

Administração para o desenvolvimento A disciplina em busca da relevância*

PAULO ROBERTO MOTTA **

1. Introdução; 2. A visão conceitual de etapas do desenvolvimento administrativo; 3. Novas orientações organizacionais da administração para o desenvolvimento.

1. Introdução

A formação de uma disciplina *administração para o desenvolvimento* tem sido uma das preocupações básicas dos estudiosos de administração pública na última década. A idéia da nova disciplina surgiu da premência de preencher a grande defasagem que havia entre a elaboração de planos de desenvolvimento econômico e a capacidade administrativa das nações em desenvolvimento para implementar estes planos. A consciência desta defasagem foi quase universal, de vez que a grande maioria destas nações estava empenhada em promover mudanças socioeconômicas, através do planejamento governamental e de projetos públicos em larga escala. Assim, o primeiro delimitador da nova disciplina foi a área geográfica das nações em desenvolvimento. O escopo e a substância foram inicialmente deixados difusos e imprecisos, para serem posteriormente definidos a partir de

* Conferência pronunciada nas Primeras Jornadas de Administración Científica, Barquisimeto, Venezuela, 6 de maio de 1972.

** Professor da EBAP.

pesquisas comparativas na nova ambiência administrativa das burocracias em desenvolvimento. O movimento para definição desta nova disciplina foi intenso dentro do campo da administração pública e tomou duas direções. De um lado, consistiu num esforço de conceituação teórica, almejando integrar conhecimento de diversas áreas das ciências sociais, para formar um corpo doutrinário que facilitasse a explicação dos fenômenos administrativos das áreas em desenvolvimento. De outro lado, refletiu a preocupação ou a urgência da aplicação prática, e partiu para a formulação de novas estratégias de ação administrativa, mais apropriadas às condições de desenvolvimento. O resultado destes esforços, apesar de ter produzido um grande número de estudos, foi bastante limitado, tanto no âmbito empírico como no prescrito. A administração para o desenvolvimento encontrou uma área geográfica nova para estudos administrativos, com ambiente cultural próprio, e imensos problemas de mudanças sociais, profundas e rápidas. No entanto, se a matéria de estudos era indígena, o mesmo não acontecia com o desenvolvimento intelectual da disciplina. A administração para o desenvolvimento, como disciplina acadêmica, tornou-se um conjunto de diagnósticos e prognósticos administrativos, limitados não só pela visão conceitual de administração, refletida no modelo weberiano ocidental, mas também pelas dimensões da realidade administrativa das nações mais desenvolvidas. Tanto no aspecto valorativo, como no organizacional e gerencial, praticamente pouco de teórico e culturalmente novo foi formulado. Neste sentido, a evolução da teoria da administração para o desenvolvimento tem sido o reflexo da evolução da teoria administrativa e organizacional nos países mais desenvolvidos.¹

A pesquisa realizada, tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento, preocupou-se, excessivamente, com o *conhecimento*, relegando a teoria e a relevância a planos secundários. Em ambos os casos, os estudos se desenvolveram sem o estabelecimento prévio da relevância do tema para o contexto, permitindo, muitas vezes, que se tornassem meros exercícios na profundidade da irrelevância. Nas nações mais desenvolvidas, os trabalhos realizados por pesquisadores no âmbito da administração para o desenvolvimento procuraram, na maioria das vezes, justapor modelos teóricos e informações práticas com o intuito de relevar discrepâncias. Apesar de coletarem um grande número de informações, estes estudos serviram mais para demonstrar o fascínio dos pesquisadores por condições culturais peculiares e para descrever a ineficiência e a ineficácia como obstáculos à modernização administrativa, do que para construir uma base sólida de teorização adequada à administração para o desenvolvimento. Nas nações em desenvolvimento, os estudos têm sido

¹ Para três análises recentes da evolução da disciplina Administração para o Desenvolvimento ver, por exemplo: Heady, Ferrel. *Administração pública: uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1970. cap. 1 e 2. Nimrod, Raphaeli. *Readings in comparative public administration*. Boston, Allyn and Bacon, 1967. cap. 1; Keith, Anderson. *Comparative public administration: the identity crisis*. *Journal of Comparative Administration*. v. 1. n. 1, p. 65-84, May 1969.

caracterizados por uma perspectiva de *deslumbramento* pela evolução da teoria administrativa e organizacional nos países desenvolvidos. Nas últimas décadas, o *comportamentalismo*, a *quantificação* e a *visão sistêmica* têm sido propagados nas nações em desenvolvimento sem a criação paralela de critérios de relevância para sua aplicação. Assim, esta evolução tem sido utilizada como uma forma de manifestação de atualização técnica e comando da disciplina. A falta de definição de critérios de relevância para utilização de técnicas pode redundar na sua aplicação a situações onde são irrelevantes.

