

## Burocracia e Administração

---

O estudo das organizações e das formas de organizar é um dos capítulos das ciências sociais. Estas preocupam-se com o homem, sua vida em sociedade, as relações que mantém, as instituições de que participa, os trabalhos que executa, os valores e as crenças que aceita. Entre as instituições sociais criadas pelo homem, situam-se as organizações, e a tarefa de organizar é um aspecto particular da ação mais geral de administrar e racionalizar o trabalho. Estamos, portanto, em pleno reino das ciências sociais, ou seja, em pleno reino da controvérsia.

O conhecimento humano é constituído de algumas áreas de razoável ou relativa certeza e de muitas áreas de incerteza. As primeiras são geralmente o campo das ciências físico-matemáticas; as segundas, o campo das ciências sociais. O objetivo da ciência é reduzir essas áreas de incerteza. No setor das ciências sociais, porém, estamos ainda no início de uma longa caminhada, na qual a controvérsia é obrigatória e as escolas, as teorias antagônicas, uma necessidade. É através da controvérsia que nos aprofundamos nas questões. É freqüentemente por meio dela que passamos a compreender os problemas em extensão e profundidade. Este livro não pretende ser particularmente um livro de controvérsias. Estas, porém, são extremamente vivas no campo da Teoria da Administração e, em especial, no estudo das organizações. Não pretendemos, pois, ignorá-las.

A Teoria da Administração é a ciência social ou projeto de ciência social que tem como objetivo estudar e operacionalizar as organizações burocráticas. Enquanto a Sociologia estuda as organizações a partir de uma perspectiva puramente analítica, a Teoria da Administração preocupa-se com as estratégias administrativas, orienta-se para formular um sistema de recomendações aos administradores.

Existem, na Teoria da Administração, duas escolas originais ou básicas de pensamento: a Escola Clássica ou da Administração Científica e a Escola de Relações Humanas. A título de simplificação, limitaremos a controvérsia apenas a essas duas escolas.<sup>1</sup> Ambas visam especificamente operacionalizar a teoria da organização burocrática formulada por Max Weber. Isso não significa que as primeiras teorias da Administração tenham desenvolvido suas idéias a partir das de Max Weber. Taylor e Fayol escreveram seus trabalhos alguns anos antes de Max Weber estudar a burocracia. Mas, enquanto Max Weber estudava a organização burocrática de um ponto de vista estritamente sociológico e histórico, Taylor, Fayol, Elton Mayo, Chester Barnard estudavam o mesmo problema com o objetivo explícito de estabelecer uma série de princípios ou de recomendações sobre como planejar, organizar e controlar. Ainda que a Escola de Relações Humanas vá criticar a Escola de Administração Científica pela sua pretensão e estabelecer princípios rígidos de Administração, o certo é que também ela acaba se constituindo um conjunto de propostas aos administradores. Além disso, essas escolas e toda a Teoria da Administração terão um sentido claramente ideológico, visando legitimar o capitalismo monopolista de grandes empresas do século XX.<sup>2</sup>

Além de colocar as duas teorias em confronto, procuraremos realizar outro tipo de comparação. Trata-se do confronto entre a teoria e a prática. E, quando falamos em prática, estamos nos referindo à prática brasileira, tal como a conhecemos de nossa experiência no contato com organizações nacionais.

### ► *Escola da Administração Científica*

Com a Escola da Administração Científica iniciou-se o estudo sistemático da administração das organizações e, em particular, das empresas. Essa Escola,

---

<sup>1</sup> Para uma análise das Escolas de Teoria da Administração, ver Fernando C. Prestes Motta. *Teoria geral da administração – uma introdução, op. cit.*

<sup>2</sup> A análise da Teoria da Administração como ideologia foi realizada por Maurício Tragtenberg. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Ática, 1974.

que alguns também chamam de Escola Clássica, é fruto tardio do racionalismo. Não do racionalismo *stricto sensu* dos filósofos que, discutindo a origem do conhecimento, afirmam que ela está na razão e não na experiência, como querem os empiristas; mas do racionalismo que se opõe ao tradicionalismo. Entendido nesses termos, o racionalismo engloba todos os esforços no campo do conhecimento e da atividade humana, no sentido de substituir o império da tradição pelo da razão.

Durante séculos, o mundo foi governado pela tradição. Essa era a fonte de todo conhecimento, de todo poder, de todo valor. Toda atividade social era controlada por usos e costumes de origens imemoriais. O poder era recebido em herança. Algo era ou valia na medida em que assim o acreditavam os pais, avós e bisavós. Houve reações contra o tradicionalismo na Antiguidade, especialmente entre os gregos, e na Idade Média. Mas foi só com o advento da Idade Moderna que o tradicionalismo passou a ser sistematicamente atacado pelo racionalismo.

No campo da Filosofia, a primeira grande investida coube a Descartes, no século XVII. Ele começa por negar todo conhecimento que lhe fora transmitido anteriormente. Diz ele que arrancou de seu espírito todos os erros que ali haviam podido infiltrar-se. É a dúvida sistemática, é a negação de todo conhecimento tradicional. Mas não é uma dúvida que leve ao ceticismo. Partindo da constatação de sua própria existência, derivada do simples fato de pensar – *cogito ergo sum* –, Descartes, tendo como base essa verdade fundamental, passa a usar da razão para dirimir as demais dúvidas e constrói sua filosofia, o primeiro grande monumento do racionalismo.

No campo da Ciência, o espírito racionalista tem como primeiros expoentes Bacon e Galileu. Aquele estabelece as bases filosóficas do método experimental moderno; este, sem manter nenhum contato com Bacon, é o primeiro a usar sistematicamente na pesquisa científica o método experimental, com suas famosas experiências sobre a aceleração dos corpos. Já no campo da Política, temos inicialmente Hobbes, que procura dar uma base racional para o poder do estado absoluto, e mais tarde Locke e os enciclopedistas, que advogam a causa do estado constitucionalmente organizado. No campo do Direito, Grotius, ainda no século XVII, afirma a autonomia do direito natural em relação à moral e à teologia, dando-lhe como base a natureza social do homem, da qual ele deve ser racionalmente deduzido.

O racionalismo tem seu momento de glória no século XVIII – o século das luzes ou o século da razão. Seu coroamento se verifica com a Revolução Francesa, em que a “Deusa da Razão” é entronizada. O século XIX é marcado pelas grandes vitórias do racionalismo no campo das ciências físico-matemáticas e

sociais, que se desenvolvem como nunca anteriormente, no da nação política com a vitória do sistema capitalista sobre o feudal, no campo do Direito, com o aparecimento dos estados constitucionais e dos códigos escritos, e, na atividade econômica, com a produção industrial mecanizada.

Um setor, porém, ainda não sofrera de forma decidida o grande impacto do racionalismo: o do trabalho. O advento da máquina significou, sem dúvida, o abandono violento do sistema artesanal de produção, em nome de maior eficiência. Foi uma vitória do racionalismo sobre o tradicionalismo. Mas o emprego de máquinas na produção industrial não levou imediatamente ao emprego de métodos racionais na execução e organização do trabalho. Essa tarefa caberia aos representantes da Escola da Administração Científica, já nos albores do século XX. Escrevendo em uma época em que o racionalismo não sofrera ainda os grandes ataques por parte da Sociologia, da Psicologia e da própria Filosofia, eles trouxeram de forma brilhante para o campo do trabalho humano os princípios do racionalismo, criando a “Ciência da Administração”.

Esse, aliás, é o grande mérito da Escola Clássica. Ela rompe com o tradicionalismo nos métodos de organizar e executar o trabalho. Veremos no decorrer deste livro que muitas de suas posições são passíveis de críticas severas. Mas, por mais que essas críticas sejam justas – veremos que nem todas o são –, sua contribuição é ainda inestimável pelo simples fato de ter-se levantado contra os métodos tradicionais de trabalho.

Um método de trabalho já não é válido simplesmente porque nossos pais e avós o empregavam e o julgavam bom. Não será também a intuição do operário, sua iniciativa, sua engenhosidade que dirão como efetuar uma operação. Nem será a imaginação, a capacidade de improvisar e de enfrentar as situações difíceis com habilidade que tornarão alguém um bom administrador. O trabalho do operário deverá ser estudado cientificamente, experiências deverão ser feitas, princípios gerais terão que ser aplicados, até que se encontre a forma mais eficiente de realizá-lo; alguém será um bom administrador na medida em que planejar cuidadosamente seus passos, organizar e coordenar racionalmente as atividades de seus subordinados, e souber comandar e controlar tais atividades. Cada operação e projeto deverão ser repensados e reestudados nesses novos termos. A razão, o método científico e os princípios lógicos dir-nos-ão o que fazer. É o racionalismo em sua forma mais pura, a serviço da Administração. E é desse prisma que a Escola da Administração Científica deverá ser compreendida.

A Escola da Administração Científica tem como seus fundadores Taylor, nos Estados Unidos, e Fayol, na França. Frederick W. Taylor é um estrangeiro.

A primeira atividade profissional que exerceu foi a de mestre em uma fábrica. Era um técnico, que desde que atingiu a posição de mecânico-chefe da Midvale Steel Co., em 1884, passou a se ocupar cada vez mais com experiências destinadas a aumentar a eficiência do trabalho. Suas obras fundamentais são, de 1903, *Shop management*, e, de 1911, *The principles of scientific management*, que estabelecem as bases do pensamento da Escola Clássica. Taylor ganha grande projeção nos Estados Unidos nos primeiros anos do século XX. Seus defensores são tão acirrados quanto seus inimigos. Em 1906, é eleito presidente da Associação Americana de Engenheiros. Dedicou a parte final de sua vida à propaganda de suas idéias.

