

Variáveis que condicionam o comportamento da administração pública brasileira*

PAULO ROBERTO MOTTA**

1. Introdução; 2. Valores sociais: O impacto da transição; 3. Nível organizacional; 4. Nível individual.

1. Introdução

A identificação de variáveis que condicionam o comportamento administrativo deve ser feita a partir de formas comportamentais observadas na realidade da administração pública brasileira. A razão dessa premissa apóia-se nos seguintes argumentos: a) o raciocínio inverso — identificar simplesmente variáveis no contexto social ou organizacional e por processo dedutivo chegar a efeitos comportamentais — é extremamente perigoso, uma vez que há a possibilidade de se definirem variáveis que nem sempre levam às formas comportamentais mais relevantes, além de se correr mais acen-tuadamente o risco metodológico de identificar relações espúrias ou irrealis para o contexto; b) na perspectiva organizacional, o comportamento administrativo é o foco de análise mais importante, pois determina a eficiência e eficácia das organizações. Trabalhar com os antecedentes do *comportamento* sem uma idéia clara e definida de sua forma em um contexto organi-

* Síntese do trabalho apresentado no Seminário de Comportamento na Administração Pública — SECAP, promovido pelo SEPLAN-SEMOR, em julho de 1975 — Brasília — DF.

** Diretor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. PhD. em Administração pela University of North Carolina — Chapell-Hill, USA.

zacional específico pode deslocar a ênfase para atitudes e concepções individuais, ou seja, para as predisposições para a ação. Estas são facilmente identificáveis e explicáveis e, portanto, enquadram-se mais diretamente na lógica do raciocínio dedutivo. O risco que se corre no caso é a tendência de deixar implícito que o comportamento administrativo é explicável em termos das atitudes e concepções individuais, ou seja, da predisposição para ação. Embora a atitude possa ser considerada uma variável do alto poder explicativo para o comportamento, a inconsistência entre ambos é em muitos casos empiricamente comprovável.

Esse trabalho é em parte especulativo. Tenta identificar explicações e causas para formas de comportamento administrativo e apresenta inferências a partir de modelos, pesquisas e relatórios de assistência técnica à administração pública. A direção do trabalho é procurar responder às perguntas: *por que a administração pública brasileira se comporta da maneira como se comporta?*, isto é, explicar e identificar causas, e, ainda, *quais as implicações desse comportamento para a eficácia das organizações públicas?*

Diante de um tema tão amplo — *variáveis que condicionam o comportamento da administração pública brasileira* — no qual aparece explícito o caráter uno da cultura, o relator do tema sofre a tentação, muitas vezes comum nas ciências sociais, de explicar formas de comportamento quase exclusivamente em termos de variáveis culturais. Por isso vamos enfatizar três níveis de análise: o *social*, o *organizacional* e o *individual*, para descer a categorias mais específicas e definidas no sentido de explicar o comportamento. Embora possa esperar-se uma superposição considerável entre os três níveis de análise, pois enfatizam primordialmente níveis de abrangência, essa separação em níveis é uma tentativa de evitar a definição *a priori* da cultura como fator explicativo básico ou mesmo como categoria residual, na qual colocaríamos o poder explicativo e a falta de conhecimentos empíricos impediria uma explicação mais segura em termos de categorias específicas.

2. Valores sociais: O impacto da transição

As sociedades em transição são caracterizadas pela coexistência de valores modernos e tradicionais. São sociedades que sofreram o impacto da modernização, adquirindo novos valores, mantendo, contudo, grande parte do sistema de valores tradicionais. Assim é que podemos ver essas sociedades, não como constituídas por sistemas de valores diversos dos valores típicos das sociedades tradicionais e moderna, mas como sociedades em que esses valores típicos existem simultaneamente nas estruturas sociais. Essa coexistência causa má integração estrutural funcional nas diversas instituições sociais, principalmente devido ao choque entre valores das sociedades colocadas em pólos opostos.

