

Da teoria clássica à administração moderna: os 14 princípios gerais de Fayol comparados à administração pública brasileira

Rayanne Cristina Oliveira da Silva Araújo¹
Theophilo Alves de Souza Filho²

Resumo: Considerando que as vertentes de gestão pública e privada convergem na medida em que necessitam de planejamento, organização, direção e controle, esta pesquisa busca analisar os princípios da administração de Fayol comparados à Administração Pública brasileira, por meio dos seguintes objetivos específicos: revisar os princípios da administração descritos por Fayol; conhecer as principais características e princípios constitucionais da Administração Pública brasileira; e verificar as convergências e divergências entre os princípios da administração de Fayol com as características e princípios da Administração Pública brasileira. Trata-se de pesquisa bibliográfica, exploratória e com abordagem qualitativa, utilizando a técnica da análise de conteúdo para alcance dos resultados por meio da leitura e interpretação da literatura consultada. Como resultados, constatou-se divergência do princípio da iniciativa às características da Gestão Pública levantadas e verificou-se convergência dos princípios disciplina, ordem, unidade de comando, autoridade e responsabilidade, unidade de direção, subordinação de interesses individuais aos interesses gerais, centralização, hierarquia, equidade e estabilidade do pessoal. Não foram encontrados vieses de comparação entre divisão do trabalho, remuneração do pessoal e união do pessoal e destaca-se que os princípios da Moralidade, Publicidade e Eficiência, tão relevantes no cenário da Administração Pública Moderna, não são análogos a nenhum dos Princípios Gerais de Fayol.

Palavras-chave: Administração Pública. Fayol. Princípios.

Classificação J.E.L: H10, H83

From classic theory to modern administration: the 14 general principles of Fayol compared to the Brazilian public administration

Abstract: Considering that the aspects of public and private management converge to the extent that they require planning, organization, direction and control, this research seeks to analyze the principles of Fayol administration compared to the Brazilian Public Administration, through the following specific objectives: reviewing the principles of administration described by Fayol; to know the main characteristics and constitutional principles of the Brazilian Public Administration; and to verify the convergences and divergences between the principles of the administration of Fayol with the characteristics and principles of the Brazilian Public Administration. It is a bibliographical research, exploratory and with qualitative approach, using a technique of content analysis for the scope of the results through reading and interpretation of the literature consulted. As a result, it was noted the divergence of the principle of initiative for the characteristics of Public Management raised and there was convergence of principles discipline, order, unity of command, authority and responsibility, unity of direction, subordination of Interests to general interests, hierarchy, equity and stability of staff. No comparison biases were found between division of labor, the remuneration of personnel and the union

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração - PPGA/UNIR. Graduada em Administração pela Fundação Universidade Federal de Rondônia - UNIR. E-mail: raycrisaraujo@gmail.com

² Professor Titular do Centro de Ciências Sociais Aplicadas - NUCSA da Universidade Federal de Rondônia - UNIR; Doutor em Ciências Sócioambiental pela Universidade Federal do Pará - UFPA. E-mail: theophilo@unir.br

of personnel, and it should be noted that the principles of Morality, Publicity and Efficiency, so relevant in the Modern Public Administration scenario, are not analogous to any of the general principles of Fayol.

Key-words: Public administration. Fayol. Principles.

J.E.L. Code: H10, H83

1. INTRODUÇÃO

Considerando a distinção prática que prepondera entre Administração Pública e Administração Privada, recorre-se à definição de Fayol para a Administração: “governar ou gerenciar negócio público ou privado. Isto significa procurar fazer o melhor uso possível dos recursos disponíveis para atingir os objetivos da organização” (FAYOL, 1908 *apud* WREN *et al.*, 2002).

Neste sentido genérico, as gestões pública e privada convergem na medida que necessitam de planejamento, organização, direção e controle das ações. Deste modo, o objetivo geral desta pesquisa é analisar os Princípios da Administração de Fayol comparados à Administração Pública brasileira, por meio dos seguintes objetivos específicos: i) revisar os Princípios da Administração descritos por Fayol; ii) conhecer as principais características e princípios constitucionais da Administração Pública brasileira; e iii) verificar as convergências e divergências dos Princípios da Administração de Fayol às características e princípios da Administração Pública brasileira.

A presente pesquisa caracteriza-se como bibliográfica por, conforme Prodanov e Freitas (2013), embasar-se em material já publicado, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com uma amostra de materiais já escritos sobre o assunto da pesquisa.

