

Capacitação administrativa: o ingrediente de que carece a estratégia do desenvolvimento *

DONALD C. STONE **
ALICE B. STONE

1. Introdução; 2. Perspectivas para o desenvolvimento; 3. Estratégia internacional e desempenho nacional; 4. Desenvolvimento político; 5. O aumento da capacidade administrativa; 6. Recursos humanos e reforma do ensino; 7. Pesquisa para a ação e tecnologia — produção e aplicação.

1. Introdução

No presente trabalho mostraremos a importância crucial de incrementar a capacidade administrativa (eficácia operacional) das administrações nacionais, regionais e locais dos países africanos como condição para apressar o seu desenvolvimento. Os economistas, estatísticos e demais interessados que formulam estratégias e planos para o desenvolvimento econômico e social nos países de pouca renda geralmente não levam em conta esse requisito essencial. O resultado é uma atuação deficiente na formulação de programas e orçamentos, organização de instituições, mobilização de recursos, recrutamento e desenvolvimento de pessoal, adaptação de estruturas culturais de apoio, bem como administração de programas, projetos e serviços.

* Trabalho apresentado no Seminário de Administração Pública realizado em Joanesburgo, África do Sul, em dezembro de 1974. Tradução de Hugo Wahrlich.

** Professor *Emeritus* e ex-Diretor da Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburg.

Reconhecendo que fatores de ordem social, econômica e cultural constituem-se em sérios obstáculos, verificamos que os resultados decepcionantes são em boa parte devidos: 1. a falhas na estratégia da ONU para o desenvolvimento; 2. à falta de percepção, por parte das agências internacionais e dos governos nacionais, de que a realização dos objetivos visados exige continuados esforços no sentido de desenvolver a capacidade administrativa; 3. ao caráter não-operativo dos planos nacionais de desenvolvimento; 4. à escassez de agentes políticos e servidores administrativos capazes de compreender essas causas.

Dentro desse contexto, delinearemos diversas políticas e providências destinadas a aumentar a capacidade administrativa para que possam ser levados a cabo os objetivos e as estratégias de desenvolvimento em qualquer país. Enquanto os órgãos responsáveis pela estratégia e assistência ao desenvolvimento, tanto nas Nações Unidas quanto nas administrações nacionais, não puderem contar com pessoal que compreenda os requisitos inerentes à implantação de políticas e programas, serão frustrados os esforços pelo desenvolvimento. Os governos, em todos os níveis, precisam ser equipados para que possam atingir as metas estabelecidas, para que seu desempenho se faça com desenvoltura e para que aumentem a sua produtividade.

2. Perspectivas para o desenvolvimento

A fim de melhor poder avaliar nossas recomendações em matéria de administração para o desenvolvimento, seria conveniente conhecer alguns dos pressupostos que adotamos quanto ao desenvolvimento econômico e social.

2.1 Modelos econômicos

Em primeiro lugar, não nos preocupa qual o modelo econômico empregado, ou que não haja modelo algum, contanto que o sistema esteja comprometido com os princípios de liberdade individual e processo democrático. A existência de capacidade administrativa é um imperativo para todos os níveis de governo, quer o sistema tenha por esteio básico a iniciativa privada num mercado livre, quer se trate de um sistema socialista representado pela empresa estatal e o controle do Estado. Os países da África apresentam situações diferentes entre si, exigindo modelos ou estratégias de desenvolvimento apropriados às suas peculiaridades.

Uma coisa é certa, porém: as políticas e práticas da Europa Ocidental ou dos Estados Unidos, que resultaram em intensa industrialização e progresso econômico nos séculos XIX e XX, não

servem de padrão para os países em desenvolvimento que hoje envidam desesperados esforços para melhorar o seu modo de vida. Afim de que seja possível atingir rapidamente o mínimo absoluto indispensável em matéria de saúde, alimentação, habitação, educação e trabalho torna-se necessário um máximo de competência no planejamento e na administração da mudança.

2.2 *Impacto da urbanização*

Uma segunda perspectiva é a importância da urbanização para o progresso econômico e social. A civilização teve início como o desenvolvimento das cidades. O comércio, a educação e as artes dependem dos agrupamentos urbanos e da capacidade do setor agrícola para produzir excedentes suficientes à alimentação das populações urbanas. A melhoria de nível, tanto para os que vivem nos campos quanto para os habitantes das cidades, requer, nos dois setores, uma economia monetária ou de mercado e a presença de forças sociais capazes de eliminar o analfabetismo, a superstição e a escravização à tradição. Muito embora a migração do campo para a cidade possa ter sido demasiado rápida para a capacidade de absorção dos centros urbanos, produzindo intoleráveis condições de vida, não deixa de trazer consigo, a longo prazo, certos benefícios econômicos e sociais.

2.3 *Fatores humanos*

Em terceiro lugar, acreditamos que, na maioria, os modelos e estratégias de desenvolvimento têm demonstrado visão estreita, tanto em sua preocupação exagerada com medidas e fatores econômicos, quanto na idéia corrente de que bons programas e boas políticas se implantam por si próprios. O desenvolvimento importa mudar uma cultura que é fruto da pobreza, exigindo estratégias e iniciativas administrativas de muito maior amplitude do que as que se empregam atualmente. Nesse contexto, o desenvolvimento é relativo e envolve julgamentos de valor que se sobrepõem de muito aos indicadores econômicos.

Conforme salientado na conferência da UNEP e da UNCTAD, citada adiante, os recursos humanos de um país são bens que não têm preço. Por esta razão, atribuímos grande importância à nossa percepção da vida humana, ao potencial intelectual e espiritual do homem. Liberdade e autodeterminação, justiça social, oportunidade para desenvolver aptidões em clima de coexistência pacífica são elementos essenciais para a plena realização da vida do indivíduo e da sociedade. A vida deve ser respeitada, protegida

e engrandecida; não deve ser objeto de exploração em benefício de outros mais privilegiados ou a serviço de um estado autoritário.

2.4 *Justiça social e recursos*

Partindo desse enfoque, impõe-se conceder à justiça social um lugar mais relevante na estratégia do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a realidade da “limitação de recursos” traz uma nova série de percalços. Richard D. N. Dickinson, em seus estudos feitos para o Conselho Mundial de Igrejas, aborda alguns desses problemas. “Se a deflação e a inflação nos países mais ricos têm impacto negativo nos países mais pobres, o mesmo acontecerá obviamente em caso de falta de crescimento, de rápido crescimento e de inadequado crescimento. Como se pode discernir o que seria apropriado, mesmo tendo-se em mente os interesses dos mais pobres dentre os países? A discussão sobre os limites do crescimento abriu uma caixa de Pandora de questões técnicas que, mesmo com a maior boa vontade e a mais disciplinada atenção técnica, são de tal complexidade que desafiam solução.”¹

Demais, nem sequer começamos a resolver os problemas relacionados com a prestação de auxílio para o desenvolvimento dos países mais pobres e dos indivíduos mais pobres dentro de cada país. Para que se possa alcançar esse objetivo, não haverá necessidade de uma cuidadosa redefinição do que seja desenvolvimento e das medidas que se tornam necessárias a sua implementação? Ocorrem nas sociedades muitas mudanças de orientação conceitual, havendo mesmo grupos que advogam a suspensão temporária de certos tipos de ajuda.

2.5 *Novas prioridades*

É sabido de todos que quando os programas de assistência para o desenvolvimento são levados a efeito por intermédio de grupos componentes da elite política, tendem a produzir resultado oposto ao desejado. Quando a ajuda é filtrada através de uma cúpula burocrática, os poucos ricos são beneficiados e os muitos pobres ficam ainda mais pobres.

Num simpósio para redefinição dos objetivos do desenvolvimento, realizado no México, em meados de outubro de 1974, sob os auspícios da UNEP e da UNCTAD, Lady Barbara Ward assinalava que: 1. após 25 anos de vigoroso crescimento econômico, há mais pessoas analfabetas e famintas do que em 1945, não somen-

¹ Dickinson, Richard D. N. *To set at liberty the oppressed*. Ensaio não publicado.

te em virtude do aumento das populações, mas também porque o sistema internacional de mercado alargou a brecha entre ricos e pobres; 2. a capacidade de nosso planeta para tolerar a atividade humana é limitada por fatores ambientais e restrições de recursos.²

Admitindo novos conceitos de desenvolvimento, o simpósio enumerou as seguintes prioridades:

1. satisfação das necessidades materiais humanas básicas;
2. diversificação como chave para a modernizaçãc;
3. confiar no esforço próprio, tanto em plano local como nacional, no Terceiro Mundo;
4. abster-se de intervir ou de empregar quaisquer medidas que contrariem a mudança nos termos em que é concebida pelos que constituem o seu objeto;
5. novas atitudes referentes a recursos e meio-ambiente:
 - reconhecimento do ser humano como principal recurso da sociedade;
 - reconhecimento da escassez como produto de relacionamentos sócio-econômicos;
 - melhor uso e distribuição de recursos através dos tradicionais mecanismos de mercado;
 - uso de recursos de propriedade comum — o fundo dos mares, por exemplo — em benefício dos povos mais pobres do mundo.