Segundo esta premissa a introdução da racionalidade administrativa moderna em um contexto tradicional causa também problemas de má integração, pois essa racionalidade é desenvolvida segundo premissas valorativas existentes nas sociedades mais avançadas. No entanto, a racionalidade

administrativa, em termos de eficiência e eficácia, é meta explícita da moderna organização do trabalho, sendo praticamente inconcebível a organização que a rejeite explicitamente, mesmo a ambiência transicional. Assim, o choque entre a racionalidade moderna e a tradicional gera comportamentos administrativos típicos da era de transição, os quais não se conformam totalmente nem com a tradição social existente nem com a forma prescrita pela racionalidade moderna. Em termos da administração nas sociedades transicionais, o que se pode observar é que as formas estruturais de organização tendem para o pólo moderno, enquanto os processos de comportamento tendem para o lado tradicional. Os aspectos formais, portanto, constituem a manifestação básica do grau de desenvolvimento e modernização da instituição, enquanto que os comportamentos, por serem mais difíceis de se modificar, continuam a ser influenciados mais acentuadamente por fatores da sociedade tradicional. Como exemplo, podemos mencionar que o exame das estruturas organizacionais — como alocação de autoridade e responsabilidade, orçamento, normas de especialização do trabalho — sempre refletem um grau de modernização maior que o comportamento administrativo real nessas áreas. Por isso, pode-se afirmar que as reformas de caráter estrutural e formal nas *organizações tradicionais* influenciam menos o comportamento administrativo nas reformas semelhantes em países mais avançados, pois a influência da estrutura no comportamento administrativo das sociedades modernas é maior que todas sociedades transicionais.

Tendo em vista as premissas estabelecidas, podemos enumerar outras variáveis da sociedade tradicional que continuam influenciando o comportamento administrativo (comparando-se também com as formas prescritivas originárias da racionalidade administrativa moderna).

3. Nível organizacional

A organização tomada como unidade de análise, constitui uma categoria mais específica de estudo. Os comportamentos organizacionais e a influência da organização nos comportamentos individuais são dimensões administrativas mais tangíveis e mais facilmente observáveis. Estudos de organização, principalmente na área de psicologia social, têm fornecido inúmeros elementos para a análise e compreensão de padrões comportamentais em administração. A quase totalidade desses estudos, no entanto, carecem de replica nas ambiências de transição social, onde, como vimos, outra constelação de valores está presente na organização do trabalho. Embora este relato se baseie em muitos desses estudos, vamos concentrar-nos principalmente nos problemas encontrados pela organização na ambiência de transição.

Em decorrência do choque entre valores tradicionais e modernos existentes nas sociedades transicionais, nelas as organizações encontram seus maiores problemas quanto à assimilação da racionalidade administrativa moderna. Os valores tradicionais criam obstáculos à implantação de um sistema administrativo segundo os modernos valores da racionalidade, limitando

seus padrões de eficiência e eficácia. No entanto, a racionalidade moderna torna-se uma necessidade para a organização transicional na medida em que os valores tradicionais já não são capazes de satisfazer às pressões externas sobre a organização. Nesse sentido, pode-se dizer que as opções das organizações transicionais são muito pequenas em relação à tecnologia administrativa. Em outras palavras, elas irão sempre procurar incorporar novos padrões administrativos, tentando transferir e adaptar valores da racionalidade moderna, principalmente como uma alternativa para não regredir e manter sua viabilidade na ambiência em que operam essas pressões para buscar os valores da racionalidade moderna são de diversas naturezas, tais como: a) necessidade de manter altos padrões de eficiência e eficácia conforme os padrões da moderna organização do trabalho; b) necessidade de garantir o desenvolvimento socioeconômico e a modernização da sociedade através de uma influência organizacional planejada na ambiência externa; c) necessidade de vencer as ambigüidades externas próprias da transição e sobreviver às pressões externas para mudança; d) necessidade de manifestar um alto grau de modernização organizacional; e) desejo de engrandecimento, progresso e crescimento comum às organizações de trabalho; f) desejo de sobrevivência, estabilidade e viabilidade da organização na ambiência em que opera; g) desejo, por parte daqueles que dirigem a organização, de maximizar sua própria influência e prestígio; e, finalmente, h) a não-existência, como no caso da administração brasileira, de conhecimentos sistematizados sobre a realidade administrativa, em decorrência da falta de pesquisa e outras atividades geradoras de conhecimentos, capazes de fornecer novos padrões orientadores da administração que não aqueles trazidos da tecnologia administrativa desenvolvida nas sociedades modernas.

Podemos então enumerar os principais fatores organizacionais que geram comportamentos limitadores da racionalidade no processo decisório e desvirtuam as ações administrativas do alcance de objetivos predeterminados.

4. Nível individual

A ênfase no comportamento administrativo é de fato no comportamento individual. Os modelos comportamentalistas para o estudo da organização do trabalho vieram, justamente, tentar substituir as concepções organizacionais em termos de processos e funções de estrutura de poder e autoridade, pela abordagem da organização como um conjunto de indivíduos e grupos. Mesmo as concepções mais recentes da organização, como os modelos tradicionais ou decisórios e a visão sistêmica, não diminuíram a importância do comportamento individual, mas, na realidade, adicionaram novas dimensões para o seu estudo.

