
O ADMINISTRADOR E O GESTOR DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS: UMA REFLEXÃO SOBRE AS FRONTEIRAS TÊNUES DA ADMINISTRAÇÃO COMO CIÊNCIA E COMO PROFISSÃO

Oswaldo Scaico

Faculdade de Economia, Administração e Contábeis – FEA da Universidade de São Paulo – (USP)

Doutor pela Faculdade de Economia, Administração e Contábeis – FEA da Universidade de São Paulo (USP)

E-mail: scaicosw@usp.br - Brasil

Resumo: O perfil dos profissionais que ocupam cargos de gestor em uma micro e pequena empresa – MPE, e em organizações em geral, é um ponto decisivo para o êxito em sua jornada empresarial em um mundo cada vez mais competitivo. No Brasil, administração e gestão são considerados termos equivalentes, provenientes do latim (*administratio* e *gestio*, respectivamente) para designar a ação de administrar, de dirigir os negócios privados ou públicos, de gerir bens. Em sua gênese, a Administração foi proposta como ciência que produziria conhecimentos e princípios que poderiam ser ensinados, apreendidos e aplicados. De certa forma, administração ficou mais associada à conceituação weberiana de burocracia, como aplicação de normas e técnicas do que a de gestão de atividades visando resultados pré-determinados. E, nesse sentido, foram implementados cursos de formação e especialização onde a administração tornou-se um segmento das ciências sociais. E, nos cursos de administração, seriam preparados administradores ou gestores? Ou será que administrar seria uma arte ou virtude que não poderia ser ensinada? Existiria de fato um distanciamento entre o que é ensinado e o que acontece e que se pratica nas micro e pequenas empresas – MPEs ou grandes organizações? São estas e outras indagações abordadas neste trabalho.

Abstract: The profile of the professionals who occupy positions of manager at a micro and small enterprise - EPM, and in organizations in general, is a crucial point for success in your business journey in a world increasingly competitive. In Brazil, administration and management are considered equivalent terms, from the Latin (and *gestio Administratie*, respectively) to describe the action of managing, directing the affairs of private or public, to manage property. In its genesis, the Administration has been proposed as a science that produce knowledge and principles that could be taught, learned and applied. In a way, government was more associated with Weberian concept of bureaucracy, and implementation of standards and techniques of the management of activities aimed at pre-determined results. In this sense, we have implemented training and expertise where the administration has become a segment of the social sciences. And in course of administration, directors or managers would be prepared? Or does it give an art or virtue that can not be taught? There in fact a gap between what is taught and what happens and is done in micro and small enterprises - MEPs or large organizations? These and other questions addressed in this work.

Palavras-chave: Administração; Gestão; Ciências sociais aplicadas.

APRESENTAÇÃO

Este texto apresenta aspectos relevantes relativos às tênues e ainda não bem definidas fronteiras da Administração como ciência e como profissão, decorrentes da diversidade semântica envolvida, da legislação ambiciosa para a regulamentação da profissão e dos resultados da recente pesquisa do Conselho Federal de Administração sobre o perfil e a atuação do Administrador no país.

São apresentadas, também, a caracterização da Administração como ciência e as proposições para a melhoria da atuação do Administrador.

1. DIVERSIDADE SEMÂNTICA: ADMINISTRADOR E GESTOR.

No sentido amplo e coloquial, o termo administrador é empregado para designar todo aquele que administra algo, toma conta dos recursos envolvidos, cuida do seu funcionamento, tendo em vista os objetivos estabelecidos (TACHIZAWA E SCAICO, 2007).

Por outro lado, no sentido estrito e técnico, o termo administrador é utilizado em associação com uma organização como entidade objeto do ato de administrar, isto é, ele é administrador de uma organização, seja ela de micro e pequena empresa – MPE ou organização de grande porte. Isto ocorre, ainda, no contexto das organizações, qualquer que seja a sua natureza – pública (primeiro setor), privada (segundo setor) ou social (terceiro setor), no seu todo ou em uma de suas partes (TACHIZAWA, 2006).

