela Ford (o dobro do que se pagava nas outras companhias) era que os operários ganhassem o suficiente para poderem um dia comprar seus próprios automóveis. Por isso, muitos autores descrevem Ford como criador de uma classe média. Além disso, conseguiu reduzir o preço final do carro com a diminuição de custos. Como ele próprio diz em seu livro *Minha vida e minha obra* (1923), jamais considerou quaisquer custos como fixos.

Em termos de planos de produção, as mudanças mais significativas foram o desenvolvimento da técnica de produção em massa e o surgimento das grandes organizações industriais, com investimentos consideráveis em equipamentos e tecnologia visando ao aumento do rendimento humano na produção. A produção em massa deveu-se na prática a Henry Ford I, que utilizou esse princípio na produção de automóveis na sua fábrica de Detroit. A produção em massa assentava-se no princípio básico do ritmo, além de outros três princípios complementares: da produtividade, da intensificação e da economicidade, estando os dois primeiros ligados ao fator tempo e o terceiro, ao fator material. Ford preconizou idéias referentes não só à organização material do trabalho como também às tarefas administrativas do empregador, visto que suas atividades se processavam sempre dentro do conjunto do campo produtor.

As características básicas do *fordismo* são: prestação de um serviço à comunidade, tarefa social do empregador, operário-consumidor, trabalho em cadeia e salários elevados. Essas características provêm do fato de esse sistema ter sido desenvolvido em torno da fabricação de um único tipo de produto, o que foi

Digitalizado com CamScanner

posteriormente utilizado como um princípio básico para a produção de massa de todas atividades manufatureiras. Esse processo, tal como é empregado nas fábricas, tem duas implicações. Em primeiro lugar, depois de um treinamento simples, qualquer indivíduo é capaz de executar a tarefa. Assim, deixam de existir tarefas especializadas, visto que a unidade de trabalho não é o produto, mas sim uma só operação ou mesmo um só movimento. Além disso, nesse sistema, a produtividade passa a dizer respeito à organização mais do que ao indivíduo.

Apesar dos trabalhos dos pioneiros, o ensino e a prática de Administração na época eram muito impróprias. Um dos motivos dessa impropriedade, que em certa medida se verifica até hoje, tem sido a natureza muito abrangente da Administração, um campo do conhecimento que se alimenta de contribuições da sociologia, da psicologia, da ciência política, da economia, da antropologia e de outras ciências mais, tudo isso no intuito de entender uma prática social dinâmica e em constante mutação.

Essa impropriedade se verifica, inclusive de forma leiga, na evolução do próprio termo Administração como a idéia do que um administrador, de fato, realiza.[15] A evolução do pensamento sistematizado acerca da Administração é o que veremos a partir do próximo capítulo.

1.5. Evolução histórica da Administração Pública Brasileira

Embora tenha muito em comum com a Administração de Empresas, a Administração Pública parte de princípios diferentes, e usa muitas vezes de técnicas e mecanismos de Administração diversos da primeira. Isso porque o ambiente histórico e social em que é praticada a Administração Pública é diferente daquele em que se insere a Administração de Empresas. Cabe, assim, estudarmos com mais atenção a evolução da Administração Pública em nosso país, para que possamos entender de que forma a Teoria da Administração se aplica a este outro âmbito.

1.5.1. Império e República Velha

O primeiro modelo de Administração Pública do Brasil independente foi o proposto por D. Pedro I, na Constituição outorgada em 1824. Antes disso, na sessão de abertura da Assembléia Constituinte de 1823 (dissolvida pelo imperador antes do fim dos seus trabalhos), D. Pedro lera a *fala do trono*, explicitando

15. Ver, para esse assunto, MINTZBERG, Henry. *The Nature of Managerial Work*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc Englewwod Cliffs, 1980.

