

Implicações do moderno conceito de administração para a formulação de uma estratégia de reforma administrativa *

KLEBER TATINGE DO NASCIMENTO **

1. Introdução; 2. Evolução do conceito de administração de execução racional para decisão racional; 3. Implicações do enfoque decisório para estratégia de reforma administrativa: o conceito de orientação finalística; 4. Evolução do conceito de administração de engenharia humana para ciência social aplicada; 5. Implicações de enfoque psicossociológico para estratégia de reforma administrativa: o conceito de orientação valorativa; 6. Evolução do conceito de administração de sistema fechado para sistema aberto; 7. Implicações do enfoque sistêmico para estratégia de reforma administrativa: o conceito de orientação ecológica.

1. Introdução

1. Quando os progressos da Psicologia Social revelaram que o mundo das percepções é, a um tempo, fonte e limite do comportamento humano, abriu-se caminho a arrojadas formulações no campo da teoria administrativa.

* Conferência proferida na ESG em 29 de maio de 1971.

** Diretor e Professor da EBAP.

A despeito dessas reformulações, ainda hoje restam muitas falácias, modismos, "princípios" ou, como disse Herbert A. Simon, "provérbios", cultivados em estágios superados da trajetória evolutiva da Ciência Social. É preciso destruí-los por uma iconoclastia salutar.

2. A premissa deste trabalho é a verificação, hoje consagrada em Psicologia Social, de que o mundo da percepção é o mundo que determina o comportamento. Noutros termos, *concepções* (critérios de valor, opções éticas, aspirações) geram *percepções* (imagens, "descrições interiores") e essas determinam *comportamentos* (ações). A implicação fundamental dessa premissa é deslocar o foco principal de atenção, antes centrado no comportamento administrativo (efeito), para o condicionamento (causa) psicológico desse comportamento, ou, em última análise, para as *concepções predominantes do que seja Administração, num determinado tempo e espaço*.

3. A partir dessa premissa, pode afirmar-se que a nossa concepção do que seja, por exemplo, Segurança Nacional, condicionará as nossas estratégias, estruturas, métodos, processos e linhas de ação, os nossos comportamentos, enfim, relativos à Segurança. Da mesma maneira, a nossa concepção do que seja Administração condicionará, significativamente, as nossas estratégias, estruturas, normas, processos, decisões, linhas de ação e comportamentos administrativos.

4. Corolário dessa premissa, a tese deste artigo é a de que uma concepção destorcida e superada de Administração, e, conseqüentemente, de Administração Pública, tem sido a raiz, a causa central de inúmeras inadequações e desacertos; esforços de reforma administrativa quase ritualísticos, pelo achego a figurinos de ineficácia comprovada historicamente; dificuldade de balizar a área de competência do administrador de alto nível, afogando-o quase sempre em atividades mais apropriadas a escalões inferiores; ensino calcado na composição superada de currículos, enfatizando disciplinas secundárias; e assim, sucessivamente, numa cadeia de disfuncionalidades que se torna difícil romper, na medida em que os responsáveis pela Administração atacam as conseqüências — os comportamentos — e não as causas — as percepções e concepções.

Em suma, toda a problemática administrativa, teórica ou prática, pode ser mais solidamente criticada a partir do conhecimento da percepção ou concepção dos atores dessa problemática sobre o que seja ou deva ser Administração. Vale ressaltar que a reformulação conceptual objeto deste trabalho não foi ainda concientizada pela grande maioria dos administradores públicos e nem mesmo pela maioria dos que hoje ensinam Administração, no Brasil. Por outro lado, muitos dos que conscientizaram essa concepção ainda não a traduziram em comportamentos efetivos, seja como líderes ou dirigentes, seja como professores.

5. Parecerá primário, pelo menos ao primeiro exame, eleger como tema para uma conferência na Escola Superior de Guerra a evolução conceptual de uma disciplina, qualquer que seja ela. Contudo, a tese a

ser desenvolvida justifica essa revisão conceptual, pois que nela se fundamenta. Quando não fosse por isso, bastaria reletir sobre o excerto seguinte para concordar de pronto com a importância do tema:

“Prezado Senhor Administrador:

“Qualquer que seja a natureza de sua organização, lucrativa ou não, o desenvolvimento explosivo e contínuo do conhecimento administrativo pode tornar obsoleta sua equipe dirigente nos próximos 5 anos, a menos que Você tome providências correlativas.

“A produção normal anual, na língua inglesa, de trabalhos escritos sobre Administração é substancialmente superior a 20.000 livros e 100.000 revistas. Se alguém pudesse ler essa produção a 2.000 palavras por minuto, 12 horas por dia e 7 dias por semana durante um ano, ainda restariam mais de 10.000.000 de páginas para serem lidas.

“Torna-se indispensável, pois, utilizar especialistas que distilem o novo conhecimento, integrem-no aos fundamentos de Administração e o apresentem numa forma que garanta o máximo rendimento à aprendizagem.”¹

Até certo ponto, pois, este trabalho é um esforço de desenvolvimento de um quadro conceptual que facilite a absorção de novos conhecimentos sobre Administração e que permita uma revisão integrada de grande parte da literatura produzida nos últimos 40 anos.

6. Os objetivos centrais desta palestra são, *primeiro*, desenvolver uma percepção adequada e integrada do que se entende modernamente por Administração; *segundo*, analisar as implicações dessa conceituação para as estratégias de inovação organizacional planejada ou, se preferirem, para as metodologias de reforma administrativa.²

Enfim, após analisar a evolução do conceito de Administração, a pergunta fundamental será: Quais as implicações dessa evolução para as metodologias de reforma administrativa?

7. Em termos sumários, e provavelmente simplistas, o conceito de Administração evoluiu em três planos principais, cuja diferenciação tem validade apenas didática. Primeiramente, de um *enfoque executório*, centrado na execução racional, para um *enfoque decisório*, centrado na decisão racional. Ao mesmo tempo — porque esta é apenas uma outra perspectiva do mesmo processo — a Administração evoluiu de Engenharia Humana para Ciência Social Aplicada. Finalmente — e este é apenas um

¹ Carta-convite para um programa de desenvolvimento de executivos do *Rensselaer Polytechnic Institute*, Troy, Nova Iorque.

² Naturalmente, a reformulação conceptual de que tratamos trouxe conseqüências igualmente profundas para diversas outras áreas da teoria e da prática da Administração. Duas das mais importantes dessas áreas são a concepção ou definição do papel de um dirigente de alto nível, isto é, de um *executivo*; e a formulação de uma política de ensino de Administração Pública, no contexto brasileiro, a nível de graduação e de pós-graduação. Esses temas são objeto de dois outros artigos do autor, a serem publicados brevemente.

novo ângulo do mesmo fenômeno — a Administração evoluiu de uma abordagem de sistema fechado para uma abordagem de sistema aberto.

Vejamos o que pretende em síntese cada uma dessas proposições e quais as conseqüências de cada uma delas para o tema objeto de nossas preocupações.

2. Evolução do conceito de administração: de execução racional para decisão racional³

8. Vale a pena iniciar a discussão deste ponto com uma reflexão sobre as seguintes proposições:

a) O sucesso de uma organização depende principalmente daqueles que executam, às vezes nos níveis hierárquicos mais baixos, as decisões tomadas nos níveis superiores. De nada adianta decidir bem se a execução é falha;

b) O sucesso de uma organização depende principalmente daqueles que têm responsabilidade pela tomada de decisões, e

c) O sucesso de uma organização depende tanto dos que decidem quanto dos que executam. Decisão e execução têm igual importância para o sucesso organizacional.

Evidentemente, em Administração, como de resto em toda ciência social, não há respostas corretas, mas apenas perguntas adequadas. É verdade que, muita vez, uma decisão adequada torna-se inconseqüente pelas falhas de execução. Outras vezes, contudo, será até melhor que não se execute eficientemente certa decisão, para que não se perpetrem disfunções irreversíveis, tão inadequada terá sido a decisão.

Em qualquer caso, a ação, a *execução* administrativa é precedida e condicionada pela *decisão* administrativa.

9. Em geral, tem predominado entre nós a tendência a conceber Administração muito mais como execução racional, como “fazer”, que como decisão racional, como “decidir o que fazer”. No trocadilho inteligente de Peter Drucker, essa é a diferença entre “fazer certo as coisas” e “fazer as coisas certas”. A conseqüência direta disso é concentrarmos no processo de execução de ordens, subestimando ou negligenciando o problema da funcionalidade da ordem ou da decisão. Noutros termos, é comum a preocupação com a processualística de execução, *com a eficiência dos processos*, sem a correspondente e *antecedente* preocupação com a *eficácia dos resultados*, a qual depende, primeiro e acima de tudo, da qualidade da decisão tomada.