A diversidade semântica ampliou-se quando o mesmo termo administrador, por determinação legal de regulamentação profissional, passou a designar o bacharel em administração, especificamente aquele registrado em um Conselho Regional de Administração. Dessa forma, a diversidade semântica ocorre, pois nem todo bacharel em administração exerce a função ou ato de administrar, assim como nem todo aquele que administra é bacharel em administração. Esses diferentes significados do termo são comumente usados sem prévia declaração de qual conotação se está falando.

Uma outra variante vem trazer ainda mais controvérsia a essa questão semântica, que é o uso, cada vez mais freqüente, dos termos gestão e gestor, muitas vezes usados indiscriminadamente como sinônimos de administração e administrador.

Vem da teoria clássica a concepção do ciclo gerencial que constitui a administração, integrado pelas funções de planejamento, organização, direção e controle. Ora, o termo gerencial refere-se ao ato de gerir ou simplesmente gestão. Nesse sentido, o ciclo gerencial ou ciclo de gestão (*management*) é constitutivo essencial da administração (*administration*), porém não lhe é sinônimo, não pode com ela confundir-se, pois o significado de administração é mais abrangente que o de gestão; esta é parte daquela.

O termo gerente, por seu turno, tem sido usado para designar o nível hierárquico intermediário de administrador (nível gerencial ou tático), acima do nível operacional (de supervisores) e abaixo do nível estratégico (de diretores).

Ademais, sobretudo nas organizações de médio e grande porte, em sua maioria, costuma-se designar por área administrativa o conjunto de setores de apoio ou de recursos que desempenha as chamadas atividades meio, quais sejam as de pessoal, finanças, compras, serviços, informática e outras similares. Por outro lado, a área técnica é constituída pelas chamadas atividades fim, que são basicamente as de produção e vendas..

Sob esse prisma, as atividades típicas de um Administrador são as da área administrativa, as quais não diferem, em essência, de um ramo de atividade para outro, residindo nesse ponto o motivo de se considerar o Administrador como um generalista, isto é, ele pode atuar na área administrativa em qualquer ramo. Já os Técnicos, profissionais graduados em outras áreas, são especialistas do ramo de atividade específica, com domínio da atividade-fim correspondente.

A questão do uso indiscriminado dos termos administrador e gestor ocorre principalmente no nível tático ou intermediário, já que no nível operacional costuma-se usar o termo supervisor, e no nível estratégico emprega-se, em geral, o termo diretor. Uma idéia para se chegar a uma distinção semântica entre administração e gestão poderia ser a de considerar o termo administração aplicado às áreas funcionais relativas às atividades meio, e o termo gestão aplicado aos ramos ou setores de atividade fim. Com isso, passaríamos a falar de administração financeira, administração de pessoas, administração de marketing, administração de materiais, administração de serviços, administração de sistemas, administração de logística, entre outras similares.

De outro lado, falaríamos de gestão industrial, gestão comercial, gestão escolar, gestão hospitalar, gestão de turismo, gestão esportiva, gestão cultural, gestão social, gestão ambiental, gestão pública, e gestão de outros ramos de atividade. Assim, os próprios requisitos de formação para exercer os papéis de administrador e de gestor poderiam ser diferenciados, conforme está sugerido mais adiante neste texto.

Observa-se que a carreira do Administrador começa, em geral, na chamada área administrativa e, à medida que vai conhecendo melhor as atividades fim, vai ganhando condição para administrar outras áreas da organização e até posicionar-se em cargo do nível estratégico (diretoria e presidência).

É interessante como esse caminho ascendente do Administrador é coerente com os resultados obtidos em recente pesquisa sobre o perfil e a atuação do Administrador no Brasil, realizada pelo Conselho Federal de Administração¹, que revelou que a característica que dá a identidade ao Administrador é a de ser um articulador das diferentes áreas da organização, dotado de visão sistêmica do conjunto.

Assim, poder-se-ia dizer, em síntese, que a administração promove a progressiva ampliação de foco, da área administrativa para o restante da organização, vista como um todo articulado.