Tendo em mente a realização dessas novas prioridades e finalidades, voltamos nossa atenção para os meios e modos de aperfeiçoar a capacidade administrativa.

3. Estratégia internacional e desempenho nacional

A XXVIII Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou, em dezembro de 1973, uma longa resolução intitulada *Primeira análise e avaliação geral bienal do andamento da implantação da Estratégia Internacional de Desenvolvimento para a Segunda Década de Desenvolvimento das Nações Unidas*.³ Essa avaliação, elaborada inicialmente pelo órgão de planejamento do desenvolvimento das Nações Unidas, oferece pouca esperança de que os países de baixa renda estejam fazendo muitos progressos. “Os problemas de desenvolvimento, longe de resolvidos, estão-se tornando cada vez mais agudos. Em muitos casos verifica-se um

² Ward, Barbara. Conferência. ONU, Centro de Informações Econômicas e Sociais CESI/OPI, México, out. 1974, nota 273.

³ Publicado pela ONU, Centro de Informações Econômicas e Sociais, CESI/OPI.

retrocesso em comparação com a situação existente nos últimos anos da década passada.”

3.1 *Deficiências*

A avaliação assinala que “o crescimento anual médio do produto interno bruto dos países em desenvolvimento foi 10% menor do que a meta estabelecida pela estratégia internacional (...) a produção agrícola sofreu sérias perdas em numerosos países (...) a experiência real nessa matéria (reforma agrária) não tem sido de causar grande impressão (...) O número de especialistas de países em desenvolvimento aumentou em proporção consideravelmente inferior à meta (...) e a redistribuição da renda não fez progresso bastante”. Estes e muitos outros aspectos do estudo pintam um quadro desalentador.

O relatório menciona numerosos fatores externos que retardaram o progresso nos países em desenvolvimento: crises monetárias, insuficiência no fluxo de recursos financeiros líquidos dos países desenvolvidos para os não-desenvolvidos, não ocorrência de majoração no percentual do produto nacional bruto canalizado para os países em desenvolvimento sob a forma de assistência ao desenvolvimento, persistência de pressões inflacionárias nos principais países desenvolvidos, interdependência entre o desenvolvimento e fatores populacionais, e bem assim outros fenômenos de repercussão mundial. “Não se consegue vislumbrar ainda qualquer indício de estreitamento do abismo entre o padrão de vida dos países desenvolvidos e dos em via de desenvolvimento, previsto na estratégia.”

3.2 *Soluções propostas*

Aquele documento, bem redigido e rico em informações, aponta bastante detalhadamente o rumo para a ação futura. Recomenda, além de outras providências mais ou menos óbvias, que os países em desenvolvimento aperfeiçoem o planejamento nacional, executem reformas econômicas e sociais, coordenem políticas e medidas destinadas a solucionar problemas correntes no setor agrícola, promovam a industrialização, combatam a pobreza das massas, melhorem os serviços de saúde, estimulem o investimento estrangeiro e promovam as exportações. Ao mesmo tempo, adverte os países em desenvolvimento sobre a necessidade de tomarem uma série de medidas complementares urgentes.

3.3 *Ingrediente ausente*

Nenhuma palavra se diz a respeito da necessidade de desenvolver a capacidade administrativa indispensável para levar a cabo todas essas meritorias iniciativas. Uma das razões pelas quais muitos países não têm experimentado grande progresso — ainda que seus objetivos e políticas possam estar bem definidos — é a insuficiência de engajamento político e a precariedade da capacidade gerencial e operacional. A administração central, os ministérios e as empresas públicas, as províncias, estados e os governos locais não dão conta de suas responsabilidades. Em nossa opinião, o que mais falta a esses países não é aconselhamento para fazer o que é mais ou menos óbvio, mas orientação e apoio quanto às estratégias e providências necessárias para aumentar sua capacidade de ação. A análise bienal recomenda que as agências internacionais propiciem assistência econômica e técnica, mas não apresenta idéias sobre a cooperação técnica a ser prestada na administração para o desenvolvimento.

Infelizmente, os autores do referido trabalho rejeitaram as sugestões feitas no sentido de avaliar o progresso alcançado pelos países quanto ao aperfeiçoamento de sua administração, sem dúvida porque o fator aperfeiçoamento, de um modo geral, não foi levado em conta na formulação da estratégia para o desenvolvimento internacional. Ao identificar 69 elementos ou objetivos para inclusão na estratégia, quatro referências foram feitas a assuntos de administração: 1. fortalecer e atualizar a administração tributária; 2. aumentar a eficiência das empresas públicas; 3. fortalecer os mecanismos de planejamento; 4. fortalecer a administração pública. Fora disto, nada se encontra na estratégia que mostre aos diversos países não somente o que devem fazer para observar essas quatro recomendações mas também como se capacitarem para atingir as restantes 65 metas.⁴

3.4 *Deficiências dos planos nacionais*

A mesma omissão observa-se nos mais ambiciosos planos de desenvolvimento nacional a médio prazo (cinco anos). A análise bienal acertadamente manifesta satisfação pelo considerável progresso verificado no planejamento para o desenvolvimento. Suas metas são mais realistas, os elementos econômicos são mais confiáveis e abrangem maior número de elementos sociais. Todavia, um exame de cerca de 30 planos evidencia serem “não-funcionais”, uma vez que neles não se incorporam medidas, organiza-

⁴ A XXV Assembléia Geral adotou, pela Resolução 2626, de 24 de outubro de 1970, a Estratégia de Desenvolvimento Internacional para a Segunda Década de Desenvolvimento da ONU.

ções, processos e outros elementos essenciais à sua implementação.⁵

Os órgãos de planejamento não dispõem de pessoal suficientemente atento às medidas políticas e administrativas e aos requisitos organizacionais e operacionais necessários à implantação dos planos. Estes, freqüentemente, são mais que tudo aspirações, projeções estatísticas ou modelos agregados. Faltam-lhes os sólidos instrumentos de apoio representados por diretrizes aprovadas, providências de natureza financeira, programas e projetos avaliados e comprometimento da administração.

Planos baseados em macromodelos ou modelos agregados têm o seu lugar, mas como peças isoladas há poucos indícios de que hajam contribuído de modo ponderável para um real desenvolvimento.⁶ Esses modelos de desenvolvimento, reverenciados como a chave do progresso econômico, muitas vezes têm feito com que os governos retardassem ou mesmo deixassem de dar andamento a tarefas óbvias tais como desenvolvimento agrícola, fomento à indústria, intensificação de programas de saúde, construção de estradas e treinamento de professores. Lembramo-nos de um país africano que consumiu vários anos de esforço concentrado na formulação de um requintado macroplano. Publicado e aprovado o mesmo, nada de maior aconteceu. Os objetivos e análises não tinham o suporte de programas e projetos definitivos, nem de dotações orçamentárias e outros requisitos administrativos que fazem mister para que alguma coisa possa ser feita. Tampouco estavam os líderes políticos e os ministérios suficientemente alertados e mobilizados para que se pudesse contar com compreensão e apoio de sua parte.

Por outro lado, vários países que se concentraram em agir, baseando-se em discernimento próprio e nas análises a seu alcance para atacar objetivos facilmente identificáveis, experimentaram tanto ou mais progresso econômico e social do que os preocupados com a mística dos planos econométricos. O México constitui exemplo de excepcional progresso sem auxílio de um plano desse gênero.

⁵ Essas deficiências nos planos, juntamente com sugestões para superá-las, são tratadas mais detalhadamente no trabalho de Stone, Donald C. Removing administrative and planning constraints to development. *Journal of Administration Overseas*, Jan. 1973. Overseas Development Administration, United Kingdom Foreign and Commonwealth Office.

