A GERÊNCIA NA DÉCADA DE 90*

BERNARDO KLIKSBERG**

1. As novas demandas sociais de capacidade gerencial; 2. Debilidades das ciências administrativas; 3. Pauta da análise; 4. A emergência de um novo paradigma: o caso da reforma do Estado; 5. O novo paradigma e as ciências administrativas; 6. A Universidade e o gerente necessários.

Novas demandas sociais, na América Latina, por capacidade gerencial, provocadas por grave crise econômica. Exigências paradoxais feitas ao Estado: economia nos gastos públicos e intervenção ativa em uma infinidade de áreas econômico-sociais fundamentais. Verificação, no plano político, de administração eficiente de cunho qualitativamente diferente do verificado antes do início do processo geral de democratização da maioria dos países-membros da OEA. Debilidade atual das ciências administrativas. Incapacidade de as escolas estruturarem cursos que forneçam gerentes com o perfil demandado pelas necessidades da década. Questionamento dos velhos paradigmas das ciências administrativas e surgimento de novas categorias de análise, modelos, princípios e formas de enfrentar os problemas nessa área. Proposta de novo modelo de escola de administração para a América Latina.

1. *As novas demandas sociais de capacidade gerencial*

A procura histórica por conhecimento administrativo é hoje intensa. Nunca ocorreu na América Latina uma pressão histórico-social tão forte e concreta exigindo resultados organizacionais e capacidade administrativa quanto a que a opinião pública e as grandes forças sociais estão a exercer diariamente. Devido aos fatores que produzem essa demanda, pode-se prever, sem dificuldades sua intensificação na década de 90.

Esta situação decorre de razões históricas muito concretas. Mais do que uma demanda é, na verdade, uma exigência que os povos da América Latina estão formulando quanto às ciências e tecnologias administrativas. A exigência provém de diferentes causas.

Em primeiro lugar, estamos submersos no processo que a Conferência Econômica Continental, realizada em Quito em janeiro de 1984, por convocação da Comissão Econômica para a América Latina, Cepal, e do Sistema Econômico Latino-Americano, Sela, definiu, acertdamente, como a crise econômica mais grave deste século. Estamos chegando ao fundo (todos os indicadores econômicos assim o apontam) e a única verdade indiscutível é que uma crise profunda

* Traduzido por Marta de La Paz Jamond de Saravia.

** Diretor do Projeto Regional Latino-Americano de Assistência das Nações Unidas ao Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento — Clad.

se estabeleceu na estrutura econômica da América Latina. Não se trata de um problema de conjuntura e sim de uma situação estrutural destinada a estender-se por longo prazo e a intensificar-se, caso não sejam adotadas as políticas adequadas. A crise está a gerar ampla demanda por uma administração eficiente. As exigências apresentadas ao Estado na maioria dos países são, porém, contraditórias. Pede-se que ele gaste menos mas, simultaneamente, requer-se dele muito mais do que tem feito tradicionalmente. Demanda-se, agora, uma intervenção ativa e coerente numa infinidade de áreas econômico-sociais fundamentais. Solicita-se, por exemplo, que o Estado seja um fator decisivo para a integração econômica regional, a promoção de exportações e o desenvolvimento de grandes programas sociais destinados aos setores mais afetados pela crise e que abrangem a grande maioria da população.

Exige-se fazer mais com muito menos, o que é uma sobrecarga de demandas do Estado. Nos países industrializados da Europa, esta procura está inserida no desenvolvimento dos sistemas democráticos, o que produz uma canalização automática das exigências e uma articulação maior dos diferentes grupos sociais que as formulam. Em nosso caso, a situação é dramática, porque a sobrecarga se produz junto com uma carência extrema de recursos, o que torna necessária a administração da escassez, somente possível com a melhoria da capacidade gerencial do Estado.

A exigência de uma administração eficiente não vale só para o setor público. Existe também — e com muito peso — para o setor privado. As regras do jogo são aqui muito claras: se não ocorrer um aumento significativo da capacidade gerencial, haverá setores importantes da atividade privada condenados a desaparecer.

