A tipologia da motivação burocrática para administradores públicos de Marvick e os constructos de Downs, Gouldner, Tullock e outros*

Istvan Karoly Kasznar**

Sumário: 1. Introdução; 2. A tipologia de Marvick; 3. Análise dos desafios enfrentados pelos administradores públicos no confronto dos três perfis burocráticos; 4. Marvick e os impactos de sua classificação de burocratas; 5. A contribuição de Downs; 6. A contribuição de Alvin Gouldner; 7. A contribuição de Gordon Tullock; 8. Conclusão.
Palavras-chave: motivação burocrática; organizações públicas; Marvick.

Este artigo analisa as tipologias desenvolvidas por Marvick, Downs, Gouldner e Tullock para a motivação burocrática em organizações públicas, concluindo que as observações do primeiro são mais úteis do que as dos outros três autores.

Marvick's typology of bureaucratic motivation for public administrators and the constructs of Downs, Gouldner, Tullock, and others

This article analyzes the typologies developed by Marvick, Downs, Gouldner, and Tullock for bureaucratic motivation in public organizations, coming to the conclusion that the first author's observations are more useful than those of the other three.

1. Introdução

Dwaine Marvick, autor de *Career perspectives in a bureaucratic setting* — estudo empírico das responsabilidades e papéis desempenhados pelos burocratas nas organizações públicas —, vinculou sua análise e suas classificações a variáveis que podem ser encontradas no arquivo de qualquer indivíduo. Ele estudou o nível educacional, a história de trabalho, o currículo, o desempenho profissional, as responsabilidades de família e outros dados relevantes de natureza similar de cada burocrata. Isso era algo extremamente novo, uma vez que Downs, Gouldner, Tullock e outros não haviam utilizado esses tipos de associação no estudo e na análise da tipologia da motivação burocrática. O que também é interessante é o fato de haver nítidos paralelos e denominadores comuns entre as formas e tipologias de motivação burocrática, segundo a ótica de todos os quatro autores.

Analisemos, então, autor por autor, a tipologia de cada um no que diz respeito à motivação burocrática em organizações públicas, e mostremos por que a análise e as observações de Marvick são mais úteis para os administradores públicos do que as análises e observações dos outros três consagrados autores.

* Artigo recebido em jun. e aceito em set. 1996.
** Professor da EBAP/FGV.

2. A tipologia de Marvick

Dwaine Marvick colocou-se a seguinte questão: "O que a gerência deve fazer para enfrentar pessoas cujas perspectivas de carreira são diferentes?" Na resposta a essa questão, decidiu dividir em categorias amplas as metas individuais de cada burocrata e as racionalizações que se crê existirem no modelo aberto. Esse projeto era imensamente ambicioso e altamente válido, pois abria o caminho para diversos estudos e análises da motivação burocrática diferentes. Marvick dividiu os estilos de carreira dos burocratas públicos em três categorias distintas: os *institucionalistas*, os *especialistas* e os *híbridos*.

A primeira categoria, dos *institucionalistas*, inclui aqueles administradores públicos que acreditam inteiramente em sua organização, na missão e nas metas desta última, bem como no papel central e vital que a ele caberia na satisfação das necessidades do público em geral. Os compromissos de carreira desses institucionalistas são "uma questão de interesse 'sublimado' — fins em si mesmos". Esses burocratas públicos trabalham e são motivados porque "compraram" as idéias básicas e os objetivos que levaram à criação e à fundação de sua organização. As gratificações e recompensas psicoemocionais resultantes dessa absoluta identificação com a organização estão ligadas a alguns critérios superficiais e podem incluir um otimismo injustificado e um baixo padrão de recompensa dentro da organização.

Como grupo, os institucionalistas dão grande importância à progressão na carreira e ao alcance de posições de grande prestígio dentro de suas organizações. Estão freqüentemente em busca de mais benefícios e são sempre atraídos pelos benefícios marginais que um emprego pode oferecer. Entretanto, pouco fazem para reforçar em seus empregos os aspectos orientados para tarefas, e tendem a passar a maior parte de suas vidas profissionais ativas em organizações governamentais como o Exército e as companhias estatais.

Os institucionalistas estão com freqüência concentrados nos escalões médios da hierarquia de uma organização, com níveis de escolaridade relativamente insignificantes e curtas histórias profissionais. Seus currículos normalmente não incluem referências a experiência profissional em uma larga variedade de companhias, e onde de fato ocorre diversidade profissional ela em geral diz respeito a mudanças de posição dentro da estrutura governamental.

Os institucionalistas são geralmente um grupo muito sociável, já que adoram falar e se comunicar uns com os outros, bem como participar de atividades de grupo. Sua lealdade à organização é sagrada e inabalável, assim como sua tendência a fazer confidências a todo mundo.

Os institucionalistas gostam de promover reuniões para que possam pensar, falar e decidir juntos, já que não gostam de tomar decisões sozinhos. Seguem seu próprio ritmo muito peculiar e, quando articulam conclusões, não se afastam das regras e regulamentações rigorosas da companhia, mas, no caso de se sentirem

ameaçados por alguma pressão externa, interromperão transações ou negociações e desaparecerão atrás das seguras portas dos escritórios de sua companhia.