⁶ Uma excelente análise de modelos é apresentada por Wu, Ch'-Yuen. *Growth models and limits-to-growth models as basis for policy marking in economic development*, Amsterdam, Elsevier Scientific Publishing Company, 1974 (Policy Sciences, 5). O Dr. Wu é professor de administração pública da New York University e foi Diretor da Divisão de Administração Pública da ONU.

3.5 *Planejamento administrativo*

Acreditamos ser tão importante — aliás, mais importante mesmo — tratar do planejamento administrativo destinado a criar organizações e sistemas de execução do que elaborar planos agregados de desenvolvimento. De qualquer maneira, os esforços dedicados a aperfeiçoar a administração e aumentar sua capacidade de realização devem ser concomitantes e integrados ao planejamento do desenvolvimento. Do contrário, os instrumentos de ação necessários à execução de políticas, programas e projetos não estarão devidamente preparados e haverá falhas e confusões. Muitas medidas de reforma administrativa parecem efetivar-se independentemente do planejamento econômico e social e de quaisquer decisões relativas a metas e processos de desenvolvimento.

A lição a aprender com esta crítica é que os conhecimentos de administração não são adquiridos intuitivamente por planejadores, legisladores, gerentes, ou quem quer que seja. De outra parte, porém, pouca aplicação se faz necessária para perceber a necessidade de ter melhores estradas, mais energia elétrica, melhor assistência médica, água pura e centenas de outras coisas essenciais. Que tipo de informações, que espécie de assistência técnica, que estímulos serão necessários para fazer com que políticos, planejadores e administradores se tornem sensíveis aos componentes institucionais, sistêmicos e gerenciais de um desenvolvimento acelerado?

4. **Desenvolvimento político**

Ante o exposto torna-se claro que a estratégia internacional para o remanescente da segunda década do desenvolvimento está a exigir uma substancial revisão a fim de incluir como meta o fortalecimento da capacidade política e administrativa. A menos que governos e lideranças políticas proporcionem aos órgãos executivos o apoio necessário para que possam fazer uso mais eficiente de recursos no planejamento e na execução de programas e operações correlatas, não será possível conseguir resultados mais auspiciosos.

4.1 *Fortalecimento dos processos políticos*

Na avaliação da capacidade e do desempenho da administração, há que considerar os aspectos do sistema governamental que estimulam ou prejudicam um ajustamento conveniente da política e da administração. A atuação eficaz dos órgãos legislativos e um relacionamento construtivo entre o Legislativo e o Executivo po-

dem contribuir poderosamente para um desenvolvimento acelerado. A participação ativa de cidadãos e grupos na determinação dos objetivos e diretrizes de governo, dos instrumentos de ação a serem empregados, constitui também uma faceta muito apreciável de um sistema político eficaz. O apoio da opinião pública num clima de manifestação livre facilita igualmente a cooperação e a adaptação cultural do cidadão. Em contraposição, vemos a capacidade administrativa prejudicada quando ocorrem práticas que minam a liderança política responsável, tumultuam o processo político, desperdiçam recursos e suprimem as iniciativas do cidadão.

A ONU tem toda razão em sua cautela ao tratar de problemas políticos dos estados-membros. Por outro lado, porém, as expressões “ingerência política” e “invasão de soberania” têm sido mantos sob os quais se ocultam sociedades fechadas. Se é certo que a interferência em atividades internas de outro país é evidentemente inadmissível, nada justifica que os sistemas e processos políticos não possam ser objeto de uma análise comparativa em plano técnico, para ver o que funciona bem e procurar o aperfeiçoamento. Haveria certamente vantagem no estudo e no compartilhamento de experiências quanto à eficácia dos processos políticos vigentes e dos métodos para incrementar a participação do cidadão. A maneira mais fácil para realização de tais estudos seria através de organizações internacionais e institutos de pesquisa não governamentais, mediante subvenções ou convênios.

4.2 *Uma agenda para pesquisa*

Muitos aspectos da relação existente entre sistemas e processos políticos, planejamento e administração para o desenvolvimento exigem tanto uma análise no plano internacional quanto uma auto-avaliação interna em cada país. Vale mencionar, por exemplo:

- modos de conjugar ação política, planejamento profissional e operações administrativas;
- métodos para promover o consenso entre grupos constituídos em função de classe, raça ou religião na definição e realização de objetivos de desenvolvimento;
- uso adequado da educação e das comunicações de massa visando a obter compreensão e apoio popular para a ação desenvolvimentista;
- potencialidades da explicação dos objetivos e programas do plano de desenvolvimento por parte de líderes políticos, visando a carrear suporte para o plano, bem como em benefício de seu próprio futuro político;

- papel dos líderes políticos na transmissão de informações sobre o andamento do plano de desenvolvimento e na definição de tarefas para participação dos cidadãos na sua implementação;
- distinção realista entre os papéis dos setores legislativo e administrativo, bem como verificação da forma pela qual possa haver interação dos dois sem excesso de conflito e confusão;
- regras básicas quanto à interferência legislativa em assuntos administrativos e à usurpação de autoridade legislativa por parte do Executivo;
- meios de proteger os funcionários públicos contra o receio de represálias políticas o que os leva a não assumir atitudes, assinar documentos ou tomar decisões;
- tornar a delegação de autoridade/responsabilidade eficaz, evitando que assuntos de pouca monta sejam encaminhados à autoridade superior por insegurança ou medo de crítica;
- definição de estágio e assuntos em geral, relativos a planejamento, orçamento e recursos para o desenvolvimento, em que se deve procurar a participação de grupos políticos e órgãos legislativos;
- utilização de comissões parlamentares, fiscalização pelo Legislativo do desempenho do Executivo, provimento de pessoal nos órgãos legislativos, aprimoramento dos processos legislativos e outros problemas inerentes aos corpos legisferantes.

Essas e outras questões requerem muito estudo e debate. A união interparlamentar e as organizações políticas regionais bem que deveriam dedicar-lhes cuidadosa atenção. Não seria descabida a elaboração de um manual, para uso das organizações políticas e dos órgãos legislativos nacionais, que contivesse um plano de auto-avaliação e orientação para adoção de práticas mais eficientes.

5. O aumento da capacidade administrativa

Isto nos traz ao problema das medidas específicas destinadas a incrementar a capacidade administrativa para o desenvolvimento. Nesse particular, não há razão para timidez na comunidade internacional em formular e recomendar linhas de ação.

“Capacidade administrativa”, tal como aqui empregamos a expressão, significa a capacidade institucional de um governo — ou de qualquer ministério, departamento, empresa pública, província/estado ou cidade — para formular e executar planos, di-

retrizes, programas, atividades, facilidades, operações ou outras medidas destinadas a satisfazer objetivos do desenvolvimentismo.

A fim de se conseguir aumentar a capacidade administrativa ou institucional é necessário:

- a) identificar o que seja — seus elementos ou componentes;
- b) compreender os processos ou métodos a empregar;
- c) ativar políticas e incentivos adequados;
- d) planejar e executar as medidas cabíveis.

5.1 *Elementos da capacidade administrativa*

Não existe qualquer processo simples — seja quantitativo, qualitativo ou outro qualquer — para avaliar ou medir a capacidade administrativa de um governo ou unidade. Todavia, é possível definir os principais elementos ou componentes e avaliar o nível atingido pela capacidade administrativa. Com efeito, poderemos ter uma idéia do grau de adequação da capacidade se pesarmos o que é satisfatório ou insatisfatório em relação a cada um dos diversos elementos. Mais importante ainda é que este processo permitirá identificar falhas ou deficiências a remediar.

Segundo esse critério, pois, o grau de capacidade administrativa ou institucional é determinado pela avaliação conjugada dos seguintes fatores:

1. adequação das disposições constitucionais e legais vigentes;
2. compatibilidade do mandato público/político com a realização dos fins e objetivos da organização;
3. suficiência da liderança executiva orientada para formulação de diretrizes e programas, bem como aprimoramento do desempenho;
4. competência dos assessores diretos e das unidades de estado maior (planejamento, orçamento, aperfeiçoamento, etc.) a fim de que possam bem servir o administrador no desempenho global de seu papel;
5. grau em que as estruturas organizacionais e a divisão de responsabilidades facilitam um desempenho eficaz;
6. propriedade e adequação dos sistemas administrativos (finanças, pessoal, material, etc.), bem como dos processos e métodos operacionais;
7. suficiência de recursos: humanos, materiais, financeiros e informáticos;

8. êxito dos supervisores no engajamento de servidores como co-partícipes em planejar, aperfeiçoar e executar políticas, programas e operações;
9. alcance e pertinência de educação/treinamento e de pesquisa voltada para a ação;
10. comprometimento do governo/repartição com a reforma e o aprimoramento da administração como processo contínuo.