Em segundo lugar, verifica-se, no plano político, o início de demandas de uma administração eficiente de cunho diferente. A América Latina atingiu um dos níveis mais altos de democratização de sua história. Quatro quintos das nações-membros da OEA têm governos eleitos e a corrente histórica marcha nessa direção. As maiorias políticas estão fazendo, nesses países, exigências qualitativamente diferentes das tradicionais e com fortes implicações em matéria administrativa. Em vários países do norte da América Latina lançou-se uma expressão que sintetiza algumas dessas questões: fala-se em "democratizar a democracia". Isto significa que não se quer uma democracia meramente eleitoral, mas sim sistemas com mecanismos que facilitem a participação ativa dos cidadãos, possuam características organizacionais definidas (como a transferência total da gestão pública e seu controle social) e que não apenas garantam plenamente os direitos dos cidadãos frente à máquina do Estado, como lhes propiciem canais de intervenção na atividade estatal. Em todos esses campos existem experiências avançadas no continente europeu. Na América Latina, há hoje apenas uma exigência política cuja implementação levará a sérios avanços em termos da capacidade administrativa necessária.

2. *Debilidades das ciências administrativas*

Esses fatores, entre outros, nos colocam perante uma demanda histórica que privilegia os administradores, as escolas que os formam e o complexo em que eles desenvolvem suas atividades, mas cria, ao mesmo tempo, uma pesada responsabilidade: contar com uma gerência eficaz é uma necessidade premente para a

América Latina. Contudo, existem sérias dúvidas quanto à possibilidade de as ciências administrativas, a níveis latino-americanos e internacionais, estarem em condições de estruturar o tipo de gerência necessário para esta década e a próxima. É possível encontrar essas dúvidas em fontes muito diversas como, por exemplo, nas palavras de Robert K. Müller, presidente da Arthur D. Little — uma das maiores consultoras do mundo — que, ao tratar da interrupção da simetria no desenvolvimento gerencial, afirma que houve um corte radical na realidade e que é necessário aprendê-lo e modificar totalmente a formação do gerente. Ele menciona uma série de fatores vinculados ao próprio *status* da gerência, sua história e suas características, que fazem com que boa parte do conhecimento disponível seja praticamente obsoleta para enfrentar as mudanças em andamento.

Um programa conjunto de pesquisa sobre o gerente da próxima década, realizado pela Fundação Européia para o Desenvolvimento Gerencial e pela Associação de Escolas de Administração de Empresas dos Estados Unidos, chega a conclusões semelhantes. Estamos submersos num contexto histórico com variações muito profundas, o que determina uma necessidade crucial de mudanças no perfil gerencial e na forma de abordagem do problema da gestão organizacional. Um livro recente, *In search of excellence*,[1] de Peters e Waterman, membros do grupo McKinsey, apresenta dúvidas ainda mais categóricas a respeito da validade de grande parte da administração moderna. Cita, entre outros, H. Edward Wrapp, destacado professor de política empresarial da Universidade de Chicago, que afirma: "Criamos um monstro. Um colega fez a observação — com a qual concordo — de que as escolas de administração de empresas fizeram mais para assegurar o sucesso da invasão dos Estados Unidos pelo Japão e pela Alemanha Ocidental do que qualquer outra coisa que eu possa imaginar."[2] No mesmo livro, o famoso banqueiro e escritor Michael Thomas diz, referindo-se às escolas norte-americanas de administração: "São analfabetas em humanidades (...) precisam de uma visão mais ampla, do sentido da história, de pontos de vista provenientes da literatura e da arte. Por mim, fecharia todas as escolas de pós-graduação em administração."[3]

Algumas dessas posturas são validadas empiricamente por um trabalho de pesquisa publicado há algum tempo nos Estados Unidos pela revista *Time*, que afirma que as escolas mencionadas estão sendo questionadas de forma radical.

