ARTIGOS

REPENSANDO E REDEFININDO A ADMINISTRAÇÃO

Jorge Ferreira da Silva*

1. Introdução; 2. Abordagens tradicionais; 3. Uma nova abordagem; 4. Nova abordagem e abordagens tradicionais; 5. Algumas implicações.

Discussão das diversas abordagens que caracterizam as inúmeras definições de administração. Proposta de nova definição, apresentando algumas implicações decorrentes. Reconceituação de organização(ões) e das funções administrativas.

1. *Introdução*

Embora com menos freqüência do que nas últimas décadas, ainda continuam a ser apresentadas cuidadosas distinções entre a administração como disciplina e área de ação e a administração como ciência, ciência aplicada, técnica, arte e, mesmo, cultura. A tendência mais comum é considerá-la como ciência aplicada, como técnica ou como conjunto de funções ou técnicas.

Classificá-la como técnica ou série de técnicas e até como disciplina técnica,[1] porém, significa tratá-la instrumentalmente, insinuando a possibilidade de neutralidades nesta área ou matéria e incorrendo no erro de supor que as questões, problemas e decisões não-técnicas não têm a ver com a administração.

Uma corrente pequena, mas crescente, já começa a abrir uma trilha diferente e a defini-la como "filosofia em ação"[2] e a encará-la como "(...) mais do que respostas aprendidas, técnicas bem-escolhidas, ou um punhado de expedientes. Não chega a ser uma ciência e jamais deverá se tornar um método inflexível. É mais do que uma arte. É uma filosofia."[3]

Há mesmo quem pense que "(...) se for verdade que os altos executivos dos próximos anos virão a ser testados antes de mais nada por sua capacidade de administrar idéias, eles terão que entender o que significa pensar como filósofos e desenvolver uma habilidade para isso."[4]

Bem perto destas conceituações e observações, aliás, está a afirmação de Confúcio de que administrar é definir.[5]

Não se deve ignorar, contudo, as suas características de "ciência do controle".[6] Realmente, em certo sentido e sob vários aspectos, a "(...) administração é antes de mais nada o exercício do poder por intermédio de um quadro administrativo,

*Professor da FGV e da UFRJ. (Endereço do autor: Praia de Botafogo, 186, sala C - 405 - 22.253 - Rio de Janeiro – RJ.)

[1] Bunge, Mario. *Status* epistemológico de la administración. *Administración de Empresas, 11* (132): 1.145-50, mar. 1981.

[2] Hodgkinson, Christopher. *Proposições para uma filosofia da administração*. São Paulo, Atlas, 1983. p. 21.

[3] Dimock, Marshall E. *Filosofia da administração*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1967. p. 16.

[4] Anshen, Melvin. A administração de idéias. In: *Coleção Harvard de administração*. São Paulo, Nova Cultural, 1987 v. 25, p. 10.

[5] Garcia, R. M. A base de uma administração autodeterminada: O diagnóstico emancipador. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *20* (2): 8, abr./jun. 1980.

[6] Zung, Acacia Zeneida Kuenzer. A teoria da administração educacional: ciência e ideologia. *Cadernos de Pesquisa*, (48): 39-46, fev. 1984.

que atua como elemento mediador entre os que detêm o poder de decisão e a sociedade civil."[7]

Apesar da continuidade da discussão, a natureza da administração ainda não é ponto pacífico. Reduzi-la a uma ciência, arte, técnica ou equivalente é forçá-la a ajustar-se procustianamente a um quadro de referência que não é inteiramente seu e que em grande parte não lhe corresponde. Mas esse procedimento possui longos antecedentes e aparece nas definições mais difundidas.

2. *Abordagens tradicionais*

Tradicionalmente, a administração é definida com base em suas funções, processos e recursos básicos, ou segundo algumas práticas.