Esses fatores gerais podem ser acrescidos de outros e podem também ser subdivididos e adaptados a cada espécie de governo, ministério, repartição, empresa pública ou qualquer governo, segmento dessas entidades. O ponto de partida para a utilização dos elementos acima relacionados é defini-los. O que se segue, por exemplo, é uma descrição do elemento 10 — reforma e aprimoramento da administração — baseada até certo ponto no relatório de um grupo de assessoria da ONU.⁷

A reforma e o aprimoramento da administração constituem objeto dos esforços do governo para superar a má qualidade dos sistemas de administração pública. Esses sistemas precisam ser recriados, renovados e vitalizados. Estruturas, sistemas e práticas administrativas disfuncionais têm de ser substituídos. Rotinas tortuosas causando perda de tempo, privilégios especiais, corrupção, indolência e insolência são percalços que entram muitas vezes o serviço público e não têm lugar na administração para o desenvolvimento. A fim de levar a efeito tais transformações, os governos devem organizar estruturas institucionalizadas, bem como outras, temporárias, para que auxiliem os dirigentes e os órgãos em si a executarem as reformas, acompanhadas de perseverantes programas de treinamento. Esses esforços requerem forte suporte político (legislativo) e executivo, pessoal permanente e temporário, e reconhecimento, em todos os níveis, da necessidade de um constante aperfeiçoamento da administração. Como corolário, surge a responsabilidade dos administradores e supervisores, em todos os níveis, pela maior eficácia do pessoal, dos processos organizacionais e das aplicações técnicas. Cada ministério, repartição, empresa pública e governo regional ou local necessita de pessoal treinado para auxiliar os responsáveis pela implantação dos melhoramentos necessários. Se um governo ou uma repartição, no seu todo, forem sensíveis às deficiências e decididos a tornar-se administrativamente competentes, as metas de desenvolvimen-

⁷ Relatório do II Encontro de Especialistas, *Public administration in the second United Nations decade* (ST/TAO/M/57), 1971. Tanto as propostas do Secretário-Geral quanto as recomendações dos especialistas focalizam medidas para pôr em execução a Estratégia do Desenvolvimento Internacional. Muito poucos recursos têm sido destinados ao cumprimento das recomendações.

to serão atingidas mais rapidamente. Essa área ou elemento da administração atinge outras tantas e é indispensável a todas elas.

5.2 *Emprego de tabelas de avaliação*

Mediante uma tabela que especifique os principais fatores e características que determinam se cada um dos diferentes elementos e subelementos está sendo mais ou menos bem atendido, torna-se possível avaliar, numa escala (de 1 a 10 por exemplo), a adequação da organização no que diz respeito a esse elemento. Os fatores escolhidos devem ser aqueles que melhor reflitam a qualidade do desempenho.

Essas tabelas devem ser concebidas de maneira que propiciem uma rigorosa análise e lúcida apreciação. O anexo mostra como poderia ser organizada uma tabela para o elemento 10, através da qual seriam avaliadas a dedicação e a capacidade de um governo nacional na promoção de um permanente aprimoramento de todo o sistema administrativo. Naturalmente, uma tabela dessa natureza precisa ser adaptada às condições e à cultura do país em que será aplicada.

As tabelas de auto-avaliação representam, essencialmente, um guia para identificação de problemas e um estímulo para aprofundados exames de situação. Seu emprego deve resultar na indicação objetiva dos pontos altos e das deficiências, bem como das providências corretivas necessárias.

Armados de um conjunto de tabelas aplicáveis com relação aos principais componentes da capacidade administrativa de um governo nacional, ministério, empresa ou governo local, podemos ir formando um quadro bastante claro da situação geral e das deficiências que requerem atenção. Quando as avaliações são feitas por pessoas estranhas à organização, competentes e sem vinculações internas, os resultados podem ser bastante válidos, muito embora deva-se reconhecer que necessariamente entrará em jogo muito julgamento subjetivo.

Por outro lado, será de grande vantagem interessar todos os dirigentes no processo de auto-avaliação como parte de um programa para melhoria do desempenho, pelo qual eles próprios serão responsáveis e do qual colherão as recompensas.

5.3 *Programas para aumentar a capacidade*

Essas avaliações constituem o primeiro passo de um perseverante esforço para aprimorar a capacidade e o desempenho. Preparam o terreno para os programas de aperfeiçoamento pondo em relevo

deficiências e falhas, fazendo assim com que toda a organização reconheça haver necessidade de mudanças.

A maioria das tentativas para aumentar a capacidade administrativa tem sido prejudicada por avaliações insatisfatórias das deficiências a serem vencidas ou pela falta de uma estratégia (com prioridades) para enfrentá-las. Em toda parte, os dirigentes e altos funcionários, cujo conhecimento de administração se limita às instituições e estruturas tradicionais, não se dão conta de que a administração pública pode ser beneficiada por mudanças dirigidas.

Um governo ou órgão que se lança a um programa amplo visando a incrementar a capacidade administrativa para o desenvolvimento precisa, antes de tudo, traçar um plano de ação, recrutar e treinar pessoal especializado para orientar os trabalhos e preparar as necessárias instruções para o pessoal de linha e de assessoramento. Essas instruções devem ter por objeto a preparação de relatórios de avaliação, bem como métodos diversos para dar a todos os setores do sistema administrativo melhores formas de organização, direção, procedimentos e tecnologia.

Qualquer programa destinado a melhorar a administração deve procurar inculcar-lhe novos conceitos, novas práticas e uma nova tecnologia, tanto para orientação geral, quanto para fins de treinamento. É muito grande o volume de material útil que se pode reunir e fazer circular em qualquer país.⁸

O sistema das Nações Unidas poderia prestar um grande serviço se produzisse e tornasse acessível maior número de manuais e outras publicações atinentes aos aspectos práticos da avaliação e intensificação da capacitação administrativa para o desenvolvimento. É preciso haver guias distintos para cada um dos setores do desenvolvimento (agricultura, obras públicas, educação, saúde pública, justiça e ordem pública, etc.), abrangendo os principais elementos — organização, supervisão, planejamento e programação, orçamento, material, administração de pessoal, etc. Outra série de guias se faz necessária para tipos especiais de organização (governo local, empresa pública, tribunais, etc.).

5.4 *Métodos alternativos*

Um país ou repartição que pretenda empreender uma reforma administrativa pode abordar o problema mediante combinação de diferentes enfoques:

⁸ Existe muito material pertinente na ONU e suas agências especializadas, no Instituto Internacional de Ciências Administrativas (IICA) e em outras organizações dedicadas à assistência e pesquisa para o desenvolvimento. Associações nacionais de administração pública e de profissões liberais publicam revistas e relatórios contendo avaliações e estudos de casos.

- a) Ação direta por parte de dirigentes compenetrados de sua responsabilidade por melhorias, previamente munidos de orientação sobre como proceder e de uma listagem de práticas eficazes assim como instruídos quanto a técnicas de análise administrativa.
- b) Atribuição de responsabilidade aos assessores ou órgãos de assessoramento da alta direção — planejamento, orçamento, pessoal, etc., por procurar identificar deficiências e chamar a atenção para a necessidade de melhoramentos.
- c) Criação e utilização de assessores e unidades de assessoramento (reforma, aperfeiçoamento, O & M, etc.), tanto para os órgãos centrais do governo nacional das regiões ou dos municípios, quanto para as principais repartições.
- d) Criação de comissões e conselhos especiais, compostos de pessoas influentes e com conhecimento de causa, para investigações e apresentação de recomendações.
- e) Utilização de firmas de consultoria administrativa.
- f) Desenvolvimento e utilização de serviços de pesquisa e consultoria por parte de escolas e institutos de administração pública, universidades e outras instituições de treinamento e pesquisa.
- g) Obtenção de assistência técnica das Nações Unidas ou de outros setores.
- h) Procura de aconselhamento e colaboração por parte de cidadãos em geral, grupos empresariais, organizações trabalhistas e do setor agrícola.