Do ponto de vista do desempenho no emprego, os institucionalistas tendem a fundar sua comparação com outros em bases individuais, homem a homem, ou seja, como os *locais* de Alvin Gouldner, eles estão atrelados ao lugar; gostam de saber onde sentam, e adoram sentar-se ali. Nesse sentido, são gregários e muito passivos em sua atitude quanto ao trabalho, como se seus encargos, tarefas e trabalho devessem simplesmente cair em suas mesas e em seus colos, para que só então começassem a agir.

Seguir corretamente uma carreira em uma companhia do governo é um compromisso muito sério e importante para os institucionalistas. Eles defenderão sua companhia "com unhas e dentes", mas, ao mesmo tempo, mostram-se pouco preocupados em realizar as verdadeiras metas de sua companhia, e ainda assim se mantêm otimistas sobre seu próprio desempenho e o de sua organização.

Um exemplo interessante dessa espécie de burocrata público é o empregado "médio" do banco francês Crédit Lyonnais, de propriedade estatal. Pesquisamos no trabalho essa companhia por cinco anos, e durante esse tempo recebemos muitos relatórios e estudos esboçando, através de estatísticas, gráficos e análises por escrito, as principais características do "bancário do Crédit Lyonnais". Em Paris, a figura do típico "bancário" do CL é exatamente como a anteriormente delineada — a dos institucionalistas.

Daremos evidências estatísticas para fazer esta afirmação:

• a maioria dos empregados em 1985, 62%, buscava com ansiedade prestígio institucional, já que considerava muito importante ter um título ou uma posição de destaque na estrutura hierárquica dessa companhia;

• consideráveis 95% davam tanta ou até mais importância aos benefícios marginais e aos *benefícios ligados a status* de seu emprego do que a seu salário mensal; para eles, era muito importante que o banco pagasse as mensalidades escolares de seus filhos, as taxas de um clube de prestígio, refeições pela companhia com clientes VIP, espetáculos teatrais e de cinema, viagens pela França e através do mundo, e outros benefícios do gênero;

• a honra e o prestígio que acompanhavam a aquisição dos "símbolos de *status* e poder" eram atrações irresistíveis para sólidos 54% do grupo de empregados de 1985;

• impressionantes 75% dos empregados do Crédit Lyonnais trabalhavam na companhia havia pelo menos 15 anos, com uma taxa anual de rotatividade de magros 7%, o que prova que estavam mais do que felizes de passar a maior parte de suas vidas profissionais numa companhia do governo — a mesma, se possível;

• dada a inclinação para trabalhar e decidir em grupos, toda semana havia quatro tipos diferentes de reunião de departamento; o CEO[1] e os gerentes de filiais reuniam-se separadamente com os funcionários de crédito e com o diretor de crédito; além disso, o CEO e o diretor de crédito também se reuniam separadamente com os auditores internos, com os analistas de crédito; e com gerentes das associadas; as quatro reuniões internas da companhia eram fontes de grande prestígio para todos os participantes, uma vez que aqueles que não tinham direito de delas participar eram considerados desprovidos de poder e totalmente insignificantes para os interesses vitais da companhia.

Passando para o segundo grupo, dos *especialistas*, Marvick expõe que eles são quase o oposto dos *institucionalistas* em termos de educação, prestígio na companhia, *status*, trabalho e interesses profissionais, pressão dos pares e atividades em grupo (têm ojeriza a intermináveis reuniões "consumidoras de tempo"). Se os institucionalistas podem ser comparados a um rebanho de carneirinhos que pensam todos do mesmo modo, então os especialistas são uma junta de pessoas altamente motivadas que querem a todo custo ver o trabalho feito.

Os especialistas mostram pouco ou nenhum interesse por posições de prestígio ou *status* dentro da organização. Em vez disso, eles querem simplesmente ter liberdade para fazer o trabalho que foram educados e treinados para fazer, sem qualquer interferência de criadores de regras e controladores de produtividade.

Ainda que sejam individualistas que preferem trabalhar sozinhos, eles gostam de contar com o apoio dos colegas para suas idéias e projetos. São naturalmente motivados por empregos que têm um interesse intrínseco para eles e nos quais podem explorar completamente suas habilidades e conhecimento.

As carreiras dos especialistas tendem a ser muito mais ricas do que as dos institucionalistas, em parte porque eles mudam freqüentemente de emprego e de local de trabalho, às vezes trabalhando no setor privado, e então mudando para o setor público e governamental.

Os especialistas são raramente motivados a buscar altas posições executivas de grande *status*, ao contrário dos institucionalistas, que almejam altos cargos na hierarquia da organização. Em vez disso, os especialistas demonstram um desejo inconsciente de ficar naquelas posições que lhes dão as maiores oportunidades de exercício de suas habilidades. Sendo claramente orientados para tarefas, como os *cosmopolitas* de Alvin Gouldner, e ainda se mostrando muito individualistas, não são particularmente leais a qualquer organização, por mais que essas mesmas organizações confiram grande prestígio e importância a seus pontos de vista e opiniões.