Oliveira (2007) afirma que é uma modalidade diferenciadora por ser um tipo de “estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica”. Argumenta que a principal finalidade da pesquisa bibliográfica é proporcionar aos pesquisadores o contato direto com obras, artigos ou documentos que tratem do tema em estudo: “o mais importante para quem faz opção pela pesquisa bibliográfica é ter a certeza de que as fontes a serem pesquisadas já são reconhecidamente do domínio científico” (OLIVEIRA, 2007).

É utilizada a técnica da análise de conteúdo por meio da leitura e interpretação da literatura consultada para desenvolvimento dos resultados do estudo que, segundo Rocha e Deusará (2005), visa alcançar uma pretensa significação, um sentido estável, conferido pelo locutor no próprio ato de produção do texto.

A amostra pesquisada constitui-se principalmente de livros e publicações científicas disponíveis na Plataforma de Periódicos Capes.

Este trabalho não visa desconstruir as especificidades claras da Administração Pública, como obtenção de recursos, público-alvo, os tipos de controle, formas e limites para a tomada de decisões e ainda o ordenamento jurídico próprio, mas intenciona destacar uma visão conjunta de raciocínios que provém da Administração Clássica aos fundamentos e práticas da Administração Pública moderna.

2 TEORIA CLÁSSICA DA ADMINISTRAÇÃO

A Teoria Clássica da Administração foi desenvolvida pelo engenheiro francês Henri Fayol e procurava, essencialmente, aumentar a eficiência das empresas através da sua organização e da aplicação de princípios gerais da Administração com bases científicas, enfatizando a estrutura formal da organização e a adoção de funções administrativas do trabalho (ARAÚJO *et al.*, 2014).

Matos e Pires (2006) afirmam que a abordagem da Teoria Clássica de Fayol fundamenta-se na aplicação de métodos da ciência positiva, racional e metódica aos problemas administrativos, a fim de alcançar a máxima produtividade. Essa teoria provocou uma verdadeira revolução no pensamento administrativo e no mundo industrial.

A obra de Fayol permanece como uma contribuição inicial, cuja análise nunca poderá ser desprezada, apesar de ser ainda pouco estudado. O caráter disperso da produção de Fayol, a falta de uma publicação sistemática de seus textos e o desaparecimento dos arquivos do Centro de Estudos Administrativos – CEA são fatores que contribuem para dificultar uma investigação mais aprofundada de sua contribuição científica à ciência da Administração (SOUZA e AGUIAR, 2011).

De acordo com WREN *et al.* (2002), em seu discurso de 16 de junho de 1908, realizado na região de Saint-Étienne, em uma audiência formada por colegas da indústria mineral francesa, Fayol apresentou seus Princípios Gerais de Administração, e a teoria inédita, datilografada em francês, circulou apenas entre os membros do restrito grupo de novos fayolistas, tendo sido publicado somente em 2003, por Jean-Louis Peaucelle (SOUZA e AGUIAR, 2011).

Segundo Souza e Aguiar (2011), vários teóricos da Administração defendem que, pelo menos até a década de 1930, os administradores enfrentavam um ambiente essencialmente mecanicista, longe de conhecer ou praticar os princípios organicistas que só vieram a serem adotados muitos anos depois. Além disso, no que tange ao planejamento dos negócios, nessa época ainda vigoravam procedimentos e práticas características dos estágios iniciais da evolução dessas atividades, exercidas por administradores que não possuíam visão estratégica apurada, atuavam predominantemente de forma apenas reativa e nem mesmo chegavam ao estágio em que o planejamento se fazia por extrapolação do passado.

No referido discurso de 1908, conforme Souza e Aguiar (2011), Fayol deixa claro que o sucesso ou o fracasso de uma organização depende dos homens que a dirigem. Esses devem possuir conhecimentos de Administração e não somente competência técnica:

Antecipar, decidir e agir. Conheça os homens e saiba utilizá-los. Alguém pode ser um grande estudioso, conhecer a fundo mineração e metalurgia e não conhecer nada sobre estas coisas. Em uma organização industrial, os homens que atingem o topo são caracterizados muito mais por suas qualidades administrativas do que por seus conhecimentos científicos ou técnicos (FAYOL, 1908 *apud* WREN *et al.*, 2002).

Fayol seria, portanto, um defensor da possibilidade e da necessidade do ensino de Administração não somente para os profissionais envolvidos na gerência de negócios, já que, no seu entendimento “a capacidade administrativa pode e deve adquirir-se, assim como a

capacidade técnica, primeiramente na escola e depois na oficina” (FAYOL, 1908 *apud* Wren *et al.*, 2002).