³ São indispensáveis a uma compreensão mais profunda deste tópico as seguintes fontes: Barnard, Chester F. *The functions of the executive*. Cambridge, Harvard University Press, 1938; Simon, Herbert A. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1965; e ainda, Simon, Herbert A. *A capacidade de decisão e liderança*. Rio de Janeiro; Fundo de Cultura, 1963.

10. Neste ponto, vale a pena inquirir, ainda como estímulo à reflexão: Que seria mais disfuncional? Executar eficientemente uma decisão inadequada, executar deficientemente uma decisão inadequada, ou executar deficientemente uma decisão adequada?

Outra vez é preciso alertar contra o perigo das respostas corretas em ciência social. Tudo depende, no caso, do grau de eficiência ou ineficiência da execução e do grau de inadequação ou adequação da decisão. A decisão poderá ser tão inadequada que sua execução deficiente seja menos disfuncional que a execução eficiente. Mas uma decisão razoavelmente inadequada poderá ter seus efeitos disfuncionais parcialmente compensados por uma execução eficiente.

Em suma, o importante é *concentrar* o foco da problemática administrativa na decisão racional antes que na execução racional. E embora isso pareça óbvio, a experiência tem revelado que a qualidade do processo decisório desperta muito menor interesse que a processualística da execução das decisões.

11. É interessante, à luz da moderna teoria administrativa, correlacionar execução-eficiência, de um lado, e decisão-eficácia, de outro. O conceito de eficiência perdurou, durante muito tempo, como critério único de avaliação organizacional. A “insuficiência do conceito de eficiência” — permitam-me o trocadilho — é hoje compensada pelo conceito de eficácia. Em verdade, embora complementares os dois conceitos, é útil, para efeitos técnico-didáticos, contrapô-los um ao outro.⁴

A importância da distinção entre esses dois conceitos — eficiência e eficácia — pode ser mais bem avaliada quando se atenta para o fato de que a eficiência é um critério de desempenho *interno*, enquanto a eficácia se refere ao desempenho *externo* da organização.

No primeiro caso (eficiência) a organização pode ser concebida como um sistema fechado, ou seja, neutro em relação a seu meio-ambiente. O modelo representativo de tal concepção há de ser um sistema mecânico como, por exemplo, o relógio.

No segundo caso (eficácia) a organização é concebida como um sistema aberto, isto é, em interação permanente com seu ambiente físico e cultural. O modelo mecânico cede lugar aqui a um modelo orgânico, cuja sobrevivência depende muito da capacidade que tenha o sistema de detectar rápida e acuradamente as demandas do ambiente, bem como de captar os recursos ou indutos (input) da conjuntura em que opera. Não menos importante, ainda, é a competência da organização para criar, no ambiente, necessidade de seus produtos.⁵

⁴ A melhor discussão comparativa dos conceitos de eficiência e eficácia é de Etzioni. Amitai, In *Organizações modernas*. São Paulo; Livraria Pioneira Editora, 1967, cap. 1.

⁵ As implicações de uma abordagem sistêmica, isto é, baseada na teoria de sistemas, serão examinadas em detalhe posteriormente.

12. A primeira implicação fundamental da distinção entre eficiência e eficácia é, pois, que a eficiência conduz a uma ênfase nos métodos, tarefas, técnicas de operação e normas, numa palavra, no processamento ou execução mais rápida, com menor esforço e menor custo. Por outro lado, o conceito de eficácia enfatiza as relações externas da organização com o ambiente, a eleição e legitimação de objetivos, e a formulação de programas.

Em suma, enquanto a eficiência é orientada para processos e instrumentos, a eficácia é orientada para objetivos, para metas.

13. A segunda implicação crítica dessa distinção conceptual está no fato de que, embora eficiência e eficácia devam coexistir, isto é, devam marchar paralelamente na organização, ocorre com freqüência que em determinadas circunstâncias ou situações elas se dissociam — uma organização pode ser ao mesmo tempo eficaz e altamente ineficiente ou, o que é mais grave, ineficaz, embora com razoável nível de eficiência.

De fato, é possível a uma organização ter um processo decisório que garanta decisões adequadas e a conduza a seus objetivos; portanto, ela poderá ser eficaz, não obstante apresentar um custo operacional tão alto que a caracterize como ineficiente. *Per contra*, organizações há cujo funcionamento é de custo relativamente baixo, mas cujos produtos não são absorvidos, por desnecessários ou desqualificados, pelo ambiente. Este será provavelmente o caso de muitas organizações educacionais brasileiras.

Vale acentuar, de passagem, que o “composto” eficácia-ineficiência não constitui uma patologia organizacional crítica. Muito mais grave e comum é a organização obstinar-se na luta por eficiência quando seu problema fundamental é de eficácia.

14. O aparente contra-senso da antítese eficácia-ineficiência é explicável, as mais das vezes, pela conjuntura econômica que permeia a organização. É interessante examinar, por exemplo, no caso brasileiro, até que ponto a PETROBRAS pode ser considerada uma organização concomitantemente eficaz e ineficiente. Eficaz no sentido de estar alcançando irreversivelmente a meta para a qual foi criada, que é a independência econômica do Brasil no setor de petróleo e derivados. O seu custo operacional — que já foi bem mais alto — a classificaria como empresa de baixa eficiência.

Mas de que perspectiva deve o administrador público brasileiro avaliar a PETROBRAS? Da perspectiva da eficiência ou da eficácia? Como é que se deve colocar o problema para o sistema nacional brasileiro?

A resposta a essa pergunta condicionará todos os argumentos sobre o monopólio estatal do petróleo. Dizer, por exemplo, que se houvesse condições de livre concorrência e não de monopólio, teríamos preços mais baixos de petróleo e derivados, é colocar o problema em termos de eficiência. Mas, pergunto, será esta a colocação adequada do problema PETROBRAS, à luz da hierarquia dos objetivos nacionais brasileiros?

15. Uma terceira consequência da distinção conceptual em análise é a possibilidade de que a preocupação exagerada com eficiência, geral-

mente manifestada no esforço por economias inexpressivas e no apego a controles obstinados, pode prejudicar a própria eficácia. Isso ocorre com frequência muitas vezes insuspeitada, porque apenas os aspectos tangíveis, mensuráveis (número de cargos, número de máquinas de escrever, número de horas de trabalho, etc.) tendem a ser enfatizados nas organizações, em detrimento de alguns aspectos que, embora não mensuráveis porque intangíveis, são críticos para a dinâmica organizacional, tais como a capacidade de aceitação de riscos, a competência interpessoal, a existência de um clima aberto de *feedback* espontâneo e não-censurado, e o predomínio do autocontrole sobre o heterocontrole.

Não se infira daí que a eficiência interna não seja importante. Longe disso. Contudo, cumpre não esquecer que os critérios, processos e comportamentos da organização devem ser concebidos tendo em vista facilitar e aumentar a capacidade de resposta organizacional às necessidades do ambiente. O critério *primário* de vitalidade organizacional há que ser a capacidade de resposta àquelas necessidades. E, como assinalado há pouco, nem sempre esta capacidade está associada à eficiência interna e, menos ainda, a ela condicionada.

16. É possível dizer, figuradamente que o conceito de Administração "involuiu", no sentido de que seu foco inicial foi a execução e, posteriormente, a etapa que antecede e condiciona a execução, que é a decisão. Foi a partir de 1947 que se desviou, explícita e irreversivelmente, da execução para a decisão, o foco da problemática administrativa. Naquele ano, na primeira edição do seu livro *Comportamento Administrativo*, Herbert Simon afirmou que *administrar é essencialmente tomar decisões*. Daí por diante, as perguntas críticas que se fazem o teórico, o pesquisador e o administrador são: Como se desenvolve o processo decisório da minha organização? Quais são os componentes de não-racionalidade desse processo? Por que não decido mais racionalmente? Devido a meus comportamentos e atitudes, ou devido à estrutura da organização?

Essa nova abordagem deslocou o ponto focal do estudo da Administração para o processo decisório e para os condicionamentos que facilitam ou dificultam a racionalidade desse processo, na organização.

3. Implicações do enfoque decisório para estratégia de reforma administrativa: o conceito de orientação finalística

17. Quais as implicações dessa evolução para a formulação de uma metodologia de reforma administrativa, ou de qualquer outro tipo de inovação organizacional planejada?