O material de orientação e instrução anteriormente descrito é indispensável quando se queira utilizar qualquer desses métodos. Aqueles elementos permitirão saber o que procurar para corrigir, descobrir como outros países resolveram problemas semelhantes, encontrar meios para remediar a situação, realizar estudos de reconhecimento, planejar e levar a cabo pesquisas administrativas; ensinarão, outrossim, várias maneiras de apresentar recomendações e conseguir que os assuntos sejam decididos. Uma vez que as técnicas e táticas próprias à execução de projetos de reorganização, ao fortalecimento das práticas administrativas e à adoção de novos sistemas e processos são todas bem desenvolvidas porém menos bem conhecidas, merece muita atenção o preparo de material de orientação.

5.5 *Preparação do instrumental para agir*

Três são os instrumentos administrativos básicos para que seja possível produzir os planos, competências e motivações necessários a uma mudança que atinja todos os setores de um sistema governamental. São os seguintes:

1. criação de unidades de aprimoramento administrativo em todos os ministérios, departamentos, empresas, regiões e cidades de vulto; 2. atribuição de responsabilidade a administradores e supervisores de programas (com pessoal adequado) pela criação de organizações e sistemas administrativos eficazmente administrados; 3. treinamento antes do ingresso e em serviço, destinado a produzir pessoas dotadas das necessárias competências e motivações. Para tanto torna-se mister ampliar ou criar escolas e institutos responsáveis por treinamento, pesquisa orientada para a ação e serviços de assessoramento no serviço público. Esses três fatores requerem institucionalização e continuado apoio em todos os níveis de governo.

Outro ingrediente de uma estratégia bem sucedida será fortalecer as tarefas e competências tradicionais dos órgãos de planejamento para o desenvolvimento. Isso compreende: 1. designação de um encarregado, com os auxiliares necessários, para dedicar-se aos aspectos administrativos da formulação e execução do plano; 2. busca de colaboração do setor orçamentário para assegurar a integração anual do orçamento de capital com o planejamento para o desenvolvimento; 3. designação de funcionários com orientação operacional para assessorar os ministérios, órgãos e empresas na formulação e execução de projetos e programas; 4. estabelecimento de unidades para acompanhamento do desempenho e cooperação com os órgãos de administração e aperfeiçoamento tendo em vista a eliminação de pontos de estrangulamento e desemprego dos processos administrativos. Estas unidades precisam de pessoal treinado em análise gerencial e em sistemas. Auxiliam e complementam, em relação a determinados problemas específicos, o trabalho das unidades de gerência administrativa e planejamento, tanto do órgão central quanto dos ministérios e outras repartições.

Ao mobilizar os servidores de um governo ou repartição para um programa de aprimoramento administrativo, é preciso dar-se conta de que a maioria dos funcionários tem pouca noção da verdadeira natureza e das deficiências da administração, bem como de suas causas e do que é preciso fazer para remediá-las. Aqueles que as compreendem, muitas vezes não se sentem em posição suficientemente forte para que se disponham a enfrentar o problema.

6. Recursos humanos e reforma do ensino

O elemento mais importante da capacidade administrativa é sem dúvida a qualidade do pessoal. A visão, os conhecimentos, as habilitações e motivações dos líderes políticos e funcionários de carreira determinam, em grande parte, o processo de desenvolvimen-

to de um país. A qualidade do pessoal condiciona o desempenho em função de outros elementos de capacitação. Para efeitos práticos, cabe distinguir e separar os recursos humanos de outros recursos contidos no elemento 7, da lista constante do item 5.

Apesar da grande importância que reside em dispor de pessoal bem relacionado, bem treinado e criteriosamente promovido, em geral pouco esforço é dedicado, tanto nos países mais desenvolvidos, quanto nos menos desenvolvidos, a diversos aspectos críticos de um sistema eficaz de pessoal. Raramente se presta a devida atenção à análise das qualificações substantivas exigidas para cargos que envolvem responsabilidade administrativa e gerencial na área de recrutamento e promoção de pessoal. Poucas previsões são feitas quanto aos tipos e número de pessoas de que se precisa. Ignora-se a educação antes do ingresso no serviço como processo para prover muitas categorias. Poucos recursos são canalizados para o treinamento em serviço destinado a recondicionar e reorientar toda a burocracia de um governo nacional, regional ou local a fim de que possa executar com zelo e engenhosidade novas tarefas.

Pesquisas levadas a efeito no ano passado para identificar países que tivessem cuidado, de maneira expressiva, do planejamento dos recursos humanos e da educação no serviço público revelaram que apenas alguns deles haviam dedicado ao assunto atenção produtiva.⁹ De um lado, a maioria dos administradores, gerentes e supervisores revela séria deficiência de preparo para assumir tarefas novas que constantemente se modificam; de outro lado, esses dirigentes são desviados de suas metas e peados em seus esforços por ministros e executivos políticos. Em muitos países de reduzida renda um número cada vez maior de administradores e gerentes de programas, no governo central, se ocupa de questões partidárias e pessoais. O importante legado recebido de alguns sistemas coloniais, compreendendo o princípio do mérito, a observância de normas processuais corretas, a justiça nos sistemas de serviço público, não tem sido bem conservado e adaptado. Em alguns casos esses valores estão sendo destruídos no afã de pôr de lado alguns aspectos técnicos irrelevantes aos sistemas coloniais.

6.1 *Planejamento da força de trabalho*

Um dos elementos básicos para o melhoramento de um sistema de pessoal é a verificação das necessidades presentes e futuras

⁹ Este foi o principal assunto tratado nas reuniões, no México, da Associação Internacional de Escolas e Institutos de Administração Pública, órgão do Instituto Internacional de Ciências Administrativas (Bruxelas). Está sendo elaborado um sumário de ensaios originários de numerosos países.

para as diversas categorias de pessoal administrativo, profissional e técnico. Isto importa avaliar uma série de fatores, quais sejam: a quantidade numérica e a adequação da atual força de trabalho; a presumida flutuação de pessoal e outros percalços; novas categorias a serem acrescentadas à força de trabalho; grau em que os programas existentes, de treinamento/educação anterior ao ingresso e em serviço atendem às necessidades; alterações e expansão de tais programas a fim de que possam satisfazer às exigências dos próximos cinco ou dez anos. Tais avaliações carecem de periódica atualização.

As previsões, bem como o sistema de treinamento/educação do país, devem abranger grande número de categorias de pessoal, tanto amplas quanto detalhadas. Como exemplo, vale mencionar: generalistas de administração; planejadores do desenvolvimento nacional; técnicos de orçamento e programação; especialistas em pessoal; técnicos de tributação, finanças e contabilidade; pessoal de gerência administrativa e sistemas; criadores, administradores e avaliadores de programas; técnicos em planejamento e desenvolvimento urbano, administradores de cidades. Como outras ilustrações podemos citar o pessoal para atividade comunitária e rural; gerentes de cooperativas; pessoal administrativo e técnico para as empresas públicas; formuladores e executores da política externa. A maior área de emprego público é o campo setorial ou funcional, onde planejadores, projetistas, especialistas nas diferentes profissões liberais e administradores são de importância fundamental, como, por exemplo, nos setores de obras públicas, agricultura, educação, saúde, bem-estar, desenvolvimento industrial, polícia, correios e telégrafos, transporte, etc.

Haverá também necessidade de mais algumas categorias semelhantes para as áreas do setor privado que sejam de relevância ao progresso econômico e social. Um grupo de importância crucial, mas que geralmente é esquecido, são os instrutores e pesquisadores, para treinamento de muitas das categorias que participam do esforço desenvolvimentista, bem como para desenvolvimento de pesquisa e tecnologia.

A maioria das pesquisas sobre a força de trabalho tem-se limitado às categorias tradicionais de pessoal, com as quais os estatísticos e economistas do trabalho têm familiaridade, pouco esclarecimento oferecendo quanto às necessidades do governo em matéria de pessoal administrativo e profissional especializado. Por exemplo, é essencial que se saiba o número e a espécie de gerentes e de pessoal auxiliar, com maior ou menor grau de competência administrativa, que será necessário nos setores de obras públicas nacionais, regionais e locais, e não apenas o número de engenheiros e demais pessoal técnico. Enquanto não se definir e reconhecer claramente a natureza, o alcance e a extensão do pro-

blema de pessoal, a educação de nível superior continuará focalizando mercados menos urgentes ou inexistentes.

Uma vez que as necessidades, no que diz respeito à força de trabalho, precisam refletir-se nos planos nacionais de desenvolvimento, a unidade central de planejamento deve insistir na preparação dos mesmos. O trabalho relacionado com coleta de dados e elaboração de programas para o setor público constitui função própria de uma comissão de serviço público, de um ministério de estabelecimentos públicos, ou, nos países de influência francesa, “la fonction publique”, atuando em colaboração com institutos de administração pública, “écoles nationales d’administration”, e outras instituições de serviço público.