Fayol apresenta, então, o que são denominados Princípios da Administração, em um elenco de dez itens que formam a base dos 14 princípios conhecidos atualmente, os quais são analisados muitas vezes superficialmente pelos autores que discorrem sobre Fayol (SOUZA e AGUIAR, 2011).

2.1 Biografia de Fayol

Jules Henri Fayol (1841-1925) foi um engenheiro, gestor e pesquisador francês. Nasceu em Istambul, Turquia, no dia 29 de julho de 1841. Seu pai, André Fayol, era francês e tinha como profissão contramestre em metalurgia, casou-se com Adélaide Saulé e teve três filhos (BIOGRAFIA, 2015).

Aos 19 anos, Henri formou-se em engenharia em St. Etienne e foi contratado pela Commentry-Fourchambault-Decazeville, uma empresa de minas, metalúrgica e carbonífera. Aos 25 anos tornou-se Gerente de Minas e aos 47 anos tornou-se Diretor Geral da empresa, que estava à beira da falência. Fayol fez um novo planejamento, colocou em prática novos processos administrativos, com uma visão diferente a dos americanos Taylor e Ford, dando importância às necessidades de cada estrutura da organização (SANTOS *et al.*, 2009).

Em 1916, Henri Fayol publicou “*Administration Industrielle et Générale*” um dos marcos da história do pensamento administrativo. Na obra, o autor diz que a administração é uma atividade comum a todos os empreendimentos humanos e que, para o gestor atingir seus objetivos deve seguir cinco funções básicas: previsão, organização, comando, coordenação e controle (BIOGRAFIA, 2015).

Jules Henri Fayol foi um dos principais contribuintes para o desenvolvimento do conhecimento administrativo moderno. Uma de suas contribuições diz respeito à gestão administrativa – ou processo administrativo, onde pela primeira vez se falou em administração como disciplina e profissão, que podia ser ensinada por meio de uma Teoria Geral da Administração (BIOGRAFIA, 2015).

Influenciou um grande número de autores sobre técnicas gerenciais. Demonstrou que gerenciamento eficaz não é só melhorar a produção dos trabalhadores, é acima de tudo o estudo mais aprofundado das pessoas no comando da organização e do treinamento administrativo dessas pessoas (SANTOS *et al.*, 2009).

Em seus últimos anos de vida dedicou-se a divulgar os Princípios de Administração e fundou o Centro de Estudos Administrativos, onde reunia pessoas interessadas em administração, com o propósito de deixar sua contribuição para a criação e divulgação das teorias administrativas. Jules Henri Fayol faleceu em Paris, França, no dia 19 de novembro de 1925 (eBIOGRAFIA, 2015).

3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO SEGUNDO FAYOL

De uma forma sistematizada, a teoria de Fayol pressupõe a organização como um corpo em que as atividades se encaixam em seis unidades estruturais com funções específicas (FAYOL, 1989):

- Técnicas - relacionadas com a produção de bens ou de serviços da empresa;
- Comerciais - relacionadas com a compra, venda e permutação/troca;
- Financeiras - relacionadas com a procura e gerência de capitais;
- Segurança - relacionadas com a proteção e preservação dos bens e das pessoas;
- Contabilidade - relacionadas com os inventários, registros, balanços, custos e estatísticas; e
- Administrativas - engloba as funções do administrador: organizar, planejar, coordenar, dirigir e controlar. Esta sistematização estruturalista do processo administrativo serviu de base para a administração moderna (ARAÚJO *et al.*, 2014).

A par dos elementos supracitados que contemplam o processo administrativo, Fayol propôs os 14 princípios gerais da administração que são aplicados a todas as situações com que o administrador se depara: i) divisão do trabalho; ii) autoridade e responsabilidade; iii) disciplina; iv) unidade de comando; v) unidade de direção; vi) subordinação de interesses individuais aos interesses gerais; vii) remuneração do pessoal; viii) centralização; ix) hierarquia; x) ordem; xi) equidade; xii) estabilidade do pessoal; xiii) iniciativa; xiv) união do pessoal (FAYOL, 1989).

Os 14 princípios gerais da administração seguem consolidados no QUADRO 1:

QUADRO 1 - Os 14 princípios gerais da administração.