É possível encontrar dúvidas fundamentais em perspectivas muito diferentes. Assim, o Prof. Mário Bunge, um dos maiores epistemólogos contemporâneos, professor titular na Universidade de McGill, no Canadá, está escrevendo um tratado de filosofia em oito volumes, o sétimo dos quais dedicado à tecnologia e contendo alguns capítulos sobre *management*. Para Bunge, as ciências administrativas contemporâneas devem, entre outros aspectos, libertar-se dos mitos herdados da gerência tradicional e ser mais experimentais, mais abertas às inovações sociais.

1 Peters, Thomas & Waterman, Robert. *In search of excellence.* New York, Warner, 1984.
2 Wrapp, H. Edward. We have created a monster: Don't blame the system, blame the managers. *Dun's Review,* Sept. 1980. p. 88. Apud por Peters, Thomas & Waterman, Robert. op. cit. p. 35.
3 Thomas, Michael M. Businessmen's shortcomings. *The New York* Times, 21 Aug. 1980. p. D2. Apud Peters, Thomas & Waterman, Robert. op. cit. p. 35.

Todas essas sérias dúvidas quanto à possibilidade de resposta à demanda histórica por capacidade administrativa são próprias dos períodos de transição que caracterizaram os processos de evolução do conhecimento científico em geral. São períodos em que os velhos paradigmas — isto é, os aparelhos conceituais globais destinados a "pensar" os aspectos fundamentais da realidade — cedem lugar ao desenvolvimento de novos paradigmas. Pareceria que o sinal dos tempos, em matéria de administração, é uma crise aguda dos velhos paradigmas, apontada pelos depoimentos mencionados, entre outros, e, ao mesmo tempo, o aparecimento de novas categorias de análise, modelos, princípios e formas de enfrentar todo esse conjunto de problemas.

3. *Pauta da análise*

Este é o centro da análise que queremos desenvolver neste trabalho. Propomos, a este respeito, uma pauta de três pontos. O primeiro é o exame da crise dos velhos paradigmas e do nascimento dos novos, através de um caso concreto, que é o do conhecimento administrativo relativo ao setor público. O segundo item é dedicado à revisão desse processo de crise paradigmática nas ciências administrativas em geral. O último ponto destina-se ao confronto das conclusões das análises anteriores com a realidade das escolas latino-americanas de administração, isto é, o que elas ensinam ou projetam ensinar, em confronto com o que está acontecendo no campo de conhecimento que constitui sua razão de ser. O objetivo não é tratar exaustivamente desses assuntos, mas examiná-los com base em nossas pesquisas e experiências relativas a diversos contextos nacionais e esboçar, então, algumas idéias que possam servir ao diálogo e à discussão.

4. *A emergência de um novo paradigma: o caso da reforma do Estado*

Este primeiro tema possui grande relevância histórica. Na América Latina, o Estado cresceu muito mais rapidamente do que o restante das estruturas histórico-sociais, produzindo um aumento do que poderíamos denominar "a presença histórica relativa" do Estado. O processo, nestes últimos 30 anos, dirigiu-se — com poucas interrupções — para um aumento dessa presença, transformando o Estado em protagonista absolutamente central. Todos os indicadores relevantes, como o coeficiente despesa pública/produto interno bruto, a participação da despesa pública no investimento bruto, o peso do Estado no mercado de trabalho, a magnitude das empresas estatais e a sua presença entre as 100 maiores de cada país, etc. evidenciam as tendências referidas.

4.1 Mitos sobre o crescimento do Estado

O que provocou essa tendência ao crescimento? Quais as suas razões históricas? Qual poderá ser seu futuro?

Freqüentemente, a situação é explicada a partir de uma abordagem simplista, segundo a qual a expansão do Estado estaria vinculada principalmente à ação de grupos políticos e burocráticos que o fazem crescer em decorrência do *sistema do nepotismo político,* isto é, das ambições em relação à máquina

pública. Teria, portanto, um caráter patológico e seria um traço do subdesenvolvimento. Se examinarmos o crescimento do Estado de um ponto de vista comparativo, essa interpretação poderá ser questionada, porque o crescimento do Estado não é um fenômeno apenas latino-americano. Trata-se de uma característica de todo o mundo em desenvolvimento. Segundo um levantamento das Nações Unidas realizado em 51 países da Ásia, África e América Latina, 75% deles apresentavam um processo recente com a mesma característica: o papel de protagonista, cada vez mais destacado, do Estado.