Henri Fayol é também engenheiro – engenheiro de minas. Trabalhou toda sua vida para apenas uma grande empresa metalúrgica, *Companie Commentry-Fourchambot*, da qual se torna diretor-geral, salvando-a da falência. Sua obra principal data de 1916, *Administration générale et industrielle*. Como Taylor, devotou os últimos anos de sua vida à propagação de sua obra, que obteve logo grande repercussão.

Os trabalhos desses dois homens não só definem as linhas fundamentais até hoje seguidas pelos defensores da Escola da Administração Científica, como também inauguram os estudos sistemáticos da Administração, isolando-a de outros campos de estudo como a Economia e a Engenharia. Por serem ambos engenheiros e terem vivido na mesma época, há uma série de pontos de contato em suas obras. A semelhança em seu pensamento é tal que nos será possível sintetizar as idéias centrais da Escola Clássica sem nos referirmos a todo instante às idéias de um ou do outro. Por outro lado, a formação americana de um em comparação à educação francesa do outro e o fato de que Taylor foi um técnico e um consultor administrativo, ao passo que Fayol, embora engenheiro, foi antes de mais nada um administrador de cúpula dão origem a algumas diferenças na forma de abordagem do problema.

Taylor preocupa-se principalmente com a racionalização do trabalho ao nível dos operários. Todas as suas experiências, inclusive a mais famosa delas, referente à técnica de transportar barras de ferro, com a qual conseguiu um aumento na capacidade de transporte do operário de 12 para 47 toneladas por dia, relacionam-se com o aumento da produtividade do trabalho de operários, usando ou não máquinas e ferramentas. É ele quem estabelece os princípios da Escola Clássica relativos à racionalização do trabalho manual. Quando fala em organização, preocupa-se apenas com a ordenação do trabalho ao nível dos operários e mestres, propondo o modelo da “organização funcional”, que daria origem a uma das únicas divergências substantivas entre ele e Fayol.

Fayol, em contraposição, já se preocupa mais em racionalizar o trabalho do administrador propriamente dito e a estrutura das empresas. Nelas, ele

distingue várias atividades, entre as quais a administrativa. As funções do administrador são por ele definidas e amplamente analisadas. É dele a clássica divisão das funções do administrador em planejar (prever), organizar, comandar, coordenar e controlar. Fayol estabeleceu também os “princípios” da administração científica, todos eles derivados de sua experiência como administrador e de uma análise lógico-dedutiva. Seu livro é esquemático, bem-estruturado, como é próprio do estilo francês. Taylor, por sua vez, interessou-se mais por estudar métodos de trabalho e sistemas de racionalização do trabalho do que por estabelecer princípios. Além disso, preferiu sempre a indução, a experiência, ao método dedutivo, a fim de chegar às principais conclusões. A contribuição de Fayol é especialmente significativa na medida em que ele coloca em termos de princípios e recomendações muito claros e simples aquilo que Max Weber depois delinearía como característico da organização burocrática.

De um modo geral, a diferença de método e a diferença de ponto de focalização, um interessado mais pela base, outro mais pela cúpula das empresas, fez com que a obra de ambos se completasse. De forma que foi possível, a partir desses primeiros trabalhos e das obras de outros pioneiros como Henry Gantt, Frank e Lilian Gilbreth e Harrington Emerson, construir uma teoria sólida e bem-estruturada, embora simplista e evada de um mecanicismo que hoje não pode mais ser aceito; uma teoria que, apesar de suas limitações, revolucionou os métodos de administração dos países industrializados, tanto capitalistas, como comunistas – nestes últimos, através do stakhanovismo, que não passa de uma adaptação soviética do taylorismo; uma teoria racionalista que surgia no ocaso do racionalismo ingênuo dos séculos XVIII e XIX, mas no auge da industrialização americana e européia, quando essas economias realizavam sua Segunda Revolução Industrial, entrando pelo caminho da produção em massa. E seria exatamente à racionalização dos métodos de produção em massa que a Escola Clássica emprestaria sua maior contribuição.

Certos autores não vêem, entre as idéias que a seguir apresentaremos, apenas uma escola, mas uma escola geral, a Escola Clássica, com duas subdivisões: a teoria da administração científica e a teoria da departamentalização. Esta é a posição tomada por March e Simon em seu livro *Organizations*.<sup>3</sup> A origem dessa distinção está naquela diferença de focalização entre Taylor e Fayol, a qual continuou a verificar-se posteriormente nos estudos de

<sup>3</sup> James C. March e Herbert A. Simon. *Organizations*. Nova York: John Wiley & Sons, 1958, capítulo 2.

grande número de autores, uns preocupando-se mais com a racionalização do trabalho de operários e funcionários de baixo nível, outros interessando-se mais pelos problemas de organização e, mais especificamente, com as questões de departamentalização e funcionalização das empresas. Não nos parece, todavia, conveniente estabelecer essa distinção, a não ser que tomemos uma série de precauções. O principal objetivo de qualquer classificação é sempre tornar o problema em foco mais claro e compreensível. Ora, essa divisão em duas teorias poderia levar ao resultado justamente oposto. Poderíamos pensar que houvesse discussão entre os dois grupos, que em certos pontos de importância para a Administração houvesse discordância entre os representantes da teoria da administração científica e os da teoria da departamentalização, quando nada disso se verifica. Há apenas uma diferença de ênfase nas matérias estudadas. Continuaremos, portanto, a nos referir a apenas uma escola, a Clássica ou da Administração Científica, cujas posições sofreram crítica por parte da Escola de Relações Humanas.

Entre as afirmações da Escola Clássica em relação ao trabalho e à natureza do homem, a primeira delas, e talvez a mais importante – aquela que serve de fundamento para as demais –, é a de que o homem é um ser eminentemente racional. Mais do que uma afirmação, esse é um postulado da Escola Clássica, que nunca chegou a ser realmente discutido pelos seus representantes. Estes simplesmente o aceitaram como verdade e, a partir daí, construíram todo um edifício teórico. Afirmando a perfeita racionalidade do homem, eles estavam, na realidade, aceitando o modelo de *homo economicus*, fruto do pensamento racionalista. O *homo economicus* é uma abstração. É o homem perfeitamente racional e onisciente, que, ao tomar uma decisão, conhece todas as alternativas que o podem levar a atingir seus objetivos. Conhece todas as conseqüências de cada uma das alternativas, de forma que pode escolher com precisão o melhor dos cursos de ação possíveis, e assim ampliar os resultados de sua decisão. E aumenta os resultados em termos de lucros. A melhor decisão é aquela que traz maiores ganhos ou menores perdas em termos de dinheiro.

Em outras palavras, o *homo economicus* é o homem cujos valores são previamente definidos como econômicos. Sua vida é orientada por objetivos simples. Ele terá êxito na medida em que suas decisões lhe trouxerem maiores lucros pessoais. Por outro lado, ele conhece perfeitamente todos os meios que, em cada situação de fato, o levam a atingir seus objetivos. Ele sabe quais os meios mais eficientes e quais os menos eficientes, e entre eles escolherá certamente o melhor. Dessa forma, seu comportamento será perfeitamente previsível. Saberemos sempre qual será sua decisão em face de um dado estímulo.

O *homo economicus* constitui, portanto, um modelo extremamente simplificado da natureza humana. E é nessa simplicidade que residem, ao mesmo tempo, sua grande vantagem e suas enormes deficiências. A vantagem traduz-se na facilidade com que podemos prever o comportamento humano. Se diante de cada problema o homem reage sempre procurando aumentar seus lucros, ele transforma-se em um autômato, cujo comportamento é condicionado por uma única variável: o lucro. Embora seja criação do individualismo dos séculos XVIII e XIX, o *homo economicus* leva dentro de si essa curiosa contradição. Ele toma decisões livre e soberanamente, mas, na medida em que suas decisões são sempre tomadas seguindo um critério econômico e são sempre ampliadas, elas já estavam, na realidade, determinadas anteriormente.

Isso, é claro, simplifica extraordinariamente o trabalho de construir uma teoria sobre o comportamento humano, como a Teoria da Administração Científica. Facilmente são derivados princípios de como administrar, de como controlar o trabalho dos subordinados da maneira mais eficiente. Se sabemos prever com precisão qual será a reação dos operários a cada estímulo novo, a cada nova decisão da administração, torna-se relativamente fácil estabelecer uma série de recomendações sobre como administrar. Mais do que isso, torna-se possível construir uma teoria simples, clara e bem-estruturada como a Teoria Clássica.

Se essa é a vantagem da adoção do *homo economicus* como base de uma teoria de administração, a desvantagem está no fato de que essa simplicidade é enganadora. O homem, realmente, não é tão simples assim. E, na medida que consideramos apenas a variável econômica na determinação de seu comportamento, nos tornamos, na realidade, incapazes de prever seu comportamento. Prevêmo-lo teoricamente, mas não na prática. Em seus estudos, os economistas clássicos usaram amplamente a figura do *homo economicus*. Este está na base da própria lei da oferta e da procura, que constitui o centro de todo o pensamento econômico capitalista.