Entre os elementos que mencionamos no estudo da sociedade e organização transicionais, todos têm influência última sobre o comportamento individual. De fato, os níveis de análise social e organizacional podem ser vistos como categorias ambientais no estudo do comportamento individual, tanto o influenciando, quanto sendo por ele influenciado. Na análise da sociedade e da organização enfatizou-se o sentido de influência ampla e

genérica das variáveis, presumindo-se, portanto, sua influência comum sobre indivíduos que trabalham em organizações públicas nas sociedades transicionais. Resta-nos, no entanto, examinar a nível individual as variáveis que estabelecem diferenças individuais, isto é, de indivíduo para indivíduo. Essas variáveis são definidas pelos processos de socialização externa e interna do indivíduo na organização. Externamente, os fatores que definem o *background* social do indivíduo explicariam parte do seu comportamento organizacional. Internamente, os fatores de experiência organizacional seriam definidos como variáveis relevantes para explicar o comportamento administrativo. Exemplificamos essas variáveis com um estudo empírico que realizamos sobre origem social de dirigentes públicos de alto nível no Brasil, replicando parcialmente dezenas de estudos semelhantes feitos em outros países. Apesar de essas variáveis serem muitas vezes mencionadas na literatura de administração pública como relevantes para a explicação do comportamento administrativo, não foram encontradas relações altamente significativas entre as variáveis independentes identificadas no estudo e atitudes individuais sobre dimensões organizacionais, conforme revela o quadro III.

Quadro I

Variáveis a nível social

Variáveis da ambiência tradicional	Formas ideais modernas (Teoria Administrativa)	Formas comportamentais tradicionais
Ritualismo	Finalismo	Atingir fins pré-determinados, sem preocupação com otimização de tempo, custo e enfatizando mais os ritos e o auto-esforço. Tendência típica do administrador de simplesmente ocupar-se, baseado na premissa (ou mito) de que <i>desde que eu estou trabalhando estou contribuindo para o bem da minha organização.</i>
Personalismo	Profissionalismo	Relações administrativas definidas em termos profissionais, embora de fato exista uma ênfase nas relações pessoais. Comunicações administrativas, nomeações, promoções, sanções e conflitos percebidos primordialmente em termos pessoais.
Lealdade a grupos primários	Lealdade institucional	A lealdade a grupos primários, como a família, grupos próximos de proteção mútua, permanece com menor intensidade, mas com força suficiente para enfraquecer as instituições.

Variáveis da ambiência tradicional	Formas ideais modernas (Teoria Administrativa)	Formas comportamentais tradicionais
Mononormativismo segundo valores tradicionalis	Mononormativismo segundo valores modernos	A pluralidade de normas coincidentes, incongruentes ou conflitantes segundo valores tradicionais e modernos favorece a inconsistência entre atitudes manifestas e comportamentos. As atitudes são sempre mais acentuadamente modernas que os comportamentos. As síndromes de atitudes administrativas nas sociedades tradicionais são sempre discrepantes do comportamento.
Integração estrutural funcional (estruturas funcionalmente difusas)	Integração estrutural funcional (estruturas funcionalmente específicas)	Formalismo — uma discrepância entre o formal e o real mais acentuada que a normalmente encontrada nas sociedades tradicional e moderna. Pode ser de dois tipos: 1. Uma estrutura funcionalmente específica torna-se funcionalmente difusa (mais comum). 2. Uma estrutura funcionalmente difusa torna-se funcionalmente específica. As implicações básicas do formalismo para a mudança são que as instituições definidas somente em termos funções manifestas podem ser transformadas a partir da premissa tácita de que somente as funções manifestas serão afetadas.

Quadro II

Variáveis a nível organizacional

Legalismo processual	1. Favorece o cumprimento, a manutenção e o aumento do número de regras, normas e tradições internas como meio de se alcançar a eficiência.
Inconsistência no sistema de valores da cultura organizacional	2. O controle medido pela intensidade e não pela natureza conduz a uma ênfase crescente sobre os pequenos processos internos e não sobre os objetivos, prazos e resultados organizacionais a serem alcançados (tal desvio aumenta a necessidade de processualismo, já que esse tipo de controle tende a ser duplicado e intensificado à medida que os controlados tentam evitá-lo). O sistema de valores da organização, em função do polinormativismo na sociedade, enfatiza mais o conflito entre a manifestação de modernismo e valores tradicionais do que a consecução de objetivos, que se torne inteiramente subordinada ao problema da distribuição interna de poder e autoridade.