Funcionalmente, por exemplo, de acordo com a famosa definição de Fayol, administrar é prever (ou planejar), organizar, comandar (ou dirigir), coordenar e controlar. Alguns autores se restringem a uma só função, afirmando, para certos efeitos, que administrar é tomar decisões,[8] ou que administrar é dirigir.[9]

Numa perspectiva processual, o termo tem sido usado para designar "o processo (ciclo de eventos) em que se engajam todos os membros da organização formal para dirigir e controlar suas próprias atividades"[10] ou para indicar "um tipo de esforço humano cooperativo que possui um alto grau de racionalidade."[11]

Na mesma linha de pensamento, há os que propõem que a administração seja entendida como "o processo social de revelação e realização de um curso de ação estratégica, seja a nível macrossocial, seja a nível organizacional", embora venham a concluir, assumindo em parte uma posição funcional, que "administrar é tomar decisões críticas em relação a possíveis cursos de ação, isto é, decidir entre possibilidades objetivas emergentes".[12]

Mais prosaicamente, algumas definições recorrem aos objetos ou elementos administrados e entendem que administrar é, essencialmente, integrar recursos humanos, materiais e financeiros para alcançar objetivos sociais e organizacionais predefinidos. Neste caso, a administração é conceituada como "a capacidade de obter resultados desejados através da utilização eficaz dos recursos disponíveis na organização", ou seja, os conhecidos cinco *M:* moeda, material, maquinaria, métodos e mão-de-obra.[13] Outros afirmam, simplesmente, que administrar é "conseguir realizar as coisas"[14] ou, então, fazer as coisas através das pessoas.[15]

De certa maneira, resumindo a maioria das definições acima, "A administração pode ser (...)vista como a ciência, técnica e arte de planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar os empreendimentos humanos, segundo objetivos preestabelecidos, para alcançar a unidade e a maior produtividade em face dos recursos materiais e humanos investidos."[16]

[7] Tragtemberg, Maurício. Administração, poder e ideologia. In: Rezende, Antonio Muniz, coord. *Iniciação teórica e prática às ciências da educação*. Petrópolis, Vozes, 1979. p. 165.

[8] Simon, Herbert A. *A capacidade de decisão e liderança*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1963. p. 13.

[9] Boettinger, Henry M. A administração é realmente uma arte? In: *Coleção Harvard de administração*. São Paulo, Nova Cultural, 1986. v. 12, p. 105.

[10] Griffiths, Daniel E. Administrative theory and change in organizations. In: Miles, Matthew B., coord. *Innovation in education*. New York, Teachers College, 1964. p. 427.

[11] Waldo, Dwight. *O estudo da administração pública*. Rio de Janeiro, FGV, 1964. p. 10.

[12] Garcia, R. M. op. cit. p. 8.

[13] Carnegie, Dale et alii. *Administrando através das pessoas*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1978. p. 15-6.

[14] Simon, Herbert A. *Comportamento administrativo: Estudos dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro, FGV, 1979. p. 1.

[15] Garcia, R. M. op. cit. p. 8.

[16] Vieira, Paulo Reis et alii. Administração. In: *Enciclopédia Mirador internacional*. São Paulo, Encyclopedia Britannica do Brasil, 1975. v. 2, p. 112.

Tentativas do mesmo teor não são raras, valendo a pena, pela curiosidade, apresentar somente uma, que sustenta que "(...)podemos expressar a administração como:

Ad = [(Ac + Af) (Cc + Cf] f (Oi, Og)

em que

Ad = administração

Ac = atos conceituais

Af = atos físicos

Cc = clima (ou ambiente) conceptual

Cf = clima (ou ambiente) físico

Oi = objetivos individuais

Og = objetivos grupais (empresariais)

Na medida em que os atos físicos e conceptuais (Ac + Af) da administração (Ad) podem se expressar como um complexo de *P, O, D* e *C*, com proporções variáveis cujo total é a unidade, então

(Ac + Af) = Pe1 P + Pe2 O + Pe3 D + Pe4 C

em que

$$\sum_{i=1}^{4} Pe_i = 1 \text{ e } Pe_i > O$$

logo

$$Ad = [Pe_1P + Pe_2 O + Pe_3 D + Pe_4C) \rightarrow (Cc + Cf)] f (Oi, Og)$$

Pe = um peso (proporção) de *P* (planejamento), *O* (organização), *D*, (direção) *e C* (controle)."[17]

Certos autores preferem adotar uma perspectiva mais prática, associando suas definições ao que fazem concretamente os administradores. Gulick, por exemplo, não obstante conceitue a administração como "(...) o sistema de conhecimentos através do qual o homem pode compreender relações, predizer resultados e influir nas conseqüências de qualquer situação em que os homens se organizam para trabalhar juntos com um propósito comum",[18] é mais conhecido por sua identificação daquilo que faz quem dirige, e que muitos tratam como uma verdadeira definição de administração. Para ele, os dirigentes planejam, organizam, administram pessoal, dirigem, coordenam e orçamentam, isto é, são responsáveis pelo Posdcorb, acrônimo formado pelas iniciais das palavras correspondentes àquelas atividades em inglês, com o *s* representando *staffing* e o *r, reporting*.[19]