6.2 *Desenvolvimento do programa educacional*

Com base nos resultados da pesquisa sobre força de trabalho, pode um país determinar as espécies de programas educacionais que devem integrar um plano nacional destinado a desenvolver as competências essenciais à administração de um programa de acelerado desenvolvimento.

Vale mencionar vários tipos de iniciativas educacionais:

- incorporação, aos currículos de escolas secundárias e universidades nas quais se recruta pessoal para o serviço público, de ciências sociais e outras disciplinas que propiciem boa formação para lidar com problemas econômicos, sociais, políticos, governamentais e técnicos;
- instituição de programas de graduação e pós-graduação em administração pública, a fim de canalizar pessoal profissionalmente habilitado diretamente para os setores principais do serviço público nacional, regional e local, observados os devidos níveis de responsabilidade administrativa;
- inclusão, nos currículos de escolas profissionais como de engenharia, agricultura, direito e administração de empresas, de cursos que tratem do desenvolvimento dos problemas administrativos correlatos, bem como da aplicação, no serviço público, dos respectivos conhecimentos especializados;
- instituição de um curso especial de pré-ingresso, com a duração que poderá ser de algumas semanas até um ano, destinado às pessoas recrutadas para o serviço público;
- inscrição em programas de treinamento em serviço, de maior ou menor duração, de todos os servidores públicos que necessitem de maiores conhecimentos e habilitações para planejamento e administração de serviços públicos e projetos de desenvolvimento; tais programas podem ser conduzidos por universidades, institutos ou escolas de cursos gerais ou especializados, unidades depar-

tamentais de treinamento, ou mediante programas especialmente organizados, com a assistência de técnicos;

- participação de pessoal que se encontra em estágio de treinamento de pré-ingresso ou em serviço, em programas de estudo de cunho acadêmico ou não, em setores pertinentes da administração pública para o desenvolvimento, levados a efeito em outros países ou por organizações regionais e internacionais;¹⁰

- realização de conferências e seminários para funcionários graduados e executivos políticos, normalmente com o auxílio de uma escola, instituto ou academia de administração.

Ao elaborar o seu plano de ação, cada país terá que verificar as vantagens e desvantagens de cada um dos métodos acima indicados e determinar a combinação que melhor atenda aos seus interesses. Exigência indispensável é a criação de pelo menos uma escola ou instituto de administração pública, com grande amplitude curricular, que, como unidade universitária ou estabelecimento independente, realizaria uma combinação adequada de programas de treinamento, pesquisa, publicações e serviços auxiliares, todos de curta duração.¹¹

6.3 Áreas de educação

Na formulação de programas de educação e treinamento, cumpre tomar decisões quanto às áreas ou especializações a serem abrangidas e quais as que exigem currículos de graduação superior. Torna-se necessário avaliar o potencial de escolas secundárias, institutos técnicos, escolas superiores, universidades, centros de treinamento do serviço público e escolas/institutos de administração pública, tendo em vista as diversas categorias de pessoal acima referidas.¹²

¹⁰ O Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Africano (CAFRAD), em Tânger, organização intergovernamental, patrocina cursos e seminários em áreas especializadas do desenvolvimento que um país isolado geralmente não teria condições de oferecer.

¹¹ O Instituto Internacional de Ciências Administrativas (IICA), com sede em Bruxelas, tem publicado simpósio e manuais para orientar tais empreendimentos. Eles têm sido patrocinados pela Associação de Escolas e Institutos de Administração Pública, do IICA. Cada escola ou centro desse gênero, na África, teria vantagem em filiar-se, como membro participante, àquela entidade.

¹² Encontramos no manual *Organizing schools and institutes of administration*, uma listagem das áreas administrativas em que normalmente se faz necessário algum tipo de formação profissional. Esse manual, encomendado pela Agência para o Desenvolvimento Internacional, dos Estados Unidos, foi preparado com o auxílio de técnicos da África e de outros continentes. Podem ser obtidos exemplares com Donald C. Stone, presidente da Associação Internacional de Escolas e Institutos de Administração, 501 Bruce Hall, Universidade de Pittsburgh, Pa. 15260 USA.

Os planos educacionais para preenchimento das necessidades em matéria de recursos humanos devem estar refletidos nos planos de desenvolvimento e nos orçamentos anuais do país interessado. Cumpre, também, decidir quanto ao momento de pôr em ação ou expandir um programa educacional, quanto às áreas educacionais a serem atendidas pelas diferentes instituições, e se o ensino em cada área deve ser ministrado por uma escola profissional ou instituto ligado a uma universidade, por um centro independente, ou por um órgão do governo. Há uma tendência à proliferação de centros de treinamento em cada setor de ensino, quando melhor seria, na maioria dos casos, o agrupamento em uma ou mais escolas ou institutos de administração pública que proporcionassem cobertura completa.

6.4 *O papel das universidades*

Um dos pontos importantes nessas decisões é o papel que potencialmente a universidade ou as universidades do país podem desempenhar na educação para o serviço público, especialmente no que se refere ao setor administrativo. Pode não ser viável, ante as limitações de determinada universidade, nela criar uma adequada escola profissional de administração pública ou de administração para o desenvolvimento que se proponha a realizar programas acadêmicos, treinamento de executivos sem grau universitário, pesquisa e serviços de assessoramento.

Tal como quando se trata do estudo da medicina, da engenharia ou do direito, o lugar normal para que se desenvolva uma escola profissional multidisciplinar e academicamente reconhecida é a universidade. Contudo, as universidades, na África, geralmente não possuem flexibilidade, espírito inovador e capacidade administrativa suficientes para organizar e dirigir uma nova escola ou centro de administração para o desenvolvimento.

O principal problema na África de influência britânica tem sido a transplantação dos conceitos vigentes no serviço civil da Grã-Bretanha, bem como seus modelos universitários. As classificações implantadas do serviço civil britânico poucas vezes têm reconhecido o estudo da administração pública como qualificação para recrutamento e promoção. Demais, os países africanos têm encontrado grande dificuldade em substituir o conceito de um colégio universitário, regido por uma congregação autogovernada de professores de disciplinas acadêmicas, pelo de uma universidade profissionalizante, útil à comunidade, de impacto social e orientada para o desenvolvimento. As congregações das universidades costumam evitar engenhosamente novos programas que possam exigir recursos que gostariam de usar em programas já existentes. Frequentemente os cientistas políticos alegam ser a adminis-

tração pública um ramo da ciência política e dessa forma conseguem impedir a sua expansão como profissão de base multidisciplinar. Fatores diferentes mas de igual resistência, operam nos países sob influência francesa, que tomaram modelos do país de origem para suas instituições da área governamental, de treinamento ou universitárias. Por essa razão, nota-se que tanto círculos universitários quanto governamentais, são pouco sensíveis quanto à viabilidade do ensino de administração pública.

Se for possível contornar esses obstáculos e criar uma escola de administração pública, com suficiente autonomia e suporte para atender razoavelmente às necessidades do país, tal instituição poderá contribuir de modo notável para um acelerado desenvolvimento. A criação de uma escola dessa natureza numa universidade multidisciplinar torna possível a realização de programas em cooperação com as escolas de engenharia, medicina, direito, agronomia, comércio, educação, etc., notadamente na preparação de administradores para as respectivas áreas setoriais; permitirá, igualmente, realizar pesquisas em colaboração mútua.

Condicionando a alocação de recursos governamentais para universidades à aceitação, por parte destas, de projetos de educação e pesquisa para o serviço público como parte do programa de desenvolvimento do país, poderá ficar assegurada a criação de uma escola eficaz. Talvez seja também o caso de uma dotação orçamentária à universidade, com destinação específica para esse fim. Se tais providências não forem viáveis e não houver receptividade por parte da universidade, talvez tenha de ser criada uma escola ou instituto independente, abrangendo todo o campo da administração pública, com autoridade para outorgar os competentes diplomas.¹³

7. Pesquisa para a ação e tecnologia — produção e aplicação

Paralelamente ao desenvolvimento da força de trabalho e da educação para o setor público, todo país deve identificar suas necessidades em matéria de pesquisa administrativa e tecnologia. Órgãos do governo, institutos de administração pública, universidades e instituições de pesquisa e tecnologia terão que ser incumbidos dessa tarefa mediante concessão de recursos adequados.