Desse modo, os especialistas obtêm sua parcela de satisfação e de merecido reconhecimento. Os não-especialistas admiram sua posição forte dentro de seu

---

[1] CEO, equivale a *chief executive officer*. Trata-se do mais alto executivo na hierarquia empresarial, e geralmente um profissional de carreira.

campo de especialização, mas também temem as conseqüências desse conhecimento especializado. Assim, ironicamente, os especialistas acabam exercendo uma influência muito mais real no curso dos acontecimentos dentro de uma organização do que os institucionalistas, que passam seu tempo desesperadamente em busca dessa mesma influência que deles sempre parece zombar.

Dado seu traço individualista, independente, não é difícil entender por que os *especialistas* são críticos quanto aos métodos burocráticos e ao desempenho geral das organizações públicas — e com razão. Essa mesma crítica revela um certo grau de descontentamento subjacente nos especialistas, que é aquilo que Dwaine Marvick chamou de uma manifestação de desajuste em suas relações de trabalho.

O terceiro tipo de burocrata público de Dwaine Marvick, ao qual chamou de os *híbridos*, é aquele que está no meio do caminho: *peritos politizados* que Marvick inseriu entre os institucionalistas e os especialistas. Esses híbridos possuem certas características que também estão presentes nas outras duas categorias. Em comum com os especialistas, os híbridos são altamente educados, muito especializados, largamente experientes tanto no setor público quanto no privado, e visivelmente desprovidos de qualquer interesse por prestígio organizacional ou *status*. Por outro lado, os híbridos compartilham a suprema preocupação dos institucionalistas em atingir e manter-se em altas posições executivas, e em traçar uma carreira de sucesso na administração pública.

Segundo as pesquisas empreendidas por Marvick, os híbridos também são solitários independentes que se dedicam ao progresso em sua profissão e na estrutura hierárquica da organização, mas que manifestam pouco interesse em ser fortemente identificados com qualquer grupo específico dentro dela. Esses "agentes livres", nas palavras de Dwaine Marvick, tendem a considerar lugar e habilidade em termos inteiramente desvinculados.

Ao mesmo tempo, os híbridos não se preocupam com pressão de pares, grupos de pares, prestígio organizacional e corporativo, e exercício de suas especializações ou habilidades, manifestando um grau baixíssimo de compromisso seja com sua própria agência pública seja com sua profissão original. Entretanto, a possibilidade real de alta compensação financeira associada a progresso na carreira empolga-os e motiva-os a redobrar seus esforços e aumentar seu compromisso com a tarefa que tenham nas mãos. É surpreendente notar que nessas circunstâncias os híbridos tendem a ter maior carga de deveres e responsabilidades com família do que os outros dois grupos de burocratas públicos.

Talvez em função da abordagem individualista de seu trabalho, os híbridos têm de fato alguma influência na burocracia de sua companhia e, como têm algo em comum tanto com os institucionalistas quanto com os especialistas, parecem adaptar-se bem a seus empregos. São flexíveis o bastante para serem capazes de usar quer lugar quer habilidade como critério principal para a realização de seus objetivos profissionais, dependendo das circunstâncias. Por outro lado, no caso de sentirem estar de algum modo sendo desviados da realização de seus deveres, podem ficar um pouco incomodados. Já que suas metas nem sempre são tão cla-

ras no que diz respeito a amplas estruturas institucionais, tendem a se concentrar em metas restritas, de caráter explicitamente pessoal, assim aumentando a possibilidade de frustração.

3. Análise dos desafios enfrentados pelos administradores públicos no confronto dos três perfis burocráticos

Agora que delineamos as características positivas e negativas das três categorias de burocratas públicos de Dwaine Marvick, passemos ao exame das principais questões que enfrentam os administradores públicos no confronto desses três perfis burocráticos, uma vez que eles sabem que a saúde e o sucesso de suas organizações dependem de uma mistura correta desses três ingredientes: *institucionalistas*, *especialistas* e *híbridos*.

Mais de um tipo e menos de outro pode convir a um conjunto de circunstâncias, mas em algum momento posterior essa mesma mistura poderia causar danos ao futuro da organização. Os administradores públicos precisam propor alguma fórmula que leve a um equilíbrio positivo entre esses três tipos de burocratas, de modo a, como os produtores dos melhores uísques do mundo, garantirem a qualidade de seu produto através da combinação correta dos ingredientes básicos.

Simultaneamente, devem assegurar a satisfação de seus empregados e clientes através do fornecimento ininterrupto desse mesmo produto. É bom lembrar, contudo, ser difícil determinar de modo claro e definitivo a melhor mistura e a melhor fórmula de combinação para cada momento da vida de uma instituição, uma vez que as pessoas mudam de uma categoria para outra. A economia é diferente de uma década para a seguinte, e organizações crescem e desenvolvem-se em reação a essas mudanças.

Apresentemos, então, de forma breve, o efeito potencial e os possíveis inconvenientes dos membros desses três grupos de burocratas.

Primeiro, os *institucionalistas*: com o tempo, eles se podem tornar inflexíveis, voltados para regras, criadores de obstáculos, morosos, paroquiais, gregários, resistentes à mudança e à necessária avaliação de desempenho pessoal através de escalas quantitativas de medidas objetivas. Pelo lado positivo, eles podem decidir permanecer com a companhia em quaisquer circunstâncias, dando, assim, à organização um certo índice de estabilidade e continuidade, e propiciando-lhe as relações interpessoais requeridas para seu funcionamento cotidiano.