Estas observações, contudo, não pretendem diminuir totalmente a importância do tema ou dos estudos já realizados. Os estudos empíricos sobre a administração para o desenvolvimento são, de certa forma, extensos e têm retratado diversos aspectos administrativos novos. No entanto, existe ainda um conflito considerável entre os estudos descritivos e as formulações teóricas prescritivas. Reformas administrativas e assistência técnica internacional se fazem, quase que exclusivamente, seguindo doutrinas administrativas e organizacionais difundidas em nações desenvolvidas, embora os dados descritos locais possam sugerir novas direções.²

As limitações encontradas para o progresso desses estudos podem, então, ser definidas como provenientes de duas áreas:

Em primeiro lugar, quase todos os trabalhos escritos sobre o assunto procuram contrastar formas de administração tradicional e formas de administração moderna. Parte-se da premissa de que estas formas de administração moderna são mais eficientes e eficazes porque existem nos países onde a administração é mais eficiente e eficaz — a administração para o desenvolvimento é sempre referida como a procura de condições administrativas criadas nestas nações. Esta perspectiva limita a capacidade de se criar novas formas organizacionais pois os meios administrativos eficientes são bem conhecidos e colocados *a priori* quase que como parâmetros constantes. Portanto, os meios podem ser previamente definidos para as organizações em desenvolvimento, antes mesmo de se conhecerem os seus objetivos e a ambiência cultural onde atuarão.

Em segundo lugar, toda a ênfase da administração para o desenvolvimento tem sido a de buscar somente a eficiência e a eficácia organizacionais. Eficiência, referindo-se à redução dos custos internos nas organizações, e eficácia, à realização dos objetivos organizacionais. Basear-se só nestes conceitos torna-se restritivo para a consecução de objetivos desen-

² Descrições das doutrinas administrativas implícitas na assistência técnica internacional podem ser encontradas nos seguintes trabalhos: Abueva, Jose. Administrative doctrines diffused in emerging states: The Filipino response. In: Braibanti, Ralph, coord. *Political and administrative development*. Durham, Duke University Press, 1969. p. 536-87; Chi-Yuen Wu. Public administration for national development. *International Social Science Journal*, v. 21, n. 1, p. 116-35, 1969 que trata do conteúdo dos programas de assistência técnica da ONU; sobre as doutrinas administrativas difundidas na América Latina ver: John, Honey C. *Toward strategies for public administration development in Latin America*. Syracuse University Press, 1968.

volvimentistas. A idéia de efetividade — significando o alcance de objetivos do desenvolvimento econômico-social — deve ser enfatizada e instituída como conceito básico da administração para o desenvolvimento. A efetividade administrativa vai além do conceito de eficácia, que se restringe a objetivos organizacionais temporais. Efetividade se refere a objetivos mais amplos de equidade e de desenvolvimento econômico-social. Para organizações públicas, a efetividade torna-se especialmente importante pois permite reverter a tendência destas de modificar seus objetivos, com a perpetuação da organização, constituindo um objetivo mais importante do que o de desempenho das funções desenvolvimentistas para as quais foram criadas.³ Assim, eficácia não significa, necessariamente, a realização de objetivos desenvolvimentistas, mas, simplesmente, dos objetivos organizacionais (possivelmente) modificados.

Almejar apenas as metas de eficiência e eficácia significa, geralmente, criar instituições fortes e estáveis, mas que não promovem, com maior ênfase, os objetivos do desenvolvimento econômico-social. Nesta perspectiva, as reformas administrativas, baseadas exclusivamente no fortalecimento institucional e na racionalidade administrativa, e que não consideram comprometer os organizacionais com o desenvolvimento econômico-social, serão provavelmente tentativas de se implementar, eficiente e eficazmente, os objetivos organizacionais não desejáveis.

2. A visão conceitual de etapas do desenvolvimento administrativo

A preocupação da administração para o desenvolvimento com a racionalidade administrativa levou à definição ou identificação de estágios de desenvolvimento burocrático, que pudessem servir como estrutura — de referência para análises teóricas e empíricas. Assim, vários modelos foram criados, ressaltando-se o modelo prismático de Fred Riggs⁴ e outros, que surgiram em estudos levados a efeito em diferentes países.⁵ Numa perspectiva genérica, a administração para o desenvolvimento tem sido estudada em relação a três estágios de desenvolvimento administrativo: tradicional, transicional e moderno. Cada estágio destes corresponde a um conjunto de características fundamentais que o define, conforme demonstrado, no quadro 1.

³ Ver Marini, Frank, coord. *Toward a new public administration*. Scranton, Chandler Publishing Co., 1971. p. 352-3.

⁴ Riggs, Fred. *Administração nos países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968.

⁵ Indicação bibliográfica sobre esses estudos pode ser encontrada em: Heady, Ferrel & Stokes, Sybil L. *Comparative public administration: a selective annotated bibliography*. Ann Arbor, Institute of Public Administration, University of Michigan, 1960; Spitz, Allan A. & Weidner, Edward. *Development administration: An annotated bibliography*. Honolulu East-West Center Press, 1963.