2. LEGISLAÇÃO AMBICIOSA PARA A REGULAMENTAÇÃO DA PROFISSÃO

¹ Pesquisa Nacional sobre o Perfil, Formação, Atuação e Oportunidade de Trabalho do Administrador, realizada pela Fundação Instituto de Administração (FIA) para o Conselho Federal de Administração (CFA), 2006.

A Lei 4769 de 9 de setembro de 1965, que dispõe sobre o exercício da profissão de Administrador, estabelece em seu artigo segundo que a profissão será exercida mediante:

a) pareceres, relatórios, planos, projetos, arbitragens, laudos, assessoria em geral, chefia intermediária e direção superior;

b) pesquisas, estudos, análise, interpretação, planejamento, implantação, coordenação e controle dos trabalhos nos campos da Administração, como administração e seleção de pessoal, organização e métodos, orçamentos, administração de material, administração financeira, administração mercadológica, administração de produção, relações industriais, bem como outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos.

O artigo terceiro dessa Lei estabelece que o exercício da profissão de Administrador é privativo dos bacharéis em Administração, devidamente registrados nos CRAs (artigo 14).

Nota-se, nesse texto, o quanto a legislação foi ambiciosa, pois restringe privativamente ao administrador o exercício de chefia intermediária e direção superior de toda e qualquer organização, condição esta que os empregadores (privados e públicos) não aceitam e não cumprem, pois julgam tratar-se de uma ingerência indevida em seu poder decisório. As empresas privadas efetuam promoções a gerentes e diretores com base em requisitos de competências e habilidades, independentemente de qual graduação possuem os profissionais envolvidos, fato esse revelado pela pesquisa citada anteriormente. Por seu turno, na área pública, são realizados muitos concursos para provimento de cargos de gestores e de administradores públicos (são os termos utilizados) nos quais a formação exigida é a de nível superior em qualquer área.

Além disso, a legislação inclui como campos privativos do Administrador as atividades-fim de produção e mercadologia, comumente chefiadas por não administradores especialistas no ramo da empresa.

O que fazer então se a situação de fato diverge enormemente da situação de direito (exigência legal)? Neste caso, naturalmente, é mais fácil mudar a lei do que posições consagradas pela prática vigente. A legislação é mais realista que o rei, e não deve ambicionar aplicar-se a todas as áreas e todos os níveis hierárquicos. Mesmo porque seu cumprimento seria inviável, pois o número de posições de chefia intermediária e superior no país excede em muito o número de Administradores formados e registrados.

Portanto, a legislação, como está, é por demais genérica e de difícil fiscalização.

3. FORMAÇÃO REQUERIDA PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO GERENCIAL

Deixando de lado o aspecto legal, continua sendo polêmica a questão de qual a formação mais apropriada para exercer bem uma função gerencial ou de chefia. A pesquisa já citada mostrou que 60% dos Administradores registrados e 63% dos Professores de cursos de administração consideram a graduação em administração como a formação necessária para o exercício de função gerencial, ficando em segundo lugar a formação em qualquer graduação e especialização em administração (para 31% dos Administradores e 31% dos Professores). Já entre os empresários, a pesquisa mostrou que para 56% deles basta a formação em qualquer

graduação, para 23% é necessária a graduação em administração e para 16% é necessária qualquer graduação e especialização em administração.

Observa-se, portanto, uma avaliação pelos empregadores bem diferente daquela dos administradores e professores, qual seja, para os empresários importa muito mais as competências e habilidades do que a graduação em administração, confirmando o que já foi mencionado sobre a legislação ser muito ambiciosa.

Com relação à formação requerida para um bom desempenho dos papéis de administrador e de gestor, agora diferenciados com a idéia sugerida anteriormente (administração como funcional, e gestão como setorial), parece plausível considerar como requisito do administrador profissional a graduação em Administração, e como requisitos do gestor a graduação na área correspondente ao setor (ramo) da organização e especialização em administração, ou também a graduação em Administração com linha de formação específica afim ao ramo.