Em segundo lugar, os *especialistas*: em função da suprema preocupação com suas metas profissionais pessoais, eles podem não conseguir dar a devida atenção às metas e aos objetivos de suas organizações, e assim minar a força dessas organizações e prejudicar seus respectivos desempenhos. Em função das severas críticas muitas vezes negativas a suas companhias, eles podem destruir a harmonia e provocar um clima intolerável dentro dela. O hábito de fazer muitas coisas ao mesmo tempo, e em diferentes companhias, freqüentemente concorrentes, pode representar uma básica falta de compromisso com o lugar e, como conseqüência

direta, baixar o moral, gerar *stress* emocional e elevar as proporções de rotatividade. Por outro lado, contudo, se esses especialistas forem gerenciados com inteligência e sabiamente espalhados pelos departamentos e divisões da organização, eles se tornarão mais eficientes, eficazes e efetivos, e menos ambiciosos por promoções dentro de sua organização, reduzindo, assim, o custo político da comunicação profissional entre grupos burocráticos.

Em terceiro lugar, os *híbridos*: esses são mais difíceis de entender, representam uma ameaça maior à organização e oferecem mais esperança, em grande parte em função da natureza dispersa e ubíqua de sua presença por toda a companhia. Pelo lado negativo, são instáveis e imprevisíveis como o tempo; suas habilidades nem sempre produzem os benefícios esperados para a organização, uma vez que eles são perfeitamente capazes de mudar uma organização só para satisfazer a si próprios e a suas necessidades pessoais. Entretanto, essa mesma independência permite-lhes sustentar e expressar opiniões claras, precisas e corajosas acerca da dinâmica de grandes organizações e das dificuldades que elas enfrentam. Os híbridos tendem a oferecer análises realistas e úteis de qualquer situação que se apresente, sem necessariamente nutrir a menor preocupação quanto a de quem serão os interesses e as atividades afetados por essa crítica objetiva.

Tendo em mente todos esses fatores complexos e complementares, podemos afirmar que a tipologia das motivações burocráticas de Dwaine Marvick é de grande utilidade para os administradores públicos.

4. Marvick e os impactos de sua classificação de burocratas

Os fatores anteriores permitem meditar sobre estilos gerenciais em grupos heterogêneos e tomar as seguintes medidas:

a) dividir os diferentes tipos de burocratas públicos de acordo com estilos de carreira claros e objetivos;

b) identificar as características mais relevantes de cada burocrata e assim ter um quadro mais nítido dos tipos de pessoa com que se está lidando em cada parte específica da organização;

c) identificar os diferentes grupos que se formam dentro da sua organização e gerenciar tais grupos de modo a que realizem todo seu potencial no que se refere a produção e rendimento;

d) identificar os principais estilos de carreira desses grupos, de modo a lidar com eles em termos de participação política na organização e de lealdade a esta e a seus ideais;

e) antecipar melhor pontos de estrangulamento do trabalho e outros problemas que cada profissional causa, de modo a permitir a conversa/negociação sobre modos de evitar tais dificuldades no futuro;

f) escolher uma distribuição mais efetiva dos burocratas públicos com base em análises claras e precisas dos estilos de carreira de cada um;

g) atacar e solucionar as diversas necessidades organizacionais da companhia, usando aquelas pessoas cujos estilos de carreira e perfis profissionais mais as tenham preparado para desempenhar essa complexa tarefa;

h) montar um quadro com os diferentes tipos de burocratas e estudar a evolução dinâmica do grupo e seus efeitos sobre a totalidade da organização.

5. A contribuição de Downs

Passemos agora ao exame detalhado do constructo de Anthony Downs e vejamos como ele se encaixa no quadro geral de nossa discussão sobre burocratas públicos.

O constructo de Anthony Downs dispõe *conservadores* (*conservers*) e *galgadores* (*climbers*) em empresas e vincula esses tipos de personalidade a um fenômeno de "faixa etária" associado à mudança organizacional.

Os *conservadores* e os *galgadores* são tipos de personalidade puros que podem ser divididos nas subcategorias de *entusiastas*, *advogados* e *estadistas*.

Os *entusiastas* são excelentes fundadores de organizações e efetivos pioneiros na inovação organizacional. Mas, uma vez que tenham erigido um novo estabelecimento, tendem a concentrar-se excessivamente numa política específica ou numa determinada parte da companhia, principalmente em função de seus fundamentos perceptivos superficiais e de seus limitados conjuntos de políticas. Isso significa que não são bons gerentes, já que esquecem de tratar a organização como a totalidade de uma realidade viva e deixam-se submergir em uma parte da companhia não necessariamente da maior importância. Isso é feito com tanta seriedade e entusiasmo que Anthony Downs os apelidou de *entusiastas*. A história revela-nos que Cristóvão Colombo encaixa-se perfeitamente neste grupo. Incansável até descobrir as Américas, foi medíocre na gestão das terras que descobriu.