¹³ Em trabalho apresentado, em 1974, na Conferência do Vice-Chanceler da Nigéria, realizada na Universidade de Ibadan. o Professor W. Arthur Lewis examina, com rara penetração, o papel e os problemas de uma universidade na propagação e transformação da cultura, no treinamento para habilitação profissional, na extensão das fronteiras do conhecimento/pesquisa, além de funcionar como agência de serviço público. Exemplos do ensaio *The university in less developed countries* podem ser obtidos no Conselho Internacional para o Desenvolvimento da Educação, 680 Fifth Avenue, New York, N. Y. 10019, USA.

7.1 *Âmbito da pesquisa*

No levantamento e listamento das áreas prioritárias de pesquisa, devem ficar claramente definidas a finalidade da pesquisa e suas aplicações. Por exemplo, a presente análise deve determinar o âmbito geral e o grau de profundidade da pesquisa necessária a:

- proporcionar informações sobre governo local, regional e nacional, problemas e necessidades relativos ao desenvolvimento, bem como operações empresariais de valor para o planejamento e consecução de um acelerado desenvolvimento;
- produzir conceitos, teorias e princípios básicos de aplicação como acréscimo ao cabedal de conhecimentos úteis;
- coletar e analisar dados, formular e testar possíveis soluções, chegando a decisões eficazes com respeito à elaboração e implantação de programas, projetos e atividades específicos;
- facilitar o estudo comparado de modo que um governo, agência ou órgão de governo possa beneficiar-se com o conhecimento de como outros estão enfrentando e resolvendo problemas semelhantes;
- preparar livros de texto, estudos de casos, simulações e outras espécies de material didático;
- ministrar a estudantes e instrutores conhecimentos profissionais, instruí-los em técnicas de pesquisa e proporcionar-lhes uma perspectiva científica.

Os políticos, os administradores e o corpo docente das universidades precisam reconhecer que assim como a pesquisa científica e a tecnologia serviram para auxiliar o progresso na agricultura, na medicina, na engenharia e em outras áreas técnicas, servirão, também, para resolver os problemas inerentes à administração para o desenvolvimento. É por isso que os problemas e as dificuldades que requerem investigação precisam ser cuidadosamente identificados e tornados públicos. A todo ministério ou empresa cabe contribuir com a indicação de suas necessidades. O resultado final deve ser um plano global que alinhe as dimensões gerais da pesquisa administrativa a ser empreendida, as prioridades a serem observadas, as instituições a serem usadas ou criadas para realização da pesquisa, e os recursos que se fazem necessários.

Alguns problemas a pesquisar são de grande envergadura, tais como: qual será a melhor maneira de organizar o planejamento e a implementação do desenvolvimento nacional de modo a assegurar, nos ministérios, uma preparação e execução eficaz de programas sem prejuízo da obediência às prioridades essenciais e da coordenação das operações? Como podem funções e responsabilidades ser divididas entre governo nacional, regional e local de modo a conseguir um máximo de descentralização e iniciativa lo-

cal enquanto se conserva suficiente controle central para garantir, em todo o país a observância de elevados padrões e a eficácia do desempenho?

Inúmeros problemas administrativos de menor monta requerem também estudo. Por exemplo, qual o método de classificação de pessoal mais apropriado ao recrutamento para um serviço civil orientado para o desenvolvimento acelerado? Quais as vantagens ou desvantagens do PPBS, e que espécies de sistemas seriam aplicáveis a governos centrais, regionais e locais, e a empresas públicas? De que maneira poderá a administração de projetos ser aperfeiçoada a fim de maximizar a utilização do trabalhador, reduzir os custos e a abreviar o período de execução?

7.2 *Utilização de ciência e tecnologia*

Da mesma forma, é preciso organizar a transferência e aplicação de ciência e tecnologia aos empreendimentos visando ao desenvolvimento e às operações do serviço público. Isto exige um programa nacional destinado a financiar a pesquisa científica e tecnológica a fim de atacar problemas que requerem solução urgente, bem como desenvolver um sistema de assistência técnica no qual aqueles elementos possam ser utilizados.

A pesquisa científica e tecnológica pode contribuir para aperfeiçoar o planejamento para o desenvolvimento, a implementação de programas, os sistemas administrativos e as práticas operacionais. Qualquer que seja o plano de ação, terá de estabelecer tarefas prioritárias no que se refere a desenvolvimento agrícola, abastecimento de água, política sanitária, transporte, saúde pública, assistência médica, sistemas de comunicações, energia, proteção ambiental e dezenas de outros campos.

Instituições de pesquisa, institutos tecnológicos, universidades e outras organizações produzindo conhecimentos científicos e técnicos e suas aplicações precisam ser reunidos num sistema de informações, disseminação e assistência que conduza a uma utilização eficaz. Em contrapartida, governos centrais, ministérios e empresas devem designar pessoas nas áreas de ciência e tecnologia para servirem de elo no relacionamento da aplicação às necessidades do serviço público. A localização apropriada a esses funcionários são as unidades de aperfeiçoamento administrativo mencionadas no item 5.

7.3 *Administração da pesquisa*

A fim de assegurar a disponibilidade e continuidade de recursos para o desenvolvimento da pesquisa e da tecnologia administrati-

vas, é necessário que sejam feitas as devidas provisões nos planos gerais de desenvolvimento e nos orçamentos anuais dos países interessados. Em aditamento a essa base geral para programas de pesquisa e tecnologia, o orçamento de cada novo e específico programa ou projeto a longo prazo deve incluir dotações suficientes para pesquisa e treinamento, de modo a permitir que na execução dos trabalhos não faltem os elementos indispensáveis em matéria de planejamento, organização, pessoal e gerência.

Há várias opções para determinar quem deve dirigir o desenvolvimento da pesquisa e da tecnologia: a) as universidades; b) órgãos governamentais; c) institutos ou centros de pesquisa independentes (que também poderão proporcionar treinamento e assistência); d) empresas privadas. É conveniente que cada repartição possua internamente certa capacitação para pesquisa e tecnologia, afim de que seja capaz de definir e destacar projetos e fazer bom uso dos resultados obtidos. De qualquer maneira, a maior parte da pesquisa deve estar intimamente ligada às operações.

Se uma universidade foi flexível bastante para sentir as necessidades públicas, constituirá o melhor cenário para a pesquisa multidisciplinar e o progresso da educação. Argüe-se freqüentemente que só numa universidade de ampla envergadura curricular reúnem-se, ou será possível reunir, os campos de conhecimento e as competências indispensáveis para equacionar e solucionar problemas complexos. Se, todavia, as universidades existentes, em sua composição atual, não apresentarem os requisitos exigidos, será necessário partir para outra solução, possivelmente criando uma instituição nova.

7.4 *Posfácio*

Esses são alguns dos modos pelos quais se podem criar capacidades endógenas para um acelerado desenvolvimento. Se um país for capaz de arregimentar suficiente liderança política e administrativa, poderá avançar em três áreas interligadas: 1. formulação e implantação de medidas tais como as aqui descritas; 2. elaboração de planos de desenvolvimento com maior viabilidade de operacionalização; 3. concentração em empreendimentos desenvolvimentistas urgentes e factíveis e concomitante desenvolvimento da capacidade para realização de objetivos mais amplos e a prazo mais longo. Tal competência é tão essencial à administração dos serviços tradicionais, como imprescindível quando se trata das ingentes tarefas inerentes ao melhoramento da vida e ao progresso cultural de toda uma sociedade.

ANEXO

Escala de Avaliação: reforma e aprimoramento da administração, como processo contínuo e produtivo

Avaliador Data
Nota. Assinale a afirmação que melhor couber, em cada item, ou acrescente outra, no subitem 5.

1. A capacidade administrativa para atender a condições, metas, funções e tecnologias novas e em processo de rápida mudança exige decidido comprometimento por parte de administradores de todos os níveis no sentido de recriar e revitalizar estruturas, sistemas, rotinas, atitudes e processos administrativos inadequados e ineficazes.

(1) A maioria dos dirigentes e gerentes espousa novas medidas e apóia esforços para reorganizar e aprimorar todos os aspectos da administração ———.

(2) Um considerável número de dirigentes e gerentes dedica e apóia continuados esforços tendo por objetivo a reforma e o aprimoramento da administração ———.

(3) Apenas em poucas áreas ou órgãos do governo proporciona-se eficazmente liderança e apoio para o aprimoramento da administração ———.

(4) Os dirigentes e gerentes, em sua maioria, não estão familiarizados ou não têm interesse num contínuo e imaginoso processo de revitalização, remodelação ou fortalecimento da administração como instrumento de realização de programas e objetivos ———.