Quadro 1

ESTÁGIOS DO DESENVOLVIMENTO BUROCRÁTICO

categorias	Tradicional	Transicional	Moderno
Clientela básica	Serviços limitados aos membros da nobreza	Serviços prestados primordialmente a grupos preferenciais	Serviços prestados a todos
Sistema do mérito	Recrutamento e promoção definidos em termos de <i>status social</i>	Predominância da <i>ascription</i> numa situação de implementação limitada do sistema do mérito	Recrutamento e promoção primordialmente por critérios de <i>achievement</i>
Diferenciação estrutural-funcional na burocracia	Diferenciação estrutural-funcional mínima	Especificação funcional crescente sem correspondência com a diferenciação estrutural	Especialização estrutural-funcional
Profissionalização	Não existe um serviço público profissional	Profissionalização limitada com o aparecimento de uma elite burocrática no serviço público	Profissionalização total do serviço público
Centralização	Processo decisório altamente centralizado com implementação freqüentemente descentralizada	Centralização tanto do processo decisório como da implementação	Centralização e descentralização planejadas do processo decisório e da implementação
Orientação para o desenvolvimento	Negativa (planejamento e implementação para a manutenção da tradição)	Mista (planejamento para o modernismo e implementação através de métodos tradicionais)	Positiva (planejamento e implementação para o desenvolvimento)
Orçamento	Não há orçamento (não há distinção prática entre renda pública e particular)	Orçamento como instrumento de controle e fortalecimento dos laços de <i>ascription</i>	Orçamento como um instrumento do planejamento
Produtividade	Procedimentos e métodos estabelecidos sem preocupação com a produtividade	Preocupação com a produtividade concentrada primariamente nas atividades de controle e <i>assessment</i>	Institucionalização da produtividade
Estatísticas e dados para operação	Não há compilação de estatísticas	Estatísticas compiladas mas de uso limitado no processo decisório	Estatísticas utilizadas com base para formulação de diretrizes

Este quadro engloba apenas as características mais amplas e abrangentes do desenvolvimento administrativo. Mas a questão básica proporcionada por essa visão conceitual da administração para o desenvolvimento é que ela deixa implícito que o progresso administrativo se baseia unicamente na conquista de elementos de tecnologia administrativa oriundos de países em estágio superior de desenvolvimento. Embora esta visão conceitual sirva para trazer benefícios imediatos de entendimento teórico e aplicação prática, ela, contudo, tende a concentrar os esforços da administração para o desenvolvimento unicamente no problema de *transferibilidade da racionalidade administrativa moderna* (modelos weberianos e teoria gerencial, como a aplicada nos países desenvolvidos) para os países em desenvolvimento.⁶ A administração *moderna* se refere, então, à administração característica dos países desenvolvidos, e não necessariamente a uma moderna administração, que se poderia definir como adequada às nações em desenvolvimento. A respeito da transferibilidade, três tipos de teoria têm sido desenvolvidos:

Teoria A. A racionalidade moderna pode ser transferida e aprendida integralmente.

Esta teoria presume que a racionalidade moderna não só é viável, como necessária, num ambiente tradicional. Viável, porque pode ser inserida e aprendida num ambiente menos desenvolvido. Necessária, porque os autores que defendem esta teoria admitem que a burocracia governamental deve estar adiante de outras instituições no processo de modernização. Assim, a racionalidade moderna implantada na administração pública constitui um fator necessário ao progresso das outras instituições sociais e políticas.⁷

Teoria B. A racionalidade moderna não pode ser transferida porque é limitada por aspectos culturais.

Esta teoria acredita que a moderna burocracia é baseada em premissas culturais (valores ocidentais) sobre diferenciação estrutural, que não existem no ambiente tradicional. Assim, a racionalidade burocrática moderna

⁶ A análise de etapas do desenvolvimento administrativo, bem como as questões de transferibilidade da racionalidade moderna, têm sido estudadas por Warren F. Ilchman, na tentativa de criar modelos burocráticos mais eficazes nas nações em desenvolvimento. Ver, por exemplo: Ilchman, Warren F. Productivity, administrative reform and anti-politics. Dilemmas for Developing States. In: Braibanti, Ralph. op. cit. e Rising Expectations and the revolution on development administration. *Public Administration Review*, v. 25, n. 4, p. 314-28, Dec. 1965.

⁷ Entre os defensores desta teoria acham-se, por exemplo, autores como Ralph Braibanti que afirma "que o fortalecimento da administração deve prosseguir independentemente do grau de maturação do processo político". Braibanti. op. cit., p. 3 e Millikan, Max F. & Blackmer, Donald. *The emerging nations: their growth and U.S. policy*. Boston, Little Brown, 1961, defendem a posição de que "o primeiro requisito do desenvolvimento político deve ser o estabelecimento de estruturas modernas de administração e governo".

só é possível onde existam pré-requisitos culturais. A transferência da tecnologia administrativa deve ser, portanto, precedida de mudanças culturais.⁸

Teoria C. A racionalidade administrativa pode ser parcial e quantitativamente transferida, desde que seja ajustada às circunstâncias locais.

Esta teoria defende a transferência da racionalidade segundo a etapa de desenvolvimento administrativo e socioeconômico que o país tenha atingido. Os teóricos desta corrente são basicamente defensores do desenvolvimento equilibrado das instituições sociais e políticas. Nenhuma instituição, inclusive a burocracia governamental, deve estar à frente ou atrás das demais instituições; todas devem desenvolver-se equilibradamente de acordo com o contexto de cada estágio da evolução social. O desenvolvimento mais acentuado de uma instituição bloqueia o das outras. Esta é a posição mais difundida, pois procura adaptar e ajustar formas burocráticas modernas às condições locais. Mas, do ponto de vista de utilização prática, é uma teoria ainda limitada, porque identifica apenas a necessidade de adaptação, sem, contudo, fornecer elementos para se saber o quanto de *modernidade* pode ser introduzido num ambiente tradicional, sem causar resultados imprevistos.⁹