Todavia, embora incorrendo em simplificações às vezes excessivas, os economistas foram mais bem-sucedidos do que os representantes da Escola da Administração Científica no uso do modelo do *homo economicus*. E é fácil explicar por quê. O economista trabalha com agregados maiores e todos os seus problemas são, por definição, de natureza econômica. Ele se interessa pela produção, pela distribuição e pelo consumo de bens. Ao trabalhar apenas com problemas econômicos, verifica que os valores de ordem econômica dos indivíduos tendem a se sobrepôr aos valores de outra natureza. Além disso, trabalhando com agregados maiores, como a economia de uma região,

ou de um país, o economista pode supor que as variações de comportamento dos indivíduos, os desvios em relação aos objetivos econômicos básicos, compensam-se uns aos outros e se perdem dentro de um todo maior, de forma que o *homo economicus* se torna um modelo de natureza humana aceitável em suas linhas gerais e, portanto, um instrumento útil na previsão do comportamento geral dos indivíduos.

O problema do administrador já é completamente diferente. As questões em que ele e seus subordinados se vêem envolvidos muitas vezes não são de natureza puramente econômica, de forma que outros padrões, além dos de natureza econômica, precisam ser considerados. Se, antes de tomar uma decisão, o administrador quer prever as reações que ela provocará em seus subordinados, ele terá que tomar em consideração uma série de outros valores e condicionantes, além dos de natureza meramente econômica. Além disso, o administrador, ao contrário do economista, não trabalha com grandes massas de pessoas, mas com número limitado de indivíduos, que varia, dentro da empresa, do total de pessoas a ele subordinadas até um indivíduo apenas. Dessa forma, antes de tomar uma decisão, ele terá que estudar cada indivíduo, cada grupo de indivíduos, em particular, já que suas reações variarão de forma infinita, dependendo da personalidade de cada indivíduo, dos valores e crenças de cada grupo. Vemos, portanto, que a primeira das afirmações da Escola Clássica, a da racionalidade do homem levando à aceitação do modelo do *homo economicus*, ao mesmo tempo que simplificava a elaboração teórica de seus autores, colocava uma série de limitações à validade científica dessa elaboração.

A segunda idéia central da Escola da Administração Científica refere-se diretamente à racionalização do trabalho e pode ser expressa nos seguintes termos: é função primordial do administrador determinar “a única maneira certa de executar o trabalho”. Segundo Taylor e seus seguidores, existe um método ótimo, uma “única maneira certa” para a realização de cada tarefa. Se descoberta e adotada, a eficiência do trabalho será ampliada. Como descobrir essa única maneira certa? Existe um sistema científico de determiná-la. Em primeiro lugar, analisa-se a forma pela qual o trabalho vem sendo executado atualmente. Em segundo lugar, inicia-se um processo científico de estudo dos movimentos necessários a executar o trabalho, de forma a simplificá-los e reduzi-los ao mínimo, tornando, assim, mais rápida a execução da operação. Nesse estudo de movimentos serão aplicados princípios gerais sobre a matéria, já anteriormente definidos, como, “durante a execução de um trabalho, pelo menos uma das mãos e, preferivelmente, as duas deverão estar sendo usadas”; ou “os movimentos dos braços

deverão sempre que possível ser simétricos e simultâneos”. Além disso, e principalmente, serão realizadas experiências com movimentos diferentes cujo tempo de duração será sempre medido, até que se encontre a maneira mais rápida de executar o trabalho. Terminada a aferição cuidadosa dos tempos necessários para cada movimento, estará descoberta a única maneira certa de realizar o trabalho. Teremos movimentos e tempos-padrões. O trabalho estará plenamente padronizado e todos os operários deverão, a partir desse momento, adotar o método prescrito. Toda iniciativa e liberdade sobre como executar o trabalho ser-lhes-á retirada.

Conforme diz Taylor, a administração científica por ele preconizada vem substituir o antigo sistema de administração “por iniciativa e incentivo”. Esse sistema deixava a eficiência do trabalho à mercê da intuição do operário e da forma tradicional de executá-lo que lhe fora ensinada. Redundava em desperdícios de esforços e baixa produtividade, com prejuízo para os proprietários, os empregados e a sociedade em geral. O emprego dos métodos científicos de administração, entretanto, vinha resolver esse problema e abrir novas perspectivas de progresso econômico e paz social. A importância do administrador crescia de forma extraordinária. Antes, ele participava da produção do produto final apenas em uma pequena parcela; agora, quando todo o segredo da administração estava em planejar precisa e exaustivamente a execução de cada operação, de cada movimento, sua participação no produto final seria muitas vezes maior. Os administradores, cujas funções ganhavam novas dimensões e cujo número deveria agora aumentar decisivamente para fazer face às novas necessidades, seriam as cabeças pensantes. Ao operário, ao trabalhador manual, caberia executar estritamente as operações planejadas.

Essa posição da Escola Clássica seria uma das mais violentamente atacadas pela Escola de Relações Humanas. As acusações a Taylor de que ele reduzia o homem a uma máquina, ou, no máximo, a um complemento de uma máquina, partiram daí. O trabalho estaria sendo levado para a total desumanização. O homem era ignorado. A única maneira certa, *the one best way*, de Taylor, seria uma violência à integridade da personalidade humana. Sua adoção, tirando do operário toda iniciativa, toda capacidade de participar criativamente de seu trabalho, reduzia-o a um autômato. E o aumento da produtividade, que afinal era o objetivo principal, muitas vezes deixava de ser atingido. Ignorando os fatores psicológicos e sociais que influenciam o trabalho humano, passando por cima das diferenças individuais, os ensinamentos da Escola Clássica, quando aplicados, tenderiam a baixar o nível de satisfação dos operários e a provocar o aparecimento de atitudes negativas

em relação ao trabalho, à empresa e à administração, as quais se traduziriam em diminuição da produtividade. Na realidade, “a única maneira certa” não existiria, seria um absurdo científico, que encontrava sua explicação no erro anterior de admitir a simplificação grosseira da natureza humana do *homo economicus*.

Sem dúvida, essas críticas são sólidas. Diríamos que basicamente estão corretas, embora às vezes exageradas e injustas. É certo que a Escola Clássica radicalizou por demais suas posições, tornando-se merecedora de crítica. A introdução dos estudos de tempo e movimento, por exemplo, e a ênfase dada ao planejamento e à importância dos administradores são conquistas definitivas para o estudo da administração. A Escola Clássica poderia ter parado nesse ponto. Mas preferiu levar o planejamento do trabalho, o estudo dos tempos e movimentos até suas últimas conseqüências, até a admissão da existência de uma única maneira certa de executar um trabalho. E a partir desse momento tornou-se particularmente vulnerável às críticas de seus adversários.

A fim de determinar o padrão de produção, além de fixar a “única maneira certa” de executar um trabalho, é preciso ainda encontrar quem realizará a tarefa. A esse respeito os autores da Escola da Administração Científica possuem idéias bem definidas, como, aliás, é a maioria de suas idéias. Afirmam eles que existem homens especialmente adaptados para cada tipo de trabalho. Em seguida, passam a procurar esse homem. E então Taylor surge com seu “homem de primeira classe”, que é um homem totalmente fora do comum, particularmente adaptado para aquele tipo de trabalho. Em sua experiência com o transporte das barras de ferro, por exemplo, Taylor escolheu um homem extraordinariamente forte; e, com base no trabalho desse homem, foram medidos os tempos e movimentos. Os resultados foram padrões extremamente elevados, que terminaram por causar fortes reações por parte dos operários, dos quais se exigiu mais tarde a mesma produção.

De muitas críticas foi alvo a Escola Clássica em virtude da adoção do “homem de primeira classe” como base de seus estudos. A Escola Clássica, aliás, procurou dar um fundamento fisiológico para sua posição. O próprio Taylor interessou-se diretamente por esse problema quando desenvolveu sua famosa “lei da fadiga”, com o auxílio de Carl Barth. Essa lei pretendia dar às posições da Escola Clássica uma base fisiológica e científica. Segundo essa lei, existe simplesmente uma relação inversa entre a carga levantada e o tempo em que essa carga é suportada. Quanto maior for a carga levantada e, portanto, quanto maior for o esforço muscular, menor deverá ser o tempo

durante o qual o esforço é exercido. Daí se conclui que é necessário, para cada trabalho, determinar a quantidade necessária de intervalos de descanso para que os músculos fatigados possam ser recuperados através da circulação do sangue.

O simplismo dessa lei é evidente. Nela não se levam em consideração diferenças individuais e se reduz a fadiga a um problema exclusivamente fisiológico, quando se sabe que se trata realmente de um fenômeno psicofisiológico. Seguidores de Taylor procuraram tornar essa lei um pouco mais elaborada, levando em consideração, por exemplo, o problema de “generalização da fadiga”, ou seja, o fato de que a fadiga de um músculo é função da fadiga dos demais músculos. Em outras palavras, a fadiga de um músculo depende do esforço exercido anteriormente pelos demais músculos. Entretanto, embora eliminando da “lei da fadiga” aquela excessiva simplicidade, essas contribuições não a tornam isenta das críticas mais gerais de que ela é merecedora, isto é, ignorância das diferenças individuais entre as pessoas e negação das origens psicológicas da fadiga.