Os *advogados*, por outro lado, são efetivos profissionais cujos conjuntos mais amplos de políticas permitem-lhes ver, analisar e entender a organização como a totalidade de uma entidade única. Eles dissecam a organização em seus esforços de entendê-la em termos de suas diretorias, departamentos, seções e divisões. Isso pode às vezes resultar em os advogados terem uma visão exagerada de si próprios e de seu papel dentro da companhia. Eles de fato acreditam nas missões, nas metas e nos principais objetivos da organização, e, assim, gostam de assumir funções de poder dentro da estrutura hierárquica. Eles também preferem

atividades que envolvam criatividade e inovação, e evitam aquelas que são monótonas e cheias de infindáveis rotinas repetitivas.

Os advogados têm noção da importância de ações e planejamentos estratégicos de longo prazo. Eles são altamente motivados em sua defesa da organização no que diz respeito à ambiência e a seu impacto sobre a companhia e sobre cada um de seus departamentos. No que concerne a seus hábitos de pensar, tendem a ser ativos, o que é particularmente relevante em ambiências constantemente abaladas em suas bases pela terapia do choque econômico e pela instabilidade política.

Também é importante notar a ansiedade dos advogados em entender as conseqüências, a longo prazo, das políticas estratégicas de uma organização.

Um último ponto positivo a favor dos advogados é o papel conciliatório que exercem numa organização quando disputas internas tendem a interromper o funcionamento normal da companhia, ameaçando sua produtividade global e sua eficiência.

Entre os três tipos de personalidade de Anthony Downs, aqueles que detêm os fundamentos perceptivos mais amplos e as habilidades mais sofisticadas são os *estadistas*, já que esses são pessoas que vêem, analisam e interpretam de modo integrado sua sociedade e o papel que nela desempenha sua companhia. No limite, os *estadistas* estão teoricamente preparados para sacrificar tudo, mesmo seus próprios empregos e a companhia para a qual trabalham, se esse sacrifício puder resultar em claros e tangíveis benefícios para a sociedade.

É claro que essa atitude ideológica profundamente corajosa é muito incomum — tão rara, aliás, como são os estadistas, já que eles podem ser contados nas pontas dos dedos de uma só mão, o que é uma lástima, considerando serem eles elementos muito importantes na vida das organizações públicas.

6. A contribuição de Alvin Gouldner

No seu estudo específico das características de uma classe altamente especializada de profissionais — o corpo de empregados de um estabelecimento educacional —, Alvin Gouldner criou uma classificação tipológica de profissionais, ainda que suas percepções e conclusões sirvam mais como exemplo de uma análise empírica de um grupo (sem nenhuma importância estatística realmente relevante) do que como exemplo de uma realidade universal.

Nessa análise empírica dos corpos docente e administrativo de uma pequena faculdade, ele distinguiu dois tipos diferentes de profissionais, os *locais* e os *cosmopolitas,* com quatro subtipos do primeiro e dois do último.

Os *locais*, diz ele, são aqueles que criam, constroem e derivam seu senso de poder e sua identidade pessoal de fatores endógenos pertencentes ao funcionamento interno da instituição. Ele caracterizou os quatro subtipos locais do seguinte modo:

a) *locais dedicados* — aqueles que nutrem uma enorme lealdade à instituição, acreditam com firmeza em suas missões, em seus objetivos e em sua *raison d'être*; demonstram grande interesse pela idéia de estudos interdisciplinares, mostrando-se com ela comprometidos, e movem-se fácil e suavemente de um departamento para outro;

b) *verdadeiros burocratas* — aqueles que estão extremamente felizes e satisfeitos com tudo na instituição; eles estão sempre prontos a implementar o menor capricho de seus chefes, e parecem adorar criar regras e regulamentações, viver sob elas e com elas lidar, insistindo constantemente no seu estrito respeito e observância;

c) *membros da guarda* — os menos treinados ou especializados do corpo docente; gostam de ficar na instituição e fazer trabalhos específicos, metódicos e rotineiros, cujo ritmo e grau de dificuldade podem facilmente dominar;

d) *antigos* — que são os ex-membros do corpo docente, versados na história da instituição, e que passam seu tempo discutindo suas próprias experiências pessoais.

O segundo grupo de Gouldner, dos *cosmopolitas*, que se divide em dois subgrupos — os *forasteiros* (*outsiders*) e os *construtores de impérios* —, dirige seus interesses muito mais para fora, preocupando-se com fatores que são externos à instituição, tais como suas associações e sindicatos profissionais.

Como grupo, os *cosmopolitas* acreditam na redução da carga horária como maneira de aumentar a produtividade e melhorar a qualidade e o resultado de seu trabalho de pesquisa. Ainda que dêem grande valor ao tempo de pesquisa, já que com mais probabilidade do que os *locais* eles têm doutorado, seus interesses profissionais não são necessariamente muito bem definidos, pois também gostam de acumular incumbências profissionais à medida que surjam novos e variados projetos e propostas. São academicamente mais produtivos. Realizam e publicam mais estudos do que os *locais*. Socialmente, são menos amigáveis e mais objetivos, parecendo ser mentalmente mais ativos, já que se obrigam a manter e, mesmo, a melhorar seu ritmo de trabalho. São menos leais à instituição, especialmente se ela não consegue satisfazer sua capacidade de produção, criatividade e expectativa de salários mais altos. Relacionam-se com um número menor de colegas do corpo docente, uma vez que preferem passar seu tempo estabelecendo contatos e vínculos com institutos, associações e federações profissionais externos que sirvam de fontes de novas oportunidades profissionais, de encontro com pessoas influentes e de contato com novas tendências do mercado.