As teorias descritas acima, apesar da posição que assumem em relação à transferibilidade da *racionalidade moderna*, partem da premissa de que esta racionalidade administrativa constitui o último estágio do desenvolvimento administrativo. As teorias que realçam as diferenças culturais, como a teoria B, predizem que mudanças culturais eventualmente garantirão a implantação dessa racionalidade moderna. As teorias que, como a teoria A, propõem e visualizam a transferência desta racionalidade, não propõem ou predizem nenhuma evolução burocrática além deste estágio. Empiricamente todas elas fornecem elementos para a definição destes estágios mas, normativamente, assumem o último estágio, isto é, a racionalidade administrativa derivada do modelo weberiano de organização como a única forma possível ou eficiente de organização.

A aplicação desta visão conceitual da administração para o desenvolvimento tem gerado controvérsias profundas em relação às reformas administrativas na América Latina. As reformas são preconcebidas segundo

⁸ Joseph La Palombara talvez seja o melhor formulador desta teoria. Ver La Palombara, Joseph, coord. *Bureaucracy and political development*. Princeton University Press, 1963. cap. 2.

⁹ O exemplo constante de defensor das teorias de equilíbrio institucional no processo de desenvolvimento é Fred Riggs. Conforme ele afirma "uma das estratégias mais importantes para garantir o desenvolvimento é adotar políticas capazes de transformar sistemas desequilibrados em sistemas equilibrados". Ver Riggs, Fred. *Bureaucratic politics in comparative perspective*. *Journal of Comparative Administration*, v. 1, n. 1, p. 5-38, May 1969 e *Reforma administrativa como problema de equilíbrio dinâmico*. *Revista de Administração Pública*, v. 4, n. 2, p. 75-113, jul./dez. 1970. Ver ainda Eisenstadd, S. N. *The political systems of empires*, onde se encontram vários argumentos em favor da *Teoria C*.

as possibilidades de transferência da tecnologia gerencial moderna (estrutural-funcional e comportamental), e não conforme possíveis formas idiossincráticas de organização. Em geral, o resultado disso são organizações altamente rígidas e disfuncionais quanto aos objetivos previstos. Exemplos desses fenômenos são as recentes tentativas de ajustar às organizações idéias novas como as de *desenvolvimento institucional* e *sistemas*, sem levar em consideração critérios de relevância quanto aos objetivos. Por outro lado, as estratégias indígenas visando a flexibilidade organizacional, como as empresas públicas (tão divulgadas na última década) são, na realidade, mais uma *estratégia escapista*¹⁰ para gerar flexibilidade legal, do que propriamente flexibilidade administrativa e organizacional. Da mesma forma, o treinamento administrativo — preconceituado a partir das teorias comportamentalistas — pretende sobrepor-se a atitudes existentes, criando uma ambigüidade de atitudes entre a neutralidade organizacional e o comportamento individual e os objetivos do desenvolvimento socioeconômico.

Embora não haja hoje alternativas significativas para substituir o modelo weberiano, a literatura e a experiência prática têm sugerido, em diferentes instâncias, sugestões para futuras pesquisas e experimentações. Casos específicos sobre a administração latino-americana são raros, mas presume-se que os elementos a serem discutidos a seguir serão úteis para este contexto. A busca de novas formas de organização deve constituir a prioridade básica da administração para o desenvolvimento.

3. Novas orientações organizacionais da administração para o desenvolvimento

Conforme foi mostrado, a administração para o desenvolvimento deve ser criativa e inovadora no que tange às formas organizacionais, e não pode prender-se somente às clássicas formas ditadas pelas teorias de *administração moderna*. Estas teorias definem formas estruturais e comportamentais de organização que não satisfazem diretamente aos objetivos de desenvolvimento econômico-social. Portanto, os esforços dos teóricos da administração, bem como dos técnicos que atuam nas nações em desenvolvimento, devem ser dirigidos para a descoberta e implementação dos modelos mais adequados às necessidades de suas nações. No que diz respeito a novos modelos, vários caminhos podem conduzir a futuras pesquisas. Três podem ser as origens destes novos caminhos: a) Critérios específicos de relevância e novo dimensionamento da *racionalidade administrativa*. b) Novas formas estruturais de organização. c) Adequabilidade de premissas comportamentais na formulação de novas teorias de organização.

¹⁰ Ver Motta, Paulo Roberto. *O Grupo executivo: instrumento administrativo de implementação econômica*. Rio de Janeiro, Escola Interamericana de Administração Pública, 1968. (Monografia, 19).

3.1 Critérios específicos de relevância e novo dimensionamento da racionalidade administrativa

Uma nova racionalidade administrativa e critérios específicos de relevância para com os objetivos do desenvolvimento socioeconômico devem nortear os estudos e pesquisas na área da administração para o desenvolvimento.

Nos últimos anos, muito se tem escrito e falado sobre a racionalidade administrativa, como se tal conceito houvesse passado por evolução substancial. O advento de orientações quantitativas, tanto na teoria como na prática da administração, veio acompanhado da idéia de melhorar e criar uma nova racionalidade do processo decisório. Assim, técnicas como o PERT, o PPBS e a pesquisa operacional, foram, pouco a pouco, sendo introduzidas como passos importantes para se atingir maior *racionalidade* no processo decisório.