Segundo a Escola Clássica, a primeira tarefa a realizar, a fim de aplicar em uma empresa métodos científicos de trabalho, é a de estabelecer padrões para cada trabalho. É preciso determinar quanto um homem deve produzir durante um dia, qual é a produção correta para um dia de trabalho. Para conseguir isso, são necessários os três elementos que acabamos de estudar: os estudos de tempos e movimentos, levando à “única maneira certa”; a escolha de um “homem de primeira classe”; e a aplicação da “lei da fadiga”. Um homem de primeira classe, executando o trabalho de acordo com a única maneira certa e descansando durante certos períodos, conforme a lei da fadiga recomenda, produzirá no fim do dia a produção-padrão para um dia de trabalho.

Muitos dos críticos de Taylor e de seus seguidores afirmaram que, além de sua crença na existência de uma única maneira correta de executar um trabalho ser uma violência à natureza humana e de sua lei da fadiga não ter bases científicas reais, seu objetivo real não era a aplicação de métodos científicos ao trabalho, mas o simples aumento de velocidade do trabalho. Embora essa crítica possa não se aplicar a muitos estudiosos modernos do assunto cujo pensamento se inclui, em linhas gerais, dentro da Escola da Administração Científica, parece indiscutível que tem algum fundamento em relação aos que iniciaram os estudos nesse campo, a partir de Taylor. Realmente, a escolha de homens excepcionais para definir o que é a produção-padrão levará necessariamente os demais operários a apressar seu trabalho para atingir o padrão. Por outro lado, no estudo dos tempos e

movimentos, o estabelecimento da rapidez como único objetivo leva também a um apressamento artificial do trabalho. Os movimentos do corpo humano possuem um ritmo natural. A longo prazo, a observância desse ritmo trará mais resultados do que a tentativa de quebrar o ritmo e exigir o máximo de rapidez para cada movimento.

Além disso, quando falava da “lei da fadiga”, Taylor dizia que não queria ver os operários no fim do dia extenuados, mas que estes deveriam, sem dúvida, sentir-se cansados. Quão cansados?

Essa decisão depende de vários fatores, inclusive do equilíbrio de forças entre o administrador e os operários. O certo é que pouco tem de científica. É essencialmente uma decisão arbitrária. Se o equilíbrio de forças entre a administração e os operários estiver claramente a favor da primeira, esta poderá fixar padrões elevados, o que corresponderá a um alto grau de fadiga. Ora, a Escola Clássica foi desenvolvida em uma época em que esse equilíbrio de forças era ainda claramente favorável à administração, embora já estivesse sofrendo seus primeiros abalos. Assim, a administração ainda podia estabelecer os padrões de produção, independentemente dos operários. O poder estava ainda essencialmente nas mãos da administração. O problema era saber como estabelecer esses padrões, e para isso a contribuição da Escola Clássica era inestimável naquele momento: não só sugeria um método de chegar à produção-padrão, como também reclamava para esse método caráter científico.

Com o poder para estabelecer padrões de produção elevados em suas mãos, e com o apoio de uma teoria que se pretendia científica, é claro que a administração procurou não só um aumento de produtividade legítimo, que métodos racionais permitiam, mas um simples apressamento do trabalho, até o limite possível de fadiga. Mais tarde, aquele equilíbrio de forças modificou-se e foi, então, necessário modificar também as teorias.

Depois de dizer quanto um operário deve produzir por dia, a Escola da Administração Científica informa de que maneira a administração levará os empregados a atingir a produção-padrão e mesmo superá-la. Para isso, é preciso colocar em conjugação quatro fatores principais: seleção, treinamento, controle por supervisão e estabelecimento de um sistema de incentivos.

À seleção já nos referimos anteriormente, quando falamos da existência de homens especialmente adaptados para a realização de determinado trabalho. A primeira tarefa da administração será encontrar esses homens. Em segundo lugar, será necessário treinar esses homens. O treinamento é uma decorrência da substituição dos métodos intuitivos e tradicionais de trabalho pelos métodos racionais. Estes haviam sido ampla e pormenorizadamente

estudados pela administração. O operário não poderia conhecê-los. Cabia, portanto, à administração ensinar os novos métodos. Essa tarefa, no entanto, não seria muito difícil, porque, durante o processo de racionalização do trabalho, este fora dividido e simplificado ao máximo. Cada pessoa teria apenas que realizar algumas operações simples, não sendo necessário para sua execução um treinamento prolongado.

Os sistemas de seleção e treinamento são estudados amplamente nos livros sobre administração de pessoal. A Escola Clássica deu sua contribuição inicial ao problema, sendo essa contribuição completada pela Escola de Relações Humanas. Há eventuais discrepâncias entre as posições dos dois grupos, mas elas raramente chegam a se tornar agudas. O mesmo não acontece em relação ao sistema de controle e ao de incentivos.

Selecionado e treinado o empregado, é preciso agora motivá-lo positivamente para que atinja os padrões de produção planejados. Isso talvez não fosse tão necessário em épocas anteriores, quando o desequilíbrio de forças entre a administração e os subordinados era muito grande. Bastava então a motivação negativa, a ameaça de diminuir o grau existente de satisfação de necessidades. No caso extremo do escravo, havia a possibilidade de castigos corporais e de prisão. No caso do operário, durante pelo menos as três primeiras quartas partes do século XIX, a ameaça de despedida era talvez motivação negativa suficiente para obrigar o operário europeu e o norte-americano a produzir o exigido. Nos albores do século XX, todavia, os operários já haviam adquirido um mínimo de força. Organizavam-se. Impunham sua vontade através da greve ou da prática da restrição deliberada da produção, da "cera". Esta última, especialmente, preocupou muito Taylor e seus seguidores. Era necessário, portanto, o estabelecimento de um sistema de motivação positiva, de incentivos, não simplesmente de um sistema de ameaças e punições.

Que sistema será esse? A resposta da Escola da Administração Científica é simples e decorre diretamente do *homo economicus*. A solução é o incentivo monetário, é pagar mais a quem produz mais. E começam então a surgir os sistemas de pagamento. Taylor apresenta seu sistema de pagamento por peça. Gantt apresenta a idéia do bônus. E depois disso surge uma infinidade de outros sistemas. Aliás, já se afirmou com propriedade que existe um sistema de incentivos monetários para cada administrador que se tenha preocupado com o assunto.

Tais sistemas teriam um condão: o de levar o empregado a produzir o máximo e, correlatamente, o de convencer o operário que o melhor método para aumentar sua produtividade (e seu salário) era aquele planejado pela

administração. Um sistema de incentivos monetários corretamente estabelecido, dizia Taylor, e a adoção dos métodos científicos de trabalho fariam com que o operário ganhasse de 30% a 100% mais do que vinha ganhando com os métodos tradicionais. E não haveria quem fosse capaz, em condições normais, de resistir a essa motivação. O incentivo monetário era panacéia que levaria os empregados a cooperar com a administração, a produzir mais, com benefícios para ambas as partes.

Essa posição foi motivo de críticas acerbas por parte da Escola de Relações Humanas, pois implicava em reduzir o homem à condição de máquina de fazer dinheiro. Havia muitas outras coisas que motivavam o homem, como o prestígio, o poder, a amizade e a aprovação dos membros de seu grupo, o sentimento de auto-realização, a segurança, a possibilidade de participação nas decisões superiores, o amor e o ódio, enfim, toda uma infinidade de fatores que não podiam ser reduzidos ao dinheiro. O homem é um ser complexo, afirmava a Escola de Relações Humanas, e como tal deve ser tratado. E completava, radicalizando sua posição: na verdade, o incentivo monetário é um incentivo secundário em relação aos demais.

Não cabe aqui a discussão ampla desse problema, cuja importância para a teoria da administração é fundamental. É indiscutível, porém, que, debatendo o problema, ambas as Escolas pecaram pelo excesso. Tem razão a Escola de Relações Humanas quando afirma que os incentivos monetários são apenas um tipo de incentivo dentre muitos outros. Não há dúvida a respeito. Se não bastasse o bom senso, temos inúmeras pesquisas realizadas por representantes da Escola de Relações Humanas que provam a tese de sobejo. Mas essa Escola perde-se quando dá caráter secundário ao incentivo monetário. Este não é o único, mas dificilmente se pode negar que é o principal dos incentivos na sociedade em que vivemos. E o motivo mais geral para essa predominância do incentivo monetário em relação aos demais é simples: é em grande parte através do dinheiro que é satisfeita a maioria das outras necessidades sociais do indivíduo, às quais a Escola de Relações Humanas dá a merecida ênfase, como a segurança, o prestígio, o poder. O dinheiro é um incentivo-meio, que permite que o homem moderno consiga obter a maioria dos bens aos quais atribui valor. Se isso não fosse verdade, não se explicaria o largo uso que as empresas fazem de sistemas de incentivos monetários. Aliás, alguns representantes de grande envergadura da Escola de Relações Humanas, como William Foote Whyte, por exemplo, vêm ultimamente reconhecendo a grande importância dos incentivos monetários.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> William Foote Whyte. "Human relations reconsidered". *Industrial man, op. cit.*, p. 310.

Teoricamente, seleção e treinamento adequados mais o estabelecimento de um sistema de incentivos monetários seriam os elementos essenciais que levariam o empregado a atingir e mesmo superar o padrão de produção. Entretanto, em uma demonstração implícita de que desconfiavam de sua panacéia, isto é, dos incentivos monetários, os representantes da Escola da Administração Científica advogam um processo de controle por supervisão cerrada. Esse tipo de controle opõe-se ao controle por resultado, em que se deixa grande liberdade ao subordinado para executar a tarefa e depois, em face dos resultados, se exerce ou não ação corretiva. No controle por supervisão, o superior acompanha constantemente o trabalho do subordinado. Qualquer desvio do que foi planejado deve ser corrigido pelo superior. É um sistema que completa a adoção da “única maneira certa”. Se existe essa maneira, é preciso segui-la religiosamente. Cabe ao mestre, supervisionando de forma direta e cerrada seus subordinados, conseguir que isso se realize. Dessa forma, é mais uma vez retirada toda iniciativa e liberdade do subordinado, que se deve conformar com os planos para ele previamente traçados.

