

Atitudes em relação à eficiência e inovação na reforma burocrática da Venezuela

WILLIAM S. STEWART *

1. *Introdução*; 2. *Índice de eficiência*; 3 *Índice de inovação*.

1. Introdução

Este estudo baseia-se em um questionário aplicado a 291 estudantes e graduados da Escola Nacional de Administração Pública da Venezuela. Através de um sistema combinado de entrevistas auto-aplicadas e questionários enviados pelo correio, obteve-se uma taxa de respostas de 53% (153 pessoas). O estudo foi realizado durante o verão e o outono de 1971, com a cooperação e o apoio da Escola Nacional de Administração Pública, da Comissão Venezuelana de Administração Pública, da qual faz parte a Escola Nacional, e do *campus* norte do Centro Interamericano para Treinamento em Administração Pública, pertencente à Organização dos Estados Americanos.

Os entrevistados constituíam um grupo de considerável experiência na área de governo, tendo a média deles trabalhado no serviço público durante nove anos. A maioria dos entrevistados (52%) eram chefes de divisão ou seção, 10% eram chefes de departamentos (nível operacional diretamente abaixo do chefe da organização) e os 37% restantes

* Da Universidade de Carolina do Norte.

eram profissionais sem responsabilidade de chefia na organização. O pessoal de linha perfazia 44% do grupo, sendo os demais do quadro de assessoria. O número de chefes de departamento e seção ou divisão estava quase igualmente distribuído entre cargos de linha ou de assessoria, mas, entre profissionais sem cargo de chefia, o número de funcionários em postos de assessoria ultrapassava o dobro do número de funcionários de linha (39 para 18). Cerca de metade dos entrevistados (80) pertenciam a organizações ministeriais e o restante a órgãos de administração indireta.

1.1 *Atitudes dos entrevistados em relação à eficiência*

Uma suposição fundamental de todos os programas de reforma administrativa é de que a implementação eficiente da política governamental é básica para o êxito do desenvolvimento nacional. Embora seja difícil estabelecer uma medida geral da eficiência da política de implementação, em face das condições diferentes de cada caso particular, é possível estabelecer uma série de perguntas que possam medir as atitudes individuais em relação à eficiência. Tal medida parece especialmente significativa no caso da Venezuela, pois apesar de ser possível argumentar que a burocracia venezuelana tem mostrado uma notável capacidade de sobrevivência organizacional e em muitas áreas, particularmente desde 1945, tem provado também sua habilidade em implementar políticas numa base bem acima da mínima, raramente ou nunca foi discutido se esta capacidade poderia ser igualmente testada com relação à eficiência. A capacidade de produzir o máximo com os menores recursos possíveis, em termos de uma política manifesta de implementação, é uma das principais preocupações da reforma administrativa na Venezuela. Conseqüentemente, um índice que reflita a inquietação do entrevistado com este valor pode ser considerado uma medida apropriada de sua preocupação com a reforma administrativa. Doze perguntas foram feitas (quadro 1) sobre o tema "eficiência burocrática". As respostas poderiam ser: totalmente positivas, positivas, negativas ou totalmente negativas, além da quinta possibilidade — a recusa em responder. Os que se recusaram a responder normalmente não chegaram a mais de 1% do total dos entrevistados. O índice de eficiência foi derivado das respostas de um só indivíduo aos doze itens. Porém, antes de comentar a respeito deste índice, é necessário examinar as perguntas.

Os entrevistados foram quase unânimes na rejeição da idéia de que lealdade e confiança pessoal (*o hombre de confianza*) devessem ter precedência sobre a eficiência (pergunta 1). A eficiência como único critério significativo também foi rejeitada pela maioria dos entrevistados; por outro lado, somente 37% discordaram da idéia de se atribuir demasiada ênfase à eficiência (pergunta 12). É interessante notar que esta pergunta deu margem ao maior número de recusas em responder (13, cerca de 8% dos entrevistados).

A alta taxa dos que se recusaram a responder foi, provavelmente, resultado de critérios conflitantes e de um preconceito em relação à eficiência que teria evitado que concordassem com uma afirmação logicamente bastante razoável. O que talvez seja ainda mais interessante é o fato de somente metade dos entrevistados ter achado que a execução das tarefas prescritas para o servidor público deveria ser o critério mais importante para avaliá-lo (pergunta 11). A exigência de que o servidor público realize as tarefas a ele destinadas pareceria uma exigência mínima para o funcionamento eficiente de qualquer organização administrativa; no entanto, cerca de metade dos entrevistados acharam que outros critérios eram mais importantes. Além do mais, apenas 57% acharam que os servidores públicos ineficientes deveriam ser removidos do serviço público (pergunta 10), já que o fato de ser despedido causaria, certamente, problemas pessoais ao indivíduo.

A conclusão que se pode tirar destas respostas é uma forte aceitação dos valores de eficiência e uma disposição pessoal para colocá-los em prática (perguntas 3, 4 e 7), aliadas porém a um desejo muito menos forte de vê-los implementados. Isto parece fundamentar-se em uma consideração pelo pessoal já pertencente ao sistema, em lugar de uma preocupação mais generalizada (perguntas 5 e 6) especialmente quando se trata de avaliação e promoção (perguntas 9 e 11). A opinião geral sobre a eficiência parece ser de uma preocupação forte, mas não exagerada, que se torna muito fraca quando a sua implementação afeta de modo negativo a carreira de outros indivíduos.

Naturalmente, isto está de acordo com os valores humanísticos frequentemente atribuídos aos venezuelanos. Por outro lado, o efeito "óbvio" da implementação dos critérios de eficiência poderia não ser, na realidade, muito eficiente, se não ocorresse no ambiente adequado. Em um meio "ineficiente", seria plausível os indivíduos acharem que uma resposta "ineficiente" pudesse ser do melhor interesse para a eficiência administrativa, de modo geral. A afirmação, por exemplo, de que "a capacidade de trabalho deveria ser sempre o fator mais importante para a promoção do servidor público" poderia ser rejeitada por um burocrata, ao descobrir que o seu trabalho de implementação de políticas tem sido frequentemente facilitado pela proteção de homens bem relacionados em altos escalões, ainda que a sua produtividade pessoal não venha sendo particularmente elevada. Não obstante, sente-se que uma profunda preocupação com a eficiência poderia levar a uma resposta positiva a questão acima, especialmente porque o modo pelo qual foi expressa deu a entender que se tratava de uma afirmação geral, sobre como as coisas deveriam ser, e não um comentário sobre o que acontece na realidade.

2. Índice de eficiência

As cinco respostas possíveis às idéias apresentadas no quadro 1 são: "concordo totalmente" ou "muito proveitoso", "concordo" ou "proveitoso", "discordo" ou "não muito proveitoso", "discordo totalmente" ou "total-

Quadro 1
Itens de eficiência

		%	% segundo valor de eficiência
1. Para melhorar a administração governamental seria aconselhável a promoção somente de pessoas de confiança, mesmo que não sejam muito eficientes	Discordam totalmente	59	98 (nr = 1)
	Discordam	39	
	Concordam	1	
	Concordam totalmente	1	
2. Seria proveitoso, para melhorar a administração governamental, o estabelecimento de um sistema efetivo de igual remuneração para trabalho de dificuldade e responsabilidade iguais, em todas as posições governamentais	Muito proveitoso	55	94 (nr = 1)
	Proveitoso	39	
	Não muito proveitoso	5	
	Totalmente sem proveito	1	
3. Em geral, não é aconselhável mostrar capacidade superior em administração; isto causaria inveja e hostilidade	Discordam totalmente	44	92 (nr = 1)
	Discordam	48	
	Concordam	4	
	Concordam totalmente	4	
4. Em administração, a fim de manter um clima de tranqüilidade razoável, é desejável que não se insista em trabalho intensivo para todos	Discordam totalmente	26	87 (nr = 2)
	Discordam	61	
	Concordam	9	
	Concordam totalmente	3	
5. A escolha de servidores públicos deve basear-se somente na capacidade e talento dos candidatos	Discordam totalmente	35	81 (nr = 1)
	Discordam	46	
	Concordam	17	
	Concordam totalmente	1	
6. Seria proveitoso para melhorar a administração governamental elevar os padrões exigidos para ingresso no serviço público	Muito proveitoso	28	81 (nr = 4)
	Proveitoso	53	
	Não muito proveitoso	16	
	Totalmente sem proveito	1	
7. Se o serviço público não dá valor a pessoas que prestam serviços de alta qualidade, seria melhor para essas pessoas limitar-se à satisfação mínima das exigências de suas funções	Discordam totalmente	30	75 (nr = 4)
	Discordam	45	
	Concordam	18	
	Concordam totalmente	5	
8. Servidores públicos que trabalham mais deveriam receber mais	Discordam totalmente	27	63 (nr = 6)
	Discordam	36	
	Concordam	29	
	Concordam totalmente	4	
9. A capacidade de trabalho deveria ser sempre o fator mais importante na promoção do servidor público	Concordam totalmente	15	61 (nr = 3)
	Concordam	46	
	Discordam	32	
	Discordam totalmente	5	