4. CAMPO PRÓPRIO DA ADMINISTRAÇÃO COMO CIÊNCIA E PROFISSÃO.

Apesar da administração ser uma das atividades mais antigas da humanidade, o seu caráter científico e acadêmico começou a ganhar consistência a partir das primeiras décadas do século passado com os conhecidos autores e teóricos das diferentes abordagens que foram se desenvolvendo (clássica, burocrática, de relações humanas, sistêmica, contingencial). Algumas delas fundamentam-se apenas em conceituações e proposições intuitivas, mas já nas décadas mais recentes, a maior parte das teorias passaram a ser fundamentadas em investigações e confirmações por meio de métodos com rigor científico, quantitativos e qualitativos. Atualmente, poucos discordam de que a administração seja uma ciência (ciência social aplicada), e sua vasta literatura de ampla aplicação confirma isso.

No entanto, a administração é possivelmente a área, como ciência e como profissão, que mais tem tido o seu campo de atuação invadido por outras ciências e profissões em virtude de suas ainda tênues fronteiras e de seus contornos ainda não bem definidos.

A caracterização de uma ciência com campo próprio, singular, inconfundível com outras ciências vizinhas (no caso, a Economia, a Sociologia, a Psicologia, a Engenharia, o Direito e outras ciências aplicadas afins) alcança-se com a definição distintiva do seu objeto próprio, seu fenômeno peculiar, seu critério específico e suas teorias científicas próprias.

Pode-se afirmar que, na Administração, a caracterização desses requisitos já se faz presente, quais sejam:

- a) objeto próprio: são as organizações de qualquer natureza, consideradas, nas ciências sociais, como grupos secundários, isto é, aqueles em que há definição de papéis referentes à divisão de trabalho entre seus integrantes (nos grupos primários não há definição de papéis);
- b) fenômeno peculiar: é a gestão do trabalho organizado entendida como planejamento, organização, direção e controle do mesmo;

- c) critério específico: é a busca da eficácia organizacional entendida como o grau de cumprimento dos objetivos, abrangendo as dimensões de produtividade (eficiência), qualidade e satisfação dos envolvidos;
- d) teorias científicas próprias: são as que foram constituindo e consolidando a ciência da administração como, por exemplo, as de liderança e motivação, estrutura do capital, redes de precedências, comportamento do consumidor e outras.

Desse modo, observa-se que a ciência da administração assim definida tem seu espaço próprio, não se confundindo com outras vizinhas em nenhum desses requisitos especificados, e tendo já desenvolvido uma série de técnicas e produtos próprios que são utilizados pelos administradores no desempenho de sua profissão como, por exemplo, estudo de viabilidade econômico-financeira, planejamento estratégico, previsão de vendas, fluxo de caixa, estrutura organizacional, recrutamento e seleção de pessoal, administração salarial, programação e controle de trabalho, controle de estoques, controle de qualidade, arranjo físico, pesquisa operacional, entre tantos outros.

5. PROPOSIÇÕES PARA A CONSOLIDAÇÃO DA IDENTIDADE DO ADMINISTRADOR

Com base na análise da situação vigente e nos resultados da pesquisa sobre o perfil e a atuação dos Administradores, podem-se vislumbrar algumas possibilidades de ações, apresentadas a seguir, que podem ser efetuadas para aprimorar a definição da identidade do Administrador e dos contornos do seu campo de trabalho.

5.1 Valorização profissional na sociedade

Um dos mais renomados autores da área de Administração, Peter Drucker, costumava dizer que não há países subdesenvolvidos, há países sub-administrados. A importância sócio-econômica de organizações bem administradas é inquestionável para a sociedade, enquanto que os prejuízos por má gestão são incalculáveis e levam muita gente a situações difíceis. A alavancagem propiciada pela gestão eficaz é altamente significativa, tanto na esfera pública, como na esfera privada. Possivelmente, nenhuma outra profissão tem um impacto tão intenso no desenvolvimento de uma nação quanto a do Administrador.