Observemos rapidamente os dois tipos cosmopolitas de Gouldner: os *forasteiros cosmopolitas* e os *construtores de impérios cosmopolitas*.

Os *forasteiros* demonstram um interesse muito maior pela especialização e um comprometimento muitíssimo menor com seus alunos, colegas e burocratas

administrativos da instituição, com os quais têm efetivamente um contato muito mais regular.

Por outro lado, os cosmopolitas *construtores de impérios* consideram-se altamente comprometidos com seus departamentos. São economicamente independentes, com forte preferência pela autonomia departamental, revelando-se descrentes e, de certa forma, hostis a verificações e controles de qualidade, já que estão convencidos de que classificações de professores por alunos antes refletem a personalidade do professor do que a qualidade e a excelência de quem ensina. Finalmente, são indiferentes à grande quantidade de reuniões e de controles, e à administração central como um todo.

O modelo criativo de Alvin Gouldner levou a muitas imitações úteis e representou uma outra maneira significativa de classificar os profissionais das companhias. Com o tempo, a pesquisa posterior vinculou o cosmopolitismo a um mais alto senso de profissionalismo, a uma capacidade maior de inovação e a um interesse mais vivo pela introdução e adaptação de produtos, serviços e métodos pioneiros numa organização. Cosmopolitas leais e trabalhadores são imensamente valiosos para uma organização.

A pesquisa mostra que os cosmopolitas são muito mais úteis para uma organização do que os locais, uma vez que efetuam mais mudanças e introduzem-nas com maior eficiência numa organização, numa ambiência que se transforma com rapidez e mostra-se altamente desafiadora.

Enquanto isso, os *locais*, trabalhando num ambiente turbulento semelhante, oferecem maior estabilidade organizacional à companhia, em função de sua maior lealdade organizacional, e desempenham um papel indispensável como promotores de relações interpessoais mais harmoniosas, em função de seu senso especialmente alto de compromisso com a instituição.

Com base nisso, podemos definir uma regra básica para o funcionamento saudável e produtivo de uma organização: toda organização precisa ter e manter em seus quadros membros leais e comprometidos, pessoas que trarão para a companhia novos projetos, idéias, propostas, serviços e negócios melhores, pessoas que realizam todo o seu trabalho e seus negócios através da companhia que amam e à qual servem. Esta é uma necessidade imperativa, um instrumento essencial para qualquer sucesso gerencial e organizacional, independentemente de tamanho, local ou atividade da identidade em questão.

Essa caracterização leva naturalmente à discussão de um dos pensamentos ou idéias mais interessantes de Alvin Gouldner: a de *cooptação localista*. Essa idéia refere-se aos esforços gerenciais de instilar lealdade e compromisso em indivíduos que, de outro modo, estariam tentados a se mudar para outros centros profissionais dentro de seus campos particulares de especialização, abandonando, assim, sua companhia de origem e seu local de trabalho.

A *cooptação localista* também pode ter os seguintes efeitos, que consideramos relevantes: estimula atividades interdisciplinares que levam a maior cooperação e a correspondência entre profissionais altamente especializados; ao man-

ter artificialmente apertados seja os recursos financeiros seja outros recursos, serve para reduzir a expansão de grupos de cosmopolitas; ajudar a forçar a companhia a parar e considerar com seriedade as conseqüências da freqüente admissão de *forasteiros* nos escalões médios e nos níveis mais altos da organização, uma vez que a constante e irrefreada introdução de pessoas novas, com tantos valores pessoais e diferenças culturais, poderia aumentar perigosamente o número de cosmopolitas problemáticos na organização, até um ponto em que haveria o sério risco de choque aberto de opiniões e valores pelas fileiras institucionais e culturais; por fim, a *cooptação localista* poderia ter o efeito positivo de aumentar a união e a socialização entre os membros da organização.

Em função de suas óbvias qualidades energéticas, a *cooptação localista* pode agir como um catalisador para unir as pessoas e medir o grau de lealdade e de interesse dos empregados quanto aos objetivos e metas da organização. Referimo-nos aqui a um interesse e a uma lealdade compartilhados por um conjunto altamente eficiente, produtivo e profissional de empregados, e não a um interesse e a uma lealdade característicos de profissionais altamente ineficientes e tecnicamente muito fracos, que só têm para oferecer sua lealdade em causa própria, e cujo desempenho a longo prazo só pode ter o efeito de minar o moral da companhia, abalar a solidez de sua base financeira e colocá-la firme e irrevogavelmente nas trilhas de um longo e escorregadio trajeto rumo à completa ruína e à inevitável extinção.