Itens de eficiência

		c_c	c_c segundo valor de efici- ência
10. Os servidores ineficientes não deveriam ser dispensados do serviço público, se tal dispensa lhes trouxer problemas pessoais	Discordam totalmente	7	
	Discordam	56	
	Concordam	28	57
	Concordam totalmente	14	(nr = 2)
11. O padrão mais importante para avaliar a qualidade do servidor público é a forma como executa as tarefas que lhe são confiadas	Concordam totalmente	8	
	Concordam	43	
	Discordam	44	51
	Discordam totalmente	4	(nr = 2)
12. Algumas pessoas super-enfatizam a idéia de eficiência em administração, em prejuízo de outros valores	Discordam totalmente	3	
	Discordam	34	
	Concordam	41	37
	Concordam totalmente	14	(nr = 13)

Nota: O total N iguala 153. As percentagens dadas não excluem as recusas em responder. No último item, por exemplo, as recusas corresponderam a 8% dos entrevistados. Não foram excluídos porque são de interesse, pois auxiliam nossa compreensão do impacto da pergunta sobre os entrevistados, especialmente quando numerosos. Devido à sua inclusão, as percentagens dadas geralmente não chegam a 100. Quando isto acontece, é devido a arredondamento, já que todos os itens tiveram pelo menos uma recusa em responder.

mente sem proveito” ou recusa em responder. O índice foi estruturado de modo que a ausência de respostas não tivesse efeito algum nos resultados finais do indivíduo. A ausência de respostas resulta, essencialmente, na supressão da pergunta feita ao indivíduo e na conseqüente redução de 1 na base do índice. Um resultado de 100 no índice indicaria que o indivíduo concordou plenamente (ou discordou completamente, caso o item tenha sido expresso de forma negativa) com todas as declarações referentes à eficiência, ao passo que um resultado de - 100 indicaria uma discordância completa com estes itens. Os que simplesmente “concordassem” ou “discordassem” com todas as declarações teriam um resultado de + 50 ou - 50, enquanto que os que se equilibrassem equitativamente entre os dois tipos de respostas teriam zero de resultado. Na realidade, ninguém respondeu de modo tão simplista. O resultado mais alto obtido foi + 83 e o mais baixo - 17. O resultado médio foi de 36 e o desvio-padrão 19. O que significa que, dada uma distribuição normal, cerca de 95% dos resultados estariam entre - 2 e 74. Isto é, os resultados são bastantes bem distribuídos, entre os mais altos e mais baixos conseguidos. A distribuição real oscilou muito levemente (- 0,145)

em direção ao fim mais baixo da escala, mas, por razões práticas, fizemos uma distribuição normal e ampla sobre os 100 pontos entre os resultados mais altos e mais baixos.

Talvez o fator mais óbvio que pudesse influenciar os resultados de eficiência fosse o cargo ocupado pelo entrevistado. É razoável supor que os mais preocupados com eficiência fossem os que mais teriam a ganhar (ou perder) com a eficiência dos outros. O quadro 2 tende a sustentar esta hipótese.

Quadro 2
Resultados de eficiência por nível do cargo

Chefes de departamento	43 (16)
Chefes de divisão ou seção	36 (80)
Sem chefia	34 (57)

Nota: Um chefe de departamento é definido como o chefe de uma unidade organizacional, diretamente subordinado ao chefe da organização. Considera-se sem chefia um profissional sem responsabilidade de chefia; chefes de divisão ou seção são chefes de unidades intermediárias. Os números em parênteses indicam o número de entrevistados dessas categorias.

Se o tipo de emprego ocupado pelo entrevistado for ainda mais definido, fazendo-se a distinção entre cargos de linha e de assessoria, o quadro torna-se mais interessante. Chefes de linha são ligeiramente mais preocupados com eficiência que os de assessoria, o mesmo acontecendo entre os de nível médio; no entanto, entre os entrevistados responsáveis somente por sua própria eficiência, os resultados são bem diferentes. Enquanto os profissionais sem chefia do quadro de assessoria são tão preocupados com a eficiência quanto seus superiores imediatos, o pes-

Quadro 3
Resultados de eficiência por nível e tipo de cargo

	Linha	Assessoria
Chefes de departamento	45 (9)	42 (7)
Chefes de divisão ou seção	36 (41)	36 (39)
Sem chefia	30 (18)	36 (39)
	35 (68)	36 (85)

soal de linha parece menos preocupado com este valor do que qualquer um dos outros grupos. Já que estes representam o pessoal profissional basicamente responsável pela efetiva implementação da política, esta distribuição de resultados de eficiência parece bastante séria.

Pode ser, no entanto, que o tipo de cargo ocupado pelo entrevistado seja menos importante que sua idade. Uma hipótese *a priori* poderia sugerir que um entrevistado mais jovem provavelmente atribuiria maior ênfase à eficiência em face de sua importância para o desenvolvimento nacional, enquanto que os administradores mais velhos provavelmente combinariam este critério com uma simpatia mais profunda pelos valores humanos. Esta hipótese não foi confirmada pelos resultados, uma vez que estes indicam a existência de uma situação inversa (quadro 4). A mesma conclusão é alcançada, se examinarmos os resultados de eficiência pelo tempo de serviço público (quadro 5). Embora a preocupação em relação à eficiência aumente com a experiência, as diferenças são pequenas entre os grupos. Os tipos e níveis de emprego permanecem sendo os vaticinadores mais fortes no que diz respeito às preocupações com a eficiência. As diferenças entre os grupos de idade e os de tempo de serviço não são grandes nem notáveis como as diferenças entre os níveis e tipos de emprego. No cômputo geral, a relação entre a idade e os resultados de eficiência é 0,07 (coeficiente de Pearson), o que significa que estas variáveis são essencialmente sem relação. Não foi uma surpresa que a relação entre o tempo de serviço público de um funcionário e o resultado de eficiência fosse igualmente fraca (0,06). Os níveis do cargo, particularmente para o pessoal de linha, permanecem como os melhores vaticinadores de preocupação do entrevistado com a eficiência.

Os entrevistados mais jovens, que atingiram posições de comando, parecem realmente ter uma preocupação com a eficiência maior do que a média. Os 27 entrevistados que tinham 30 anos ou menos e que haviam atingido postos de chefia de divisão ou seção alcançaram no índice de eficiência a média de 39, três pontos acima da média para o grupo. No mesmo grupo de idade, os funcionários sem chefia (30 pessoas) tiveram uma média de 32, dois pontos abaixo da média para os cargos de mesmo nível. As diferenças não são particularmente grandes, mas sugerem que a preocupação com a eficiência possa ter contribuído para a antecipação de suas promoções. Esta hipótese não é válida para jovens chefes de departamentos, pois a média de resultados de eficiência neste grupo é de 23. Tais resultados devem ser encarados com reserva, considerando o número baixíssimo de entrevistados que atingiram esse nível assim tão jovens (2), embora seja corroborado pelo resultado abaixo da média (33) apresentado pelos entrevistados na faixa de 31 a 33 anos de idade, e que haviam também atingido o mesmo nível de chefia. Os dois jovens chefes de departamentos eram os mais jovens de nosso grupo, ambos com menos de 28 anos. Poderíamos especular se essas promoções prematuras a altos níveis de comando não teriam sido motivadas por preocupações com a eficiência, mas o número reduzido de entrevistados não recomenda.