Mas a tendência não é exclusiva do Terceiro Mundo. Em seu relatório anual de 1983, dedicado ao setor público, o Banco Mundial analisa a expansão do Estado nas chamadas economias industrializadas: a despesa pública, que no começo do século representava 10% do PIB, atualmente chega a 40%. Trata-se de uma percentagem maior que a de muitos países da América Latina. A Alemanha Federal é um Estado que, medido em termos de gastos públicos, representa 50% do PIB. Nos Estados Unidos, a despesa do Estado é de 30% do PIB.

Em face deste fenômeno, um trabalho recente do pensador francês Michel Crozier, adotando uma perspectiva realista, esclarece que a questão não é se o Estado deve ou não intervir, já que a nível internacional ele intervém nos mais diferentes contextos. O Estado é obrigado a intervir. A verdadeira questão consiste em saber se o Estado está em condições de intervir, se terá a capacidade de gestão necessária para isso. A intervenção generalizada do Estado decorre principalmente das deficiências estruturais do sistema econômico-social e, devido à atual crise econômica, a perspectiva é, conseqüentemente, que continue a se expandir.

4.2 As experiências de reforma

O papel do Estado e a exigência de capacidade de gestão levaram a América Latina, nas três últimas décadas, ao empreendimento de amplos programas de reforma administrativa. Todos os países do continente realizaram esforços importantes para reformar o Estado e incrementar a capacidade administrativa disponível. Esta é a questão que desejamos analisar em termos de velho e novo paradigmas.

Se fizermos um resumo do balanço de 30 anos de reformas administrativas na América Latina, observaremos os seguintes elementos positivos: o desenvolvimento de uma grande sensibilidade na opinião pública em relação ao tema; o estabelecimento dos institutos nacionais de administração pública — ou órgãos semelhantes com outras denominações — que se especializaram no assunto, e a formação, através dos movimentos de reforma, de um grupo respeitável de administradores latino-americanos.

Entretanto, os objetivos finais dos movimentos de reforma estão longe de se concretizar. Em grande parte da América Latina, os gargalos principais da capacidade gerencial do Estado permanecem intactos. Por exemplo, em numerosos países latino-americanos as decisões de alto nível são tomadas com base em metodologias primárias e rudimentares. Outro problema relaciona-se com a fisionomia característica dos Estados latino-americanos, integrados por um corpo central (presidência, ministérios) e um amplo setor constituído pelas empresas públicas, institutos autônomos e outras entidades de administração descentra-

lizada. Ambos operam claramente desconexos. A hipótese básica da descentralização, que implicava autonomia administrativa, mas com o poder central retendo a atribuição de fixar políticas, não funcionou na realidade. O Estado se apresenta desarticulado. Nestes e em outros aspectos fundamentais, a reforma não conseguiu os impactos profundos pretendidos.

Por quê? Alguns anos atrás, quando se estudava esse assunto, a explicação normal era a falta de apoio político e econômico aos esforços de reforma. No entanto, a existência, na prática, desse apoio não resolveu o problema.

Assim, por exemplo, o governo do Presidente Caldera, na Venezuela (1968-73), colocou este tema como preocupação central de sua gestão, dando-lhe todo o seu apoio político, recursos importantes, etc., mas os resultados também foram inexpressivos. Pareceria que o apoio político e econômico não bastam para atingir os resultados esperados. Por isso, estamos procurando rever o aparelho conceitual e paradigma em que se apoiaram as tentativas de mudança da administração pública na América Latina, verificando se houve erros de origem. Esta revisão vai adquirindo força crescente na região.