Isso implica, portanto, que a idéia geralmente aceita de que existe uma relação linear entre compromisso e conseqüências desejáveis precisa ser seriamente questionada, uma vez que não há evidências empíricas que provem existir um vínculo inextricável entre uma elevação da produtividade e do sucesso da companhia e a lealdade dos empregados.

A pesquisa moderna mostra que a adaptabilidade e a estabilidade podem ser reforçadas pela coexistência de *locais* e *cosmopolitas* dentro da mesma organização, o que é algo novo e muito relevante. Para realizar os objetivos, as metas e as assim chamadas missões institucionais da companhia, é necessário que seus gerentes reúnam o número certo de ambos os tipos de profissionais, *locais* e *cosmopolitas*, de modo a assegurar a mistura produtiva correta e evitar os desvios destrutivos de quaisquer desequilíbrios. Os chefes da companhia precisam desse equilíbrio de tipos profissionais e de personalidades para satisfazer suas necessidades e chegar aos objetivos almejados.

Por exemplo, a mistura correta de *locais* e *cosmopolitas* pode forçar um aumento das possibilidades de inovações organizacionais bem-sucedidas. Segundo "Organizational cosmopolitanism and innovativeness", estudo produzido por Thomas Robertson e Yorum Wind e publicado pelo *Academy of Management Journal* em junho de 1983, para maximizar a criatividade organizacional "é necessário incluir as perspectivas burocráticas (isto é, *locais*) e profissionais (isto é, *cosmopolitas*) dentro de uma organização".

Em outro interessante trabalho de pesquisa, de autoria de Adler e Adler e intitulado "Intense loyalty in organizations", são apresentados dois notáveis pensamentos sobre lealdade e sucesso nas organizações:

"Conseqüentemente, as organizações (...) que são estruturadas de modo que os indivíduos dependam do sucesso do grupo para o seu próprio sucesso terão maior probabilidade de produzir uma lealdade intensa";

"à medida que uma organização for capaz de engendrar o alinhamento das metas profissionais individuais com as da organização, ela terá maiores probabilidades de produzir entre seus membros uma intensa lealdade".

Isso significa, portanto, que, ao registrar um pouco de *cosmopolitismo* e um pouco de *localismo*, uma companhia pode produzir melhores resultados, mas também que denominadores organizacionais comuns são absolutamente essenciais para garantir vínculos sérios e definitivos. A companhia e o mercado podem oferecer significativo sucesso pessoal, insistindo simultaneamente em lealdade e compromisso completos.

Por outro lado, um significativo compromisso pessoal com o verdadeiro profissionalismo e o claro entendimento do que seja o mercado, de como ele se constitui e de qual seja seu estilo de operação podem caminhar de mãos dadas com grande sucesso para a organização.

Os conceitos de *cosmopolitismo* e *localismo* são muito importantes para os administradores públicos de hoje e para seu poder de governar, uma vez que o mundo moderno é complexo e mutável demais para que se deixem para amadores a gerência e o governo. O Estado precisa de profissionais altamente qualificados que entendam a enorme riqueza, a diversidade e as sutilezas da administração pública e dos setores dos assuntos públicos.

Hoje se requer grande perícia para controlar e gerenciar o vasto e complexo setor público, pois as políticas públicas mudam e multiplicam-se num ritmo cada vez mais acelerado, o que resulta numa demanda crescente por uma resposta cada vez mais variada e cheia de nuanças quanto aos estilos de gerência adequados. Assim, como conseqüência natural, as companhias públicas e seus administradores precisam incluir em seus escalões: grupos de pessoal altamente treinado e peritos especializados; grupos culturalmente diversificados; padrões de lealdades pessoais; idéias, percepções e pessoas independentes; lealdades e compromissos diferenciados.

Para unificar tudo isso numa única totalidade produtiva, os administradores públicos precisarão encontrar novos gêneros de planos e estratégias de contingência organizacional. Isso significa que eles precisam ser capazes de diagnosticar corretamente os verdadeiros problemas e oportunidades do mundo real, estudar um enorme rol de possíveis soluções e, finalmente, tomar decisões corretas em defesa do interesse público.

7. A contribuição de Gordon Tullock

Gordon Tullock, outra destacada autoridade em seres humanos administrativos, acredita ser importante analisar o comportamento político dos administradores públicos dentro de suas organizações, o modo como agem, reagem, pensam e planejam.

Em seus escritos, Tullock explica como esse comportamento político é personificado no que ele chama de *políticos de referência* — indivíduos que podem sobreviver, evoluir e prosperar dentro da ambiência do poder burocrático, uma ambiência que Tullock compara a um "sistema feudal modificado" controlado por sete agentes diferentes, todos com suas atitudes, interesses e antecedentes distintos.

O *político de referência* sente como um desafio natural lidar de maneira bem-sucedida com todos os sete agentes, com o fim de alcançar um conjunto de objetivos para seu país e para o povo de seu país, para sua organização e para si mesmo. Como administrador, ele tem de identificar, conhecer, entender, controlar e gerenciar a participação desses sete agentes no dinâmico mundo real do setor público: *espectadores*, *aliados*, *soberanos*, *pares*, *cortesãos*, *súditos* e, por fim, *barões*. Ele está sempre cercado por essas pessoas, e então precisa aprender como e quando lidar com elas.