A implicação fundamental do moderno conceito de Administração para uma estratégia de reforma administrativa é que a reforma há de ter uma orientação teleológica ou finalística, isto é, orientação para objetivos, para metas, em contraposição a uma orientação processualística, ou seja, para instrumentos, para processos. Assim, a modernização do conceito de administração modifica substancialmente as estratégias tradicionais de inovação organizacional. No serviço público, as experiências mais abrangentes

tes de inovação organizacional são as chamadas reformas administrativas. Ao contrário do que muito se pensou e aplicou no Brasil, redundando em notórios insucessos, toda reforma há de ter uma orientação finalística — voltada para objetivos — ao contrário do sentido processualístico tradicional, dirigido a processos, instrumentos e métodos.

Tal diferenciação pode ser mais bem entendida pelo exame, ainda que sucinto, de duas manifestações de orientação finalística.

18. Examinemos, primeiramente, a questão do foco da ação reformista. *Em tese*, uma reforma pode ter seu foco prioritário de ação em estruturas, fluxos, comportamentos ou problemas. Noutros termos, a reforma pode ser predominantemente *estrutural*, concentrando-se em redições de trabalho ou redefinições de competência; *funcional*, enfatizando fluxos de rotinas e operações; *comportamental*, empenhando-se no desenvolvimento de atitudes e hábitos apropriados de trabalho; e, finalmente, pode ser *problem-oriented*, isto é, deliberadamente orientada para a solução de problemas prioritários do sistema-cliente (no caso, o serviço público).

19. A idéia que pretendo transmitir aqui é a de que as três primeiras orientações são processualísticas.

A experiência tem demonstrado que desmembramentos e reintegrações de órgãos são, em si mesmos, inócuos, uma vez que órgãos não geram funções; por outro lado, essas reestruturações não conduzem necessariamente à solução de um problema; pelo contrário, às vezes criam problemas ainda maiores. Por sua vez, funções há que em nada influenciam a vitalização de um organismo; portanto, a simplificação de rotinas também não conduz necessariamente à solução de problemas. Finalmente, o desenvolvimento de programas de treinamento, quando não vinculados à solução de problemas, resulta, geralmente, em “agradável convívio intelectual com professores”, ou “excelente oportunidade de atualização de conhecimentos”, sem nenhuma consequência considerável para a solução dos problemas da organização.

20. Em suma, reformas de estrutura, de função e de comportamento, quando não orientadas para a solução de problemas específicos, podem criar situações mais graves que as existentes antes de sua formulação.

Portanto, o foco prioritário, subordinante, da ação da reforma não deve ser em estruturas, nem fluxos, nem comportamentos, mas problemas. Evidentemente, o solucionamento de problemas dependerá, sempre, de ações sobre estruturas, fluxos e comportamentos, mas esses devem ser ignorados, a menos que tenham implicações diretas para os problemas detectados. Só assim a reforma será justificada por uma teleologia, terá sentido, ganhará ressonância.⁶

⁶ O melhor exemplo da experiência brasileira em que essa orientação foi explicitamente postulada é o da atual reforma administrativa de Minas Gerais, na qual tive a honra de colaborar, em seu estágio inicial. Vale a pena reportar o leitor à Carta Estratégica da Reforma, documento que revela a concepção modernizante de que o foco prioritário da reforma não deve ser a alteração de organogramas, de fluxos e rotinas, ou mesmo de comportamentos, mas a identificação e solução de problemas.

21. Examinemos agora outra manifestação de uma orientação finalística: a natureza (fim ou meio) das atividades para as quais se orienta a ação reformadora. Em tese, uma reforma pode concentrar-se nas atividades-meio (pessoal, material, documentação, classificação de cargos, sistemas contábeis, patrimônio) ou nas atividades-fim (saúde, transporte, educação, energia).

22. Novamente aqui, a experiência brasileira, tomada em termos gerais, tem-se caracterizado por uma orientação processualística. Na verdade, entre nós, “reforma administrativa” como que naturalmente exclui atividade como educação, saúde ou transporte, porque reforma administrativa “se refere” a pessoal, a classificação de cargos, a contabilidade, a sistema de compras; essa tem sido a nossa percepção, a nossa concepção de reforma administrativa.

23. A premissa dessa orientação para os meios é antiga, já vem desde 1927. Naquele ano, o norte-americano F. W. Willoughby distinguiu entre as chamadas *housekeeping-activities* ou atividades-meio e as atividades-fim da Administração Pública.⁷

A distinção, desenvolvida e refinada por vários autores, foi assim diagramada por Benedicto Silva:

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

	ATIVIDADES-MEIO	ATIVIDADES-FIM	
Meios Intangíveis	Funções de assessoramento		O
	Pesquisa	Defesa Nacional	R
	Previsão	Segurança Pública —	D
	Planejamento	Justiça	E
	Organização		M
	Funções de Chefia		
	Comando		
	Coordenação		
	Controle		
Meios Tangíveis	Serviços Auxiliares	Proteção da Saúde Pública	P
	Administração de Pessoal	Fomento da Agricultura	R
	Administração de Material	Promoção da Educação Pública	O
	Administração Financeira	Promoção do Bem-Estar Social	G
	Administração Patrimonial	Desenvolvimento Econômico	R
	Administração Documental	Expansão dos Transportes e	E
	Outros serviços auxiliares	Comunicações	S
		Difusão Cultural	S
	Incremento das Obras Públicas	O	

As atividades-fim confundem-se com os próprios objetivos do Estado e constituem mesmo a sua razão de ser. Também chamadas funcionais, substantivas ou primárias, essas atividades compõem o campo da Admi-

⁷ Willoughby, F. W. *Principles of public administration*. Baltimore; John Hopkins University, 1927.

nistração Específica, assim denominada por oposição à Administração Geral. Nesta, as funções — planejamento, controle, administração de pessoal etc. — são *comuns* a todo e qualquer tipo de organização. Daí a denominação de “Geral”, enquanto na “Específica” as funções são pertinentes a determinado campo — saúde, educação, transporte — sem aplicação generalizada.

A análise e conceituação de cada um desses campos é secundária, para os propósitos deste trabalho. O ponto fundamental do esquema apresentado por Willoughby é a tese do condicionamento necessário e suficiente da eficácia (fins) pela eficiência (meios). Essa falácia pode ser enunciada em termos do seguinte trocadilho, que formulei e me tenho permitido usar, pelo sabor de teoria e pela força explanatória que encerra: “A existência de meios eficientes é suficiente para a eficiência administrativa”.

24. Tal é a premissa do raciocínio que conduz toda a orientação da reforma para as atividades-meio; essa premissa, embora subjacente a todos os planos federais de reforma, não é explicitada porque, após a evolução do conceito de Administração, seu endossante se exporia ao ridículo. Contudo, implícita, subjetiva ou inconscientemente, é essa a premissa de valor que, na prática, condiciona a orientação das reformas para as atividades-meio.

25. Vale muito a pena, aqui, observar que, além de orientar-se para os meios, a experiência reformista brasileira concentrou-se não nos *intangíveis* (funções de assessoramento e de chefia) mas nos serviços auxiliares ou meios *tangíveis* (classificação dos cargos, sistema de compras, administração patrimonial etc.). O ponto crucial dessa opção é que a reforma confinou-se a técnicas auxiliares de Administração, descurando de funções como o *planejamento*, que somente após 1964 recebeu a devida atenção, o *controle*, a *coordenação* e, mais grave ainda, a *direção*. Com efeito, o treinamento das chefias de alto nível e o desenvolvimento de executivos — providências indispensáveis no sucesso de qualquer reforma — estão ainda hoje negligentemente tratados.⁸

26. Portanto, a reforma há de se orientar, prioritariamente para os fins, para a administração das atividades-fim.

⁸ Outra observação digna de registro é que a orientação processualística tem influenciado o próprio ensino de Administração no Brasil, que se concentra nas técnicas administrativas e não nas ciências sociais, nas atividades adjetivas e não na administração das funções substantivas de governo, como educação, saúde, etc. Daí porque o bacharel de Administração, embora capaz de falar sobre técnicas de classificação de cargos, de O & M, ou de simplificação de rotinas, não pode assessorar um dirigente de alto nível, um Diretor de Departamento ou um Secretário de Estado a respeito de problemas relativos às atividades-fim. É justo ressaltar que a Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas é, desde sua origem, uma exceção a essa influência, concentrando-se nas ciências sociais e, mais recentemente, nos problemas de administração das atividades substantivas de Governo.

4. Evolução do conceito de administração — de Engenharia Humana para Ciência Social Aplicada⁹

27. A evolução do conceito de Administração pode também ser enfocada a partir do campo de conhecimento ou, como diria Dwight Waldo, da “área de indagação intelectual” da disciplina ao tempo dos pioneiros e nos dias de hoje. Dessa perspectiva “disciplinar” a Administração evoluiu de Engenharia Humana para Ciência Social Aplicada.