No entanto, as referidas pesquisas revelam que a maioria dos empregadores, principalmente entre as organizações de micro e pequeno porte, não tem a devida noção do alcance dos resultados que podem advir do trabalho de um Administrador. Uma análise mais acurada das causas do alto índice de mortalidade das empresas nos seus primeiros anos de vida poderá confirmar que a falta de preparo de seus dirigentes e um planejamento estratégico inadequado são predominantes entre as várias justificativas para o encerramento de suas atividades (TACHIZAWA E FARIA, 2002). O Administrador é a solução natural para o enfrentamento dos problemas daquelas organizações.

A afinidade com a natureza do trabalho, definida como um dos motivos que levam o Administrador a escolher o curso de Administração quando do seu ingresso na universidade, e o interesse que o desenvolvimento das aulas e trabalhos que constituem a sua formação desperta no futuro Administrador, incentivam-no a pesquisar e procurar situar-se em todas as áreas da

empresa, o que termina por gerar um profissional com conhecimentos abrangentes para formular desde ações estratégicas à realização dos processos de trabalho.

Na medida em que a sociedade conheça todo o potencial que o Administrador dispõe para atuar em benefício das organizações, mais delas serão bem geridas e melhores resultados poderão ser alcançados. Para isso, é imprescindível ampliar a divulgação da importância do Administrador profissional (junto a diferentes segmentos da sociedade), e da abrangência e atratividade da ciência da administração (junto às escolas de segundo grau).

5.2 Exame de proficiência

A exemplo de outras profissões, a enorme expansão de cursos superiores em suas áreas tem dificultado o controle de sua qualidade, levando, ao mercado de trabalho, profissionais de competência duvidosa. A título de exemplo, no recente exame de proficiência da Ordem dos Advogados do Brasil, o índice de aprovação dos bacharéis de Direito foi inferior a 10% (dez por cento), o que é altamente preocupante quanto à qualidade dos cursos. Como será que anda a qualidade dos cursos de Administração?

Como a expansão dos cursos de administração tem sido muito grande, a implantação de exame de proficiência para os bacharéis em administração será sem dúvida uma medida eficaz em prol da melhoria progressiva da qualidade dos cursos de formação no país.

As posições manifestadas na pesquisa favoravelmente ao exame de proficiência e as ações no sentido de implementar esse exame para os formados em Administração devem ser incentivadas e apoiadas, pois objetivam primordialmente a defesa da sociedade frente à baixa qualidade de parte dos formandos.

5.3 Viabilidade de documento privativo

Algumas categorias profissionais têm sua atuação concretizada por meio de documentos típicos, cuja responsabilidade pela emissão é de sua exclusividade. Entre outros, podem ser citados: a planta de um imóvel pelo Engenheiro, o receituário pelo Médico, a ação civil pelo Advogado, o balanço financeiro pelo Contador, etc.

Uma das dificuldades para melhor delinear os contornos da atuação profissional do Administrador é a inexistência de tal documento que fosse de sua exclusiva responsabilidade.

Grupos de Administradores, Empregadores e Coordenadores de cursos de Administração, em reuniões realizadas em várias regiões do país², examinaram essa questão e concluíram a importância de se estudar a viabilidade de um documento que, sem que venha a se constituir em mais um entrave burocrático para as organizações, possa consolidar a presença formal do Administrador no conjunto decisório das organizações. Não se trata, necessariamente, de um novo documento e sim de eventualmente designar um dos já existentes, de nível estratégico, e de natureza e objeto compatível com a atribuição que se pretende.

² As reuniões foram realizadas em 2003 (Manaus, Porto Velho, Campo Grande, Distrito Federal, Natal, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre) e em 2005 (Belém, Fortaleza, Maceió, Cuiabá, Goiânia, Vitória e Florianópolis).

Entre muitas sugestões que surgiram pode-se citar: plano organizacional, plano de negócio, plano de gestão, plano estratégico, estrutura organizacional, controle orçamentário, relatório de atividades, relatório de gestão e outros, tendo como características comuns a definição do momento e a periodicidade de emissão (abertura de empresa, relatório anual, etc.) e a abrangência sistêmica (do conjunto) e articulada (interfuncional) de seu conteúdo.