Fraca integração na estrutura de poder, autoridade e responsabilidade

1. Leva à necessidade de constante centralização por parte de autoridades superiores, num processo conflitivo incessante com os níveis hierárquicos inferiores que resistem à centralização.

2. Favorece um tipo de formalismo em que os níveis hierárquicos superiores enfatizam instituições novas, funcionalmente específicas e voltadas para resultados, enquanto que a realidade do sistema opera segundo tradições internas, tornando as funções latentes mais importantes que as funções manifestas.

Burocratização e ociosidade em função da expansão

1. Desenvolvimento de atividades paralelas sem conexão direta com os objetivos organizacionais, como forma de engrandecer fisicamente a organização, de preencher uma possível ociosidade interna, de disfarçar ineficiência ou ineficácia no alcance de objetivos ou, ainda, de manter a coalizão e estrutura de poder daqueles que dirigem a organização.

2. A expansão gera necessidade de burocratização (acentuada na ambiência transicional pela necessidade de manter empregos e pela necessidade de manifestar a modernização por meio da execução direta, cada vez mais crescente, pela organização pública de trabalhos técnicos anteriormente comprados fora, o que vai enfatizar a imposição da ordem e uniformidade interna, principalmente nas atividades de apoio logístico, tornando a organização mais inflexível e cara.

Ambigüidade e imprecisão na definição de objetivos e identificação de clientes

1. Colocação da sobrevivência como objetivo primordial.

2. Mudanças constantes nos objetivos por pressão momentânea.

3. Ênfase na racionalidade interna, isto é, nos insumos e no processo de conversão e não nos produtos organizacionais; a qualidade da administração é medida pela qualidade dos processos e não pela qualidade dos produtos.

4. Despreocupação com o público-cliente, considerando-se a administração pública, mais *administração* do que *pública*.

5. Despreocupação com metas e resultados, considerando-se o alcance de objetivos organizacionais quase exclusivamente como função de ocorrências externas favoráveis.

Repressão da incerteza

1. Apego ao conhecido e experimentado; tomada de decisões estratégicas exclusivamente em bases incrementalistas.

2. Ao nível de gerência, são evitadas as funções de previsão e planejamento a longo prazo.

3. Ênfase em normas, estruturas formais e decisões programadas.

4. Repressão da incerteza, presumindo implicitamente que o estado atual dos fatores que incidem sobre a organização deverá perdurar no futuro.

5. Análise e previsão de resultados a nível subótimo.

Quadro III

Relação entre variáveis de origem social e experiência organizacional e atitudes organizacionais de dirigentes públicos no Brasil

Variáveis de origem social e experiência organizacional	Atitudes em relação a		
	Mudança	Objetivos	Personalismo
Origem rural-urbana			
Idade	X	X	X
Nível educacional			
Tempo de serviço	X		
Tempo no órgão	X		X
Mobilidade interorganizacional			
Treinamento			X
Nível hierárquico			X
Função administrativa (atividade, meio, fim)		X	

X Relações estatisticamente significantes.

No entanto, vale ressaltar que foi encontrado entre os administradores públicos um *background* social extremamente homogêneo que concorre para a não-existência de relações estatisticamente significativas (pouca variação nas variáveis independentes). Análise de dados transnacionais mostra que a mesma conclusão pode ser inferida nos estudos feitos em diversos países.

Finalmente, no ambiente das variáveis a nível individual devem-se mencionar valores que compõem a motivação humana para o trabalho. Nesse sentido, pode-se afirmar, como Anthony Dawns, que o comportamento administrativo é resultado de um misto de objetivos puramente pessoais (poder, renda, prestígio, segurança e convivência) e objetivos altruístas (lealdade a uma idéia ou instituição, orgulho pela excelência no trabalho e desejo de servir ao interesse público). Funcionários que são mais motivados por objetivos pessoais adquirem comportamentos de *carreiristas* (procuram maximizar a sua quantidade de poder, renda e prestígio) ou comportamentos de *conservadores* (procuram minimizar perdas de poder, renda e prestígio, enfatizando segurança ou convivência). Funcionários mais motivados por interesses altruístas adquirem comportamentos de *entusiastas* (defendem unicamente alguns programas relativamente pequenos), *apologistas* (defensores de um conjunto de programas mais amplos como os da própria organização) e *estadistas* (leais à sociedade como um todo, defendem políticas mais amplas que as da própria organização).