Com a mesma orientação, por sinal, existe um grande número de propostas,[20] destacando-se geralmente a de Mintzberg, segundo a qual o trabalho dos administradores pode ser resumido em uma série de papéis interpessoais (chefe ou símbolo da chefia, líder, e contato), informacionais (monitor, disseminador e porta-voz) e decisórios (empreendedor, manipulador ou controlador de conflitos, alocador de recursos e negociador).[21]

As deficiências das definições precedentes não desaparecem quando se recorre a termos como *gerência* e *gestão*, por vezes conceituados em forma distinta da

[17] George, Jr., Claude S. *História do pensamento administrativo*. São Paulo, Cultrix, 1974. p. 246-7.

[18] Apud Kertész, Izabella. Administração educacional: algumas considerações. [Porto Alegre] PUC/RS, 1979, p. 15. (Caderno n. 1, educação.)

[19] Gulick, Luther. Notes on the theory of organization. In: Shafritz, Jay M. & Whitbeck, Philip H., *Classics of organization theory*. Oak Park, Moore, 1978. p. 61-2.

[20] Teixeira, Hélio Janny. Análise das abordagens sobre as funções do administrador. *Revista de Administração de Empresas, 21* (2): 27-38, abr./jun. 1981.

[21] Mintzberg, Henry. *The nature of managerial work*. New York, Harper & Row, 1973, p. 54-99.

administração, mas em geral encarados como sinônimos, inclusive em outros idiomas. Eventualmente, diferencia-se da mesma forma entre *direção* e administração, como fazem alguns em relação às escolas, afirmando que "(...) direção é função do mais alto nível que (...) envolve linha superior e geral de conduta, inclusive capacidade de liderança para escolha de filosofia e política de ação. Administração é instrumento que o diretor pode utilizar pessoalmente, ou encarregar alguém de fazê-lo sob sua responsabilidade".[22]

Esta série de definições, entretanto, não cobre todo o espectro. Há também aplicações claramente metonímicas da palavra administração, como, entre outras: o "conjunto de poderes e obrigações concernentes à execução dos desígnios coletivos (diretrizes)", o "conjunto de serviços públicos existentes em cada nível de governo" e até o *"funcionalismo público* e o *pessoal administrativo"*.[23]

3. *Uma nova abordagem*

As definições anteriores se baseiam no pressuposto de que tais funções, processos, atividades, objetos, recursos e outros elementos ou aspectos sejam uma exclusividade da área normalmente chamada de administrativa. Por outro lado, explícita ou implicitamente, tratam como equivalentes a ação ou atuação dos dirigentes e a administração, negando a existência de administração em circunstâncias em que não exista uma hierarquia. Além do mais, negligenciam ou desconhecem a noção de organização, ignorando, conseqüentemente, que administrar é fundamentalmente criar, consolidar e, mesmo, deliberadamente fazer desaparecer organizações. Noutras palavras, atuar em ou através de organizações, entendendo estas, porém, como veremos mais adiante.

Pensamos, por isso, captar mais perfeitamente o cerne da área, ao dizer que administrar é *obter configurações desejáveis de resultados* e que isto acontece ou se faz *através de organizações*.

Não conservamos na definição a distinção entre política e administração proposta por Wilson.[24] Ao contrário, insinuamos que ela seja superada. Nossa posição é a de que a grande coincidência entre as duas áreas deve ser aproveitada para uma espécie de volta às origens, em que seja pertinente indagar, outra vez, o *que, por que* e *como* fazer. Eliminamos, portanto, ou, pelo menos, esperamos cortar, no mesmo golpe, a velha separação entre os que pensam e decidem e aqueles que executam. O processo não é seqüencial, mas ocorre de forma integrada.