A Escola de Relações Humanas combateria duramente essa posição, advogando maior liberdade e responsabilidade para os subordinados, através de um controle sempre que possível por resultados e da participação dos subordinados nas decisões que afetam seu trabalho. Seleção, treinamento, sistema de incentivos monetários e controle por supervisão são os meios pelos quais os empregados serão levados a atingir os objetivos de produção, dizia a Escola Clássica; retrucava a Escola de Relações Humanas: seleção e treinamento são sem dúvida importantes, e nesses campos temos muito que realizar juntos, mas os incentivos não devem ser necessariamente monetários; quanto ao controle, aquele por resultados, que deixa mais iniciativa ao subordinado e o torna mais cooperativo com a administração, deverá ser preferido ao controle por supervisão.

A Escola da Administração Científica sempre entendeu a palavra *organização* com o sentido de estrutura orgânica, de forma por que se organiza a empresa. Nunca viu na empresa um tipo especial de organização. Jamais procurou estudar as características e a dinâmica das organizações. Sua abordagem foi sempre mais prática e direta. Uma empresa não é uma organização; ela tem uma organização. Essa organização, essa estrutura orgânica, terá defeitos e qualidades, auxiliará ou dificultará o trabalho da empresa, será racional ou irracional. O problema é torná-la racional, estruturá-la de forma sistemática, de acordo com princípios administrativos sólidos, e torná-la, assim, eficiente. Já estudamos rapidamente as principais idéias da Escola

Clássica a respeito da natureza do homem, do método de determinar a produção-padrão, da maneira pela qual se leva o subordinado a atingir os padrões de produção. Vejamos agora algumas das suas afirmações centrais a respeito de como organizar o trabalho em geral, de como estruturar a empresa, já que uma boa organização é condição indispensável para que todo o processo de racionalização do trabalho tenha bons resultados.

Segundo Fayol, organizar é uma das funções do administrador. Fayol tinha uma noção muito ampla dessa função do administrador, na qual incluía a atividade de obter recursos humanos e materiais para a empresa, além da atividade propriamente dita de colocar em ordem esses recursos. Fiquemos com a noção mais restrita do termo. Organizar é simplesmente colocar os recursos humanos da empresa em ordem. Fundamentalmente, é um processo de divisão racional do trabalho, no decorrer do qual são definidas as tarefas, que em seguida são agrupadas.

Esses temas já foram discutidos nos capítulos 3 e 4 deste livro. Enumeraremos agora apenas as quatro idéias centrais que a Escola Clássica apresenta a respeito. São elas as seguintes: 1ª) Quanto mais dividido for o trabalho em uma organização e, portanto, quanto maior uso se fizer da especialização, mais eficiente será a empresa. 2ª) Quanto mais o agrupamento de tarefas em departamentos obedecer ao critério de agrupamento por semelhança de processos de trabalho e menos ao de agrupamento por semelhança de objetivos, mais eficiente será o trabalho. O critério do agrupamento por semelhança de processos de trabalho atende ao princípio da especialização; apenas os trabalhos cujos processos são iguais ou semelhantes serão colocados em um mesmo departamento. Será, por exemplo, criado o centro de digitadores para servir a toda a empresa. Se o critério for a semelhança de objetivos, o princípio da especialização não será obedecido. Em um mesmo departamento poderão trabalhar especialistas os mais diversos, desde que seu objetivo geral seja o mesmo. Nesse caso, por exemplo, cada digitador servirá a um departamento, e não será criado o centro de digitadores. Isso só será aconselhável quando a necessidade de coordenação, que se opõe à de especialização, tiver que prevalecer. Em outras palavras, a coordenação seria o único e grande limite para a especialização e a adoção integral do critério de departamentalização por semelhança de processo de trabalho. 3ª) Um pequeno número de subordinados para cada chefe e um alto grau de centralização das decisões, de forma que o controle possa ser cerrado e completo, tenderá a tornar as organizações mais eficientes. 4ª) O objeto da ação de organizar são mais as tarefas do que os homens. Dessa forma, ao organizar, o administrador não deverá levar em consideração os problemas de ordem

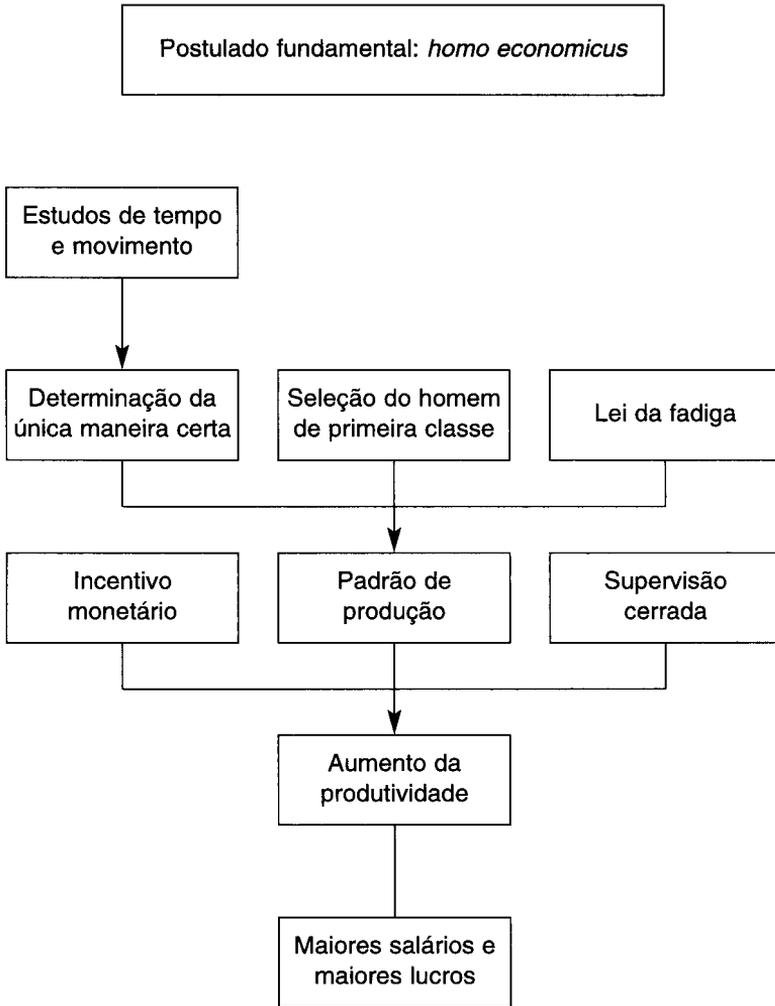


FIGURA 5.1 – Modelo simplificado do pensamento da Escola da Administração Científica

pessoal daqueles que vão ocupar as funções. Deverá criar uma organização ideal, de acordo com as tarefas a executar, e, depois, procurar os homens que se adaptem às necessidades da estrutura previamente criada.

Todas essas idéias foram amplamente criticadas pela Escola de Relações Humanas. A especialização, tanto do trabalho de cada indivíduo, como

do trabalho de cada departamento, deveria ser limitada, não simplesmente em virtude das dificuldades de coordenação que acarreta, mas também da insatisfação e das deformações psicológicas que provoca nos homens. A descentralização seria superior à centralização, principalmente na medida em que torna os homens mais responsáveis. No ato de organizar, seria um contra-senso, uma alienação da realidade, ignorar o homem com quem se vai trabalhar. O homem ideal não existe. Uma organização deveria procurar adaptar-se às personalidades dos homens de que dispõe e às relações pessoais que esses homens mantêm entre si.

Finalmente, neste resumo crítico das principais teses da Escola Clássica ou da Administração Científica, trazemos à discussão uma última idéia central, que está presente em todo o pensamento dessa Escola. Afirma ela que a Administração é uma ciência, um conjunto de conhecimentos sistemática e racionalmente organizados. Ela é constituída de princípios – os chamados princípios de administração –, os quais teriam origem, de um lado, em experiências científicas relacionadas com o trabalho e sua produtividade e, de outro, no método lógico-dedutivo. Ao administrador caberia aplicar esses princípios, clara e precisamente definidos pela Escola Clássica. Dessa forma, ele estaria dando ao seu trabalho uma dimensão científica e tornando-o muito mais eficiente.

Na verdade, nada impede que a Administração seja uma ciência. Para isso basta que possua objeto próprio – e a Administração o tem – e que possa utilizar métodos científicos no estudo de seus problemas. É certo que, se adotássemos o critério de Comte de classificação das ciências – Matemática, Astronomia, Física, Química, Biologia, Sociologia –, baseado no nível de abstração e no grau de dependência que as ciências apresentam umas em relação às outras, a Administração apareceria entre as últimas, pois depende em alto grau das demais: da Sociologia, da Psicologia, da Economia, das aplicações práticas da Física e da Química etc.