Esta racionalidade, como normalmente definida, consistia em conseguir métodos mais aperfeiçoados para identificar e avaliar alternativas, culminando com a escolha da mais adequada para a situação existente. Contudo, tal conceito de racionalidade não é novo; já foi desenvolvido pela teoria administrativa passada ou, mais precisamente, é ainda o processo básico de decisão de *modelo racional* ou do *homo economicus*.¹¹ O que se conseguiu foi “um nível maior de sofisticação e ênfase em quantificação”, que serviram, é verdade, para aumentar e melhorar em grande parte o processamento de informações referentes a problemas e a alternativas de decisão. Resta perguntar, porém, qual o progresso, em termos de racionalidade administrativa, que se obteve quanto à definição de *problemas reais do desenvolvimento* e quanto à procura de alternativas administrativas para o processo decisório.

A racionalidade é determinada de acordo com ponto de vista particular, pois que faz parte de um sistema de valores.¹² Concepções e percepções individuais e organizacionais fazem com que diferentes pessoas escolham alternativas diversas, mesmo quando colocadas diante de estudos quantitativos concretos de custos e benefícios. Além do mais, no mundo real da organização, como já foi exposto há alguns anos, nem as alternativas, nem a sua importância, nem os *problemas* são *dados* organizacionais. A identificação de problemas relevantes, e de alternativas para solucioná-los, constitui um processo organizacional. Assim, a racionalidade administrativa, principalmente a da administração pública, vai mais longe que a racionalidade decisória clássica: a racionalidade administrativa depende da relevância, da escala de valores e também das pressões psicossociais, políticas e econômicas do meio. A avaliação de uma decisão, como sendo boa ou má, deve ser feita à luz de critérios de relevância relativos aos objetivos de desenvolvimento socioeconômico.

A nova teoria administrativa tem de ser formulada a partir de *fins*, de *objetivos*, que serviriam de premissas para o estabelecimento de critérios de relevância e de racionalidade administrativa. A administração para o

¹¹ Howard, Kenneth. Administrative rationality. In: Marini. op. cit. p. 286-7.

¹² Id. *ibid.* p. 281-8.

desenvolvimento, seguindo a evolução das teorias de administração pública, tem-se preocupado excessivamente com os meios. A ênfase tem sido dada aos aspectos da gerência, da *racionalidade administrativa*, isto é, nota-se uma preocupação acentuada com a *administração*, não enfatizando a administração *pública* ou para o desenvolvimento.

Por isso é que os objetivos da administração pública e do desenvolvimento devem ser incorporados quando da formação de uma nova teoria.

O comprometimento com os objetivos do desenvolvimento socioeconômico deve ser instituído como um valor da administração para o desenvolvimento.¹³ A teoria da administração pública, na sua fase inicial prescritiva, apregoava a neutralidade do administrador; a ênfase empirista mudou esta posição no sentido de afirmar descritivamente que o administrador público não é neutro, mas toma decisões como membro de uma organização, que é limitada por valores ambientais políticos, sociais e econômicos. A nova fase a ser instituída na administração para o desenvolvimento precisa definir a idéia de que o administrador não deve ser neutro, mas sim comprometido com os objetivos do desenvolvimento.

3.2 *Novas formas estruturais de organização*

A teoria organizacional moderna é altamente preconceituada em relação ao controle e à rigidez hierárquica, deixando poucas possibilidades para as organizações se adaptarem a um ambiente em mudanças. Victor Thompson afirma que o conceito central da teoria administrativa moderna é o *controle*, o que ele considera disfuncional para a administração desenvolvimentista.¹⁴ A necessidade de controlar gera a *buropatologia* (burocracia processual e insegurança pessoal que conduz a uma ênfase acentuada em normas e regulamentos, supervisão rígida, dificuldade de delegar, receio da inovação etc.) que constitui a forma de comportamento administrativo típica das nações em desenvolvimento.

Tais nações necessitam formas organizacionais flexíveis, adaptáveis e processos administrativos que garantam respostas inovadoras aos *feedback*. Os modelos weberianos ocidentais são incapazes de fornecer condições de mudança vultosas: esses modelos não levam em conta as transações da organização com o meio e são devotados apenas a análises estruturais-funcionais relacionadas com padrões de eficiência e racionalidade.¹⁵

Novos modelos estruturais de organização, baseados em estruturas manifestas e temporais, devem ser considerados. As organizações poderiam

¹³ A idéia do comprometimento de administradores públicos com objetivos sociais é um ponto central no movimento da nova Administração Pública, e que aqui está projetada para a administração para o desenvolvimento. Ver Marini, op. cit. e também argumentos semelhantes em Guerreiro Ramos, Alberto. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista de Administração Pública*, v. 4, n. 2, p. 7-45, jul./dez. 1970.

¹⁴ Thompson, Victor. Administrative objectives for development administration. In: *Administrative Science Quarterly*, v. 9, n. 1, p. 91-103. Jun. 1964.

¹⁵ Id. *ibid.*

manter estruturas manifestas e latentes que variariam conforme as circunstâncias e a natureza do trabalho.