Com isso, é preciso abandonar o comportamento anistórico e voltado para o presente que tem caracterizado a literatura e boa parte da prática da administração, e se torna um requisito a adoção de uma perspectiva histórica, sem que se deixe de acentuar, bem pelo contrário, os componentes futuros da ação, que frisem menos o *feito* (ou o diário) e mais o *por fazer* (ou a agenda). A importância da proposta está na conjugação do trabalho administrativo com a história, num sentido de ação organizada, de esforço coletivo de obtenção de novas configurações de resultados. Não pomos de lado, porém, a definição de Fayol. Com efeito, para obter as configurações desejáveis, saber que as estamos obtendo e estar seguros de que as obti-

[22] Ribeiro, José Querino. *Introdução à administração escolar: alguns pontos de vista*. Salvador, Anpae, 1965. p. 10.
[23] Silva, Benedicto. Fixação do conceito de administração. *Informativo FGV, 12* (10): 5-6, out. 1981. Grifado no original.
[24] Wilson, Woodrow. *O estudo da administração*. Rio de Janeiro, FGV, 1955.

vemos, é necessário prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Assim, a definição não prescinde, mas ultrapassa as definições antecedentes, estabelecendo o necessário vínculo com a idéia de organização.

4. *Nova abordagem e abordagens tradicionais*

A administração envolve, assim, uma integração entre o *que* se faz, o *por que* se faz e o *como* se faz. Devemos, em conseqüência, ignorar a sua limitação convencional às atividades ou funções comuns a todas as organizações e incluir no campo das atividades legitimamente administrativas a discussão dos chamados fins e sua concretização.

A definição também procura deixar claro que não apenas os dirigentes administram. Desse modo, rompe a concentração nos que dirigem, defendendo o entendimento de que a administração se exerce de modo mais perceptível nos níveis de direção, mas não exclusivamente nessa camada.

Esta interpretação importa numa extensão conceitual, fazendo com que se penetre nos planos intra-organizacionais e tendo como implicação necessária que se revejam as definições habituais de organização como a articulação de pessoas e recursos para o alcance de fins ou objetivos predeterminados. Em uma nova conceituação, passamos a ver as *organizações* como lugares sociais em que atores continuamente se reúnem, aceitam expressa ou tacitamente certos propósitos como suficientemente comuns e se articulam entre si e com outros atores para a consecução de resultados de interesse geral e a composição de configurações o mais possível coletivamente desejáveis.

Tal entendimento implica, também, uma revisão e redefinição das funções básicas. O *planejamento,* nesta perspectiva, se transforma na atividade de identificar e diagnosticar configurações existentes ou em formação, levantar configurações possíveis, conceber configurações alternativas, criticar configurações já em existência ou propostas e definir caminhos para a eliminação de configurações indesejáveis e, principalmente, para a viabilização de configurações desejáveis.

O *processo decisório* passa a ser entendido como a escolha entre configurações existentes, e formação ou propostas e como a formulação de políticas que facilitem o alcance da ou das configurações desejáveis, aumentem o número de configurações possíveis e incentivem a concepção e proposição de mais configurações desejáveis e viáveis.

A *execução,* bem como as tarefas requeridas por esta ou nela embutidas, passa a concentrar-se, assim, na transformação das configurações desejáveis e viáveis em configurações reais, incluindo, obviamente, a manutenção das configurações desejáveis já existentes ou em processo de formação.

Finalmente, a *avaliação* passa a se voltar para verificar se os resultados traduzem configurações realmente desejáveis, e a pressionar no sentido da retificação das configurações indesejáveis existentes ou em formação.

A obtenção de configurações desejáveis de resultados como a razão de ser da administração estimula igualmente a visualização da ação administrativa como composta de vários ciclos em movimento simultâneo, mas não compassado, que é preciso articular e desarticular, visando identificar as configurações existentes ou cuja formação esteja em andamento, definir as configurações desejáveis e, principalmente, obter a concretização destas configurações.

Na verdade, o ciclo pode ser mais complexo, conforme o contexto e as características institucionais em que a administração ocorra.

O ciclo completo se inicia com o levantamento e as críticas às configurações existentes ou emergentes, e continua com a formulação de alternativas em relação a essas configurações e as decisões a respeito delas ou entre elas. Tudo isso exige e se baseia em pesquisa, seleção de argumentos e composição do discurso adequado para cada audiência, a fim de alcançar aprovação, assim como absorver críticas e sugestões.

Passa, em seguida, à formulação de políticas específicas e aos desdobramentos decisórios e executivos subseqüentes, a fim de mobilizar apoio e recursos, programar e executar.

Vencidas estas etapas, chega à avaliação, em que é hora de perguntar se a configuração alcançada corresponde à desejada e, se a resposta for positiva, discutir a validade de ter sido desejada e concretizada.

De acordo com a resposta oferecida para a pergunta, o ciclo prossegue com a definição do que deverá ser consolidado, ou seja, institucionalizado, e dá início ao delineamento de uma nova agenda para a concepção e consecução de uma nova configuração.

A propósito, uma pesquisa recente chega a uma conclusão bastante próxima, revelando que os administradores organizam seu trabalho em três grandes estágios, voltando-se, no primeiro, para o desenvolvimento das agendas pessoais de atuação organizacional. No segundo, concentram-se no estabelecimento dos vínculos cooperativos e outras relações necessárias para o cumprimento ou concretização da agenda. E no terceiro, se dedicam a conseguir que a sua equipe e os demais integrantes do esquema de relacionamento implementem a agenda.[25]

A visualização da administração desta maneira leva ao reconhecimento da existência de movimentos simultâneos, porém não necessariamente na mesma direção nem na mesma velocidade, que explicam a presença, lado a lado, do velho e do novo. Dado o fato de que normalmente várias configurações estão em curso e em fases cíclicas distintas, adquirem relevância os problemas de coordenação ou articulação entre os diversos níveis administrativos ou organizacionais e no interior de cada nível.

Fica mais claro, assim, por que administrar é *bem mais do que uma série repetitiva de rotinas,* por mais complexas que sejam, e inclui, para dar alguns exemplos, o jogo de símbolos, a aplicação inteligente de recursos escassos e o emprego de poder para obter as configurações.

Se a configuração desejada é basicamente um conjunto de resultados de transformação, torna-se mais evidente, ainda, o motivo da aproximação ou reaproximação entre a administração e a política.

O substrato desta proposição é evidentemente de natureza estratégica, atendendo à necessidade de trazer ao debate administrativo questões de natureza crítica e iluminando as configurações que devem ser buscadas.

5. *Algumas implicações*

Dessa forma, a teoria administrativa fica na obrigação de acentuar o seu lado ativo e buscar integrar criativamente as diferentes dimensões da ação organizada,

[25] Kotter, John P. *The general managers.* New York, Free Press, 1982.

procurando compreender e facilitar os processos de definição e obtenção de configurações desejáveis de resultados.

Ainda no plano teórico, mas especialmente no da pesquisa, a implicação da nova abordagem é a discussão do componente político das tarefas administrativas e o acautelamento contra a falsa neutralidade, visando à introdução de componentes éticos na reflexão administrativa, assim como à colocação em relevo da duplicidade típica do dia-a-dia da administração, que oscila entre a condução da coletividade (freqüentemente compreendida na temática da liderança) e a resposta às pressões comunitárias (quase sempre presente na problemática da participação).

No plano da prática, isto equivale a valorizar instrumentos tipicamente políticos sem colocar de lado as funções clássicas ou mais recentes das atividades administrativas nem descartar o arsenal técnico a que os administradores estão acostumados.

Summary

There are countless definitions for administration or management. However, there is no consensus on its nature as a science, art or whatever else. This paper discusses many of the approaches that characterize such definitions and submits a new one, trying to avoid the problems of the previous ones. It also reconceptualizes organization (s) and the administrative functions, and presents a few implications of the new approach and definition.

Os Porquês nas Relações Sociais



Com esta obra, o Prof. Dela Coleta, Doutor em Psicologia e psicólogo do ISOP — Instituto Superior de Estudos e Pesquisas Psicossociais, da FGV, fornece um acervo organizado de conhecimentos sobre o processo de atribuição de causalidade, tema palpitante da Psicologia Social atual, de grande interesse para estudiosos no assunto, sobretudo psicólogos de diversas áreas e estudantes de pós-graduação em psicologia.
Compreende 10 abordagens teóricas da atribuição de casualidade. Um livro para facilitar e incrementar os estudos e pesquisas nesta área no meio brasileiro.

Atribuição de Causalidade, teoria e pesquisa
José Augusto Dela Coleta
154 p.

Nas Livrarias da FGV
Rio — Praia de Botafogo 188
São Paulo — Nove de Julho 2029
Brasília — CLS 104, bloco A, loja 37

ou pelo Reembolso Postal
À FGV/Editora
Caixa Postal 9052
20.000 — Rio de Janeiro — RJ