Digitalizado com CamScanner

sua visão sobre a Administração Pública brasileira. Em muitos trechos de seu discurso podemos encontrar problemas que até hoje afligem o Estado brasileiro, especialmente no campo das finanças públicas:[16]

> *"As circunstâncias do Tesouro público eram as piores, pelo estado a que ficou reduzido (...) consegui que a província rendesse 11 para 12 milhões, sendo o seu rendimento anterior à saída de meu augusto pai de 6 e 7 quando muito (...) Em todas as admiinistrações se faz sumamente precisa uma grande reforma; mas nesta da Fazenda, ainda muito mais, por ser a principal mola do Estado".*

A Administração Pública permaneceu com sua estrutura praticamente intocada, mesmo depois da promulgação da Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro. Havia então apenas cinco ministérios: do Império e dos Estrangeiros, da Justiça, da Fazenda, da Guerra e da Marinha. A estrutura administrativa permaneceu excessivamente centralizada, como já era antes da Independência; a admissão e exoneração de ministros dava-se ao bel-prazer do imperador.

Em 1847, com a implementação do parlamentarismo, já sob a regência de D. Pedro II, foi criado o governo de gabinete. Os ministérios continuaram os mesmos, e pouca coisa mudou na estrutura de poder do Governo, visto que o monarca poderia a qualquer momento dissolver o gabinete ou o parlamento. Apenas em 1861 foi incluído mais um ministério, o da Agricultura.

A proclamação da República, em 1889, alterou pouco a estrutura vigente na época do Império. Em 1891, pela lei nº 23, o Governo mudou apenas algumas nomenclaturas de órgãos, mantendo a mesma estrutura organizacional centralizadora da época do Império.

Embora tenha-se assistido a algumas inovações neste período, com a criação do Tribunal de Contas e de novos instrumentos legais, como o Código Civil, a República Velha não trouxe mudanças substanciais para a Administração.

1.5.2. *Reforma administrativa no Governo Vargas*

A primeira ampla reforma administrativa realizada no Brasil foi feita por Getúlio Vargas. A estrutura atual do Governo Federal brasileiro foi criada nesse período: Getúlio criou novos ministérios, fundações, autarquias e sociedades de economia mista, boa parte dos quais existe até hoje. Seu discurso de posse já mostrava a atenção que o novo governo dispensava ao tema da eficiência administrativa, avançado para a época:[17]

---

16. TAPAJÓS, Vicente. *História administrativa do Brasil; organização política e administrativa do Império*. Coordenação de Vicente Tapajós. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984, pp. 38-40.

Digitalizado com CamScanner

"(...) consolidação das normas administrativas, com o intuito de simplificar a confusa e complicada legislação vigorante, bem como de refundir os quadros do funcionalismo, que deverá ser reduzido ao indispensável, suprimindo-se os adidos e excecedentes; manter uma administração de rigorosa economia, cortando todas as despesas improdutivas e suntuárias – único meio eficiente de restaurar as nossas finanças e conseguir saldos orçamentários reais (...)"

O pioneiro da reforma administrativa brasileira foi Maurício Nabuco, filho do deputado abolicionista Joaquim Nabuco e presidente da Subcomissão de Reajustamento. Foi influenciado principalmente pelas idéias do pai, que já no século XIX defendia a reforma do serviço civil brasileiro, inspirado principalmente no modelo norte-americano. Nabuco conhecia a obra de Taylor (ver Cap. 2), e sua Subcomissão foi a principal responsável pelo texto da lei nº 284 de 28 de outubro de 1936, conhecida como Lei do Reajustamento.

A lei foi pioneira ao criar as carreiras no serviço público, classificando os cargos da administração federal por atribuições e responsabilidades. Entretanto, a introdução desse critério não foi acompanhada de uma gradação hierárquica dentro da carreira, de acordo com a dificuldade e responsabilidade do trabalho, como seria esperado. Ao invés disso, a lei instituía a oportunidade de acesso salarial por antigüidade e merecimento (o que não deixou de ser um grande avanço).

Além disso, em alguns pontos a lei foi menos ambiciosa do que o projeto original da Subcomissão Nabuco. O projeto Nabuco previa que os cargos de direção fossem preenchidos por funcionários de carreira, através de *provimento por acesso*, efetivo, ou de adicionais salariais, entendendo-se a ocupação como transitória. Na lei aprovada, entretanto, foi instituído o *provimento em comissão:* os cargos de direção tornavam-se cargos de confiança, preenchidos de acordo com a vontade dos ocupantes de cargos executivos.

Apesar de seus defeitos, a lei nº 284 representou um salto fundamental em termos de modernização da Administração Pública no Brasil. Segundo Beatriz Wahrlich, a lei "punha ordem na situação caótica existente".