28. As contribuições dos clássicos — Taylor, Emmerson Gantt, os Gilbreth e outros — enfatizavam a combinação, a disposição, a *engenharia* enfim, de processos, técnicas, tempos, movimentos e pessoas.

Com efeito, o esforço dos pioneiros concentrou-se no desenvolvimento de regras, logo erigidas em princípios, referentes ao arranjo mais adequado das peças do sistema de produção, dentre os quais se incluía o homem. O laboratório em que se aplicaram tais “princípios” foi de um tipo apenas: a fábrica. A profissão dominante, ou melhor, exclusiva, era a engenharia. A orientação filosófica da chamada Administração Científica era a de que há sempre uma melhor maneira de *fazer* alguma coisa (*the one best way*). Finalmente, o nível organizacional em que se concentraram esses estudiosos, à exceção de Fayol, foi também idêntico: o de operação ou execução em condições de reduzida ou nenhuma autonomia decisória.

29. Em todo caso, e de certa forma ironicamente, foram os estu-
pendos resultados “mecanicistas” de Taylor e seus seguidores que inspira-
ram a Western Electric Company de Chicago e a Universidade de Har-
vard a empreenderem as famosas experiências de Hawthorne, cujo pri-
meiro ciclo desenvolveu-se de 1927 a 1939.

A conclusão central dessas experiências, famosas na literatura sobre
Administração, foi a de que produtividade e relações humanas estão de-
finitivamente associadas. A partir daí, as pesquisas têm-se concentrado
não mais na influência de fatores físicos, mecânicos, mas de fatores psicos-
sociais sobre a produtividade. Portanto, a maximização do desempenho
individual exigiria que se criassem condições para que o indivíduo se sen-
tisse integrado à organização, através do desenvolvimento de liderança
adequada e de coesão grupal.

30. Isso concorreu para o que Dwight Waldo chamou de “crise de
identidade” da Administração (especialmente no caso da Administração
Pública). Como um adolescente rejeita, para se auto-afirmar, a figura
dos adultos significativos, também a nossa disciplina, em seus primór-
dios, “precisou” rejeitar a Ciência Política, o Direito e outras ciências so-
ciais para conquistar visibilidade intelectual e autonomia disciplinar.

⁹ São indispensáveis a uma compreensão mais profunda deste tópico as seguintes obras de Waldo, Dwight. *The administrative state*. New York, The Ronald Press Company, 1948; *O estudo de administração pública*. 1.^a Ed., Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964; e, finalmente, *Perspectives on administration*. Alabama, University of Alabama Press, 1956.

Mais tarde, havendo adquirido *tónus* e conteúdo, especialmente após as experiências de Hawthorne, a Administração completou o “movimento pendular” de retorno à Ciência Social.

31. Essa nova corrente — a Escola das Relações Humanas — tem sido exposta a várias críticas, algumas bastante severas, das quais resultou não apenas uma profunda revisão das concepções iniciais da escola, mas o aparecimento de novas abordagens ou correntes. As principais críticas à Escola das Relações Humanas são as seguintes:

a) Premissa equivocada de que o empregado é que precisa mudar, quando, as mais das vezes, a direção é que precisa de mudanças. Além disso, a mudança do empregado era tentada mediante uma estratégia *manipulativa*;

b) Hipervalorização da coesão grupal como condição de produtividade. Pesquisas posteriores revelaram que a coesão de grupo não está necessariamente correlacionada com a produtividade e pode até ser disfuncional, integrando o grupo contra a direção;

c) Pseudo-solução do problema de integração do homem ao trabalho, já que ao invés de atacarem-se as causas da alienação (controles formais, subutilização das aptidões do indivíduo) procurou-se tornar mais agradáveis e compensadoras para o trabalhador as atividades extrafuncionais (intervalos de trabalho, refeições de empregados, torneios de esportes, excursões, folhetos ou boletins de empregados, salões de jogos, colônias de férias). Assim, o trabalho tornou-se um sacrifício a ser pago pela felicidade a ser gozada fora dele;

d) O laboratório em que se desenvolveu a pesquisa e a doutrina da Escola das Relações Humanas foi o mesmo da Escola Clássica — a fábrica — o que pelo menos reduz a aplicabilidade das conclusões a organizações de outra natureza como a universidade, o hospital, a empresa ferroviária ou o centro de pesquisas sociais, e

e) Subversão dos objetivos organizacionais pelos objetivos e necessidades individuais. Explícita ou implicitamente, muitos dos técnicos em relações humanas tiveram por objetivo “tornar o indivíduo feliz” dentro da organização, mesmo com sacrifício dos objetivos desta.

32. De qualquer modo, foi a Escola das Relações Humanas que marcou o início do reenfoque, hoje definitivo, da Administração como Ciência Social Aplicada. Como Engenharia Humana, a “área de indagação intelectual” da Administração confinava-se à divisão adequada do trabalho; à redistribuição de competências, à fusão e desmembramento de órgãos, à racionalização de tempos e movimentos, à simplificação de fluxos, à combinação de métodos e à coordenação pela autoridade. Hoje, como Ciência Social Aplicada, o discurso da moderna disciplina da Administração passou a incluir — e a enfocar prioritariamente — as relações pessoais entre os membros da organização, os conflitos de valores, a competência interpessoal, o clima psicossociológico organizacional, as condições de *feedback* espontâneo e não censurado entre as pessoas, o estilo de liderança das chefias, as possibilidades de auto-realização no trabalho, as condições de fa-

vorecimento ou obstaculização da criatividade e a coordenação pela idéia, mediante o desenvolvimento de um consenso de valores entre os membros da organização. O quadro a seguir apresenta uma síntese das características e premissas da Administração como Engenharia Humana e como Ciência Social Aplicada:

SINTESE DA EVOLUÇÃO CONCEPTUAL DA ADMINISTRAÇÃO

CARACTERÍSTICAS E PREMISSAS	COMO ENGENHARIA HUMANA	COMO CIÊNCIA SOCIAL APLICADA
1. <i>Representação intelectual</i>	<i>Escola Clássica</i> – Taylor, Fayol, Gantt, os Gilbreth, Willoughby, Gulick	<i>Escola das Relações Humanas</i> Mayo, Mary P. Follet, Whitehead, Roethlisberger, White, Dimock
2. <i>Modelo de Homem</i>	<i>Económico-racional</i> – maximizador de vantagens financeiras	<i>Racional-emocional</i> – também motivado por sentimentos e critérios “não-racionais”
3. <i>Comportamento organizacional do indivíduo</i>	<i>Animal isolado</i> – atomismo Tayloriano – reage como indivíduo	<i>Animal social</i> – carente de apoio e de participação grupal – reage como membro grupal
4. <i>Comportamento funcional do indivíduo</i>	<i>Padronizável</i> – <i>the one best way</i> para todos	<i>Não-padronizável</i> – diferenças individuais justificam métodos diferentes

5. <i>Incentivação</i>	<i>Financeira (material)</i> – maior remuneração por maior produção	<i>Psicológica</i> – apoio, elogio, consideração
6. <i>Fadiga</i>	<i>Fisiológica</i> – estudo de tempos e movimentos, pausas adequadas	<i>Psicológica</i> – monotonia, rotinização – ausência de criatividade – subutilização de aptidões – programação excessiva
7. <i>Unidade de análise</i>	<i>Cargo</i> – a tarefa, tempos e movimentos – avaliação de cargos e salários – ênfase nas relações inter-cargos	<i>Grupo</i> – a equipe – avaliação do <i>morale</i> grupal – ênfase nas relações entre pessoas no trabalho
8. <i>Conceito de organização</i>	<i>Estrutura formal</i> – conjunto de órgãos, cargos e tarefas	<i>Sistema Social</i> – conjunto de papéis (<i>roles</i>)
9. <i>Representação gráfica</i>	<i>Organograma, fluxograma</i> – relações entre órgãos e funções	<i>Sociograma</i> – relações percebidas, desejadas, rejeitadas e reais entre pessoas
10. <i>Modelo de Organização</i>	<i>Máquina</i> – conjunto de peças – sistema fechado – exclusão de fatores ambientais	<i>Organismo</i> – sistema aberto – interação com o ambiente

33. Em suma, a ênfase deixou de ser nas técnicas administrativas para ser nas ciências sociais. O administrador deixou de ser o engenheiro para ser um *expert* na aplicação das ciências do comportamento à dinâmica da sua organização. O enfoque engenheirista, que concebia a organização como um conjunto de peças e de relações entre homens, cargos e materiais ou equipamentos cedeu vez ao enfoque psicossociológico, segundo o qual os problemas críticos são as relações entre os membros dos grupos e entre os grupos, os estilos de liderança, a motivação, os incentivos e a auto-realização no trabalho.