Quadro 4
Resultados de eficiência por grupos de idade

39 para cima	38 (28)
34-38	38 (25)
31-33	35 (41)
28-30	36 (31)
Menos de 28	34 (28)

Quadro 5
Resultados de eficiência por tempo no serviço público

14 ou mais	37 (29)
10-13	35 (34)
6- 9	36 (32)
3- 5	36 (34)
Menos de 3	33 (24)

Quadro 6
Níveis e tipos de emprego por níveis de eficiência

Índice de eficiência	Chefes de departamento		Chefes de div. ou seção		Cargos sem chefia		
	Linha	Asses.	Linha	Asses.	Linha	Asses.	
Alto (44 para cima)	56% (5)	57% (4)	27% (11)	28% (11)	39% (7)	46% (18)	37% (56)
Médio (28 a 44)	33% (3)	29% (2)	42% (17)	44% (17)	22% (4)	18% (7)	33% (50)
Baixo (28 ou menos)	11% (1)	14% (1)	32% (13)	28% (11)	39% (7)	36% (14)	31% (47)
Totais	100% (9)	100% (7)	101% (41)	100% (39)	100% (18)	100% (39)	101% (153)

Se os resultados de eficiência forem divididos em categorias alta, média e baixa e combinados com níveis e tipos de cargos, teremos um quadro um pouco diferente. Os padrões são bastante fortes e dependem mais do nível dos cargos do que do tipo. A maior parte dos chefes de departamento demonstram elevada preocupação com a eficiência, aparecendo em segundo lugar uma preocupação média. A maior parte dos chefes de divisão ou seção revelaram uma preocupação média com a eficiência, tendo sido os demais entrevistados distribuídos pelos resultados altos e baixos em números bem aproximados. Os que estão fora de cargos de chefia têm exatamente o padrão oposto: tendem a apresentar uma preocupação muito grande ou muito pequena, com as percentagens mais baixas na categoria de preocupação média. Este padrão é válido para os funcionários de linha, assim como para os de assessoria, embora levemente mais pronunciado entre os que ocupam cargos de assessoria.

É possível, no entanto, que diferenças de sexo estejam desviando estes padrões. Uma suposição *a priori* poderia ser de que as mulheres, especialmente as latino-americanas, teriam uma tendência maior a considerar os aspectos humanos do que os homens, e, por causa disto, teriam resultados de eficiência mais baixos. O oposto é verdadeiro (quadro 7). Dividindo-se os entrevistados pelo sexo, verificamos que os homens alcançaram a média de 35 pontos no índice de eficiência, enquanto as mulheres alcançaram 40. As mulheres representam 26% da amostra e, com duas exceções, distribuíam-se por cargos de linha e de assessoria, em proporções semelhantes às dos homens.

Quadro 7
Média de resultados de eficiência por sexo

Homens	35 (113)
Mulheres	40 (40)

As mulheres são visivelmente super-representadas em cargos de assessoria sem chefia e pouco representadas em cargos de linha de chefia intermediária. Se compararmos os níveis de eficiência de homens e de mulheres em cargos de assessoria sem chefia (quadro 9), ou seja, na categoria em que as mulheres são super-representadas, verificaremos que o padrão permanece, mas que sua direção foi invertida. Isto é, os assessores de sexo masculino tendem a apresentar resultados altos ou baixos, sendo que a maioria apresentou baixo resultado. Entre as assessoras prevalece a tendência a apresentar resultados de eficiência altos, e somente uma entre cinco tende para uma baixa eficiência. O número de entrevistados nos outros níveis e tipos de cargo é muito pequeno para nos

Quadro 8
Cargos de linha e de assessoria, por sexo

	Chefes de departamento		Chefes de div. ou seção		Cargos sem chefia		
	Linha	Asses.	Linha	Asses.	Linha	Asses.	
Homens	5% (6)	4% (5)	33% (37)	27% (30)	12% (14)	19% (21)	100% (113)
Mulheres	8% (3)	5% (2)	10% (4)	22% (9)	10% (4)	45% (18)	100% (40)

Quadro 9
Níveis de eficiência de ocupantes de cargos de assessoria sem chefia, por sexo

Resultados de eficiência	Homens	Mulheres
Alto	38% (8)	56% (10)
Médio	14% (3)	22% (4)
Baixo	48% (10)	22% (4)
	100% (21)	100% (18)

permitir uma generalização. Deve ser notado, contudo, que em todos os casos as mulheres mostram-se mais preocupadas com critérios de eficiência do que os homens.

Este padrão é também observado na distribuição dos entrevistados por níveis de eficiência e por sexo (quadro 10). Em suma, as mulheres são mais consistente e positivamente orientadas em relação à eficiência do que os homens e, no único caso em que as mulheres foram passíveis de generalização, esta diferença de sexo foi mais forte do que a de nível do cargo ocupado. Não obstante, os padrões originais encontrados por nível do cargo para os homens não foram em geral modificados, apesar de os assessores analistas do sexo masculino terem-se mostrado menos preocupados com eficiência que seus correspondentes de linha, uma situação inversa à constatada na amostra total. É claro que o resultado obtido antes foi profundamente influenciado pelo alto índice de mulheres

presentes nesta categoria. O nível do cargo continua sendo o indicador mais forte da preocupação com eficiência, sendo válido tanto para homens como mulheres. Segundo nosso índice, quanto mais alto o nível do cargo, mais alta a média de preocupação com eficiência.

Quadro 10
Níveis de eficiência, por sexo

Resultados de eficiência	Homens	Mulheres
Altos	33% (37)	48% (19)
Médios	32% (36)	35% (14)
Baixos	35% (40)	17% (7)
	100% (113)	100% (40)

Na fase inicial da coleta de dados, levantou-se o problema da motivação. Pensou-se estarem os estudantes de tempo parcial mais motivados que os de tempo integral, devido ao esforço adicional necessário para continuar em seus cargos de tempo integral concomitantemente com a frequência às aulas. Embora os níveis relativos de motivação permaneçam um ponto discutível, os resultados de eficiência obtidos pelos dois grupos não indicam grandes diferenças entre si (quadros 11 e 12). Demonstrou-se assim uma preocupação maior com eficiência entre os estudantes com tempo integral. A distribuição de mulheres entre os dois grupos foi igual; sendo assim, a tendência das mulheres para resultados mais altos não é um fator.

Quadro 11
Níveis de eficiência segundo o *status* do estudante

Resultados de eficiência	Tempo integral	Tempo parcial	
Altos	41% (37)	31% (19)	37% (56)
Médios	29% (26)	39% (24)	33% (50)
Baixos	31% (28)	31% (19)	31% (47)
	101% (91)	101% (62)	

Quadro 12

Média dos resultados de eficiência segundo o *status* do estudante

	Tempo integral	Tempo parcial
Resultado médio	37% (91)	35% (62)

Uma segunda divisão que se pensou pudesse afetar a preocupação com eficiência seria a condição do entrevistado, caso ele fosse ainda estudante ou já tivesse terminado os estudos. Os estudantes entrevistados estavam em estágios diferentes de progresso em relação a seus bacharelados, mas achou-se que, como um grupo, eles poderiam diferenciar-se dos graduados. De modo geral, este não foi o caso (quadros 13 e 14). Entre os estudantes, houve um alto número de entrevistados excessivamente preocupados com eficiência, mais do que entre os graduados; contudo, numa base geral, os dois grupos se equivaleram. Mais uma vez, a distribuição de mulheres entre os dois grupos foi igual.

Quadro 13

Níveis de eficiência para graduados e estudantes

	Graduados	Estudantes
Altos	33% (28)	42% (28)
Médios	36% (31)	28% (19)
Baixos	31% (27)	30% (20)

Quadro 14

Médias de eficiência para graduados e estudantes

	Graduados	Estudantes
Resultado médio	37 (86)	35 (67)

Uma outra divisão de entrevistados pelo tipo de organização (administração direta ou indireta) em que trabalhavam foi também considerada de pouco efeito sobre os resultados de eficiência (quadros 15 e 16). Entrevistados de organizações da administração indireta parecem de fato ter uma preocupação maior com eficiência do que os de organização de administração direta, embora esta tendência não seja particularmente pronunciada. Além do mais, uma proporção um pouco mais alta de mulheres (52%) do que de homens (46%) trabalham em órgãos de administração indireta, o que tenderia a diminuir a importância das diferenças reveladas entre os dois tipos de organizações.