Em maior ou menor grau, todavia, todas as ciências dependem umas das outras, de forma que essa dependência da Administração não constitui obstáculo para que ela seja considerada uma ciência. O problema, realmente, é saber qual o grau de desenvolvimento dessa ciência: se ela já atingiu suficiente grau de maturidade para ser considerada uma Ciência com “cê” maiúsculo, ou se é uma ciência em sua infância, uma ciência cujos princípios que realmente merecem esse nome são poucos, cujos conhecimentos ainda se traduzem muito mais em termos de orientações gerais para o comportamento dos administradores, do que em termos de princípios cientificamente provados.

É claro que a Escola da Administração Científica, como seu próprio nome sugere, adota a primeira alternativa. Desde que foi fundada por Taylor e Fayol, ela já reclamava para si foros de ciência desenvolvida. O racionalismo se traduzia, naquela época, no cientificismo, na crença total nas possibilidades das ciências naturais, sustentada pelas grandes descobertas científicas de então. Os pioneiros da Escola Clássica acreditavam nessas idéias e procuraram aplicá-las no campo da Administração. A hipótese simplificadora do *homo economicus* facilitou extraordinariamente essa tarefa. Desenvolveu-se, então, uma série de princípios, a maioria dos quais de origem dedutiva – não indutiva –, aos quais se pretendeu atribuir força de lei, de verdade indiscutível. Já Fayol falava em 14 princípios de Administração. Exemplo típico de princípio defendido pela Escola Clássica é o da amplitude de controle, que procura definir o número ideal de pessoas que devem estar sob o controle de um administrador.

Entretanto, esses princípios seriam válidos apenas na medida em que a hipótese do *homo economicus* o fosse. Quando a Escola de Relações Humanas realizou a crítica violenta e implacável desse modelo simplista e impreciso da natureza humana, os princípios começaram a ruir por terra, o belo esquema montado pela Escola da Administração Científica passou a parecer menos científico. Não estávamos, realmente, diante de uma ciência, mas de um começo de ciência. Descobria-se ou redescobria-se que o homem é um ser muito complexo e que os problemas administrativos são de tal variedade que nem aquele nem estes poderiam ser reduzidos facilmente a princípios de Administração simples e claros como a Escola Clássica queria. Na verdade, esses princípios são, na maioria das vezes, generalizações apressadas, insustentáveis, em face da multiplicidade das situações particulares. A administração, na medida em que é uma ciência, está ainda em sua infância. Seus princípios são realmente meras orientações para o administrador, que deverá tomar decisões pesando um sem-número de variáveis que cada situação administrativa particular apresenta.

### ► *A Escola de Relações Humanas*

A Escola de Relações Humanas surge dos estudos e experiências realizados por um grupo de professores da Universidade de Harvard e de funcionários da Western Electric, na fábrica de equipamentos telefônicos da empresa em Hawthorne, perto de Chicago. Esse grupo foi chefiado por Elton Mayo, de Harvard, e contou com a colaboração de grande número de pessoas, entre as quais os professores F. J. Roethlisberger, W. Lloyd Warner e T. N.

Whitehead, e George A. Pennock, encarregado-geral da pesquisa por parte da Western Electric. Os estudos iniciaram-se em 1924, por iniciativa da empresa. Em 1927, o grupo de Harvard passou a participar ativamente da pesquisa, que só foi definitivamente encerrada em 1939. Dentre os principais livros que apresentaram e analisaram a pesquisa, temos *The human problems of an industrial civilization* e *The social problems of an industrial civilization*, de Elton Mayo, e *Management and the worker*, que é o mais completo relato a respeito das pesquisas, de F. J. Roethlisberger e W. J. Dickson.

O estudo começou com a verificação dos efeitos da luz sobre a produtividade dos operários. Naquela época, depois da quase total concentração dos estudos de administração nos problemas de racionalização do trabalho, nas duas primeiras décadas do século, um segundo tema estava chamando a atenção dos estudiosos do assunto: as condições de trabalho. Já se começava a verificar que o método proposto por Taylor não era, por si só, capaz de aumentar a produtividade dos operários na medida desejada. Talvez nas condições físicas de trabalho – intensidade de luz, pintura interna das fábricas e das máquinas, umidade, ventilação, limpeza etc. – estivesse a resposta ao problema, o complemento necessário das teorias da Escola Clássica.

Essa crença levou J. A. C. Brown a declarar, não sem certa maldade, que, quando o conceito de eficiência começou a ser relacionado com a saúde do corpo, a fábrica ideal passou a assemelhar-se a um estábulo-modelo.<sup>5</sup> A Escola da Administração Científica estaria, ao adotar essa posição, deixando de considerar o homem como mera máquina dentro de um sistema mecânico de produção, para considerá-lo um animal nobre, que produziria mais na medida em que se melhorasse o ambiente físico de trabalho... Além da maldade da crítica, ela é algo injusta. Brown estava com isso salientando que até aquele momento o operário não havia ainda sido considerado como homem, como ser social que precisa ser compreendido através dos instrumentos da Psicologia e da Sociologia. E nisso ele estava certo. Mas, para dar mais força a seu ponto de vista, ele descartou muito facilmente a importância das condições físicas de trabalho.

O importante, porém, é observar que os estudos de Hawthorne começaram com o objetivo de determinar os efeitos das condições físicas de trabalho na produtividade. Os métodos de produção e os sistemas de remuneração eram mantidos constantes e, com a introdução de variações nas condições físicas de trabalho para um grupo de operários – o grupo de experiência – enquanto

---

<sup>5</sup> J. A. C. Brown. *The social psychology of industry*. Harmondsworth, Inglaterra: Penguin, 1954, p. 16.

elas eram mantidas constantes para o outro – o grupo de controle –, procurava-se determinar a influência dessas variações na produtividade.

Os resultados das pesquisas, porém, revelaram que as prováveis relações entre condições de trabalho e produtividade eram tão tênues que não podiam ser verificadas. Aumentava-se a luz e a produtividade previsivelmente aumentava, mas diminuía-se a luz ao estado anterior e a produção imprevisivelmente continuava a crescer. Evidentemente, havia outras variáveis que não estavam sendo controladas e que tinham influência direta sobre a produtividade. O grupo de pesquisadores de Hawthorne logo percebeu esse fato e iniciou, então, novas pesquisas com o objetivo geral de determinar que variáveis estavam deixando de ser consideradas e controladas. O relato de todos esses estudos é brilhantemente realizado por Roethlisberger e Dickson em *Management and the worker*. As variáveis que estavam deixando de ser consideradas e que, a partir desse momento, passariam a ser exaustivamente exploradas pela Escola de Relações Humanas eram o que se poderia chamar de variáveis psicológicas e sociais do trabalho, eram os fatores humanos, de ordem individual e social, que, somados ao processo tecnológico, condicionam a produtividade do trabalho.

Não foi, porém, apenas esse fracasso de algumas experiências que tentavam relacionar as condições físicas de trabalho com a produtividade o fator que deu origem à Escola de Relações Humanas. Essa foi apenas a causa mais imediata. Outras causas mais gerais devem ser lembradas, principalmente o desenvolvimento da Sociologia e da Psicologia e as modificações havidas no sistema de equilíbrio entre operários e administração.

A Escola de Relações Humanas foi, em grande parte, o resultado da transplantação e adaptação das ciências sociais, particularmente da Sociologia e da Psicologia, para o campo da Administração. Os pesquisadores de Hawthorne eram todos cientistas sociais, sociólogos e psicólogos, que traziam para a Administração grande bagagem de conhecimentos que precisavam ser filtrados e ajustados aos problemas das organizações. A Escola de Relações Humanas realizou tal tarefa com grande brilho e, depois de uma fase em que a Administração praticamente só absorvia conceitos das demais ciências sociais, pesquisas e estudos realizados para a Administração começaram a constituir-se em importantes subsídios para as demais ciências sociais. Aquela primeira fase, no entanto, em que os conhecimentos sociológicos e psicológicos possibilitaram o aparecimento da Escola de Relações Humanas, só seria possível se esses conhecimentos já tivessem passado por razoável processo de desenvolvimento e divulgação. E foi precisamente isso o que aconteceu. Os estudos de Sociologia e Psicologia científica tiveram

realmente início no século XIX, mas foi só na terceira década do século passado que ambas alcançaram suficiente grau de desenvolvimento e principalmente de divulgação para que pudessem transbordar de suas fronteiras e contribuir decisivamente para o desenvolvimento da Administração.

Uma terceira causa do aparecimento da Escola de Relações Humanas reside nas modificações ocorridas no equilíbrio das forças sociais envolvidas no processo de produção. Mary Parker Follet, que, por escrever antes mesmo que os estudos de Hawthorne fossem realizados, merece o título de pioneira da Escola de Relações Humanas, afirmava que existiam três métodos de solução dos conflitos industriais: o método da força, o da barganha e o da integração.<sup>6</sup> Segundo o método da força, a administração atingiria seus objetivos em relação aos operários através da força, da ameaça de redução de satisfação de necessidades; segundo o método da barganha, os conflitos seriam resolvidos por meio de uma troca de concessões, baseada em um compromisso entre os empregados e a administração, em que os objetivos e necessidades de ambos seriam apenas parcialmente satisfeitos; segundo o método da integração – que Mary Parker Follet julgava superior aos demais e que depois os representantes da Escola de Relações Humanas advogariam amplamente –, os conflitos seriam resolvidos através da descoberta de uma terceira solução, diferente da apresentada inicialmente pelos empregados e pela administração, uma solução integradora dos interesses de ambas as partes, que não as levaria a reduzir seu grau de satisfação de necessidades para que o conflito fosse resolvido. Mary Parker Follet dizia que era preciso muita imaginação e um estudo aprofundado do problema para chegar a essa solução integradora, e admitia que nem sempre ela era viável.

A discussão desse problema é fascinante; por isso remetemos os interessados aos originais citados no rodapé. O que foi esquecido pelos autores que trataram do assunto, porém, é que a escolha de um dos três métodos não depende, em última análise, da vontade do administrador. Este usará o método que for mais eficiente, que o levar a resolver o conflito e a fazer com que seus subordinados trabalhem segundo seus desejos, mais rapidamente e pelo menor custo. Ora, este ou aquele método será mais eficiente, dependendo da relação de forças entre os grupos em conflito. Em síntese, se o

---

<sup>6</sup> Mary Parker Follet. *Dynamic administrations*, compilado por Henry C. Metacalf e L. Urwick (Nova York, Harper & Brothers, 1940, p. 31). Irving Knickerbocker sugeriria um quarto método, entre a força e a barganha: o paternalismo. Veja Irving Knickerbocker, "Liderança: uma conceituação e algumas implicações". *Revista de Administração de Empresas*, setembro/dezembro de 1961, nº 2, p. 154.

poder da administração for superior ao dos subordinados, o método da força, “adoçado” eventualmente por algumas “pitadas” de paternalismo, será o mais eficiente do ponto de vista do administrador. O subordinado curvar-se-á à vontade do superior diante da ameaça, já que não lhe restará outra alternativa. Mas, se o poder de ambos os grupos se apresentar em posição de relativo equilíbrio, o método da barganha será normalmente usado.

A Escola da Administração Científica, sem haver discutido nesses termos o assunto, pensava na solução dos conflitos principalmente em nível de força. O método da integração só aparece na colocação da Escola Clássica quando ela diz que, através do aumento da produtividade, aumentarão os lucros e os salários. Mas toda a ênfase é dada à autoridade do administrador para planejar pormenorizadamente e controlar cerradamente o trabalho dos subordinados. O objetivo era evitar a solução dos conflitos com a utilização da barganha, por meio dos acordos com empregados organizados em sindicatos, em que a administração teria de fazer concessões. A solução aventada era o emprego do método da força, somado ao da integração unicamente no que diz respeito ao aumento de salários graças ao aumento da produtividade.

Já na época em que Taylor e seus companheiros escreviam, era muito duvidoso que a relação de forças entre a administração e os subordinados fosse tal que permitisse o uso eficiente da força. Os subordinados já haviam atingido, nos Estados Unidos e na Europa, tal grau de sindicalização, e haviam desenvolvido, através principalmente da educação, tal capacidade de defesa pessoal de seus interesses, que o método da barganha já devia ser o mais indicado. Entretanto, se isso é discutível em relação à época em que surgiu a Escola Clássica, não o é em relação ao momento em que apareceu a Escola de Relações Humanas. Nesse momento, o método da barganha já era uma conquista definitiva dos trabalhadores. Não era convincente, porém, aos administradores, ou pelo menos à maioria deles. E surge, então, a Escola de Relações Humanas, que, através do método da integração e de uma série de outras técnicas correlatas, procuraria resolver os conflitos entre a administração e os empregados. Ela nascia, portanto, no momento em que se tornava necessária. Seu objetivo geral era o de reduzir a extensão dos conflitos sociais dentro das organizações, particularmente dentro das empresas. Seu objetivo mais específico, na medida em que ela surgia do trabalho conjunto de funcionários de uma empresa – Western Electric – e de professores de uma escola de Administração de Empresas – Harvard Graduate School of Business Administration –, era o de reduzir o custo, para as empresas, desses conflitos sociais.

Vejam, agora, as principais idéias da Escola de Relações Humanas. Tentaremos resumir ao máximo a exposição, pois muitas de suas teses já

foram por nós apresentadas quando discutimos a Escola Clássica, e seria desnecessário repetir o argumento. Vejamos, portanto, de forma razoavelmente sistemática, apenas o que há de essencial na Escola de Relações Humanas.

Em primeiro lugar, afirma a Escola de Relações Humanas que a empresa é um sistema social. Ela não é um simples sistema econômico, uma pluralidade de indivíduos racionalmente organizados para a produção, como queria a Escola da Administração Científica, mas um sistema social – um conjunto de indivíduos e de relações de interdependência que esses indivíduos mantêm entre si, em função de normas, valores, crenças e objetivos comuns e de uma estrutura tecnológica subjacente.

Dessa primeira afirmação, a Escola de Relações Humanas deduz algumas conseqüências imediatas: em primeiro lugar, o estudo da Administração não é simplesmente um problema de caráter econômico e técnico, não é um capítulo da Economia e da Engenharia, pois tem um caráter social também; em segundo lugar, os princípios estudados pelas ciências sociais com relação aos sistemas sociais em geral aplicam-se igualmente às empresas e a todas as organizações; em terceiro lugar, o indivíduo isolado deixa de ser a principal unidade de estudos por parte da administração, sendo substituído pelo pequeno grupo social. Isso não significa que o indivíduo seja ignorado. Muito pelo contrário. Apenas se compreende que seu comportamento só tem sentido se analisado dentro das normas e padrões do grupo social a que pertença. Cada organização é constituída de uma série de subgrupos, que, com outros sistemas sociais externos à organização que se está administrando, tais como a família, a Igreja, o grupo étnico, a classe social do indivíduo, vão condicionar e explicar seu comportamento. Torna-se, então, importante para os administradores estudar e conhecer os grupos sociais existentes dentro das organizações que administram, a tal ponto que se poderia afirmar que eles constituem a principal unidade de estudos da Administração.

Em segundo lugar, a Escola de Relações Humanas procura distinguir, dentro do sistema social maior que é a organização e, mais particularmente, a empresa industrial (já que em seus primeiros estudos ela se preocupou exclusivamente com as organizações industriais), alguns subsistemas. Distingue ela, em primeiro lugar, dentro da empresa, a “organização técnica”, constituída dos materiais, das máquinas, dos edifícios, dos materiais de escritório organizados para a produção; e, em segundo, a “organização humana”, constituída pelos indivíduos. Esses indivíduos, porém, mantêm relações entre si, e dessas relações emergem padrões de comportamento, normas, valores, sentimentos, de forma a constituírem uma “organização social”. Nessa organização social podemos distinguir uma “organização formal”,

constituída das normas e dos regulamentos expressamente definidos pela empresa, e uma “organização informal”, constituída das relações realmente existentes entre os indivíduos.<sup>7</sup>

Em terceiro lugar, a Escola de Relações Humanas faz a crítica cerrada e definitiva do *homo economicus*. Em seu lugar, sugere um modelo da natureza humana a que poderíamos chamar de “homem social”. Esse homem social é, em primeiro lugar, um ser complexo, cujo comportamento não pode ser reduzido a esquemas simples e mecanicistas. Em segundo lugar, esse homem é ao mesmo tempo condicionado pelos sistemas sociais em que se insere e motivado a agir por necessidades de ordem biológica – a ausência de fome, de sede, de dor, o sono, o sexo etc. –, de ordem psicológica e social – a segurança, o prestígio, o poder, a aprovação, o sentimento de auto-realização etc. Os valores que orientam o comportamento de cada indivíduo são, de um lado, diretamente derivados das necessidades, que constituem a fonte dos valores sociais, e, de outro, transmitidos ao indivíduo pelos sistemas sociais de que participa. Em terceiro lugar, o homem social realmente não existe... Essa expressão “homem social” serve apenas para se opor ao *homo economicus* e para facilitar o raciocínio. Na verdade, o que existem são homens, indivíduos, cada um com sua história pregressa, com sua personalidade, com seus valores e crenças pessoais. Um indivíduo pode ser semelhante aos outros indivíduos do mesmo grupo, mas nunca será igual. Essas semelhanças, adquiridas através do processo de socialização do indivíduo, são de grande importância na compreensão da sua personalidade e de seu comportamento, mas não nos podem levar a esquecer as diferenças individuais que fazem de cada indivíduo um ser único.

Apesar dessa ressalva quanto à individualidade de cada ser humano, é claro que a Escola de Relações Humanas tem no homem social um modelo de natureza humana que lhe permitirá desenvolver suas teorias subseqüentes, um modelo mais completo e realista do que o *homo economicus*, mas sempre um modelo. Em relação a ele existe uma divergência dentro da Escola de Relações Humanas, à qual, pela importância, queremos nos referir, sem todavia nos aprofundamos no problema, que é fascinante. O grupo que iniciou a Escola de Relações Humanas tinha uma atitude para com o homem que poderia ser chamada de otimista ou ingênua. Para eles, o homem seria um ser naturalmente bom. Seu eventual egoísmo, sua preguiça, sua falta de

<sup>7</sup> O resumo dessas duas primeiras afirmações da Escola de Relações Humanas, a conceituação da empresa como um sistema social e a constituição básica desse sistema social, está em F. J. Roethlisberger e William J. Dickson. *Management and the worker*, op. cit., capítulo XXIV.

vontade de cooperar e os próprios conflitos sociais seriam desvios da natureza causados por má comunicação, por uma percepção errônea dos problemas, por uma educação deficiente. Aperfeiçoada essa comunicação e adotadas técnicas eficientes de educação e persuasão, a maioria dos problemas estaria resolvida.