5. Implicações do enfoque psicossociológico para estratégia de reforma: o conceito de orientação valorativa

34. Quais as implicações dessa evolução (de Engenharia Humana para Ciência Social Aplicada), para a formulação de uma metodologia de inovação organizacional planejada ou, se se preferir, de reforma administrativa?

35. A implicação fundamental é que a reforma há de adotar uma orientação comportamentalista, no sentido de considerar, em sua metodologia, os valores, atitudes e hábitos funcionais da “clientela” da reforma, o funcionalismo.¹⁰ A antítese seria uma orientação mecanicista, limitada metodologicamente a instrumentos, técnicas e processos operacionais.

Novamente o exame de duas manifestações de orientação valorativa poderá facilitar a compreensão desse conceito.

36. A primeira dessas manifestações refere-se ao *estilo de liderança* da reforma. Se tentarmos classificar as reformas administrativas quanto ao grau de concentração da competência decisória e executória da reforma, isto é, da competência para decidir e para executar, podemos distinguir entre reformas de liderança por insulação (aquelas em que a competência decisória e executória da reforma fica insulada, isolada das lideranças do serviço público, restrita a meia dúzia de mandarins que crêem ser os únicos capazes de fazer reforma administrativa) e reformas de liderança por co-participação (aquelas em que se procura incorporar à estrutura decisória da reforma as lideranças que estão fora dela, especialmente as chefias departamentais e divisionais).

O primeiro é um estilo autoritário, que leva à alienação das chefias do processo reformista. O segundo, porque desconcentra, a níveis convenientes, a competência decisória e executória, atrai a participação das chefias do serviço público e torna a reforma *um projeto de muitos*. É o que Phillip Selznick chamou de *cooptation* e que aqui traduzimos por co-participação.

É imprescindível que a competência desconcentrada não seja apenas a competência executória. É inútil decidir na torre de marfim e convocar as chefias apenas para executarem decisões. É possível, desejável e indispensável atribuir competência decisória às chefias — sujeito e objeto da reforma — para determinados tipos de decisões. É preciso responsabilizar as chefias pela reforma, pois se elas não tiverem capacidade para implantá-la terão, sem dúvida, poder para arquivá-la. É preciso que a reforma dependa de seus valores, e não de seus atores. Do contrário, quando os atores forem substituídos, destruir-se-á a reforma. A derrocada do DASP, a partir de 1945, ilustra bem esse ponto. Saíram os atores, destruiu-se a obra, porque os valores da reforma não haviam sido internalizados; ela

¹⁰ Evidentemente, a metodologia comportamentalista há de estar associada à orientação para problemas, sem o que a estratégia reformista correrá o mesmo perigo dos programas de relações humanas que objetivam “tornar o indivíduo feliz” na organização. Como assinalado antes, nem a estrutura nem o comportamento justificam, *per se*, a ação da reforma.

dependeu sempre dos seus atores e não dos seus valores, os quais não chegaram a ser internalizados pelo funcionalismo. É preciso, enfim como dizia muito bem o ex-Ministro Hélio Beltrão, aceitar os riscos da descentralização, da delegação, que serão sempre menores que os da centralização, da superconcentração do processo decisório, ou da indelegação.

Não se pode impor a reforma. A grande implicação do novo enfoque da Administração como Ciência Social Aplicada para a metodologia das reformas administrativas foi o ensinamento de que, *em mudança social* (e reforma administrativa é um tipo de mudança social) *o que é lógico não é necessariamente psicológico*. Noutros termos, o fato de uma rotina ser mais barata, mais rápida, mais racional e mais lógica, não implica sua aceitação necessária por um chefe. Isso porque a rotina pode "não ser psicológica", no sentido de constituir uma ameaça à posição ou *status*, representar um decesso ou ferir a auto-estima do chefe da unidade em que deve ser implantada. Imaginemos, por exemplo, que esse chefe venha dirigindo sua seção há 10 anos, sem ter modificado a rotina em questão. Agora, alguém demonstra, a ele e a seus funcionários, que há 10 anos trabalham erradamente. Nesse caso, seria estrategicamente mais eficaz tentar que o chefe compreendesse a técnica de simplificação de rotinas, para que tomasse a decisão de simplificá-las com seus subordinados. Isso faz muita diferença quanto à estratégia de reforma administrativa.

Do mesmo modo, o treinamento para a reforma há de ser treinamento não apenas para informação, confinado a técnicas de *fazer*, mas treinamento para motivação, visando a convencer da necessidade e dos benefícios da reforma e a demonstrar como as próprias chefias podem reformar a administração.¹¹

37. A outra manifestação de uma orientação valorativa refere-se às características do processo de divulgação da reforma.

Quanto ao *grau de especificidade* de sua divulgação, as reformas administrativas podem ser classificadas em reformas com *divulgação geral* e reformas com *divulgação dirigida* ou *específica*. No caso das primeiras, a tendência será divulgar para o grande público, utilizando a mesma linguagem e a mesma mensagem.

A divulgação específica, por outro lado, revela a consciência de que há públicos diferenciados por interesses, capacidades e educação diferentes. Isso exige a identificação dos públicos da reforma e a transmissão de mensagens especificamente a cada público e somente sobre os assuntos que interessem àqueles públicos. Sem sombra de dúvida a segunda

¹¹ É muito importante essa distinção entre treinamento orientado para informação apenas (cognitivo) e treinamento orientado para motivação (valorativa). No Brasil, temos acentuado o primeiro, como se o sistema não mudasse apenas porque "não soubesse" como mudar; na realidade, pelo menos em termos da minha experiência pessoal, o sistema não muda porque "não quer" mudar. O problema crítico, no caso, é muito mais de atitude, de comportamento, que de conhecimento; a causa da inércia está muito mais na inapetência do que na incompetência do funcionalismo. Daí porque o êxito da reforma dependerá de sua orientação valorativa, além de seu conteúdo de natureza cognitiva.

orientação é mais acertada, embora, praticamente, quase não seja aplicada.

Agora, quanto ao tempo de emissão das mensagens, as reformas administrativas podem ser de divulgação *a posteriori* ou de divulgação concomitante. Essa classificação é evidentemente teórica, mas ajuda a compreender uma realidade.

Quando a divulgação da reforma é concomitante, ou seja, os resultados são divulgados à medida que se efetivam, essa divulgação serve não somente ao propósito de documentação da reforma, mas também ao de motivação para a reforma e, ainda, representa para o servidor público ou o simples cidadão a única possibilidade de, mantendo-se informado, fornecer algum *feedback* que permita reajustar o curso de um programa. A cada conquista deve, pois, corresponder uma divulgação específica e imediata, porque a divulgação *a posteriori*, geralmente consubstanciada no famoso relatório final — que não se lê — pode representar apenas o epitáfio da reforma.

Dentro de uma orientação valorativo-comportamentalista, portanto, a divulgação da reforma deve ser dirigida e concomitante.¹²

6. Evolução do conceito de administração: de sistema fechado para sistema aberto¹³

38. A figura da página 22, é uma versão simplificada de um sistema organizacional, baseada num modelo de sistema do cientista político norte-americano David Easton.¹⁴ Essa versão facilitará o exame dos conceitos fundamentais à noção de sistema.

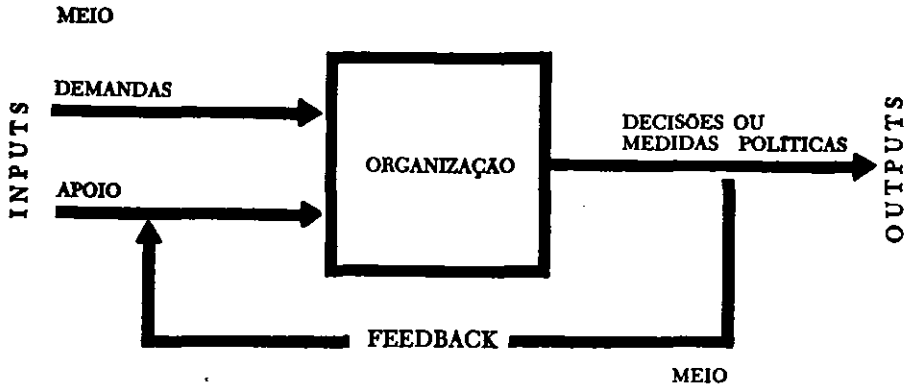
39. Para os objetivos do presente trabalho, é indispensável examinar, ainda que sumariamente, os seguintes conceitos:

¹² Essa orientação também foi testada no Estado de Minas Gerais. Organizou-se, lá, uma central de informações da reforma, à qual convergiam todas as informações. Como se torna difícil, às vezes, recrutar alguém que se interesse e se especialize na redação de notas, na identificação sistemática e regular dos diversos públicos, foi contratada uma agência de publicidade, para divulgar as notícias da reforma. Essa agência era obrigada a acompanhar toda a reforma e a propor informações para tais e quais públicos, segundo o interesse da informação para determinado público. Os resultados dessa orientação parecem indicar diferenças apreciáveis quanto à participação do público e do funcionalismo público no processo da reforma.