A obrigatoriedade de tal documento para as organizações acima de médio porte (com aprovação dos sócios ou do Conselho de Administração) traria, sem grande ônus e aumento da burocratização, uma maior confiabilidade na sustentabilidade dessas organizações, além de materializar melhor um produto típico associado à identidade da profissão. No serviço público, em todos os níveis, isso auxiliaria no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à clara definição do nível de decisão, e poderia incentivar a revisão da legislação que adota a figura do “administrador público”.

5.4 Mudanças na legislação

Conforme exposto anteriormente neste trabalho, a legislação vigente sobre a regulamentação da profissão de Administrador é por demais genérica e de difícil fiscalização. Com base na caracterização da identidade do Administrador, do campo próprio da Administração como ciência, da distinção entre administrador e gestor, dos requisitos para exercício de função gerencial e do estudo sobre um documento privativo, aqui apresentados, torna-se oportuno um estudo visando a revisão da legislação.

É imprescindível a caracterização legal do espaço próprio da profissão de Administrador, evitando sua invasão indevida por outras profissões e, por outro lado, é necessário re-analisar, na atual legislação, os trechos genéricos que estabelecem como privativo do Administrador o exercício de chefia intermediária e direção superior, bem como a gestão dos campos de atividades-fim (vendas e produção), que sempre foram e continuarão sendo geridos em grande parte por profissionais das áreas afins ao ramo de atividades da organização.

5.5 Estrutura curricular ajustada à identidade

Com o delineamento dos contornos da área e a caracterização da identidade do Administrador aqui apresentados, torna-se conveniente introduzir esses conceitos na estrutura curricular dos cursos de graduação em administração, tanto no seu conteúdo, como na sua metodologia.

Isso implica em dar maior ênfase aos aspectos teóricos e práticos das interfaces (articulações) das áreas funcionais, aos processos de apoio nas organizações, à compreensão sistêmica do todo, e à habilitação no trato com os produtos típicos da profissão do Administrador.

6. CONCLUSÃO

Foram aqui apresentados aspectos relevantes relativos às tênues e ainda não bem definidas fronteiras da Administração como ciência e como profissão, decorrentes da diversidade semântica envolvida, da legislação ambiciosa para a regulamentação da profissão,

consubstanciados nos resultados de recente pesquisa do Conselho Federal de Administração sobre o perfil e a atuação do Administrador no país.

Com a caracterização do campo próprio da Administração como ciência e com a concretização das proposições a respeito da atuação do Administrador profissional, poder-se-á alcançar um estágio avançado no desenvolvimento desse campo, à altura do valor e da importância social que a Administração merece.

7. BIBLIOGRAFIA

AMARU, Maximiano, Antonio Cesar. Teoria Geral da Administração. São Paulo. Editora Atlas, 2000.

ARAUJO, Luis Cesar. Teoria Geral da Administração. São Paulo. Editora Atlas, 2004.

BRASIL. Lei 4769 de 9 de setembro de 1965. Brasília, 1965.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO.¹ Pesquisa Nacional sobre o Perfil, Formação, Atuação e Oportunidade de Trabalho do Administrador. Fundação Instituto de Administração – FIA e Conselho Federal de Administração - CFA, Brasília, 2006.

MORGAN, Gareth. Imagens da Organização. São Paulo. Editora Atlas, 2000.

TACHIZAWA, T. e SCAICO, O. Organização Flexível: qualidade na gestão por processos. 2ª. edição revista e ampliada. São Paulo, Editora Atlas. 2007.

TACHIZAWA, T. . Organizações Não-governamentais e Terceiro Setor: criação de INGs e estratégias de atuação. 3ª. edição revista e ampliada. São Paulo, Editora Atlas. 2006.

TACHIZAWA, T. e FARIA, M. S. Criação de Novos Negócios: gestão de micro e pequenas empresas. 2ª. edição revista e ampliada. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getulio Vargas. 2002.