O atual governo da Espanha, que empreendeu ações importantes nesta matéria, convocou recentemente personalidades e especialistas selecionados dos países democráticos de língua espanhola para uma reunião em Alcalá de Henares.

O encontro, dedicado ao tema Sociedade, democracia e administração pública, questionou severamente o pensamento tradicional a respeito da reforma.[4]

Em que pontos específicos se fundamenta o processo de reforma? Que conclusões aparecem em relação a seu futuro? Quais as rupturas cognitivas em andamento? Assinalaremos nove pontos concretos que expusemos e analisamos em diversos trabalhos. Esta relação não esgota a temática, mas nos fornece um quadro significativo da mesma.

4.3. Questões a serem reexaminadas

Os nove pontos examinados a seguir procuram indicar novas tendências do pensamento, abertas à discussão e, principalmente, à pesquisa. Esta evolução não aparece em abstrato: decorre da crescente demanda histórico-social de uma administração eficiente do setor público e privado da América Latina. A hipótese levantada por este artigo é que a gerência eficiente só existirá a partir de uma reformulação das idéias fundamentais dos modelos teóricos e das abordagens metodológicas. Neste sentido, espera-se que as escolas de formação de administradores, que tinham grande responsabilidade no velho paradigma, mantenham-na também no novo.

4.3.1 Natureza da mudança administrativa

O primeiro ponto refere-se à necessidade de rever as idéias que adotamos na América Latina sobre o próprio conceito de reforma administrativa no setor

[4] Congreso Iberoamericano sobre sociedad, democracia y administración pública, Madrid, 1986. *Anales.* Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.

público, sobre a natureza íntima da reforma do Estado. O conceito predominante, que tem muito a ver com as escolas tradicionais de administração, está centrado na modificação das estruturas formais, da hierarquia cargo-tarefa. Sustenta a idéia de que reformar o aparelho administrativo significa, fundamentalmente: eliminar ministérios que não se justificam, atingindo um número razoável deles; transferir funções de um ministério para outro; reformular os organogramas de numerosos órgãos, e rever procedimentos. Em diversos países, entre os quais o Brasil, a Venezuela, a Colômbia e a Costa Rica, foram realizadas reformas com essas características, mas seus resultados são inquietadores.

Kleber Nascimento[5] avalia demoradamente a extensa experiência do Brasil, presa, com freqüência, a esquemas formalistas. Ele acha que o balanço final mostra uma confusão maior do que a anterior. Os resultados, em termos de eficiência, são muito limitados, havendo um conflito entre as normas antigas, apoiadas em estruturas muito sólidas, e as novas, que são superficiais e não conseguem penetrar nos problemas profundos da máquina pública. Uma vez desgastados os mecanismos de imposição formal, há um retrocesso progressivo das novas normas em benefício das velhas.

Hoje sabemos que, mesmo sendo válido e necessário reformular as estruturas formais, o problema é muito mais complexo. A mudança da máquina estatal não se esgota aí: este é apenas um dos aspectos da transformação. A perspectiva exclusivamente formal produz frustrações consideráveis, pois o problema é bem mais difícil e envolve múltiplas dimensões.

A experiência internacional sobre o processo de reforma do Estado ratifica essa conclusão. Assim, por exemplo, na Inglaterra dos anos 70 foi feita uma ampla reforma — condensada no *Relatório Fulton* — que modificou o serviço público inglês e alguns de seus setores-chave. Uma avaliação recente no *Relatório Fulton* diz que os resultados reais após 15 anos de reforma são muito limitados e fala da "estrada tortuosa da reforma administrativa", tentando salientar as complicações e dificuldades encontradas. Um editorial da famosa revista italiana *Burocracia* faz o seguinte relato: "Um dos secretários de Estado mais prestigiosos da administração italiana me disse numa conversa, alguns anos atrás: 'Se eu chegar um dia à presidência do Conselho de Ministros, nomearei meu pior inimigo para a reforma burocrática, porque, com essa *batata quente,* quem quer que seja, cedo ou tarde, acabará se queimando (...)." E acrescenta que, nesse ponto, "tem-se esboroado as intenções mais generosas dos maiores e mais autorizados teóricos da matéria, sem falar das mais acentuadas mediocridades da política italiana".