Com o Estado Novo, em 1937, Getúlio Vargas muda a estrutura governamental responsável pela modernização da administração pública. A ação mais representativa desse momento é a criação do Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público). Competia ao Dasp, entre outras atribuições, realizar estudos visando determinar as mudanças necessárias à gestão pública, de acordo com os critérios da economia e da eficiência; organizar a proposta orçamentária do Governo, de acordo com as instruções do presidente da República; fiscalizar a execução orçamentária; selecionar candidatos a cargos públicos fede-

17. WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. *Reforma administrativa na Era Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1983, p. 6.

Digitalizado com CamScanner

rais; dar treinamento aos funcionários públicos; e auxiliar o presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos à sanção.

A doutrina do Dasp foi influenciada por diversas fontes, entre elas o pensamento de William F. Willoughby (economista e teórico da administração pública), Max Weber (ver Cap. 5), Henri Fayol, Luther Gulick e Frederick W. Taylor (para os três autores ver Cap. 2), entre outros.

Conforme atesta Gileno Marcelino, "até 1945, nos 8 anos do Estado Novo, o Dasp assumiu funções de um superministério, caracterizando-se como um órgão inovador e modernizador da Administração Pública brasileira".[18] A atuação mais marcante do Dasp deu-se nos campos da Administração de Pessoal e Administração de Materiais, embora tenha introduzido também conceitos de Organização & Métodos e modernizado a execução orçamentária (as funções relativas ao sistema orçamentário foram competência do órgão até 1964).

No campo da Administração de Pessoal, o esforço do Dasp concentrou-se principalmente na universalização do sistema de mérito na Administração Pública brasileira. O resultado mais importante desse trabalho foi a promulgação do Estatuto dos Funcionários Públicos, em 1939.

Entre outras medidas, o Estatuto estabelecia o ingresso em cargos públicos por concurso, aperfeiçoava o sistema de assistência social e previdência do servidor e mantinha o sistema de apuração objetiva do merecimento para fins de promoção e acesso.

Embora tenha obtido grandes avanços, o Dasp não conseguiu conter a proliferação dos chamados *extranumerários*, funcionários contratados sem concurso para serviços específicos. A contratação de funcionários sem concurso foi o grande responsável pelo inchaço do funcionalismo, uma vez que com o tempo estes ganhavam estabilidade e permaneciam no serviço público.

Na área de Administração de Materiais, o Dasp concentrou-se na implantação dos conceitos de simplificação, especificação e padronização nas compras de material de consumo e material permanente. A simplificação consistia na redução dos tipos do mesmo material; a especificação, na descrição técnica detalhada; e a padronização, no uso de um termo de comparação, em termos de unidade de medida. Seu sucesso nesse campo foi limitado pela dificuldade de se controlar esses processos em todas as instâncias governamentais.

A principal característica desse período da reforma administrativa do Brasil foi o seu caráter ainda centralizador e autocrático. Não houve por parte do Dasp qualquer esforço no sentido da descentralização ou da aproximação entre o Estado e a sociedade civil. Entretanto, foi ele o órgão pioneiro na modernização do serviço público no Brasil, introduzindo mudanças avançadas para a época.

18. MARCELINO, Gileno. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília: Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, 1987, p. 18.

Digitalizado com CamScanner

1.5.3. As tentativas de descentralização e desburocratização

Somente em 1952, sete anos após o fim do Estado Novo, o governo voltou a se preocupar com o tema da reforma administrativa no Brasil. Surgia no Poder Executivo a preocupação com a descentralização administrativa. Em 1956 foi criada a COSB (Comissão de Simplificação Burocrática), destinada a orientar cada órgão governamental no sentido de descentralizar atividades, delegando competências e cobrando resultados. Os resultados práticos foram poucos.

No mesmo ano, foi criada a CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos), uma comissão que assessoraria o Poder Executivo no campo da reforma, sugerindo mudanças nas estruturas e processos administrativos. Duas de suas sugestões foram implementadas: a criação dos Ministérios da Indústria e Comércio e Minas e Energia. Em 1963, a questão da descentralização foi levantada novamente, desta vez pela Comissão Amaral Peixoto.