Quadro 15
Níveis de eficiência por tipo de organização

	Adm. direta	Adm. indireta
Altos	34% (27)	40% (29)
Médios	34% (27)	31% (23)
Baixos	32% (26)	29% (21)
	100% (80)	100% (73)

Quadro 16
Médias de eficiência por tipo de organização

	Adm. direta	Adm. indireta
Resultado médio	35 (80)	37 (73)

Uma comparação de respostas de eficiência por local de trabalho (quadros 17 e 18) foi feita, em parte por causa da opinião frequentemente encontrada na Venezuela de que Caracas é qualitativamente diferente do interior em sua cultura básica. Uma hipótese mais específica num contexto administrativo é que os efeitos negativos da extrema centralização de órgãos públicos na Venezuela seriam mais agudos no interior do que na capital, onde, invariavelmente, estão localizados os quartéis-generais dos órgãos, e que esta situação resultaria numa crescente preocupação com eficiência no interior do país. Os entrevistados que moram no interior tiveram, de fato, resultados de eficiência mais altos que seus colegas em Caracas, resultado este ainda mais significativo pelo fato de 90% dos entrevistados do sexo feminino trabalharem em Caracas.

Quadro 17
Níveis de eficiência por localização do trabalho

	Caracas	Interior
Altos	34% (39)	44% (17)
Médios	31% (35)	38% (15)
Baixos	35% (40)	18% (7)
	100% (114)	100% (39)

Quadro 18
Médias de eficiência por localização do trabalho

	Caracas	Interior
Resultado médio	34 (114)	42 (39)

Quando os resultados dos quadros anteriores são discriminados também por sexo, estas diferenças são altamente visíveis (quadros 19, 20 e 21).

Os entrevistados que trabalham no interior estão mais preocupados com a eficiência do que os que trabalham na capital, tanto no caso dos homens como no das mulheres, embora as mulheres tenham apresentado médias de resultados mais elevadas em todos os grupos.

Quadro 19
Níveis de eficiência por localização do trabalho (homens)

	Caracas	Interior
Alto	30% (23)	40% (14)
Médio	28% (22)	40% (14)
Baixo	42% (33)	20% (7)
	100% (78)	100% (35)

Quadro 20
Níveis de eficiência por localização do trabalho (mulheres)

	Caracas	Interior
Alto	44% (16)	75% (3)
Médio	36% (13)	25% (1)
Baixo	19% (7)	— (0)
	99% (36)	100% (4)

Quadro 21

Média dos resultados de eficiência por localização do trabalho

	Caracas	Interior
Homens	32 (78)	40 (35)
Mulheres	38 (36)	55 (4)

Se cruzarmos a localização do trabalho com nível dos cargos e média de resultados de eficiência, teremos o mesmo padrão. Os níveis e tipos de cargo permanecem sendo um forte indicador de resultados de eficiência, mas somente em um caso os resultados de eficiência dos entrevistados que trabalham no interior são significativamente mais baixos que seus colegas de Caracas.

Quadro 22

Resultados médios de eficiência por cargo ocupado e sua localização

	Chefes de departamento		Chefes de div. ou seção		Cargos sem chefia	
	Linha	Asses.	Linha	Asses.	Linha	Asses.
Caracas	43 (7)	45 (4)	32 (27)	34 (34)	28 (12)	34 (30)
Interior	50 (2)	38 (3)	42 (14)	47 (5)	33 (6)	43 (9)

Em suma, os resultados de eficiência são fortemente afetados por nível do cargo, sexo e localização do trabalho. São um pouco menos afetados pelo tipo de cargo e afetados muito pouco ou nada pela idade, tempo no serviço público, *status* estudantil ou *status* do órgão (administração direta ou indireta). Antes de prosseguir a discussão dos fatores significativos, examinaremos um segundo ponto crucial de reforma administrativa: a inovação.

2.1 *Atitudes dos entrevistados em relação à inovação*

Num país que se transforma tanto e tão rapidamente como a Venezuela, a inovação através da sociedade não só é necessária, mas também inevitável. A necessidade de inovação na burocracia pública é tão grande quanto na sociedade como um todo, e a curto prazo, nada pode ser feito para evitá-la.

No terreno organizacional o governo venezuelano tem sido altamente inovativo desde 1930, se é que a criação de organizações governamentais novas e diferentes possa ser considerada como indicação de inovação. Órgãos de administração indireta de todos os feitios e tamanhos têm sido criados em diversos campos de atividade e, embora em ritmo menos acentuado, novas organizações continuam a surgir. Por outro lado, a diversidade mostrada na forma de criação de organizações não se equipara a iguais inovações em suas estruturas internas. Organizações hierárquicas com responsabilidade dispersa, mas com autoridade altamente concentrada, são a regra, estando a autoridade localizada no topo da administração, e, com poucas exceções, em Caracas. O estreitamento de comunicações e a dificuldade que isso cria para os funcionários que não trabalham em Caracas fazem desta área um foco natural para a reforma administrativa.

Embora tenham sido feitas tentativas no sentido de espalhar organizações por todo o país, quase todos os órgãos governamentais mantêm seus quartéis-generais e a quase totalidade das prerrogativas de decisão em Caracas. Internamente, poucas organizações, se é que há alguma, dispersaram o poder de tomada de decisões por toda a organização. A inovação dentro das organizações têm sido, conseqüentemente, reduzida a um mínimo. Demoras na implementação são comuns, uma vez que o pessoal de linha sente falta de autoridade para lidar com novas situações, enquanto os chefes dos órgãos lutam com o grande número de decisões que somente eles podem tomar.

Antes de considerar atitudes em relação ao tema específico da dispersão do poder de tomar decisões, examinaremos inicialmente as atitudes dos entrevistados em relação à inovação propriamente dita, e faremos uma comparação entre atitudes em relação à eficiência e em relação à inovação.

O quadro 23 contém as perguntas sobre a inovação. Comparada aos itens sobre eficiência, dois aspectos são dignos de nota: em primeiro lugar, os entrevistados estão mais favoravelmente inclinados para a eficiência do que para a inovação na administração; em segundo, eles são muito menos extremos em suas respostas aos itens de inovação. Apenas um item (pergunta 3) atingiu mais de 26% de respostas nas categorias concordo-discordo "totalmente", enquanto na escala de eficiência, sete itens atingiram esse nível. Apesar dessa relativa falta de entusiasmo contra ou a favor da inovação, existe alguns padrões claros nas opiniões dos entrevistados. Eles não são hostis à inovação, nem acham que ela seja perniciosa à administração, ou que a administração seja hostil à inovação (perguntas 1 e 2). Além do mais, eles concordam amplamente em que o critério de seleção para os comandos burocráticos mais altos deveria ser principalmente a habilidade em inovar soluções para os problemas (pergunta 3). Eles não acham, contudo, que a inovação deveria vir em prejuízo da hierarquia, ou que seja a virtude primária na administração. Eles rejeitam, por larga maioria (65%), a proposição de que uma pessoa sem experiência ou treinamento administrativo em procedimentos buro-

Quadro 23

Itens de inovação

		%	% de acor- do com inova- ção
1. "Desenvolvimentistas" no serviço público fazem mais mal do que bem na ajuda do progresso econômico.	Discordam totalmente	26	89 (nr = 4)
	Discordam	63	
	Concordam	7	
	Concordam totalmente	1	
2. É necessário aprender desde o início que o trabalho administrativo não tolera indivíduos que querem sempre apresentar novas idéias.	Discordam totalmente	26	87 (nr = 2)
	Discordam	61	
	Concordam	8	
	Concordam totalmente	3	
3. O padrão mais importante para a nomeação de diretores e chefes administrativos deveria ser a capacidade para encontrar novas soluções para os problemas.	Concordam totalmente	34	84 (nr = 2)
	Concordam	50	
	Discordam	14	
	Discordam totalmente	1	
4. Está certo violar regulamentos se isto facilita atingir as metas do programa.	Concordam totalmente	11	66 (nr = 4)
	Concordam	55	
	Discordam	26	
	Discordam totalmente	6	
5. A fim de resolver problemas administrativos, é melhor confiar em métodos já comprovados pela experiência.	Discordam totalmente	5	56 (nr = 6)
	Discordam	51	
	Concordam	31	
	Concordam totalmente	8	
6. Um dos mais sérios problemas administrativos é manter o controle sobre o trabalho dos subordinados.	Discordam totalmente	6	44 (nr = 20)
	Discordam	38	
	Concordam	43	
	Concordam totalmente	13	
7. Um pouco de inovação pode ser desejável, mas o forte da administração baseia-se na estabilidade, ordem e regularidade de seus processamentos.	Discordam totalmente	10	40 (nr = 6)
	Discordam	30	
	Concordam	43	
	Concordam totalmente	12	
8. Algumas vezes os administradores não executam as normas e regras escritas estritamente e isto é prejudicial à administração.	Discordam totalmente	5	34 (nr = 2)
	Discordam	29	
	Concordam	46	
	Concordam totalmente	19	
9. As pessoas que trabalham na administração sem autorização ou instruções prévias só criam dificuldades.	Discordam totalmente	5	33 (nr = 5)
	Discordam	28	
	Concordam	49	
	Concordam totalmente	16	

cráticos só possa criar dificuldades (pergunta 9), ou que administradores não deveriam seguir estritamente regras e regulamentos (pergunta 8). Eles concordam, quase no mesmo grau (60%), em que a força da administração deva repousar na estabilidade, ordem e regularidade de seus processos (pergunta 7). Conseqüentemente, pouco nos surpreende que os entrevistados também concordem (56%) que um dos mais sérios problemas administrativos seja o de manter controle sobre o trabalho dos subordinados (pergunta 6).