¹³ São indispensáveis a uma compreensão mais profunda deste tópico as seguintes fontes: Von Bertalanffy, Ludwig. *General systems theory: a critical Review*. In *General Systems*, 7, 1962; Cleland, David J. & King, William R. *Systems analysis and project management*. New York. McGraw-Hill, 1968; Katz, Daniel e Kahn, Robert. *The social psychology of organizations*. New York, Wiley, 1966; Johnson, R. A., Kast, P. A. & Rozenzweig, James. *The theory and management of systems*. New York, McGraw-Hill, 1967; Yamonzas, John N. & Carzo, R. *Formal organizations: a systems approach*. Illinois, R. D. Irwin, 1967. Finalmente, Churchman, C. West. *The systems approach*. New York, Deel Publishing Co., Inc., 1968.

¹⁴ Easton, David. *An Approach to the analysis of political systems*. In *World politics* 9 (3), abr. 1957.

SISTEMA ORGANIZACIONAL



a) *Indutos ou inputs* são a energia representada pelas demandas, solicitações, exigências e necessidades do ambiente, relacionados ou relacionáveis com a organização. Também são considerados indutos os recursos financeiros, de tecnologia física, de *know-how* ou de apoio político;

b) *Produtos* são os resultados reconhecíveis ou identificáveis das atividades da organização, representados por decisões, políticas ou diretrizes, bens ou mercadorias e serviços;

c) *Feedback* ou *retro-alimentação* é a informação do ambiente relativa aos produtos da organização, tendo como referência os indutos para ela canalizados. O *feedback* é indispensável para que a organização auto-avalie a sua atuação, e

d) *Ambiente* é o conjunto de condicionamentos e influências físicas, sociais, econômicas, políticas e tecnológicas que sofre a organização.

Finalmente, é preciso examinar o próprio conceito de *sistema aberto*, que pode ser compreendido como um conjunto de partes em constante interação (o que ressalta a característica da interdependência das partes), constituindo um todo sinérgico (um todo maior que a soma das suas partes), orientado para determinados propósitos (portanto, com um comportamento teleológico, um comportamento orientado para fins) e em permanente relação de interdependência com o ambiente externo (essa interdependência há que ser entendida como a dupla capacidade de influenciar o meio externo e ser por ele influenciado). A relação com o ambiente externo é a característica mais importante de todos esses conceitos para a discussão sobre a abertura do sistema.

40. Neste ponto, a questão básica é a distinção entre sistemas fechados como, por exemplo, os sistemas físicos, as máquinas, o relógio ou o termostato, e os sistemas abertos como os sistemas biológicos e sociais: a célula, a planta, o homem, a organização, a sociedade.

As diferenças fundamentais entre esses dois tipos de sistema são as seguintes:

Primeira, o sistema aberto está em constante interação dual com o ambiente. Dual no sentido de que o influencia e é por ele influenciado; atua, pois, a um tempo como variável independente e como variável dependente do ambiente. O sistema fechado não interage com o ambiente.

Segunda, o sistema aberto tem capacidade de crescimento, mudança, adaptação ao ambiente e até auto-reprodução, naturalmente sob certas condições ambientais. O sistema fechado não tem essa capacidade. Noutros termos, o estado atual e final ou futuro do sistema aberto não é, necessária nem rigidamente, condicionado por seu estado original ou inicial. Isso porque o sistema aberto tem *reversibilidade*. *Per contra*, o estado atual e futuro ou final do sistema fechado será sempre o seu estado original ou inicial.

Terceira, é contingência do sistema aberto competir com outros sistemas, o que não ocorre com o sistema fechado.

Essas distinções entre sistema aberto e sistema fechado geram implicações críticas para a conceptualização do fenômeno administrativo. Em verdade, elas representam a contribuição fundamental da teoria de sistemas para a diferenciação entre a concepção tradicional e a concepção moderna de administração.

41. Dentre as implicações críticas da distinção entre sistema aberto e sistema fechado para a moderna concepção de Administração destacam-se as seguintes:

a) a natureza essencialmente dinâmica do ambiente conflita com a tendência essencialmente estática da organização. Esta é, geralmente, constituída para autoperpetuar-se ou, na pior hipótese, para autoperpetuar sua estrutura, critérios, métodos e metas, ao invés de para mudar esses elementos de acordo com as transformações do ambiente;

b) Um sistema organizacional rígido não poderá sobreviver na medida em que não conseguir responder eficazmente às mudanças contínuas e rápidas do ambiente;

c) Um sistema aberto, como um clube, um hospital ou um governo precisa garantir a absorção dos seus produtos pelo ambiente. Mais que isso (especialmente no caso de sistemas educacionais) o sistema precisa, às vezes, “anestesiá-lo” certas necessidades “inadequadas” do ambiente e “educá-lo”, criando nele necessidades “adequadas”, isto é, de produtos que o sistema “crê” sejam “melhores” para o ambiente. Assim, para garantir sua viabilidade, a organização deve oferecer ao ambiente produtos por ele necessitados ou, se for o caso, criar nele a necessidade de tais produtos, pois só assim garantirá a continuidade da provisão dos indutos e da absorção dos produtos, e

d) O sistema precisa, portanto, de constante e apurada informação do ambiente, não só quanto à natureza desse meio como também à qualidade e quantidade dos indutos disponíveis e, principalmente, quanto

à eficácia ou adequação dos produtos ou respostas da organização ao ambiente. Numa palavra, é indispensável ao sistema constante, apurado e rápido *feedback*. Isto porque a continuidade, por um considerável período de tempo, da oferta de produtos indesejáveis ou desnecessários resultará, a prazo médio, na redução dos indutos, ou seja, dos recursos, reduzindo, portanto, a capacidade da organização para auto-sustentar-se e alcançar seus propósitos.

42. Contrariamente a essa perspectiva de sistema aberto, a perspectiva da organização como sistema fechado tem conduzido o estudo e a prática da Administração a uma concentração em regras de funcionamento interno, à apologia da eficiência como critério primário da viabilidade organizacional e, conseqüentemente, à ênfase em procedimentos e não em programas.

De outro lado, essa perspectiva de organização como sistema fechado é responsável pela insensibilidade da Administração tradicional às diferenças entre ambientes organizacionais e pela desatenção à dependência entre a organização e seu ambiente. É isso que explica a transferibilidade inadequada, a importação incrítica de certas soluções e técnicas que, embora eficazes em outros ambientes, não funcionaram no nosso. A premissa, aparentemente *lógica*, da perspectiva da organização como sistema fechado, é que as soluções, instrumentos e técnicas são transferíveis, já que o ambiente "não faz diferença".

Finalmente, a perspectiva da organização como sistema fechado resulta na insensibilidade para a necessidade de mudanças e adaptação contínua e urgente das respostas da organização ao ambiente. Quanto a isso, é considerável no Brasil o número de organizações que vivem "sacando sobre o passado". Porque alcançaram realizações de vulto, porque ofereceram respostas importantes para o ambiente num determinado momento de sua história, acomodaram-se e passaram a viver *banking on the past*, ou seja, sacando sobre os louros de 15 ou 20 anos atrás, sem se renovarem.

Num ambiente em que a velocidade da mudança não seja tão grande, essas organizações ainda podem sobreviver por algum tempo; na medida em que o ritmo de mudança for muito grande, porém, elas tenderão a desaparecer, por tornarem-se desnecessárias ao ambiente; os seus produtos não mais atendem às necessidades e anseios; às solicitações do ambiente. Como assinalado há pouco, a continuidade, por um considerável período de tempo, da oferta de produtos indesejáveis, reduz a absorção desses produtos pelo ambiente o qual, em última análise, reduz os indutos disponíveis para a organização.

43. Além das implicações conceptuais da diferença entre as perspectivas de sistema fechado e de sistema aberto, é indispensável um breve comentário sobre as implicações pragmáticas, *comportamentais*, dessas perspectivas.