Todas essas iniciativas tinham como mote a modernização do serviço público. O país não era o mesmo da década de 1930: a sociedade modernizara-se nos campos econômico, social e político, e demandava mudanças também na Administração Pública.

Entretanto, foi apenas em 1967 que foram efetivadas transformações mais profundas na organização do Estado, pelo Decreto-lei nº 200. O decreto previa uma política de ampla descentralização da Administração Pública, que se daria em três níveis:

a) entre os órgãos da própria Administração Federal;
b) da Administração Federal para a iniciativa privada;
c) da Administração Federal para os governos estaduais e municipais.

No campo da desburocratização, o Decreto-lei previa a supressão de todos os controles puramente formais, além daqueles cujo custo superasse o risco de violação. Além disso, foi expandida a Administração Indireta, como forma de flexibilizar a atuação do Estado nas atividades-fim, por intermédio de empresas públicas e fundações. O Decreto propunha ainda o estabelecimento de sistemas administrativos (recursos humanos, finanças, material etc.) comuns para os diversos órgãos, reduzindo custos e ganhando eficiência.

Pelo Decreto-lei nº 200 algumas mudanças significativas foram efetivadas na Administração Pública brasileira, especialmente a transferência de diversas atividades para a Administração Indireta. Entretanto, apesar de se constituir num conjunto de princípios e práticas coerentes e compatíveis com a modernização (como a racionalidade administrativa, a descentralização, a sistematização, a coordenação e o controle), o Decreto-lei nº 200 não alterou de forma consistente a estrutura e o modo de funcionamento da Administração Direta, que se manteve em grande parte burocrática, ineficiente e redundante.

Digitalizado com CamScanner

Outras iniciativas, de menor sucesso, sucederam-se nas décadas de 1970 e 80. Na década de 1970 foi criada a SEMOR - Secretaria da Modernização, com o objetivo de implantar na Administração Pública novas técnicas de gestão, especialmente no que se referia à Administração de Pessoal. Já na década de 1980, atuaram neste campo o Ministério da Desburocratização e o Programa Nacional de Desburocratização, este último iniciado por Hélio Beltrão em 1979. Estas iniciativas pretendiam principalmente simplificar os processos e procedimentos administrativos.

Finalmente, em 1994 foi criado o MARE - Ministério da Administração e da Reforma do Estado. O Ministério vem realizando novos trabalho no sentido da modernização da Administração Pública brasileira, cujos maiores efeitos ainda devem se fazer sentir. Alguns dos seus princípios de atuação são os seguintes:[19]

> *"(...) o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde (...) Como promotor destes serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade.*
>
> *Nessa nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura."*

1.6. Resumo

A Administração é uma atividade empírica, que se desenvolve a partir da realidade que a cerca. Assim, o entendimento da realidade administrativa atual passa pela compreensão do seu desenvolvimento histórico. O surgimento da preocupação com as funções da Administração ocorreu na Revolução Industrial.

A Revolução Industrial Inglesa, pioneira no mundo, foi fruto de condições históricas bastante peculiares, em especial da expansão assustadora do mercado externo para a sua produção manufatureira no século XVIII. Esse desenvolvimento mercantil forçou a transformação das atividades produtivas, constituindo o *putting-out system*. Neste sistema, os capitalistas possuíam controle sobre o produto, mas não sobre o processo de trabalho, já que os artesãos trabalhavam em suas próprias casas. Esse sistema deu origem ao sistema fabril, no qual os trabalhadores eram reunidos para trabalhar sob o mesmo teto, com supervisão cerrada sobre o seu trabalho. Esse sistema se caracterizou pelo uso de máquinas,

19. Brasil, Presidente. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 18.

Digitalizado com CamScanner

de modo a aumentar a produtividade do trabalho. A Revolução Industrial deu início a uma nova realidade socioeconômica, concentrando a população em centros urbanos, mudando a natureza do trabalho e criando novas classes sociais: o proletariado, os industriais capitalistas e as classes médias urbanas.

Com a Revolução Industrial nasceram as organizações empresariais como as conhecemos hoje. A preocupação com a eficiência dessas organizações fez o interesse dos industriais em técnicas de gestão mais eficientes. A Administração começava a surgir como objeto de estudo.