A citação resume ironicamente o grau de dificuldade da reforma do Estado. Crozier, numa arguta análise da administração pública francesa — tomada com freqüência, na América Latina, como modelo — frisa: "nossa administração é a campeã dos bloqueios", referindo-se ao que chama de "os bloqueios técnico-administrativos e políticos da sociedade francesa".[6] Os elementos apontados permitem constatar que mudar a máquina do Estado é, provavelmente, uma

[5] Nascimento, Kleber. Reflexiones sobre la estrategia de la reforma administrativa. La experiencia brasileña. In: Kliksberg, Bernardo, comp. *La reforma de la administración pública en América Latina.* Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
[6] Crozier, Michel. *No se cambia la sociedad por decreto.* Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

das tarefas mais difíceis já enfrentadas pela sociedade contemporânea. Em face disto, a formação e a ênfase predominantes na América Latina, de caráter formalista e jurídica, parecem de uma profunda ingenuidade. Em alguns países pensou-se que o problema seria resolvido com a sanção de novas leis que consagrassem as reformas, mas o percentual de não-aplicação das leis em nosso continente indica a distância que existe entre uma cultura jurídica, formal, e a prática real dos processos históricos. Estamos perante um problema muito mais complexo do que suspeitavam as hipóteses subjacentes ao velho paradigma formalista.

Diversas pesquisas nos esclarecem sobre as múltiplas variáveis não-formais que incidem sobre a questão.

Um recente estudo europeu compara as características das estruturas públicas e chega à conclusão de que há nos sistemas públicos uma série de causas estruturais que determinam fenômenos de rigidez e resistência à mudança. Uma dessas causas é que, mesmo nas organizações públicas de maior prestígio, tende-se a formar elites administrativas integradas por aqueles que o estudo chama de elementos de origem unilateral, isto é, pessoas que provêm de um determinado estrato ou grupo sócio-cultural. Isto gera, no interior do grupo, uniformidades que, por sua vez, são um obstáculo para a adaptabilidade e a flexibilidade da organização.

Uma análise desenvolvida em 1984 pela Academia de Ciências Políticas e Sociais dos Estados Unidos chegou à conclusão de que a maior capacidade de inovação no aparelho público está nos políticos, porque, em princípio, não estão comprometidos com os processos políticos preexistentes. Enquanto os burocratas defendem ferrenhamente os sistemas administrativos vigentes, os políticos têm uma atitude mais aberta perante a máquina burocrática. Mas quando eles tomam conhecimento das ciências da administração (o que está acontecendo rapidamente na América Latina), percebem que é imprescindível pactuar com o aparelho, pois, caso contrário, não haverá viabilidade para decisões políticas de qualquer espécie e ficarão cerceadas todas as possibilidades de inovação.

O novo paradigma propõe uma ruptura com o velho. Mudar a máquina pública não implica transformações meramente formais. Trata-se de um complexo e profundo problema de mudança social, equivalente a qualquer das grandes transformações sociais que a história da humanidade registra. Procura-se modificar um amplo espectro de correlações de poder, atitudes, interesses, ideologias, condutas culturais, capacidades tecnológicas e estruturas organizacionais. Na medida em que são gerados conhecimentos mais sólidos sobre a natureza multidimensional desta mudança, surge a possibilidade de produzir respostas técnicas diferentes.

As reformas administrativas que estão sendo realizadas por vários países democráticos da América Latina, sob o novo paradigma, trabalham com orientações estratégicas quase opostas às adotadas pelas que se basearam numa visão diferente da natureza do problema. Assim, em lugar de tentar reformas globais, a escolha técnica, baseada na noção de complexidade do processo, recai sobre uma estratégia seletiva. O ponto de partida é a idéia de que não é possível mudar o conjunto do aparelho administrativo: se o esforço reformista quer atingir resultados concretos do ponto de vista histórico, tem de escolher *gargalos* altamente estratégicos, importantes, claramente delimitados e neles se concentrar. Uma vez gerados incrementos significativos na capacidade de gestão dessas áreas, continuar-se-á avançando em direção a outras metas. A promessa da

reforma global terá sido substituída por um "realismo administrativo", derivado da troca de paradigma.