Como no sistema fechado o fator primário do sucesso está na adequação das relações *internas* entre pessoas, cargos e equipamentos, segue-se que os critérios, estruturas, métodos e comportamentos da organização (sis-

tema) devem ser técnicas e princípios administrativos de eficiência interna, como o alcance do controle, a unidade de comando, as regras de departamentalização ou, numa palavra, o POSDCORB: em suma são as *necessidades internas ou de processamento* que devem condicionar os critérios, estruturas, métodos e comportamentos da organização.

Se, pelo contrário, o sucesso organizacional é percebido *primariamente* em função das relações entre a organização (sistema) e o seu ambiente, em função, pois, da capacidade de resposta da primeira ao segundo, então os fatores determinantes dos critérios, estruturas, métodos e comportamentos da organização serão *programas* — e não *princípios* — orientados para as *necessidades externas* — e não *internas* — programas esses que devem representar uma operacionalização das demandas do ambiente.

A principal consequência dessa colocação é a premissa de que, se os indutos são alterados, ou se a absorção dos produtos é instável, flutuante, então os critérios, estruturas, métodos e comportamentos que regulam as relações de processamento, ou seja, as relações entre pessoas, cargos e equipamentos devem também mudar. Noutros termos, se o ambiente é inconstante (como a realidade tem mostrado), segue-se que os critérios de eficácia — e, portanto, os objetivos e programas da organização — também devem ser reformulados constantemente, pois derivam — ou deveriam derivar — de *necessidades externas*, do ambiente. Em verdade, o que muitas vezes ocorre é que tais objetivos e programas derivam das *necessidades internas* da organização. Daí a necessidade das auto-análises institucionais regulares.

7. Implicações do enfoque sistêmico para estratégia de reforma administrativa: o conceito de orientação ecológica

44. Parece indiscutível, a este ponto, que a perspectiva de sistema fechado é incompatível com os requisitos de uma administração pública voltada para a mudança, para a inovação em larga escala ou, se quisermos, para o desenvolvimento. Quais as implicações dessa evolução (de sistema fechado para sistema aberto) para a formulação de uma metodologia de reforma administrativa?

45. A implicação fundamental é a de que a reforma há que adotar uma orientação ecológica, ou seja, uma orientação que considere críticas as relações entre o sistema e o ambiente. É, portanto, uma orientação voltada para as necessidades externas, ao invés de confiadas às necessidades internas do sistema.

Duas manifestações de orientação ecológica podem aclarar essa idéia.

46. A primeira refere-se à *abrangência* ou *amplitude de concepção* de uma reforma.¹⁵ Quanto a esse aspecto, uma reforma administrativa

¹⁵ É fundamental distinguir entre a concepção e a execução da reforma. Esta, em meu entender, deve ser gradualista, mas a concepção, a formulação geral, há que ser globalista, sistêmica, no sentido de sistema aberto.

pode confinar-se à burocracia¹⁶ do Poder Executivo ou pode abranger o Governo como um todo, incluindo as instituições do Legislativo e do Judiciário e mesmo instituições extra-estatais.

Dentre as inúmeras inadequações estratégicas da experiência brasileira de reforma administrativa merece destaque a compreensão da reforma como um movimento esporádico, intermitente, que se esgota com a apresentação de uma lei de reforma. Não é esse tipo de movimento, mas um processo constante, regular e intencional de mudança que se deve ter em mente.

Não menos grave que a inadequação anterior é a concepção de reforma administrativa confinada ao Poder Executivo. Ora, grande parte das dificuldades dos problemas da administração pública deriva de indutos e produtos inadequados do Legislativo e do Judiciário, ou mesmo de articulações funcionais (processamento) inadequadas entre esses Poderes. Daí porque uma concepção sistêmica de reforma administrativa há que considerar não apenas o Executivo, mas o Legislativo e o Judiciário.

Em verdade, os limites conceptuais de nossas reformas administrativas não têm abrangido sequer todo o Executivo. Isso porque, como registrado há pouco no exame da orientação processualística de nossas reformas, elas se têm limitado às atividades-meio e, especialmente, aos chamados serviços auxiliares (pessoal, material, documentação, patrimônio, etc.), com o que conseguem sensibilizar parte do funcionalismo público, mas não o público.

Com efeito, dentre as inúmeras conseqüências disfuncionais da orientação processualística, uma das mais graves é que tais reformas se transformam em reformas "com" e "para" o funcionalismo público apenas, mas não para o público. Quando se anuncia hoje uma reforma administrativa, apenas o funcionalismo público (e assim mesmo só uma parte dele) se interessa pelo assunto. Nem poderia deixar de ser assim, pois o grande público, a sociedade em geral, o contribuinte, não têm sensibilidade para reformas destinadas a classificar os cargos ou racionalizar o sistema de compras. A opinião pública só será sensibilizada pela reforma administrativa na medida em que esta se oriente para o sistema educacional, para os serviços públicos coletivos, para a problemática do financiamento habitacional.

Em suma, é preciso envolver o público, ganhar ressonância geral, superar a noção de que reforma administrativa é assunto de interesse apenas do funcionário público. Além do público e de seus vários segmentos, a concepção de reforma administrativa há que incluir instituições governamentais básicas, como o Legislativo e o Judiciário, os setores descentralizados do Executivo mais especificamente relacionados com o desenvolvimento econômico e, pelo menos em tese, até mesmo variáveis de ordem internacional. Só assim a reforma administrativa estará sendo concebida em termos de sistema aberto.

¹⁶ O termo "burocracia" é aqui empregado no sentido Weberiano, de organização em larga escala.

47. Outra manifestação de uma orientação ecológica é a vinculada entre a reforma e o processo de desenvolvimento global. Quanto maior, mais explícita e intencional essa vinculação, mais conseqüente será a reforma. A expressão “Administração para o Desenvolvimento”, hoje erigida em disciplina de currículos e tema de seminários internacionais, traduz o anseio de alguns cientistas sociais em vincular a reforma administrativa ao processo desenvolvimentista. Tal vinculação é definitivamente condicionada pelas seguintes premissas:

a) *Articulação estreita entre o sistema de planejamento global do Governo e o subsistema de planejamento da reforma administrativa.*

Esse ponto é crítico para o sucesso da reforma, especialmente em países como o Brasil. Ainda que do ponto de vista meramente estrutural, portanto, o posicionamento do órgão da reforma (o ERA, no caso) e do órgão de planejamento (o IPEA, no caso) dentro da mesma estrutura ministerial, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral é muito positivo. Contudo, do ponto de vista comportamental, tudo indica que, embora estando dentro do mesmo Ministério, o ERA e o IPEA não têm sincronizado o planejamento social e econômico com o planejamento da reforma administrativa. Então, a reforma administrativa passa a ser concebida para que como um sistema fechado (a máquina governamental) e não para e como um sistema aberto (a sociedade brasileira). A meu ver, isso decorreu em grande parte de um dos “divórcios” mais deploráveis, mais disfuncionais do Brasil de hoje que é o estancismo profissional, especialmente entre o economista e o técnico de administração.

b) *Organização interna da agência central da reforma (o ERA, no caso) na base de projetos e programas que hajam emergido da articulação a que se refere o item a, acima, e/ou que traduzam necessidades externas prioritárias do ambiente (o sistema governamental, no caso).*

Na medida em que não conseguir organizar-se na base de projetos cujas equipes, prioridades e processos estejam *descondicionados* a suas necessidades *internas*, a agência central da reforma estará fadada ao insucesso. Isso porque, se a própria organização interna dessa agência se caracterizar por uma departamentalização processualística — pessoal, material, legislação etc. — a própria reforma tenderá novamente a ser percebida de uma perspectiva instrumental, e não teleológica, de uma perspectiva de sistema fechado. Felizmente, a direção atual do ERA já revela sinais ostensivos de uma organização interna e de uma estratégia de atuação que justificam as melhores esperanças quanto às novas possibilidades da reforma administrativa federal brasileira.

c) *Capacidade para identificar e hierarquizar setores ou instituições críticas para o desenvolvimento socioeconômico do País, de modo a canalizar prioritariamente os recursos e esforços da reforma administrativa para tais setores e instituições.*

Em geral, na perspectiva de um organograma, todas as divisões, departamentos e ministérios têm, graficamente, a mesma altura ou nível organizacional. Essa perspectiva "organogramática" induz a se considerarem igualmente importantes todos os ministérios, todos os departamentos e todas as divisões, para uma reforma.

Ora, uma administração ou uma reforma voltada para o desenvolvimento repeliaria a perspectiva organogramática, substituindo-a por uma perspectiva programática, baseada na hierarquia dessas unidades (departamentos, divisões, instituições e ministérios) segundo sua importância imediata e direta para o processo de desenvolvimento. Os esforços da reforma seriam, então, concentrados nessas unidades.