Nos séculos XVIII e XIX, muitos pensadores se preocuparam com as transformações por que passava a sociedade, discutindo as condições e a natureza do trabalho do homem, as organizações onde este trabalho era realizado e a sua relação com o bem-estar da sociedade. Por levantarem estas questões, foram denominados precursores da Administração. Morelly, filósofo legalista, sugeriu o fim da propriedade privada e o trabalho associado e racionalizado. O francês Saint-Simon propôs uma sociedade governada por câmaras responsáveis pelo planejamento, a análise e a execução, preconizando um ideal tecnocrático. Charles Fourier defendeu a organização do trabalho em Falanstérios, comunidades autogeridas em que haveria trabalho agradável e ampla liberdade sexual. Robert Owen foi executivo de uma indústria têxtil em New Lanark, onde melhorou as condições de trabalho dos empregados e realizou diversas experiências administrativas. Louis Blanc sugeriu que o trabalho fosse realizado em oficinas constituídas pelo Estado.

Com o tempo, as transformações sociais foram sendo percebidas por empresários e profissionais, que passaram a se utilizar de novas técnicas de gerenciamento ou a idealizar conceitos de Administração. Henry Ford I foi um deles, ao desenvolver a produção em massa, reinventando a linha de montagem. Ford aumentou o salário de seus operários e introduziu a padronização, fabricando um único tipo de produto.

No campo da Administração Pública, o Brasil assistiu a diversos movimentos de mudança durante a sua história. O mais importante deles foi a criação do Dasp em 1936, um órgão que modernizou a Administração Pública brasileira nas áreas de recursos humanos (carreiras, seleção, acesso por mérito), administração de materiais, organização e métodos e execução orçamentária. Importante também foi o Decreto-lei nº 200, de 1967, que descentralizou a estrutura do Estado, ampliando o campo de atuação da Administração Indireta.

1.7. Exercícios

1. Quais as principais razões do pioneirismo inglês na Revolução Industrial?

Digitalizado com CamScanner

2. Quais as principais diferenças entre o sistema artesanal, o *putting-out system* e o sistema fabril? Quais os principais fatores que tornaram possíveis estas transformações na organização da produção?
3. Por que motivo Morelly, Saint-Simon, Fourier, Owen e Blanc são considerados precursores da Administração? Explique as teorias de dois deles.
4. Quais foram as principais inovações trazidas pelo fordismo? Explique.
5. Explique a importância do Dasp para a modernização do Estado brasileiro.

1.8. Subsídios para Discussão

Como subsídios para discussões a respeito dos temas desenvolvidos neste capítulo, sugerimos os seguintes filmes:[20]

1. *SACCO E VANZETTI* (*Sacco e Vanzetti*, Itália, 1971) Diretor: Giuliano Montaldo. Atores principais: Ricardo Cucciola, Gian Maria Volonté. Distribuidora: Globo Vídeo. O filme relata a história real de dois imigrantes italianos nos EUA do começo do século, que são presos e condenados injustamente por um crime. É possível, a partir da história, discutir o adestramento físico das primeiras gerações de trabalhadores fabris.
2. *1900* (*Novecento*, Alemanha, França e Itália, 1976) Diretor: Bernardo Bertolucci. Atores principais: Burt Lancaster, Robert De Niro, Gérard Depardieu, Dominique Sanda, Donald Sutherland, Alida Valli, Stefania Sandrelli. Distribuidora: Abril Vídeo/Fox. Duração: 243 minutos. O filme retrata a Itália do começo do século, mostrando os conflitos trabalhistas que tiveram lugar nesta época. Tendo como pano de fundo o filme, é possível debater as idéias dos precursores da Administração.
3. *GERMINAL* (*Germinal*, Bélgica, França e Itália, 1993) Diretor: Claude Berri. Atores principais: Renaud, Gerard Depardieu, Miou-Miou. Distribuidora: Cannes. Duração: 155 minutos. Filme baseado no livro homônimo de Emile Zola, cuja leitura também recomendamos. Trata-se da história de um desempregado que consegue emprego numa mina de carvão, onde se entrega ao alcoolismo, à submissão, à miséria e à rebelião. O antagonismo capital-trabalho existente nas organizações de

20. As sugestões de filmes deste capítulo e dos seguintes não obedecem a nenhum critério rigoroso; sua seleção foi pautada pelo conhecimento dos autores deste livro, de forma subjetiva. Dessa forma, estas não se pretendem de forma alguma definitivas ou completas. As informações sobre os filmes disponíveis em vídeo foram baseadas parcialmente em *Videobook*, 1996, Rio de Janeiro: Fotomática.