(Continua)

PRINCÍPIOS	CARACTERIZAÇÃO
Divisão do trabalho	Este princípio propõe que o trabalho pode ser executado de forma mais eficiente e produtiva se for dividido em elementos menores e atribuindo elementos específicos para trabalhadores específicos. Assim, o pensamento dominante na criação de empregos é a especialização – cada funcionário realizando uma tarefa específica, em oposição à generalização – cada funcionário realizando múltiplas tarefas.
Autoridade e responsabilidade	Os gerentes precisam de autoridade formal e/ou informal para desempenhar suas responsabilidades gerenciais. Exige-se que a autoridade, proporcionalmente à responsabilidade, defina ordens para que as tarefas sejam cumpridas. Paralelamente, a organização deve implementar salvaguardas contra o abuso de poder dos gestores.
Disciplina	Este princípio sugere que, junto com os bons supervisores, em todos os níveis, as organizações requerem um conjunto de regras e procedimentos claramente definidos, visando obter boa disciplina e obediência dos funcionários.
Unidade de comando	Para qualquer ação, um funcionário deve receber ordens de uma única autoridade, não havendo dualidade de comando, o que seria prejudicial, pois confunde o funcionário e desestabiliza as funções de poder.
Unidade de direção	Este princípio propõe que deve haver apenas um plano e um chefe para cada grupo de atividades com o mesmo objetivo. É diferente da unidade de comando, onde os funcionários devem se reportar a apenas um chefe. Na unidade de direção, as forças e os esforços são coordenados em prol de um objetivo comum.

QUADRO 1 - Os 14 princípios gerais da administração.

(Conclusão)

PRINCÍPIOS	CARACTERIZAÇÃO
Subordinação dos interesses individuais aos interesses gerais	Os objetivos da organização devem prevalecer sobre os interesses de indivíduos ou de grupos. Fundamentalmente, este princípio propõe que os funcionários devem sacrificar seus interesses para o bem da organização. Assim, uma organização deve empregar apenas indivíduos que estejam totalmente comprometidos com seus objetivos.
Remuneração do pessoal	A remuneração pelo trabalho realizado deve ser razoável tanto para o funcionário quanto para a organização e equitativa, encorajando e recompensando o esforço útil.
Centralização	Este pressuposto sugere que deve haver uma força que direcione as informações, ainda que através de seus intermediários. Considerando que a centralização ou descentralização excessiva leva à ineficiência organizacional, as organizações devem atingir um equilíbrio entre estes vieses.
Hierarquia	Sugere que a comunicação nas organizações deve ser basicamente vertical, que uma autoridade única e ininterrupta de autoridade deve se estender do nível mais alto até a posição mais baixa na organização e que só deve haver uma comunicação horizontal quando a necessidade surgir e a permissão dos superiores for obtida. Fundamentalmente, o princípio visa facilitar os controles organizacionais formais.
Ordem	Uma interpretação deste princípio é que nas organizações deve haver um lugar para tudo. Outra interpretação é que os funcionários devem ser designados para os trabalhos mais adequados para eles. Basicamente, o princípio fornece uma forma de organização formal.
Equidade	Significa todos devem ser tratados com justiça e igualdade, o que levará a satisfação dos funcionários e a um serviço dedicado e leal.
Estabilidade do pessoal	Treinar novos funcionários leva tempo e é caro. Por conseguinte, uma elevada taxa de rotatividade dos trabalhadores seria ineficaz e deveria ser evitada. Por isso, uma vez aprendida a função, deve-se estimular a lealdade e permitir que o funcionário demonstre o seu melhor desempenho na função.
Iniciativa	Organizações exigem gestores que possuem a capacidade de conceber novas ideias e implementá-las. Os funcionários, por sua vez, devem ser incentivados a demonstrar iniciativa em resolver problemas. Porém, é preciso ter certo equilíbrio para que a iniciativa não desconfigure a ordem e a hierarquia.
União do pessoal	Provavelmente o princípio mais importante vez que sem união e harmonia, qualquer organização irá se deteriorar. A manutenção do moral elevado e da unidade entre os empregados é imperativo.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos estudos de Rodrigues (2001).

Vários autores afirmam que os princípios de Henri Fayol são aplicáveis na administração das organizações modernas, salvaguardando o fato de que cada princípio não deverá ser tratado de forma rígida ou absoluta. Desta forma, o nome de Henri Fayol está associado a um status de gestão contemporânea (ARAÚJO *et al.*, 2014).

4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A Administração é uma ciência que admite diversas teorias que buscam compreendê-la e estudá-la, não apenas para a sua aplicação, como também para propor melhorias de processos, métodos, técnicas e organizações. As principais atividades da administração são voltadas para o planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar as ações necessárias ao desenvolvimento de tarefas com fins específicos em uma organização (SOUZA *et al.*, 2016).