O que ressalta dos itens acima considerados é uma aceitação da inovação, até o ponto em que ela não perturbe seriamente os procedimentos administrativos já existentes. Visto que esses procedimentos são, no caso venezuelano, quase sempre centralizados e autoritários, é difícil ver como a inovação possa ocorrer, a não ser em altos níveis. Talvez esta distinção possa explicar o acordo simultâneo de 66% dos entrevistados às perguntas 4 e 8. A primeira afirma que é correto infringir regulamentos, se isso facilitar a realização das metas do programa; a segunda declara ser normalmente prejudicial para a administração a não-execução das normas e regras escritas. Não tão surpreendentemente, os entrevistados estiveram quase igualmente divididos quanto à idéia de que é melhor confiar em métodos já comprovados pela experiência para resolver problemas administrativos (pergunta 5), embora a tendência para discordar fosse levemente maior do que para concordar.

A mesma explicação que se sugeriu na análise dos itens de eficiência parece ser adequada neste caso. Os critérios de inovação são atraentes quando aplicados ao indivíduo; menos atraentes, porém, quando aplicados aos outros; no caso, aos subordinados. Embora esta explicação seja atraente, não condiz muito bem com a distribuição dos resultados de inovação entre os entrevistados.

3. Índice de inovação

Da mesma forma que o índice de eficiência, o índice de inovação foi derivado das respostas aos itens sobre a inovação. Este também varia de +100 a -100, com 0 indicando uma atitude neutra em relação ao valor testado. A escala de resultados foi de 100 pontos, o mesmo que a de eficiência, mas estiveram ligeiramente mais dispersos (um desvio-padrão de 22 em contraposição a 19 no índice de eficiência) e o resultado médio foi muito mais baixo. A média de inovação foi 14 (a de eficiência foi 36) e os pontos extremos foram 61 e -39. A distribuição foi negativamente assimétrica (-0,06), mas o foi ainda menos do que nos resultados de eficiência. A hipótese de que os resultados de inovação seriam mais baixos em proporção ao número de subordinados sob o controle do entrevistado não pôde ser confirmada em vista dos baixos resultados da inovação por níveis do cargo (quadro 24).

Quadro 24

Médias de inovação por níveis de emprego

Chefe de departamento	24 (16)
Chefe de divisão ou seção	13 (80)
Sem chefia	12 (39)

Ainda que se argumente que os resultados relativamente baixos na escala absoluta indicam que os chefes de departamento estão principalmente preocupados com suas próprias prerrogativas em vez das oportunidades que seus subordinados tenham para tomar iniciativa de ações, os resultados ainda mais baixos dos que não ocupam cargos de chefia indicam que os entrevistados rejeitam amplamente a inovação para eles próprios. Embora os resultados sejam mais baixos do que para os itens de eficiência, o padrão é idêntico. A única grande diferença é que os chefes de departamento estão ainda mais distanciados dos outros níveis de comando nos resultados sobre inovação do que nos resultados sobre eficiência. Os resultados de inovação por nível e tipo de cargo (quadro 25) revelam o mesmo padrão dos resultados de eficiência (quadro 3).

Quadro 25

Médias de inovação por nível e tipo de emprego

	Linha	Assessoria
Chefe de departamento	26 (9)	22 (7)
Chefe de divisão ou seção	14 (41)	12 (39)
Sem chefia	8 (18)	13 (39)

Os chefes de departamentos de linha são os mais favoráveis à inovação e os funcionários de linha sem chefia os menos favoráveis, sendo que os níveis de comando intermediário ficaram entre os dois níveis, porém mais perto dos sem chefia. Mais uma vez, os entrevistados sem

chefia do quadro de assessoria são quase idênticos a seus superiores imediatos. Chefes de departamento do quadro de assessoria são significativamente mais favoráveis à inovação do que qualquer grupo de entrevistados em cargos de chefia intermediária, porém seus resultados não foram tão altos quanto o dos chefes de departamentos de linha. Os profissionais de linha, que provavelmente fazem parte do grupo mais importante para a implementação real da política, são os menos orientados positivamente em relação à inovação, assim como tinham sido os menos orientados positivamente em relação à eficiência.

A queda dos resultados médios por grupos de idade indica que não há nenhuma correlação entre resultados de inovação e idade (quadro 26).

Quadro 26

Médias de inovação por grupos de idade

39 e mais	14 (28)
34-38	11 (25)
31-33	14 (41)
28-30	18 (31)
Menos de 28	11 (28)

De um modo geral, há uma correlação entre idade e inovação, com um coeficiente de Pearson = 0,29. Isto indica uma fraca relação positiva entre resultados de idade e inovação, em oposição à ausência de relação entre idade e eficiência.

Os entrevistados mais jovens que atingiram cargos de chefia intermediária demonstraram leve tendência a ser mais positivamente orientados em relação aos valores de inovação do que os colegas do mesmo nível. Os 27 entrevistados que tinham menos de 30 anos e haviam alcançado cargos de chefia de divisão ou seção, tiveram uma média de 19 no índice de inovação, enquanto o conjunto dos chefes de divisão ou seção obteve 13. O mesmo grupo de idade em cargos sem chefia obteve uma média de 10, dois pontos abaixo da média para o grupo todo. Por outro lado, os nove entrevistados entre 28 e 30 anos, sem cargos de chefia, no quadro de assessoria tiveram uma média de 21; os resultados deste grupo de idade não se mostraram consistentes. Mesmo assim, os resultados consistentemente altos alcançados por jovens entrevistados em cargos de chefia intermediária indicam que sua tendência positiva em relação à inovação pode ter sido um fator para a antecipação de suas promoções, assim como foi sugerido em relação à eficiência, onde os resultados foram também acima da média. Os dois jovens chefes de de-

partamento tinham uma orientação muito mais favorável em relação à inovação que à eficiência (31, em contraste com 24 para média de inovação dos chefes de departamento, porém 23 em oposição a 43, no índice de eficiência), e talvez isto explicasse suas promoções prematuras a tão altas posições. O quadro é confuso, no entanto, em face do resultado muito baixo (11) alcançado pelos chefes de departamento entre 30 e 33 anos. De qualquer forma, o número de jovens entrevistados a esse nível de chefia (três, se incluirmos os de 30 e 33 anos) é extremamente pequeno para nos permitir uma generalização.

Se os resultados de inovação forem grupados por tempo no serviço público, teremos um quadro ligeiramente mais claro (quadro 27). Embora o padrão seja mais consistente, as diferenças não são tão grandes como as observadas entre os níveis dos cargos.

Quadro 27

Médias de inovação por tempo no serviço público

14 ou mais	7 (29)
10-13	14 (34)
6-9	20 (32)
3-5	14 (34)
Menos de 3	13 (24)

Isto indica, de fato, que a preocupação em relação à inovação aumenta em proporção ao tempo no serviço público durante os primeiros 10 anos, decrescendo depois para um nível mais baixo do que em qualquer outro grupo. A relação não linear é confirmada pela baixa correlação entre tempo no serviço público e os resultados de inovação—coeficiente de Pearson = 0,15. Talvez o aspecto mais interessante destes nossos dados seja que a preocupação com a eficiência tende a aumentar com o tempo de serviço público; em relação à inovação, porém, segue um padrão mais complexo e bem diferente. Não obstante, níveis e tipos de cargo permanecem sendo os mais fortes indicadores de preocupação tanto com eficiência como com inovação.