Digitalizado com CamScanner

trabalho rudimentares (de extração mineral) pode ser debatido a partir do filme.

4. *PELLE, O CONQUISTADOR* (*Pelle Erobreren*, Dinamarca e Suécia, 1988) Diretor: Bille August Atores principais: Max Von Sydow, Pelle Hvenegaard. Distribuidora: Alvorada. Duração: 148 minutos. História de pai e filho que migram da Suécia para a Dinamarca no começo do século, enfrentando a discriminação. As condições socioculturais dos trabalhadores da época são mostradas no filme.

1.9. Referências Bibliográficas

1. ARRUDA, José Jobson de A. *História Moderna e Contemporânea*. São Paulo: Ática, 1990.
2. BRASIL, Presidente. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
3. ENGELS, Friedrich. *Do socialismo utópico ao socialismo científico*. Lisboa, Portugal: Editorial Estampa, 1978.
4. HOBSBAWM, Eric. *Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.
5. KAST, Fremont E., e ROSENZWEIG, James E. *Organização e administração; um enfoque sistêmico*. São Paulo: Pioneira, v. 1, 1980.
6. LANDES, David S. *Prometeu desacorrentado*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.
7. MARCELINO, Gileno. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília: Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, 1987.
8. MARGLIN, Stephen. "Origens e funções do parcelamento de tarefas", in *RAE* nº 18 (4). Rio de Janeiro, out./dez. 1978.
9. MINTZBERG, Henry. *The Nature of Managerial Work*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc Englewwod Cliffs, 1980.
10. TAPAJÓS, Vicente. *História administrativa do Brasil; organização política e administrativa do Império*. Coordenação de Vicente Tapajós. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984.
11. WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. *Reforma administrativa na Era Vargas*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

Digitalizado com CamScanner

INTRODUÇÃO AO ESTUDO da ADMINISTRAÇÃO

O objetivo desta obra é contribuir para o estudo da Administração sob um enfoque moderno e dinâmico. Como livro-texto para a disciplina de Teoria Geral da Administração e correlatas, preocupamo-nos em incluir de forma didática o conteúdo programático necessário.

Atendendo ao avanço do próprio estudo da Administração, foram incluídas as seguintes ferramentas ao final dos capítulos para melhor fluidez e assimilação dos textos:

Resumo: Seu objetivo é fazer com que o estudante releia os pontos-chave do capítulo, fixando os conhecimentos adquiridos.

Exercícios: São propostos de maneira inteligente, visando uma compreensão mais ampla do assunto.

Subsídios para Discussões: São sugeridos filmes que, através de seus conteúdos, quer por mostrar fatos e situações pertinentes ao texto, quer por analogias aos fatos, propiciam tanto material para entendimento e fixação de conhecimento, como discussões em classe.

Estudo de Casos: Colocado quando pertinente. Segue também o objetivo do entendimento amplo, dando oportunidade ao estudante para discutir e aplicar os conhecimentos adquiridos.

As principais práticas da administração moderna, como *benchmarking*, reengenharia, *downsizing* e outras, são discutidas de maneira introdutória no último capítulo e visam, fundamentalmente, aproveitar a sinergia desse conhecimento com os acontecimentos atuais. Por fim, um glossário de Termos Administrativos.

Este livro é recomendado para início de graduação em Administração, Ciências Contábeis e Economia, bem como para outras áreas das Ciências Sociais, Ciências Humanas e cursos de pós-graduação quando da necessidade de introdução à administração. Para utilização fora dos meios acadêmicos, indicamos a todo profissional que necessite aprimorar ou reciclar seus conhecimentos sobre o tema.

PIONEIRA
ADMINISTRAÇÃO
E NEGÓCIOS

ISBN 85-221-0099-3
9 788522 100996

Digitalizado com CamScanner