Dentro deste contexto, consoante Paludo (2013), a Administração Pública possui vários conceitos para a sua definição, podendo ser descrita como todo o aparato, físico e recursos, órgãos e agentes, serviços e atividades disponíveis aos governos e voltado para o bem da coletividade. O autor afirma ainda que a Administração Pública brasileira possui as seguintes características:

- É executora: Direta ou indiretamente, centralizada ou descentralizada, executa as atividades desejadas pelo Estado, tendo em vista o bem-estar da coletividade. A atividade da Administração Pública é de execução, vez que presta serviços públicos e pratica atos administrativos através de seus órgãos e agentes. Ela não pratica atos políticos nem atos de governo.
- É instrumental: Não é um fim em si mesma, mas um instrumento do Estado para a promoção do desenvolvimento do país e do bem comum da sociedade. É o meio de que se valem o Estado e o Governo para realização de seus fins.
- É hierarquizada: A estrutura da Administração Pública obedece a uma hierarquia, em que há subordinação dos órgãos inferiores aos superiores. Os agentes lotados nos órgãos inferiores (ainda que chefes hierárquicos) também obedecem às instruções das autoridades que comandam os órgãos superiores.
- Possui competência limitada: Só possui poder para decidir e comandar a área de sua competência (competência específica). A competência, por sua vez, é estabelecida por lei e fixa os limites da atuação administrativa, de seus órgãos e agentes.
- Tem responsabilidade técnica: Ao prestar serviços públicos e praticar atos administrativos, a Administração Pública obedece a normas jurídicas e técnicas. O desvio dessas normas invalidará o ato praticado e responsabilizará o agente que o praticou. Os agentes públicos são responsáveis pelos atos que praticam, e estão sujeitos à prestação de contas perante à própria Administração, aos órgãos de controle e à sociedade.
- Tem apenas poder administrativo: A Administração não tem poder político, mas apenas administrativo: suas decisões se restringem a assuntos técnicos, financeiros e jurídicos, e todas as atividades administrativas submetem-se aos princípios e normas vigentes no ordenamento jurídico.
- É dependente: A função administrativa consiste em implementar as decisões tomadas pelo Governo, pelo Legislativo ou pelo Judiciário (quando submetidas a sua apreciação). A Administração Pública, portanto, é uma atividade dependente e vinculada às decisões/opções do Governo, dos poderes e dos demais órgãos que detêm competência legal para fiscalização e controle de sua atuação.

- É neutra: Deve tratar a todos igualmente. Como parte da estrutura do Estado, perseguindo o bem comum da coletividade, não lhe é permitido afastar-se desse fim pretendido pelo Estado e expresso pelas normas e princípios vigentes. Não pode, pois, a Administração favorecer/discriminar pessoas, políticos, determinada categoria ou região, em detrimento dos demais, sob pena de desvio de finalidade e ofensa ao ordenamento jurídico vigente.

4.1 Princípios da Administração Pública Brasileira

A Constituição Federal apresenta em seu art. 37 que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Tais princípios são inter-relacionados e não é possível interpretá-los isoladamente, pois formam um sistema harmonioso e coerente que trata das relações da Administração Pública com os administrados e a sociedade (SOUZA *et al.*, 2016).

Os 5 princípios constitucionais da Administração Pública seguem consolidados no QUADRO 2:

QUADRO 2 - Os 5 princípios constitucionais da Administração Pública.

PRINCÍPIOS	CARACTERIZAÇÃO
Legalidade	O princípio da legalidade, que é uma das principais garantias de direitos individuais, remete ao fato de que a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei permite, ou seja, só pode ser exercido em conformidade com o que é apontado na lei. No mais, fica claro que a legalidade é um dos requisitos necessários a Administração Pública, que gera segurança jurídica aos cidadãos e limita o poder dos agentes da Administração Pública.
Impessoalidade	Um princípio ainda conturbado na doutrina, mas, a maioria, dos doutrinadores, relaciona este princípio com a finalidade, ou seja, impõe ao administrador público que só pratique os atos em seu fim legal. Para a garantia deste princípio o texto constitucional completa que para a entrada em cargo público é necessária a aprovação em concurso público.
Moralidade	Tendo por base a “boa administração”, este princípio relaciona-se com as decisões legais tomadas pelo agente de administração acompanhado também pela honestidade. Fica evidente a importância da moralidade na Administração Pública. Um agente administrativo ético, que usa da moral e da honestidade, consegue realizar uma boa administração, discernir a licitude e ilicitude de alguns atos, além do justo e injusto de determinadas ações.
Publicidade	Para que os atos sejam conhecidos externamente, ou seja, na sociedade, é necessário que eles sejam publicados e divulgados, e assim possam iniciar a ter seus efeitos, auferindo eficácia ao termo exposto. Portanto, é necessário que os atos e decisões tomados sejam devidamente publicados para o conhecimento de todos. O sigilo só é permitido em casos de segurança nacional.
Eficiência	Este princípio zela pela “boa administração”, aquela que consiga atender aos anseios na sociedade e de modo legal, atinja resultados positivos e satisfatórios. A eficiência é uma característica que faz com que o agente público consiga atingir resultados satisfatórios, garantindo à sociedade uma real efetivação dos propósitos necessários, como saúde, qualidade de vida, educação, etc.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos estudos de Freire (2011).