Os *espectadores* são aqueles indivíduos que observam os políticos de referência e vêem como eles conduzem e impulsionam os assuntos públicos, mas não os influenciam. Os espectadores não julgam ou fazem perguntas sobre questões relevantes, mas apenas sentam-se e observam, enquanto o tempo passa e a vida corre.

Os *aliados* são aqueles que no setor público têm os mesmos interesses e metas que os políticos de referência, a quem dão apoio sempre que necessário, sendo, então, eventualmente convidados por tais políticos de referência a compartilharem seu envolvimento em assuntos do Estado.

O *soberano* é um alto executivo ou um líder nacional da organização (imperador, rei ou presidente). O político de referência deve sua posição e poder ao líder soberano, e, assim, sabendo que sem o apoio deste último estaria perdido, sente que não pode desapontar seu mestre, a quem antes deveria agradar, pondo em prática idéias e planos que desfrutam da graça do soberano.

Os *pares* são outros políticos de referência que partilham do mesmo *status* hierárquico e poder. Nesse sentido, eles são de algum modo "colegas" que podem se apoiar ou se opor, ser amigos ou inimigos, dependendo das circunstâncias.

Os *cortesãos* são aqueles que circulam em torno dos que têm poder político e econômico, e que lhes podem oferecer algumas vantagens ao longo da vida.

Os *súditos* são aqueles que estão sempre se arrastando atrás dos políticos de referência, e que constantemente o fazem sem buscar recompensas ou impor condições. São diferentes dos *aliados* pelo menos de duas maneiras:

a) trazem para os políticos de referência diversas outras forças que significam e até mesmo criam mais poder;

b) normalmente não pedem coisa alguma em troca de sua fidelidade.

Um bom exemplo histórico de *súditos* foram os veteranos de Napoleão Bonaparte, conhecidos como *grognards*, os mais leais de seus soldados, que permaneceram junto a ele mesmo depois de sua desastrosa campanha na Rússia, da derrota em Waterloo e do primeiro exílio na ilha de Santa Helena.

Os poderosos *barões* são indivíduos que estabeleceram seus próprios "feudos" pessoais dentro das instituições estatais e governamentais. Eles delimitam e dominam áreas de influência claramente definidas dentro das instituições públicas, e operam dentro de seus domínios com a independência arrogante de lordes soberanos. Criam um "Estado dentro do Estado" e, com o tempo, tornam-se uma perigosa ameaça para dirigentes legítimos de instituições e organizações públicas legalmente designados ou eleitos.

Um exemplo clássico foi o Federal Bureau of Investigation (FBI), sob a direção de J. Edgard Hoover, que usou sua posição e poder de tal modo que parecia não responder a ninguém. Ele simplesmente fazia o que queria, como queria e quando queria, destruindo no processo as vidas e a felicidade de diversos supostos "inimigos".

Nicholas Henry, no segundo capítulo de seu *Public administration and public affairs*, descreveu em detalhes o poder e a influência de Robert Moses, que no período de 44 anos entre 1924 e 1968 recolheu e gastou US$27 bilhões (no dólar de 1968) para mudar a cara de Nova York e mereceu o título de "Maior Construtor da América". Nessa obra lemos que "Moses foi provavelmente mais rude, manipulador e poderoso do que outros administradores de prestígio (...), mas, independentemente dos méritos dos resultados obtidos, Moses falou e agiu como só é possível a um administrador de prestígio (...)". Um verdadeiro barão, se é que já houve algum.

Assim, dada a grandeza da influência e do poder que um barão com estilo próprio pode acumular e exercer, Gordon Tullock sugere, concordando com Harold Wilensky, que as informações sobre agências e instituições públicas sejam regularmente tornadas públicas, de modo a assegurar que essas mesmas agências estejam sempre atuando segundo os interesses do público em geral.

8. Conclusão

A análise dos estudos e conclusões de Marvick, Downs, Gouldner, Tullock e outros mostra claramente a complexidade e a riqueza do mundo em que trabalham os administradores públicos, e ainda serve para ressaltar a necessidade de que eles adquiram um conhecimento e um entendimento profundos da verdadeira motivação subjacente a ações, reações, pensamentos, idéias, sugestões, compor-

tamentos e decisões das instituições públicas e dos empregados que elas têm de gerenciar e controlar. Seu futuro, assim como o do interesse público, depende de quão bem desempenhem sua tarefa.

A tipologia da motivação burocrática de Marvick é, na nossa opinião, mais útil para os administradores públicos do que os constructos de Downs, Gouldner, Tullock e outros, pois adveio do uso de novos e muito detalhados estudos de histórias de caso individuais, sendo por isso mais profunda e confiável do que o trabalho dos outros. Sua divisão dos burocratas públicos em três categorias gerais provou ser mais abrangente e de mais fácil aplicação a todos os tipos de organização e instituição, o que, por sua vez, suscitou estudos adicionais de autores posteriores. Somem-se todos esses pontos às outras oito vantagens da análise de Dwaine Marvick anteriormente resumidas neste artigo, e cremos não restarem dúvidas de que sua análise é mais útil para os administradores públicos do que os constructos dos outros autores aqui examinados.

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS