

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.¹ 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.²

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,

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

² 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*.³ A origem dessa distinção está naquela diferença de focalização entre Taylor e Fayol, a qual continuou a verificar-se posteriormente nos estudos de

³ 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.⁴

⁴ 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