4.2 O Servidor Público

Partindo do padrão desejável de trabalhador, Ribeiro e Mancebo (2013) configuram o perfil do servidor público, buscando fazer um confronto entre as diferentes características do trabalho nas organizações públicas e privadas.

Apesar de todo um discurso em prol da flexibilidade, da versatilidade e de que o trabalhador ideal é o empreendedor, e mesmo considerando que as organizações estatais constituídas por modelos predominantemente burocráticos não propiciam espaços para práticas laborais flexíveis, tampouco para possibilidades de criação e inovação de um trabalhador diante das amarras da legislação, o trabalho no setor público continua atraente para um significativo número de trabalhadores empenhados em alcançar um vínculo empregatício estável no serviço público, futuro profissional relativamente planejado e previsível e ética no trabalho (RIBEIRO e MANCEBO, 2013).

Ferreira e Pereira (2012) conceituam a estabilidade como garantia constitucional concedida ao servidor público, que visa impedir seu desligamento da Administração Pública de forma arbitrária. A Constituição Federal de 1988 disciplina o tema em seu artigo 41, nos seguintes termos:

Art. 41, caput. São estáveis após (3) três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público (BRASIL, 1988).

A garantia da estabilidade é tratada em nível constitucional desde a Constituição de 1938. A estabilidade não é simplesmente uma garantia do servidor público, visa também assegurar a continuidade de prestação do serviço público, e também melhorar sua qualidade, gerando tranquilidade e maior experiência no desempenho das funções públicas (FERREIRA e PEREIRA, 2012).

Segundo Cardoso Júnior e Nogueira (2014), os servidores vêm sendo selecionados a partir de critérios meritocráticos por meio de concursos públicos, e mais para atividades fim, que exigem nível superior de escolarização, do que para atividades-meio, indicando a possibilidade de maiores impactos sobre a produtividade agregada do setor público. Tem assumido a forma de vinculação estatutária, em detrimento do padrão celetista ou de várias formas de contratação precárias, o que os coloca sob direitos e deveres comuns e estáveis, podendo com isso gerar mais coesão e homogeneidade no interior da categoria, aspecto considerado essencial para um desempenho satisfatório do Estado a longo prazo.

4 CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS DOS PRINCÍPIOS GERAIS DE FAYOL ÀS CARACTERÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Considerando o aporte teórico levantado, pretende-se neste tópico explicitar as convergências e divergências dos Princípios Gerais de Fayol às características da Administração Pública brasileira.

Partindo dos princípios disciplina e ordem, para os quais as organizações devem requer um conjunto de regras e procedimentos claramente definidos, devendo haver um lugar para tudo e tudo deve estar em seu lugar, visando obter boa disciplina e obediência dos funcionários, verifica-se convergência ao princípio da legalidade, no qual as competências da Administração Pública são estabelecidas por lei, normas jurídicas e técnicas que fixam os limites da atuação administrativa, de seus órgãos e agentes.

Para o princípio unidade de comando, no qual, para qualquer ação, um funcionário deve receber ordens de uma única autoridade, não havendo dualidade de comando, identifica-se a característica da Administração Pública de atividade vinculada às decisões e opções do Governo, dos poderes e órgãos de fiscalização e controle.

Sobre unidade de direção, que propõe que deve haver apenas um plano e um chefe para cada grupo de atividades com o mesmo objetivo, é consenso que o objetivo da Administração Pública é a promoção do desenvolvimento do país e do bem comum da sociedade (coletividade), o que gera um viés de convergência também com a subordinação de interesses individuais aos interesses gerais, onde os objetivos da organização devem prevalecer sobre os interesses de indivíduos ou de grupos.