Se os resultados de inovação forem divididos nas categorias alta, baixa e média, encontraremos os mesmos padrões dos resultados de eficiência, quando estes foram combinados com nível e tipo de cargo (quadro 28). Mais uma vez, chefes de departamentos estão mais concentrados na categoria “alta” do que qualquer outro grupo, e sua concentração secundária está na categoria “média”. A categoria “baixa” para chefes de departamento é idêntica tanto para os resultados de inovação como para os de eficiência, embora haja ligeiras diferenças para as categorias “média”

e “baixa”. Os chefes de departamento de linha estão muito mais concentrados na categoria “alta” que os chefes de departamento do quadro de assessoria, que se dividem entre as categorias de “alta” e “média” inovação. Mesmo assim, os chefes de departamento do quadro de assessoria têm uma percentagem mais alta (43%) na categoria “alta” que o grupo que lhe segue, ou seja, os chefes de seção ou divisão do quadro de assessoria (com 36%).

Quadro 28

Níveis de inovação por níveis e tipos de cargo

	Chefes de departamento		Chefes de div. ou seção		Sem chefia		
	Linha	Asses.	Linha	Asses.	Linha	Asses.	
Altos	67%	43%	34%	36%	33%	28%	35%
25 ou mais	(6)	(3)	(14)	(14)	(6)	(11)	(54)
Médios	22%	43%	44%	23%	6%	46%	33%
3 — 25	(2)	(3)	(18)	(9)	(1)	(18)	(51)
Baixos	11%	14%	22%	41%	61%	26%	31%
Menos de 3	(1)	(1)	(9)	(16)	(11)	(10)	(48)
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	99%
	(9)	(7)	(41)	(39)	(18)	(39)	(153)

Os entrevistados de linha sem chefia também repetem o padrão visto nos resultados de eficiência, mas com uma grande diferença: enquanto antes eles estavam igualmente concentrados nas categorias de eficiência “alta” e “baixa”, com 22% na categoria intermediária, na escala de inovação somente 6% estão nesta categoria e a categoria de “baixa” contém 61% dos entrevistados sem chefia em cargos de linha. Este grupo é ainda menos positivamente orientado em relação à inovação do que à eficiência, embora cerca de um terço deles seja altamente orientado em direção a ambos. Os entrevistados sem chefia do quadro de assessoria dividiram-se também pela categoria “alta” e “baixa” nos níveis de eficiência, porém no que diz respeito a critérios de inovação estão fortemente concentrados na categoria “média”, dividindo-se igualmente entre os níveis alto e baixo (28-46-26). Mesmo com 61% no nível mais baixo, os entrevistados sem chefia de linha têm maior percentagem no nível alto de inovação do que seus colegas de mesmo nível do quadro de assessoria, (33% para 28%).

Chefes de seção ou divisão em posições de linha retêm, no que se refere à inovação, o padrão de concentração na categoria “média”, embora estejam mais concentrados na categoria “alta” do que na “baixa”, uma situação inversa à dos resultados de eficiência. Os entrevistados do quadro de assessoria, neste nível de chefia, inverteram totalmente seu padrão de eficiência, que estava concentrado na “média” e na “baixa”

(28-44-28). Nos critérios de inovação, eles tendem a se concentrar nos extremos (36-23-41). Depois dos entrevistados sem chefia em cargos de linha, os entrevistados em posições de chefia intermediária do quadro de assessoria têm a maior percentagem de resultados na "baixa" categoria de inovação.

Estes resultados podem, no entanto, estar distorcidos pelo sexo. Em nosso exame de critérios de eficiência, foi verificado que as mulheres são marcadamente mais preocupadas que os homens com a eficiência, particularmente ao nível sem chefia do quadro de assessoria. Numa divisão por sexo (quadros 29 e 30), as mulheres também tendem a ser mais positivamente orientadas quanto à inovação que os homens.

Quadro 29
Níveis de inovação por sexo

	Homens	Mulheres
Altos	32% (36)	45% (18)
Médios	34% (39)	30% (12)
Baixos	34% (38)	25% (10)
	100% (113)	100% (40)

Quadro 30
Médias de inovação por sexo

	Homens	Mulheres
Média de resultados	12 (113)	17 (40)

Se as médias de inovação são divididas por tipo e nível de cargo e por sexo, no cômputo geral, níveis e tipos de emprego aparecem como melhores vaticinadores de resultados de inovação do que o sexo (quadro 31). As mulheres alcançaram resultados muito mais baixo em três categorias, muito mais altos em outras duas e são mais ou menos iguais aos homens em uma terceira. Parece não haver nenhum padrão determinado envolvido, embora chefes de departamento do sexo feminino tenham alcançado resultados de grupos muito mais baixos que seus colegas do sexo masculino. Isto é contrabalançado pelo fato de chefes intermediários de linha e analistas do quadro de assessoria do sexo feminino alcançarem resultados muito mais altos que seus colegas do sexo masculino.

Quadro 31

Médias de inovação por nível e tipo de cargo e sexo

	Chefes de departamento		Chefes de div. ou seção		Sem chefia	
	Linha	Asses.	Linha	Asses.	Linha	Asses.
Homens	32 (6)	29 (5)	12 (37)	12 (30)	10 (14)	6 (21)
Mulheres	13 (3)	6 (2)	32 (4)	14 (9)	2 (4)	22 (18)

Se os analistas do quadro de assessoria (único grupo contendo suficiente número de mulheres para se obter resultados significativos) forem divididos por nível de inovação e por sexo (quadro 32), o padrão observado para os níveis de eficiência reaparece, sendo que, para os níveis de inovação, a diferença entre homens e mulheres é muito maior.

Quadro 32

Analistas do quadro de assessoria por níveis de inovação e por sexo

	Homens	Mulheres
Altos	10% (2)	50% (9)
Médios	52% (11)	39% (7)
Baixo	38% (8)	11% (2)

Na escala de eficiência, 38% dos homens do quadro de assessoria e 56% das mulheres estavam na categoria "altos"; na escala de inovação, porém, os Algarismos são respectivamente 10 e 50%. Há, contudo, pouca diferença na categoria "baixos". Em níveis de eficiência, 48% e 22% das mulheres estiveram nas categorias inferiores, embora os números de inovação correspondentes sejam 38 e 11%. No quadro de assessoria os homens deslocaram-se das categorias "altos" e "baixos", reunindo um número maior na categoria "médios", enquanto as mulheres apresentaram resultados mais elevados em todas as categorias. No entanto, de uma maneira geral, a divisão de resultados de inovação por sexo simplesmente enfatiza o valor do nível do cargo como o mais poderoso vaticinador de inovação. Há uma certa evidência, entretanto de que chefes de departamento do sexo feminino não foram promovidas a suas atuais posições por serem altamente inovadoras.

Quando os níveis e tipos de cargo são divididos segundo o tempo no serviço público (quadro 33), surge um padrão interessante. Pondo-se de lado os chefes de departamento, onde são poucos os que têm menos de 10 anos de serviço público, existe uma fortíssima tendência, em começo de carreira, para uma orientação moderadamente positiva quanto à inovação, orientação esta que se torna cada vez mais favorável à inovação nos dez anos seguintes, para finalmente decair o interesse. Apenas os chefes de departamento de linha parecem manter sua orientação positiva quanto à inovação na medida em que aumenta sua experiência, embora a promoção pareça ter adiado o declínio de interesse, tanto para chefes de departamento de linha como de assessoria. Talvez a promoção seja o modo de manter vivo um interesse positivo pela inovação. De qualquer forma, a preocupação positiva com a inovação em níveis mais baixos atinge seu ápice após seis a nove anos do serviço público, declinando depois. Chefes de departamento de linha não mostraram nenhum declínio significativo e os chefes de departamento do quadro de assessoria, somente após 13 anos de serviço. No entanto, o número de entrevistados nesses níveis de comando é tão pequeno que não permite generalização alguma.