A organização multiestrutural e temporal, isto é, com estruturas ajustáveis às condições do momento, deve receber a atenção dos estudiosos e praticantes de administração nas nações em desenvolvimento.

A rigidez hierárquica talvez seja um dos elementos mais identificados, não só com os modelos weberianos ocidentais de organização, mas também, praticamente, com todas as formas de organização humana. O que se propõe aqui não é a eliminação da hierarquia organizacional, mas sim da rigidez comumente encontrada nas organizações modernas. A eliminação da hierarquia rígida poderia, por exemplo, ser combinada com a organização multiestrutural referida acima. A estrutura hierárquica pode ser também adaptável e variável, conforme as circunstâncias diversas, quer sejam da natureza do trabalho, da clientela ou da área geográfica. Fora os novos padrões de eficiência, eficácia e efetividade, que estas novas estruturas não hierárquicas possam vir a conseguir, é de se ressaltar ainda os aspectos normativos da não-hierarquia. Este é um valor altamente difundido entre os recentes teóricos da administração. Para autores, como Warren Bennis, Rensis Likert, Edgar Schein e William G. Scott,¹⁶ a boa organização é a organização menos hierárquica, capaz de criar maior satisfação e auto-realização e eficiência entre os seus membros.

Decorrente da preocupação não hierárquica é a idéia de participação. A participação, na teoria organizacional, tem sido vista em duas perspectivas. Em primeiro lugar, a *gerência participativa* significando o envolvimento de grupos internos e funcionários de níveis hierárquicos mais baixos no processo decisório. Em segundo lugar, a *administração participatória*, significando o envolvimento de clientes e de outros grupos de fora da organização na tentativa de alcançar efetividade nas organizações públicas.

A técnica da administração participatória, por exemplo, foi proposta como uma resposta à necessidade de organizações públicas flexíveis no ambiente de turbulência.¹⁷ Do ponto de vista teórico, esta nova idéia merece uma avaliação quanto a sua viabilidade no ambiente latino-americano, que é tradicionalmente caracterizado por organizações públicas inflexíveis e inadaptáveis.

Por outro lado, a administração participatória se enquadra no conjunto das preocupações recentes, que visam contrabalançar a "alienação interna

¹⁶ Bennis, Warren. *Changing organization: essays on the development and evolution of human organization*. New York, McGraw-Hill, 1966. p. 82; Likert, Rensis. *The human organization: its management and values*. New York, McGraw-Hill, 1967; Schein, Edgar. *A psicologia na organização*. Lisboa, Livraria Clássica, 1968; Scott, William G. *Organizational theory: behavioral analysis for management*. Homewood. Richard Irwin, 1967 e análise teórica do tema em Bayer, Gustavo. Democracia interna em organizações formais: modelos teóricos de análise. *Revista de Administração Pública*, v. 5, n. 2, p. 31-54, jul./dez. 1971.

¹⁷ Frederickson, George. Toward a new public administration. In: Marini. op. cit. p. 309-31.

dos indivíduos nas organizações e da ressocialização de cliente em certos contextos.¹⁸ Além disso, a administração participatória pode servir para contrabalançar o peso da centralização, da hierarquização e da tecno-estrutura,¹⁹ criada em burocracias, cada vez mais comprometidas com o planejamento nacional e com a implementação de grandes projetos governamentais. A descentralização administrativa em larga escala poderia ser uma fonte de efetividade das organizações públicas. A maioria das nações latino-americanas, porém, não possui os pré-requisitos básicos da descentralização, tais como facilidades de comunicação e relativa homogeneidade geoeconômica e cultural. A centralização permanecerá por longo período como necessária e a administração participatória pode ser considerada como um meio de compensar seus efeitos maléficos.

3.3 *Adequabilidade das premissas comportamentais na formulação de novas teorias de organização*

De acordo com Robert Presthus, o modelo weberiano ocidental de organização baseia-se em premissas normativas sobre o tempo e motivação (valores como objetividade, produtividade e proveito econômico) que são essenciais para a consecução dos objetivos organizacionais.²⁰ Se estes valores não são colocados como prioritários pelos membros da organização, como acontece em muitas culturas, este tipo de organização tem pouca relevância para as metas de produção e eficácia. No Brasil, por exemplo, pesquisas demonstraram que os funcionários possuem orientações mais personalistas, menos otimizantes quanto ao *tempo* do que funcionários norte-americanos.²¹ Estes estudos indicam que as condições culturais de operação das organizações nem sempre coincidem com as premissas de valor que guiaram a formulação dos modelos organizacionais.

Experiências em diversos países em desenvolvimento mostram a marginalidade em que se encontram organizações altamente ocidentalizadas em estrutura e comportamento, para introduzir mudanças numa ambiência tradicional.²² Não só formas organizacionais, mas técnicas administrativas

¹⁸ Smith, P. Michael. Alienation and bureaucracy: the role of participatory administration. *Public Administration Review*, v. 31, n. 6, Nov./Dec. 1971.

¹⁹ Ver Wilcox, Herbert. Hierarchy, human nature, and the participative panacea. *Public Administration Review*, v. 29, n. 1, p. 53-63, Jan./Feb. 1969; & Scott, William G. Organization government: the prospects for a truly participative system. *Public Administration Review*, v. 29, n. 1, p. 43-53, Jan./Feb. 1969.