Sobre centralização, hierarquia, autoridade e responsabilidade há confluência com a característica de obedecer a uma hierarquia, havendo subordinação dos órgãos inferiores aos superiores, ainda que chefes hierárquicos. Estes pressupostos sugerem que deve haver uma força que direcione as informações, que a comunicação nas organizações deve ser basicamente vertical, que uma autoridade única e ininterrupta de autoridade deve se estender do nível mais alto até a posição mais baixa na organização e que a autoridade, proporcionalmente à responsabilidade, deve definir as ordens para que as tarefas sejam cumpridas.

A respeito de equidade, que significa que todos carecem ser tratados com justiça e igualdade, destaca-se o princípio da impessoalidade, no qual todos devem ser tratados igualmente, ou seja, não se pode atuar em benefício a determinadas pessoas, e sim em prol do o interesse público.

Para o princípio de iniciativa, para o qual os funcionários devem ser incentivados a demonstrar iniciativa em resolver problemas, não há convergência com princípios constitucionais, porém a literatura indica que a Administração Pública não propicia espaços para práticas laborais flexíveis, tampouco para possibilidades de criação e inovação, embora ainda seja atraente para trabalhadores que intencionam alcançar um vínculo empregatício estável.

Em se tratando de estabilidade, cujo princípio trata que se deve estimular a lealdade e permitir que o funcionário demonstre o seu melhor desempenho na função, na Administração Pública, a garantia da estabilidade é tratada em nível constitucional, não sendo simplesmente uma garantia do servidor público, mas visando também assegurar a continuidade de prestação do serviço público e melhorar a qualidade do desempenho das funções públicas.

Relativamente a remuneração do pessoal, divisão de trabalho e união do pessoal, não há aportes que contemplem tais princípios. As convergências e divergências seguem consolidadas no QUADRO 3:

QUADRO 3 - Convergências e divergências dos Princípios Gerais de Fayol às características da Administração Pública brasileira

Princípios da Administração (FAYOL, 1989)	Características e princípios da Administração Pública (PALUDO, 2013; FREIRE, 2011; RIBEIRO e MANCENO, 2013)
Disciplina	Suas competências são estabelecidas por lei, normas jurídicas e técnicas que fixam os limites da atuação administrativa, de seus órgãos e agentes (princípio da legalidade).
Ordem	
Unidade de comando	Trata-se de uma atividade vinculada às decisões/opções do Governo, dos poderes e órgãos de fiscalização e controle.
Unidade de direção	Visa à promoção do desenvolvimento do país e do bem comum da sociedade.
Subordinação de interesses individuais aos interesses gerais	Direciona-se ao bem-estar da coletividade.
Centralização	Obedece a uma hierarquia, em que há subordinação dos órgãos inferiores aos superiores, ainda que chefes hierárquicos.
Autoridade e responsabilidade	
Hierarquia	
Equidade	Deve tratar a todos igualmente (princípio da impessoalidade)
Iniciativa	Não propicia espaços para práticas laborais flexíveis, tampouco para possibilidades de criação e inovação.
Estabilidade do pessoal	Vínculo empregatício estável garantido constitucionalmente.
Remuneração do pessoal	Não há aportes que contemplem tais princípios.
Divisão do trabalho	
União do pessoal	

Fonte: Elaborado pelos autores.

É importante destacar que os princípios da Moralidade, Publicidade e Eficiência, tão relevantes no cenário da Administração Pública Moderna, não são análogos a nenhum dos Princípios Gerais de Fayol. Supõe-se que princípios morais e éticos seriam tão arraigados na cultura à época de Fayol, sendo desnecessária sua inserção no rol dos 14 Princípios.

Já sobre publicidade, não há vantagem aparente em divulgar os atos praticados pelas empresas, ao contrário da obrigação a qual se incumbe a Gestão Pública. E por fim, supõe-se que a eficiência não foi abrangida por Fayol por ser alcançada a partir da correta utilização dos recursos e execução dos processos descritos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar os princípios da administração de Fayol comparados à Administração Pública brasileira, onde foram revisados os princípios da administração descritos por Fayol, consolidadas as principais características e princípios da Administração Pública e verificadas as convergências e divergências entre os princípios da administração de Fayol com as características e princípios da Administração Pública brasileira.

Este trabalho não visou desconstruir as especificidades claras da Administração Pública, como obtenção de recursos, público-alvo, os tipos de controle, formas e limites para a tomada de decisões e ainda o ordenamento jurídico próprio, mas intencionou destacar uma visão conjunta de raciocínios que provém da Administração Clássica aos fundamentos e práticas da Administração Pública moderna.

Como resultados, constatou-se divergência do princípio iniciativa às características da Gestão Pública levantadas e verificou-se convergência dos princípios disciplina, ordem, unidade de comando, autoridade e responsabilidade, unidade de direção, subordinação de interesses individuais aos interesses gerais, centralização, hierarquia, equidade e estabilidade do pessoal. Não foram encontrados vieses de comparação entre divisão do trabalho, remuneração do pessoal e união do pessoal e destaca-se que os princípios da moralidade, publicidade e eficiência, tão relevantes no cenário da Administração Pública moderna, não são análogos a nenhum dos princípios gerais de Fayol.

Deste modo, a Administração Pública, enquanto vertente específica da ciência da Administração e tão distinta em sua prática, se assemelha às organizações privadas na medida em que necessitam também da aplicação dos processos administrativos planejamento, organização, direção e controle.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, D. R.; SAMPAIO, F. M. C.; CASTRO, M. C.; PINHEIRO, S. A. V.; MACEDO, A. P. Teste no tempo: da teoria clássica da administração à organização atual do trabalho de Enfermagem. **Revista de enfermagem referência**, v. 4, n. 2, p. 111-120, 2014. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/30404>>. Acesso em 16 dez. 2016.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 14 dez. 2016.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; NOGUEIRA, R. P. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 3, p. 237-260, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/00251740210441108>>. Acesso em 22 dez. 2016.

eBIOGRAFIA. **Biografia de Jules Henri Fayol**. Biografia, 2015. Disponível em: <https://www.ebiografia.com/jules_henri_fayol/>. Acesso em 15 dez. 2016.

FAYOL, H. **Administração industrial e geral: Previsão, organização, comando, coordenação, controle**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

FERREIRA, D. O. F.; PEREIRA, L. M. **Servidor Público – Estabilidade**. AMOG, 2012. Disponível em: <<http://www.amog.org.br/amogarquivos/TCCPOS-TURMA-2012/Danilo-Ogrodnik-Ferreira.pdf>>. Acesso em 22 dez. 2016.

FREIRE, E. **Direito administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GARCIA, R. C.; ARAÚJO, J. M. de. Os princípios da administração pública no sistema jurídico brasileiro. **Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV**, n. 96, 2012. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/>>. Acesso em 22 dez. 2016.

MATOS, E.; PIRES, D. Teorias administrativas e organização do trabalho: de Taylor aos dias atuais, influências no setor saúde e na enfermagem. **Texto Contexto Enferm**, v. 15, n. 3, p. 508-14, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tce/v15n3/v15n3a17>>. Acesso em 15 dez. 2016.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

PALUDO, A. **Administração pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIBEIRO, C. V. dos S.; MANCEBO, D. O servidor público no mundo do trabalho do século XXI. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 33, n. 1, p. 192-207, 2013. Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/RIBEIRO_servidor_publico.pdf>. Acesso em 19 dez. 2016.

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re) construção de uma trajetória. **Alea: Estudos Neolatinos**, v. 7, n. 2, p. 305-322, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-106X2005000200010&script=sci_arttext&tlng=ES>. Acesso em 18 dez. 2016.

RODRIGUES, C. A. Fayol's 14 principles of management then and now: a framework for managing today's organizations effectively. **Management Decision**, v. 39, n. 10, p. 880-889, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/00251740210441108>>. Acesso em 17 dez. 2016.

SANTOS, A. M.; SILVA, J. N.; OLIVEIRA, N. S. F. **Fayol**. Monografia. São Vicente: União Brasileira Educacional, 2009. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/_resources/files/_modules/academics/academics_2224_20100228182636048a.pdf>. Acesso em 22 dez. 2016.

SOUZA, E. M. de; AGUIAR, A. C. Publicações póstumas de Henri Fayol: Revisitando sua teoria administrativa. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 12, n. 1, p. 204, 2011. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/RAM/article/viewFile/2449/2650>>. Acesso em 13 dez. 2016.

SOUZA, C. M. S. S. BENEVIDES, S. L. M. B. PEDRO FILHO, F. S. MADEIRA, M. J. A. Atos administrativos com foco na criação de uma organização militar. **XI Jornada Científica CEDSA: ética e consumo sustentável**. Porto Velho: IEPAGRO, 2016. Disponível em: <http://www.jornadacedsa.unir.br/uploads/43434343/arquivos/Ebook_XI_Jornada_CEDSA_691423668.pdf>. Acesso em 17 dez. 2016.

WREN, D. A.; BEDEIAN, A. G.; BREEZE, J. D. The foundations of Henri Fayol's administrative theory. **Management Decision**, Bingley, v. 40, n. 9, 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1108/00251740210441108>>. Acesso em 15 dez. 2016.