Assim, se uma análise da situação indicasse que o sistema de financiamento do desenvolvimento nacional (BNDE, Banco do Brasil, Banco Central e outros) está emperrado, não conseguindo estimular no ritmo adequado as aplicações de capital, este poderia constituir um setor prioritário da reforma administrativa, cujo objetivo seria, pois, facilitar o fluxo das inversões mediante o solucionamento dos problemas administrativos com que se defronta hoje o sistema de financiamento do desenvolvimento.

Contrariamente a esse raciocínio, que em última análise conduz à orientação finalística, para problemas, a tendência tem sido a de nos limitarmos aos Ministérios, à administração centralizada, quando uma grande força da administração pública brasileira, hoje, está, sem dúvida, localizada na administração paraestatal e extra-estatal, ou seja, na administração descentralizada.

Em suma, somente se condicionada a estas premissas a reforma administrativa poderá visualizar a administração pública como um sistema aberto, de modo a colocar-se a serviço do desenvolvimento nacional.

8. Conclusão

48. O desafio fundamental da administração pública, especialmente nos países em desenvolvimento, é o de superar a sua condição de variável apenas *dependente* (sem poder causal) do desenvolvimento político, econômico e social, ou seja, a condição de objeto, de consequência desse desenvolvimento, para transformar-se ou também atuar, *tanto quanto possível*, como variável independente (causativa) do processo econômico, político e social, vale dizer, como precipitadora e condutora desse processo.

É válida, então, a tese enunciada no início deste trabalho, de que a menos que o administrador brasileiro reformule suas concepções, suas percepções do que seja Administração e, conseqüentemente, Administração Pública, esta continuará a desempenhar apenas o papel de variável dependente, de objeto e, o que é pior, de objeto obstaculizante do processo de desenvolvimento nacional.

Ao concluir, desejamos expressar nossa esperança de que a Reforma Administrativa deixe de constituir preocupação episódica e fugaz dos nossos dirigentes para ser concebida como processo sustentado, perseverante e decidido, de modernização da Administração Pública Brasileira. Cremos mesmo que a Política Nacional de Desenvolvimento deveria consagrar a idéia de que a Reforma Administrativa é condição do desenvolvimento nacional. Permitimo-nos mais formular a sugestão de que a estratégia de desenvolvimento deveria, por seu lado, contemplar, no plano doutrinário, e incluir em seu conceito o de estratégia particular de Reforma Administrativa.

Nesses últimos anos nosso País tem alcançado resultados extraordinariamente brilhantes na sua economia. Que resultados alcançará este País quando tiver preparado a sua Administração para as imposições do nosso desenvolvimento?

Summary

The objective of this article is to discuss the problem of strategy formulation for the purpose of the Brazilian Administrative Reform. Its argument is rooted in the scientific treatment of administrative problems, which is required in order to explore its scope in a systematic fashion. Its point of departure is a postulate of social psychology according to which conceptions generate perceptions which, in turn, condition behavior. The central issue of the study is therefore the psychological conditioning of the administrative or, in other words, of the predominant conceptions of the significance of "administration". From these theoretical considerations arises a suggestion that an obsolete and inadequate conception has been the cause of numerous inadequacies and errors in administration in general, and thus also in public administration. This is so because those concerned with the administrative conduct seem to be preoccupied more with symptoms or behavior than with causes, that is, perceptions, or, in the ultimate analysis, values.

In focusing on these fundamental forces, the article follows two lines of reasoning: of these one leads to an appropriate conception of modern administration; and the other to the consequences of that conception, so that appropriate methodology may be selected for the administrative reform. In terms of concepts, the impact on the administrative reform of three basic approaches is considered: managerial, psychological and systematic. As a result, three types of strategy may arise: teleological, value-centered, or ecological.

The evolution of the concept of administration from rational performance to rational decision-making implies a replacement of the center of interest from the process of administration to the process of managerial decision making. Thus interest arises in the means of conditioning by which the rationality of this process may be promoted or obstructed. The fundamental bearing of the approach on the strategy of the administrative reform would be a teleological direction toward desired

objectives (search of effectiveness), as against a processualistic orientation which is concerned with instruments and processes (search of efficiency). A reform should, therefore, be directed towards stated objectives, that is, management of ultimate activities, so that the fallacy should be avoided of considering "the existence of efficient means as being sufficient to an effective administration".

Another aspect in the evolution of the concept of administration discussed in the article is concerned with the mechanistic treatment of administration as human engineering and its behavioral treatment as an applied social science. In the former case, the fundamental proposition of the so called scientific management is that there is always a better way to do a certain thing; in the latter case, the behavioral research indicates that maximization of the individual performance does not depend only on physical or mechanical elements, but primarily on psycho-social factors, such as adequate leadership or group-cohesion. Consequently, the emphasis in the study of administration shifted from administrative techniques toward social sciences. As a fundamental consequence of this evolution, an administrative reform should adopt a behavioral character, considering the psycho-sociological conditioning of its beneficiaries, that is, civil servants. Otherwise it would assume merely a mechanistic character and limit its orientation to instruments, techniques, or administrative processes. The former strategy would have to be based on the proposition that what is logical in social processes is not necessarily psychological. Therefore a reform should not be imposed on an administrative structure by its promoters: it should not reflect their value judgements alone, but rather a value system of its own.

The third aspect in the evolution of the concept of administration here discussed is its evolution from a closed system to an open system. This evolution leads to four significant consequences: the environmental dynamics tends to enter into a conflict with static tendencies of the organization; the organizational system in order to survive is forced to respond effectively to changes in the environment; to survive, an open system must furthermore secure the absorption of its outputs by the environment; and, finally, it is indispensable that the system be endowed with a continuous feedback mechanism. When administration is treated as a closed system, in the traditional sense, it remains insensitive not only to environmental changes but also to the interdependence between the organization and its environment. When, on the other hand, administration is approached as an open system, it is necessary that the administrative reform should adopt an ecological orientation; that is, it is necessary that the relations between the system and its environment be regarded as being of critical importance. If this is so, the coverage of the concept of the reform and its amplitude should not be restricted to certain administrative sectors or processes, but connected with the overall process of economic and social development. This is the concept of "Administration for development", which should, in the final analysis, be based on the following assumptions:

- 1) The overall system of national planning should be well coordinated with the planning subsystems implied in the process of administrative reform.
- 2) The central agency of the reform should be organized in the light of this need for system coordination, and by this need its project and programs should be motivated.
- 3) And finally, the resources of the reform should be channelled toward such sectors or institutions as have been identified or ranked as being of critical importance for the overall process of the national economic and social development.

PRÓXIMOS LANÇAMENTOS DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

<p>Dispersos J. Mattoso Câmara Júnior</p>	<p>O Processo Político — Estudo Comparado Jorgen Rasmussen</p>
<p>Teorias e Prática do Ensino Programado Jerry Pocztar</p>	<p>Contas Nacionais do Brasil 1.º volume — Conceitos e Metodologia 2.º volume — Quadros Estatísticos Instituto Brasileiro de Economia — Centro de Contas Nacionais</p>
<p>Arquivos Modernos T. R. Schellenberg</p>	<p>Uma Análise das Teorias de Organização 2.ª edição, 3.ª tiragem Beatriz M. de Souza Warhlich</p>
<p>Saúde e Sistemas Mário M. Chaves</p>	<p>Administração Mercadológica — Princípios e métodos Departamento de Mercadologia da EAESP</p>
<p>Custos — Um enfoque administrativo G. S. Guerra Leone 2.ª ED.</p>	

Visite uma das suas livrarias

Guanabara
Avenida Graça Aranha, 26 C e H — Tel.: 222-4142
Praia de Botafogo, 188 — Tel.: 246-5107

São Paulo
Avenida Nove de Julho, 2029 — Tel.: 288-3893

Brasília
Super Quadra, 104, Bloco "A" Loja 11 — Tel.: 24-3008

São oito revistas ao todo. Todas veiculando os temas do momento e voltadas, prospectivamente, para o planejamento do futuro. São revistas feitas para um país jovem e para todos aqueles que nesse país se preocupam com os inúmeros problemas suscitados pelo desenvolvimento no domínio da educação — revista **Curriculum**; da administração — **Revista de Administração de Empresas** e **Revista de Administração Pública**; da economia — **Conjuntura Econômica** e **Revista Brasileira de Economia**; da psicologia — **Arquivos Brasileiros de Psicologia Aplicada**; da política — **Revista de Ciências Política**, e do direito — **Revista de Direito Administrativo**

Pedidos de assinatura para Fundação Getúlio Vargas,

Serviço de Publicações, Praia de Botafogo, 188

C.P. 21.120 — ZC-05

Números avulsos nas bancas ou nas livrarias da FGV.