Posteriormente, surgiram outros estudiosos que, incluindo-se na Escola de Relações Humanas, rejeitaram esse otimismo do grupo inicial com relação à natureza humana. Pareceu-lhes, inclusive, que esse otimismo ingênuo seria na realidade uma forma de encobrir, de disfarçar o conflito social. O homem, de fato, não é essencialmente bom ou mau. Ele tem necessidades e objetiva atendê-las. Por outro lado, vive em um mundo em que impera a escassez, em que os meios de satisfazer as necessidades são escassos, insuficientes para atender a todos. No processo de repartição desses meios de satisfação de necessidades, de bens, materiais ou não, o homem procura atender a suas necessidades em detrimento das dos demais. Resulta, portanto, ser egoísta. E o conflito se verifica. Conflito real, que não se pode resolver simplesmente com boas comunicações. Isso não quer dizer que não existam também conflitos fictícios, que possam ser resolvidos usando “técnicas de relações humanas”. Mas muitas vezes o conflito é real, o aumento da satisfação de uns representa a diminuição da satisfação de outros, o método da integração não é viável, o emprego de técnicas de persuasão por um dos grupos seria de efeito duvidoso e a curto prazo, e a única solução legítima é a da barganha, do compromisso, do sistema de concessões mútuas.

Como se vê, temos dentro da Escola de Relações Humanas dois conceitos de natureza humana que estão em conflito e que resultam em ilações práticas às vezes radicalmente opostas. Uns acreditam na bondade essencial do homem. Outros preferem ver o homem, nas condições em que ele tem hoje vivido, como um ser fundamental, mas não essencial, e exclusivamente egoísta. A discussão desses problemas cabe à Filosofia e à Teologia. Uma opção a respeito está mais no campo da crença do que no da ciência. “O homem é o lobo do homem”, de Hobbes, e o pecado original do cristianismo representam uma tomada de posição a respeito. Mas não encerram a questão.

Voltemos às idéias centrais comuns a todos ou à maioria dos participantes da Escola de Relações Humanas. Vejamos, agora, resumidamente, algumas das principais recomendações práticas dessa Escola. Em primeiro lugar, o administrador deve conhecer o mais profundamente possível a organização que administra. A organização informal, particularmente, deverá ser objeto de seu estudo. Ele deverá conhecer os grupos e subgrupos que a constituem; deverá conhecer sua constituição, seus líderes, os valores,

crenças e normas que regem grupos; as necessidades daqueles que participam da organização.

Em segundo lugar, ele deverá obter a cooperação dos subordinados para a consecução dos fins da organização. Isso ele fará através de uma série de métodos. Dará uma atenção especial aos líderes naturais, que procurará identificar com os objetivos da organização. Treinará os mestres em técnicas de liderança, a fim de torná-los verdadeiros líderes e não apenas pessoas investidas de autoridade. Procurará, de todas as formas, atender às necessidades de seus subordinados, dando ênfase à satisfação das necessidades sociais. Nesse sentido: (a) incentivará a participação dos subordinados nas decisões, a fim de torná-los mais senhores de seus destinos, mais seguros, mais responsáveis; (b) simulará o espírito de iniciativa dos subordinados, o desejo espontâneo de cooperação; (c) dará sempre preferência à motivação positiva – prêmios, incentivos – do que à motivação negativa – ameaças, punições; (d) dará maior importância às diferenças salariais relativas entre subordinados de nível aproximadamente igual, diferenças essas que são causadoras de atritos e de baixo moral, do que a sistemas de incentivos monetários; (e) introduzirá modificações tecnológicas e orgânicas, respeitando o mais possível a organização informal, a fim de amenizar o processo de resistência às modificações; (f) organizará um sistema de comunicação aperfeiçoado, não só de cima para baixo, mas também de baixo para cima, a fim de conhecer clara e precisamente o ponto de vista dos subordinados; (g) descentralizará a organização; (h) limitará o processo de divisão do trabalho, a fim de evitar operações excessivamente monótonas, repetitivas, em que o subordinado nada possa criar; (i) introduzirá sistemas de avaliação e promoção que levem em consideração não só o mérito aferido pela administração, mas também a avaliação feita pelos subordinados de si mesmos e de seus companheiros; (j) enfim, o administrador adotará essas e muitas outras medidas, procurando de todas as maneiras incentivar a formação de uma atitude positiva dos subordinados com relação à organização e seus objetivos.

Observe-se que, entre essas medidas, não mencionamos os serviços sociais internos – cooperativas de consumo e de crédito para os funcionários, grêmio, serviços médico e dentário, restaurante, bar etc. Não foi esquecimento. Existe a idéia popular de que essa seria a principal maneira pela qual se aplicam as idéias da Escola de Relações Humanas em uma empresa. Ora, isso é um absurdo. A Escola de Relações Humanas não é contra esses serviços sociais. Muito pelo contrário. Mas esses serviços tanto poderiam ter origem no pensamento dessa escola como em uma atitude paternalista por parte da administração. É excelente que uma organização preste esses serviços a seus

funcionários, mas a simples existência deles está longe de significar que seus administradores tenham uma abordagem de Relações Humanas para os problemas administrativos.

Para concluir este rápido estudo das principais teses da Escola de Relações Humanas, vejamos quais são, segundo essa corrente, as funções da empresa. São duas: produzir um produto lucrativamente e atender às necessidades daqueles que dela participam. Atingindo o primeiro objetivo, a empresa estaria resolvendo seus problemas de equilíbrio externo. O objetivo intermediário mais importante nesse campo é o aumento da produtividade, a redução dos esforços em relação aos resultados, dos custos em relação à produção. Atingindo o segundo objetivo, a empresa estaria resolvendo seus problemas de equilíbrio interno. Esse só existiria na medida em que a administração fosse capaz de criar, dentro da organização, condições para que os indivíduos membros satisfizessem suas necessidades. A Escola de Administração Científica limitava-se ao primeiro objetivo. A Escola de Relações Humanas acrescenta este segundo, observando, porém, que ambos não estão em conflito ou totalmente em contradição, como se poderia pensar. Afirma ela que não é possível atingir plenamente o equilíbrio externo sem o equilíbrio interno, e vice-versa. Se a empresa não for capaz de criar um alto nível de satisfação, ou seja, moral elevado, não conseguirá o aumento da produtividade e, portanto, não atingirá o equilíbrio externo.

A afirmação é discutível, como são discutíveis muitas das outras teses da Escola de Relações Humanas. Dezenas de pesquisas já foram realizadas tentando estabelecer uma relação de causa e efeito entre moral elevado e produtividade. Quanto mais alto fosse o primeiro, mais alta seria a segunda. A maioria das pesquisas confirmou a hipótese, mas um bom número delas não encontrou relação entre as duas variáveis. O tema é dos mais interessantes, mas não poderemos discuti-lo aqui. O importante é observar que a Escola de Relações Humanas, adotando esses dois objetivos para a empresa e fazendo-os interdependentes, é perfeitamente coerente com suas demais idéias, as quais poderiam ser resumidas nos seguintes termos: nada é mais importante em uma organização do que o fator humano. É preciso conhecê-lo, definir os grupos sociais em que se reúne, determinar os valores desse grupo e as necessidades de cada indivíduo, para então motivá-los a cooperar, através da satisfação dessas necessidades. Dessa forma, as relações humanas, as relações entre indivíduos e grupos estarão sendo melhoradas, os possíveis conflitos diminuirão em número e intensidade, e aumentarão o nível de satisfação de cada um dos indivíduos e a produtividade da empresa como um todo.

## Bibliografia

- BARNARD, Chester. *The functions of the executive*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1958.
- BROWN, J. A. C. *The social psychology of industry*. Harmondsworth, Inglaterra: Penguin, 1954.
- FAYOL, Henry. *Administração geral e industrial*. São Paulo: Atlas, 1960.
- FILIPETTI, George. *Industrial management in transition*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, 1949.
- FOLLET, Mary Parker. *Dynamic administration*, compilado por Henry C. Metacalf e L. Urwick. Nova York: Harper & Brothers, 1940.
- HARBISON, Frederick H. e MYERS, Charles A. *Management in the industrial world, and international analysis*. Nova York: McGraw-Hill, 1959.
- KNICKERBOCKER, Irving. "Liderança: uma conceituação e algumas implicações". *Revista de Administração de Empresas*, setembro/dezembro de 1961, nº 2.
- MARCH, James G. e SIMON, Herbert A. *Organizations*. Nova York: John Wiley & Sons, 1958.
- MAYO, Elton. *The social problems of an industrial civilization*. Boston: Harvard University, Graduate School of Business Administration, 1945.
- \_\_\_\_\_. *The human problems of an industrial civilization*. Boston: Harvard University, Graduate School of Business Administration, 1946.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. *Teoria geral da administração: uma introdução*. São Paulo: Pioneira, 1974.
- ROETHLISBERGER, F. J. e DICKSON, William J. *Management and the worker*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1939.
- TAYLOR, F. Winslow. "Shop management". *Scientific management*. Nova York: Harper & Brothers, 1911.
- \_\_\_\_\_. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1960.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Ática, 1974.
- WARNER, W. Lloyd e MARTIN, Norman H. *Industrial man*. Nova York: Harper & Brothers, 1959.
- WHYTE, Jr., William H. *The organization man*. Nova York: Simon and Schuster, 1956.
- WHYTE, William Foote. "Human relations reconsidered". *Industrial man*. Nova York: Harper & Brothers, 1959.