²⁰ Presthus, Robert. Weberian v. welfare bureaucracy in traditional society. *Administrative Science Quarterly*, v. 6, p. 1-24, 1961-1962.

²¹ Nascimento, Kleber. Apud Sherwood, Frank. Leadership, organization and time. In Waldo, Dwight, coord. *Temporal dimensions of development administration*. Durham, Duke University Press, 1970. p. 226.

²² Ver, por exemplo: Taub, Richard. *Bureaucrats under stress: administrators and administration in an Indian state*. Berkeley, University of California Press, 1969; & Kirk-Greene, Anthony. Bureaucratic cadres in a traditional milieu. In: Coleman, James S., coord. *Education and political development*. Princeton, Princeton University Press, 1965.

como classificações de cargos, sistema de mérito, técnicas de recrutamento e treinamento etc., são baseadas em premissas valorativas antagônicas às utilizadas em muitas nações em desenvolvimento. Estas técnicas almejam instituir uma uniformidade organizacional que, na maioria das vezes, não se coaduna com a ambigüidade e as constantes mutações da ambiência administrativa do desenvolvimento. Por isso, a procura de um modelo organizacional próprio, que esteja de acordo com as escalas de valores locais, talvez seja mais eficiente e efetiva. Esta escala de valores não pode ser definida *a priori* pois provavelmente variará de país para país, ou mesmo entre regiões.

As sociedades em desenvolvimento são, por natureza, caracterizadas pela ambigüidade e pelo conflito de valores. Conforme o demonstrado por Riggs, em seu modelo prismático,²³ estas sociedades já sofreram o impacto da modernização, deslocando valores tradicionais sem, contudo, assimilar os valores modernos. Conseqüentemente, a administração pública nestas sociedades é ambígua e conflitante, na medida em que as organizações tentam impor formas modernas de comportamento a um sistema de valores ainda remanescente do tradicionalismo.

As organizações modernas vivem também em conflito, pois choques interpessoais e organizacionais parecem ser inerentes à vida nas organizações: a ambiência organizacional é outra que não a de *paz e tranqüilidade*. No entanto, nestas organizações, a natureza do conflito pode ser explicada, em grande parte, em termos da psicossociologia interna. No caso das organizações prismáticas, as ambigüidades e conflitos, além de se formarem na ambiência interna, podem muitas vezes refletir os desajustamentos externos às organizações, como, por exemplo, a heterogeneidade cultural e as acentuadas diferenças de *status* socioeconômico, que criam oportunidades desiguais de carreira e de auto-realização nas organizações. A integração dos membros da organização se torna difícil, mesmo quando a gerência tem programas de participação decisória e equabilidade de poder como objetivo explícito.

Nas organizações modernas, os conflitos interpessoais, ou têm sido resolvidos de modo satisfatório pelo emprego de técnicas de desenvolvimento organizacional,²⁴ ou são transformados em conflitos funcionais para a organização.²⁵

A possibilidade de fazer com que os conflitos se tornem funcionais nas organizações prismáticas é mais limitada, embora não se deva questionar sua viabilidade. Entretanto, devido às condições das organizações prismáticas, a tolerância da ambigüidade deve ser mais ressaltada do

²³ Riggs, Fred. *Administração nos países em desenvolvimento*.

²⁴ Ver perspectiva geral destas técnicas em Beckhard, Richard. *Desenvolvimento organizacional: estratégias e modelos*. São Paulo, Editora Blucher Ltda, 1972 & Bennis, Warren. *Desenvolvimento organizacional: sua natureza, origens e perspectivas*. São Paulo, Editora Blucher Ltda, 1972.

²⁵ Ver Walton, Richard E. *Pacificação interpessoal: confrontações e consultoria de uma terceira parte*. São Paulo, Editora Blucher Ltda, 1972, e também, Coser, Lewis. *The functions of social conflict*. New York, The Free Press, 1956.

que os programas para tornar funcionais os conflitos externos. As organizações que atuam em ambientes sujeitos a mudanças rápidas não podem — nem devem — ser estáveis e permanentes. A ambigüidade de valores, estruturas e funções deverá ser uma característica básica das organizações prismáticas e, como tal, deverá ser tolerada.

Finalmente, uma questão a se tornar central no estabelecimento de valores organizacionais, por meio do processo de socialização interna, é o comprometimento com os objetivos de desenvolvimento econômico-social. A administração pública baseada na competência neutra dos membros da organização, valor tão difundido nas teorias gerencialistas, ajuda a limitar a responsabilidade dos membros da organização, unicamente à promoção da eficiência e da eficácia, a sobrevivência da organização transformando-se na responsabilidade básica, ainda que a consecução dos objetivos organizacionais do momento seja disfuncional para o desenvolvimento econômico-social.

Conforme foi mencionado no início, a idéia de efetividade se refere à consecução dos objetivos econômico-sociais que levaram à criação da organização. A premissa básica da efetividade organizacional é estarem todos os membros da organização comprometidos com aqueles objetivos e não com os mutáveis objetivos organizacionais, principalmente os de sobrevivência.

Isto pode ser conseguido, em grande parte, através dos programas de treinamento dos administradores públicos. Este treinamento deverá combinar o treinamento gerencial com um treinamento bastante acentuado em políticas públicas (*public policy*) e em desenvolvimento da responsabilidade e do comprometimento com a eficiência, a eficácia e a efetividade.