Quadro 33

Médias de inovação por nível de emprego e tempo de serviço

Tempo de serviço	Chefes de departamento		Chefes de div. ou seção		Sem chefia	
	Linha	Asses.	Linha	Asses.	Linha	Asses.
14 ou mais	25 (6)	6 (3)	7 (10)	2 (6)	-19 (2)	3 (2)
10 -- 13	26 (3)	39 (1)	6 (10)	17 (9)	10 (4)	14 (7)
6 -- 9	—	—	23 (8)	19 (12)	23 (5)	16 (7)
3 -- 5	—	—	20 (10)	10 (8)	23 (3)	16 (13)
Menos de 3	—	33 (33)	24 (3)	4 (4)	3 (4)	11 (10)

Não há grandes diferenças entre estudantes de tempo integral ou parcial (quadro 34), embora estudante de tempo integral tendam a se concentrar mais nos níveis superiores da escala de inovação. As diferenças não são grandes e os resultados reforçam a conclusão a que levaram os resultados de eficiência: estudantes de tempo integral ou parcial não são muito diferentes.

Quadro 34
Níveis de inovação pelo *status* do estudante

	Tempo integral	Tempo parcial
Altos	40% (36)	29% (18)
Médios	31% (28)	37% (23)
Baixos	30% (27)	34% (21)

Quadro 35
Médias de inovação pelo *status* do estudante

	Tempo integral	Tempo parcial
Resultado médio	14 (91)	14 (62)

Dividindo os entrevistados nas categorias de estudantes ou graduados, chegamos ao mesmo resultado (quadros 36 e 37). Enquanto os estudantes na escala de inovação alcançaram em média mais 3 pontos que os

Quadro 36
Níveis de inovação para estudantes e graduados

	Graduados	Estudantes
Altos	37% (25)	34% (29)
Médios	33% (22)	34% (29)
Baixos	30% (20)	33% (28)

Quadro 37
Médias de inovação para estudantes e graduados

	Graduados	Estudantes
Resultado médio	12 (6)	15 (86)

graduados, estes estiveram em proporção ligeiramente maior na categoria "alta". Não parece haver nenhuma diferença significativa entre estes dois grupos, no que diz respeito a critérios de inovação.

Foi sugerido anteriormente que os entrevistados que trabalham em órgãos de administração indireta poderiam ser mais positivamente orientados em relação à eficiência, já que o *status* legal de suas organizações não é tão limitado quanto o de ministérios mais tradicionais e também porque a maioria dos órgãos de administração indireta são especificamente criados para servir a propósitos de desenvolvimento. Foi constatado que tanto os níveis como as médias de resultados de eficiência eram ligeiramente mais altos para os entrevistados de órgãos de administração indireta que para seus colegas de organizações ministeriais (quadros 15 e 16). O mesmo argumento poderia ser colocado a respeito dos interesses pela inovação, mas, levantados seus resultados (quadros 38 e 39) a situação apresenta-se inversa. Entrevistados de órgãos de administração direta são mais positivamente orientados em relação à inovação que os de órgãos de administração indireta. As diferenças não são grandes, mas a sua direção tende a refutar a hipótese de que entrevistados de órgãos da administração indireta são mais inovadores do que os que trabalham em organizações mais tradicionais. Isto sustenta, naturalmente, a idéia de que a estrutura interna e as condições de trabalho nestas organizações são, por natureza, tradicionais.

Quadro 38

Níveis de inovação por tipo de organização

	Administração direta	Administração indireta
Altos	39% (31)	32% (23)
Médios	35% (28)	32% (23)
Baixos	26% (21)	37% (27)

Quadro 39

Médias de inovação por tipo de organização

	Administração direta	Administração indireta
Resultado médio	16 (80)	12 (73)

Igualmente interessante é a revelação de que os entrevistados que trabalham no interior também não são mais favoráveis à inovação do que os entrevistados que trabalham em Caracas (quadros 40 e 41). Convém

Quadro 40
Níveis de inovação por localização do trabalho

	Caracas	Interior
Altos	37% (42)	31% (12)
Médios	31% (35)	41% (16)
Baixos	32% (37)	28% (11)

Quadro 41
Médias de inovação por localização de trabalho

	Caracas	Interior
Resultado médio	14 (114)	14 (39)

lembrar que os entrevistados que trabalham no interior obtiveram resultados significativamente mais altos, no que diz respeito à preocupação com a eficiência, do que os de Caracas (quadros 19 e 20). Teria sido uma extensão lógica desta situação supor que eles também seriam mais favoravelmente orientados em relação à inovação, já que eles próprios e seus lugares de moradia se beneficiariam com ela. Isto não aconteceu, embora quando os entrevistados foram divididos por sexo, pareceu haver uma tendência contrária (quadro 42). Visto que 90% dos entrevistados

Quadro 42
Níveis de inovação por sexo e localização do trabalho

	Caracas		Interior	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Altos	32% (25)	47% (17)	31% (11)	25% (1)
Médios	31% (24)	31% (11)	43% (15)	25% (1)
Baixos	37% (29)	22% (8)	26% (9)	50% (2)
	100% (78)	100% (36)	100% (35)	100% (4)

de sexo feminino moram em Caracas e que, em grupo, tendem a obter resultados de inovação mais altos, não parece surpreendente que sua supressão do quadro afete os resultados dos entrevistados de Caracas. Sob estas condições, os entrevistados do interior tendem realmente a ser mais positivamente orientados em relação à inovação que os de Caracas, embora as diferenças estejam quase inteiramente nas categorias “média” e “baixa”, em vez de estarem na “alta”. Novamente as diferenças não são grandes nem surpreendentes, como as que ocorreram entre os níveis de emprego.

Quadro 43

Médias de inovação por sexo e localização do trabalho

	Caracas	Interior
Homens	12 (78)	14 (35)
Mulheres	18 (36)	7 (4)

Se o resultado médio de inovação para estas categorias for ainda dividido por localização do trabalho (quadro 44), as pessoas em posição de chefia no interior são todas, com exceção de um caso, mais favoravelmente voltadas para inovação do que as de Caracas. No único exemplo onde isto não ocorre (chefes de seção e divisão de linha têm um resultado médio mais baixo no interior), esta diferença é de somente dois pontos, já que os outros entrevistados do interior, dos três grupos de chefia, obtiveram a média de 15 pontos acima de seus colegas de Caracas.

Quadro 44

Resultados médios de inovação por nível e tipo de cargos e localização do trabalho

	Chefes de departamento		Chefes de div. ou seção		Sem chefia	
	Linha	Asses.	Linha	Asses.	Linha	Asses.
Caracas	22 (7)	12 (4)	15 (27)	11 (34)	9 (12)	16 (30)
Interior	30 (2)	35 (3)	13 (14)	20 (5)	4 (6)	4 (9)

O resultado médio mais baixo foi registrado entre os entrevistados sem chefia no interior. Os entrevistados de linha, grupo menos a favor da inovação, ligam-se no interior a seus colegas do quadro de assessoria, representando um desvio do padrão usual.

Numa base geral, pode-se dizer que a preocupação com inovação é positiva e consistentemente relacionada com o nível do cargo. É também relacionada, numa base não-linear, com o tempo no serviço público, localização do trabalho e sexo. Não é relacionada em grau significativo com o fato de o entrevistado ser estudante de tempo integral ou parcial ou de ser graduado da ENAP ou estar ainda fazendo o curso ao mesmo tempo em que trabalha. Não se relaciona também com idade e o tipo de organização para qual o entrevistado trabalha. Este padrão é idêntico àquele que foi encontrado para o índice de eficiência, com exceção do tempo em serviço, que tem uma forte influência sobre os resultados de inovação, mas nenhum efeito perceptível sobre o índice de eficiência.

3.1 *Uma comparação dos resultados de eficiência de inovação*

A questão principal, naturalmente, é saber se os resultados de eficiência e inovação são intimamente relacionados. Usando-se uma simples relação linear não o são, embora haja uma fraca e positiva correlação entre os dois (coeficiente de Pearson = 0,39). Uma queda dos resultados médios de inovação por níveis de eficiência revela que o segundo fator não produz efeito algum sobre o primeiro (quadro 45). O quadro oposto (quadro 46) indica que os níveis de inovação têm de fato um leve efeito sobre os resultados de eficiência, mas que esta relação não é linear. Os entrevistados que estão substancialmente abaixo ou acima da média no índice de eficiência tendem a ter atitudes extremas, em vez de moderadas, com respeito à inovação, e o grau desta tendência é igual em ambas as direções para os nossos correspondentes. Tem sido debatido em teoria administrativa se os critérios de inovação e eficiência são compatíveis. Nossas conclusões sustentariam aqui ambos os lados do tema. Os nossos entrevistados, fortemente orientados em direção à inovação, podem aceitar ou rejeitar a eficiência como um valor primário na administração, mas seria difícil eles serem neutros a respeito do assunto.