(5) Outros:

2. Importante instrumento de auxílio às autoridades executivas centrais no cumprimento de programas e recomendações eficazes para revitalização e aperfeiçoamento de estruturas, sistemas, processos e práticas administrativas em todo o setor público é a instituição de um grupo ou unidade de assessoramento (O & M de alto nível) visando ao aprimoramento da administração.

(1) Um corpo de assessores de alto gabarito é largamente utilizado pelo chefe do Executivo e outros dirigentes de alto nível para conseguir um melhor desempenho das funções e operações do governo, notadamente no que se refere à execução de planos e programas de desenvolvimento ———.

(2) Criou-se um reduzido e produtivo corpo de assessores, mas o mesmo não é suficientemente utilizado e tampouco são suas recomendações levadas em conta o bastante para que se torne possível superar problemas administrativos de monta ———.

(3) O órgão de aperfeiçoamento administrativo ocupa posição tão inferior na estrutura governamental ou está tão sobrecarregado de assuntos rotineiros ou de importância secundária que não pode dar uma contribuição significativa frente a problemas organizacionais e administrativos de monta ———.

(4) Não foi criado órgão ou grupo de assessoramento na administração central ———.

(5) Outros:

3. Da mesma forma, nos ministérios, departamentos e outras repartições de vulto, as autoridades superiores e os administradores de programas podem aumentar substancialmente a capacidade administrativa utilizando-se de um corpo de assessoramento (O & M) para o fim de melhorar a organização, os processos e a gerência, bem como, especialmente, ajudar a remover obstáculos: 1) à produtividade; 2) a uma expedita implementação de programas; 3) à aplicação eficaz de recursos.

(1) A política do governo é estimular a criação e utilização eficaz de assessores para aprimoramento administrativo da repartição, e a maioria dos ministérios, departamentos e repartições faz bom uso dessa ajuda ———.

(2) Algumas repartições criaram unidades eficazes de aprimoramento administrativo, enquanto outras não o fizeram ———.

(3) Somente pequena parte do serviço público conta com a ajuda de corpos de assessoramento para melhoria da administração ———.

(4) É quase inexistente, nos ministérios, departamentos e outras repartições, a assistência por parte de corpos de assessores para aprimoramento administrativo ———.

(5) Outros:

4. A consecução de uma adequada capacidade administrativa para o desenvolvimento também exige a utilização de uma série de serviços técnicos especiais, bem como o emprego de recursos internos (itens 2 e 3). Inclui-se aí a criação de comissões de investigação, grupos de trabalho, corpos especiais para uma ampla reforma administrativa, solicitação de assistência técnica, utilização de firmas de consultoria, obtenção de especialistas por empréstimo, financiamento de pesquisa orientada para a ação e ser-

viços de consultoria por parte de escolas e institutos de administração pública, bem como acordos de ligação com instituições de ciência e tecnologia.

(1) O órgão executivo central da nação, os ministérios e outras repartições e empresas fazem uso extenso e eficaz desses meios especiais para melhorar a administração ———.

(2) Faz-se uso ocasional, resultando em melhor desempenho, desses meios especiais para obtenção da assistência de especialistas visando ao aprimoramento da administração ———.

(3) Não é feito muito uso desses meios especiais e tampouco do auxílio de especialistas estrangeiros para superar as inadequações administrativas e aumentar a capacidade para o desenvolvimento ———.

(4) O governo raramente empreende esforços especiais ou utiliza técnicos de fora para lidar com os problemas administrativos e melhorar o desempenho em geral ———.

(5) Outros: ———.

Summary

Prof. and Mrs. Stone's paper deals with the importance of increasing the administrative capability as an essential ingredient for accelerated development in Africa.

The authors define administrative capability as the institutional capacity of a government or agency to formulate and carry out plans, policies, programs, activities, facilities, operations, or other measures to fulfill development purposes.

It is stated that disappointing results in development programs are in no small degree due to lack of recognition, in UN development strategy as well as by national governments, of the need for sustained efforts to create administrative capability. Other reasons are the non-operative character of national development plans and the shortage of political and administrative officials to understand these causes.

Most development models and strategies have been dimly sighted in their preoccupation with economic factors and in adhering to the prevalent assumption that good policies and programs are self-implementing.

It is the author's view that until the offices responsible for development strategy and assistance in both the UN system and in national governments are staffed with persons who understand the requisites of policy and program implementation, development efforts will be frustrated.

A UN report mentions several external factors that have retarded progress in the developing countries and makes appropriate recommendations. However, not a word is said about the necessity of developing administrative capabilities to carry out the suggested measures. The same oversight prevails in most national development programs. Planning

agencies lack personnel sufficiently concerned with the political and administrative requirements for implementation.

There is a need for strengthening political processes in national development. Constructive executive-legislative relationships can contribute enormously to accelerated development. While interference in internal political affairs of another country is unacceptable, there is no valid reason why political systems and processes should not be examined comparatively on a technical level to see what works well and to seek ways of improvement. The authors propose a research agenda to this end.

In order to adopt specific measures to increase institutional capability, first its elements or components must be identified. The authors list ten such elements, the composite mix of which determines the degree of administrative or institutional capability.

A schedule is presented for each element specifying the principal factors which reveal whether it is well or poorly fulfilled; thereby it is possible to assess on a scale the adequacy of the organization in respect to each element. In Appendix it is shown how a schedule for one of the elements might be designed for evaluating the commitment to and resourcefulness of a national government to engage in sustained improvement of the total administrative system. These evaluations are seen as the first step in the endeavour to improve capability and performance. They bring to light inadequacies and generate recognition that change is necessary.

A country desiring to engage in administrative reform and improvement may utilize a combination of several approaches indicated in the paper. Any such program should foster the dissemination of new concepts, practices and technology throughout the government both for guiding and training purposes.

Three basic managerial instruments are essential to producing the plans, competences and motivations for change: 1) establishment of administrative management units; 2) assignment of responsibility to program managers, with appropriate staff support; 3) pre-service and in-service training. These requisites demand institutionalization and continuous support at all government levels.

The most important element of administrative capability is the quality of personnel. A search this past year to identify countries which had engaged significantly in public sector manpower and education planning revealed only a handful. Most surveys have been confined to traditional categories of personnel familiar to statisticians and labor economists, and have shed relatively little light on the requirements for administrative and specialized professional personnel.

Manpower requirements need to be reflected in national development plans. On the basis of its manpower findings a country can determine the kinds of educational programs to be incorporated into a plan to develop the necessary competences. Several educational initiatives are listed as relevant.

Decisions must be made as to the fields or specializations to be covered. A major question is the role of universities. Within the constraints of most African universities it may not be feasible to create a school of public administration to carry out academic programs, nondegree executive training, research, and advisory services. On the other hand, political scientists often claim public administration to be a subfield of political science and thus prevent its expansion as a multidisciplinary based profession. If these and other obstacles can be overcome a school of public administration established with enough support to meet the needs of a country will mean a great contribution to accelerated development.

Concomitantly with manpower and educational development, every country needs to identify its research and technology requirements. Problems in development administration can be solved by scientific research and technology utilization in the same way as, for instance, in agriculture, medicine or engineering.

For this purpose, funds should be provided in the country's development plan and budget program. In addition, the budget of every new project should incorporate a sufficient research and training component to enable it to be well designed, organized, staffed and managed.

The research and technology development can be conducted by universities, government agencies, separate research institutes or private enterprises. The ideal setting is the university, if it is flexible and responsive to public needs.

The authors conclude that if a country can marshal sufficient political and administrative leadership it can make progress in building indigenous capabilities for accelerated development by: 1) formulating and implementing the kind of measures outlined in the paper; 2) preparing more operationally viable development plans; and 3) concentrating on urgent and manageable development undertakings while building the capacity for achieving broader and longer term development objectives.

TESTE DE RORSCHACH - ATLAS E DICIONÁRIO

Serviço de Pesquisa do ISOP

O célebre trabalho de Hermann Rorschach é agora adaptado às peculiaridades brasileiras, a partir do levantamento feito de 322 testes de adultos normais, envolvendo 8.000 respostas. A coordenação do Atlas é da psicóloga Monique Augras, contando ainda com a colaboração de Élide Singelmann e Maria Helena Moreira. O trabalho situa-se no campo das pesquisas científicas do ISOP, desenvolvidas paralelamente às atividades de aplicações psicológicas.