Summary

Development administration:

A discipline in search for relevance

Development administration emerged to fill the existing gap between economic planning and the administrative capacity of developing nations to implement those plans.

The definition of the new discipline took directions: theoretical and strategic, both with limited results. Although the subjectmatter of study was indigenous, the intellectual development of the discipline was foreign. As a discipline, development administration based on the conceptual view of administration (western weberian model), reflecting the evolution of administrative and organizational theory in developed countries.

Research undertaken in developing and developed countries was mainly concerned with practical knowledge, leaving theory and relevance to a secondary position. There is still a considerable conflict between descriptive

studies and theoretical prescriptive formulations, although local descriptive data could suggest new directions.

Problems for the development of these studies came from two areas:

a) One was based on the assumption that modern forms of administration are more efficient and effective. This assumption, however, is not necessarily valid for developing nations. It is generally implicit in studies about bureaucratic developmental stages and the transferability of *modern rationality* to the environment of developing nations.

b) The search for efficiency and effectiveness has been strongly emphasized. Nevertheless it becomes very restrictive to rely upon those concepts. The idea of administrative *responsiveness* must be established as a central concept of development administration. The sole pursuit of efficiency and effectiveness frequently leads to strong and stable institutions which do no further social development. In this perspective, administrative reforms, based solely, on institutional strength and rational management, and which do not consider organizational commitments to social responsiveness, may be mere attempts to efficiently and effectively implement undesirable organizational goals.

The search for new forms of organization must be the basic priority of development administration. The sources of these forms are 3:

a) specific relevance criteria and a new assessment of administrative *rationality*; b) new structural forms of organization; c) cultural feasibility of adopting behavioral assumptions in the formulation of new organizational theories.

To obtain organizational responsiveness, it is necessary that all organization members be committed to the attainment of the economic and social goals which led to the creation of the organization. Therefore, neither the neutral competence theories or the plain managerial theory of public administration are proper for development administration. Commitment to public administration goals must be seen as necessary for the discipline to progress towards the relevance of its objectives.

LIVRARIAS DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Guanabara

Praia de Botafogo, 188 — C.P. 21.120 — ZC-05 — Tel.: 266-1512 — R. 110
Av. Graça Aranha — 26 — lojas H e C — Tels.: 222-4142 e 242-5278

São Paulo

Av. Nove de Julho 2029 — Tel.: 288-0011 — C.P. 5.534

Brasília

S.Q. 104 — Bloco A — Loja 11 — Tel.: 42-1689

As edições da Fundação Getúlio Vargas são ainda encontradas nas principais livrarias do País. Os pedidos de Reembolso Postal devem ser dirigidos ao Serviço de Publicações, Praia de Botafogo, 188 — C.P. 21.120 — ZC-05 — Rio de Janeiro — GB.

SÉRIE BIBLIOTECA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (BAP)

Iniciada em 1953 com a edição de ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS, de Harry Miller, a série vem obtendo êxito na tentativa de enriquecer a bibliografia especializada através da publicação de obras que reflitam a realidade administrativa.

Do esforço resultou a elaboração de manuais de indiscutível valia para os que se dedicam ao estudo e às atividades da administração pública, estudantes, administradores, economistas e cientistas sociais em geral, aos quais são oferecidos formulações de problemas administrativos.

A série "BIBLIOTECA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA" inscreve-se, ainda, dentro do propósito de contribuir para a formulação de uma doutrina brasileira da administração pública.

Organização e Métodos

Harry Miller
BAP 1

Técnica de Administração Municipal

Associação Internacional de Administradores Municipais
BAP 2

A Arte da Administração

Ordway Tead
BAP 3

Introdução à Administração Pública

Pedro Muñoz Amato
BAP 4

Introdução ao Planejamento Democrático

John R. Friedman
BAP 5

Princípios de Finanças Públicas

Hugh Dalton
BAP 6

Problemas de Pessoal da Empresa Moderna

Tomás de Vilanova M. Lopes
BAP 7

Administração de Pessoal — Princípios e Técnicas

Beatriz M. de Souza Wahrlich
BAP 8

Direito do Trabalho

Délio Maranhão
BAP 9

O Ensino da Administração Pública no Brasil

Marina Brandão Machado
BAP 10

Classificação das Contas Públicas

José T. Machado Jr.
BAP 11

Administração e Estratégia do Desenvolvimento

A. Guerreiro Ramos
BAP 12

A Intervenção do Estado no Domínio Econômico

Alberto Venâncio Filho
BAP 13

Comunicação em Prosa Moderna

Othon M. Garcia
BAP 14

Fundações — No Direito, na Administração

Clóvis Zobaran Monteiro e Homero Senna
BAP 15

Planejamento Governamental

Jorge Gustavo da Costa
BAP 16

Custos — Um Enfoque Administrativo

G. S. Guerra Leone
BAP 17

Em Busca de uma Teoria de Descentralização

Paulo Reis Vieira
BAP 18

Nas principais livrarias ou pelo reembolso postal. Pedidos para a Editora da Fundação Getúlio Vargas, Praia de Botafogo, 188 — C.P. 21.120 — ZC-05 — Rio de Janeiro — GB.