Quadro 45

Médias de inovação por níveis de eficiência

Nível de eficiência	Média de inovação
Alto	14 (56)
Médio	14 (50)
Baixo	14 (47)

Quadro 46

Médias de eficiência por níveis de inovação

Nível de inovação	Média de eficiência
Alto	39 (54)
Médio	31 (51)
Baixo	39 (48)

Se combinarmos os níveis de inovação com os de eficiência, o resultado será uma "matriz" de nove células, como mostra o quadro 47. Uma distribuição randômica dos 153 entrevistados colocaria 17 em cada cela, isto é 11% do total. O quadro 47 mostra que nenhuma das combinações possíveis é muito diferente de uma distribuição randômica. Se o mesmo quadro for elaborado para chefes de departamento de linha e funcioná-

Quadro 47

Níveis de eficiência por níveis de inovação

Níveis de inovação	Níveis de eficiência			
	Altos	Médios	Baixos	
Altos	15% (23)	10% (16)	10% (15)	35% (54)
Médios	8% (13)	12% (18)	13% (20)	33% (51)
Baixos	13% (20)	10% (16)	8% (12)	31% (48)
	36% (56)	32% (50)	31% (47)	99% (153)

rios de linha sem chefia (quadro 48), grupos esses que apresentaram consistentemente resultados extremos tanto em critérios de inovação como de eficiência, teremos um quadro um tanto diferente. Os chefes de departamento de linha têm forte tendência a obter altos resultados nos dois índices, sendo que dos nove, sete estão incluídos nas categorias alta e média de ambos. Os funcionários de linha sem chefia alcançaram baixos resultados tanto numa escala como em outra, numa proporção de 15 para 18. Não há, porém, nenhuma relação particular a ser observada nas escalas.

Quadro 48

Níveis de eficiência por níveis de inovação para chefes de departamento de linha. Coeficiente de contingência = 0,62

Níveis de inovação	Níveis de eficiência			
	Altos	Médios	Baixos	
Altos	44% (4)	22% (2)	--	66% (6)
Médios	--	11% (1)	11% (1)	22% (2)
Baixos	11% (1)	--	--	11% (1)
	55% (5)	33% (3)	11% (1)	99% (9)

$$\chi^2 = 5,6$$

Quadro 49

Níveis de eficiência por níveis de inovação para funcionários de linha sem chefia. Coeficiente de contingência = 0,45

Níveis de inovação	Níveis de eficiência			
	Altos	Médios	Baixos	
Altos	17% (3)	--	17% (3)	34% (6)
Médios	--	--	6% (1)	6% (1)
Baixos	22% (4)	22% (4)	17% (3)	61% (11)
	39% (7)	22% (4)	40% (7)	101% (18)

$$\chi^2 = 4,7$$

Os quadros correspondentes aos chefes de departamento e aos funcionários sem chefia do quadro de assessoria (quadros 50 e 51) indicam que existe entre os chefes de departamento do quadro de assessoria uma tendência a terem resultados médios ou altos em ambas as escalas, não havendo nenhum outro padrão distinto. Os entrevistados sem chefia do quadro de assessoria também não têm nenhum padrão distinto. Os quadros referentes aos demais níveis e tipos de emprego, ao sexo e ao local de trabalho, aproximam-se do quadro 51, indicando que para estes grupos não existem quaisquer padrões determinados.

Quadro 50

Níveis de eficiência e inovação para chefes de departamento do quadro de assessoria. Coeficiente de contingência = 0,50

Níveis de inovação	Níveis de eficiência			
	Altos	Médios	Baixos	
Altos	14% (1)	14% (1)	14% (1)	43% (3)
Médios	29% (2)	14% (1)	—	43% (3)
Baixos	14% (1)	—	—	14% (1)
	57% (4)	29% (2)	14% (1)	99% (7)

$$\chi^2 = 2,3$$

Quadro 51

Níveis de eficiência e inovação para funcionários do quadro de assessores sem chefia. Coeficiente de contingência = 0,25

Níveis de inovação	Níveis de eficiência			
	Altos	Médios	Baixos	
Altos	15% (6)	8% (3)	5% (2)	28% (11)
Médios	18% (7)	8% (3)	20% (8)	46% (18)
Baixos	13% (5)	3% (1)	10% (4)	26% (10)
	46% (18)	19% (7)	35% (14)	100% (39)

$$\chi^2 = 2,7$$

Em suma, funcionários de linha em chefia de departamento ou sem chefia apresentam tendências relativamente fortes a uma associação direta entre os dois critérios. Todos os outros grupos que provaram ter conexões significativas com qualquer das duas escalas não mostraram nenhuma evidência significativa de relacionamento entre as duas. Estas descobertas refutam a idéia de que eficiência e inovação são incompatíveis, assim como a idéia de que elas devam ocorrer necessariamente juntas. A primeira requereria altas correlações negativas, enquanto a segunda altas correlações positivas entre as duas variáveis. Contudo, nenhum dos dois casos ocorreu.

Atitudes positivas em relação à eficiência e inovação, valores considerados essenciais ao desenvolvimento econômico, parecem ser totalmente sem conexão para a maioria de nossos entrevistados. Se este é o caso, as tentativas para fomentar estes valores exigirão que aqueles que desejam ver tais valores inculcados no serviço público estabeleçam uma diferença entre focos e critérios. Talvez, o primeiro passo em relação a isto seja reconhecer que ambos não são nem contraditórios nem idênticos; são apenas critérios diferentes, que de acordo com a situação, tanto podem apoiar como minar os programas do administrador consciencioso.

Summary

The author starts from empirical research based on a muster of undergraduate and graduate students at the National School of Public Administration in Venezuela, in order to study their attitudes as to the problems of efficiency and innovation in Public Administration, taking both central variables from any effort for administrative reform for granted. At first, the answers to each of the two variables are analyzed, in search of criteria that could explain the variance found for the corresponding motivations, then comparing those criteria, trying to observe the existence or non-existence of any relation between the two variables.

As to the attitudes concerning efficiency, a strong acceptance of the values linked to it is stated, accompanied by a personal disposition to put them in practice, but at the same time by a rather weaker wish to have them implemented. This apparent disparity is circumstantially analyzed by introducing a series of new variances: job level, kind of job, age, time in the public service, sex, full-time or part-time studying, student status (graduates or undergraduates), kind of organization (direct or indirect administration), and job location (Caracas or interior). The conclusion is that the attitudes as to efficiency are strongly affected by the level of job (a higher motivation for department heads, medium motivation for division or section heads, and lower motivation for officials with no bosses above them), by sex (higher motivation for those working in the interior). The other variances do not seem to influence significantly the attitude concerning efficiency.

For the study of attitudes as to innovation the same method of analysis is used. Here too the preoccupation of innovation is positives and consistently related to the job level. It is related on a non-linear basis with time in public service, job location and sex. It is not related in any meaningful fashion with the other variables.

The author emphasizes that the likeness between the factors relative to both variables does not mean that the two are necessarily related

between each other. There is a positive but rather weak correlation between them. In terms of causal relation it would be possible to observe a course running from motivation to innovation for the accentuation of efficiency values, but such a relation is weak too. This being the case, the positive attitudes as to efficiency and innovation do not seem to be necessarily linked to each other, which brings the author to the conclusion that it would be necessary to recognize that the two are neither contradictory nor identical, but merely based on different criteria and must be considered as such, in conscientious efforts for administrative reform.

ARQUIVOS MODERNOS — Princípios e Técnicas

de T. R. Schellenberg

“Os arquivos não são, de maneira alguma, cemitérios de documentos velhos e esquecidos. A qualidade essencial dos arquivos está em que registram não somente as realizações, mas também os processos pelos quais foram efetuados.”

Essas palavras de T. R. Schellenberg demonstram sua preocupação em transformar os arquivos em elementos vivos da administração, a serviço do desenvolvimento e do bem-estar público. Seu livro, que aparece em boa hora no Brasil, procura neutralizar os efeitos negativos decorrentes do predomínio de uma bibliografia européia sobre arquivos, que nem considera as realidades dos países novos, nem elabora e soluciona os problemas decorrentes da entronização de uma moderna tecnologia.

Pedidos para a livraria da Fundação Getulio Vargas. Praia de Botafogo, 188, C.P. 21.120 — ZC-05 — Rio de Janeiro, GB.