4.3.2 Política e administração

O segundo aspecto da crise é que o velho paradigma adota uma concepção da administração pública que vigorava no começo do século, ou seja, a dicotomia entre política e administração. O pressuposto básico desta abordagem é que há uma classe política, escolhida pela população, que dita as ordens, e há um aparelho para cumpri-las, que é a administração. O problema estaria em modernizar e ajustar este aparelho, pois se ele não cumpre as ordens, é porque está falhando do ponto de vista técnico.

Os modelos de que dispomos no novo paradigma, em processo de desenvolvimento, consideram outros estratos da realidade. As pesquisas modernas sobre burocracia formulam hipóteses diferentes. Assim, por exemplo, esquematizando algumas delas, é possível afirmar que, na prática das organizações, existe a confluência de, no mínimo, três tipos de grupos, que são identificáveis e procuram moldar a organização segundo a sua própria fisionomia:

a) os intraburocráticos de pressão, que se coligam em torno de diferentes interesses setoriais e procuram fazer com que a organização avance na direção mais conveniente para eles;

b) os externos à organização, que exercem pressões para que ela se oriente para seus objetivos;

c) a clientela, isto é, os beneficiários legítimos dos serviços da organização.

As metas e o comportamento da organização surgem da inter-relação destes com outros setores. As burocracias estão muito longe de ser meras cumpridoras de ordens. Como diz R. Collins, elas podem ser entendidas melhor "como arenas permanentes de negociação e conflitos".[7]

Uma pesquisa muito esclarecedora acerca dessas realidades e da falácia da dicotomia é o importante trabalho de Crozier sobre o fenômeno burocrático. O autor estudou durante vários anos duas organizações públicas francesas, uma de serviços e outra de produção, ambas com baixos índices de produtividade. A equipe pesquisadora achou, em resumo, que a explicação do baixo rendimento estava relacionada, principalmente, ao tipo de luta pelo poder, ou seja, o controle das fontes de incerteza dentro da organização (salários, sistema de promoções, descrição de cargos, etc.). Quem controlar essas fontes, acumulará poder.

Crozier desenvolveu uma metodologia de análise estratégica que permite identificar os grupos que estão brigando e quais são suas palavras de ordem. Entre as táticas utilizadas, existe a de os níveis superiores da organização provocarem uma profunda incerteza sobre as questões que lhes são afetas e que são significativas para os outros níveis, como a carreira administrativa, os sistemas de promoções, as remunerações, etc., procurando fazer com que isso permaneça numa área de "decisões obscuras". Os níveis inferiores da organi-

[7] Collins, R. *Conflict sociology*. New York, Academic, 1975. p. 289.

zação tentarão, ao contrário, fazer com que tudo nessas questões esteja regulamentado, para que não haja incerteza. Por outro lado, esses mesmos níveis buscarão descrições de cargos baseadas em estruturas abertas, enquanto os níveis superiores, neste ponto, as desejarão totalmente regulamentadas. Há duas pressões opostas, ambas procurando regulamentar a organização: o superior quer regulamentar detalhadamente as descrições de cargos; o inferior, os sistemas de remuneração, de promoções, etc.

Este esforço de rivais cujas forças se equivalem (os sindicatos e a direção) envolverá a organização, que acabará asfixiada pelo peso de normas excessivas. Temos aí a realidade das lutas políticas no interior da organização, face aos pressupostos do velho paradigma (política e administração em estado "puro") que implicam evitar, na prática, o tratamento do tema político nas organizações.

Quando a dicotomia é superada, surge a possibilidade de haver planos técnicos para orientar as organizações. Um caso significativo foi a experiência conduzida por Jorge Roulet e Jorge Sábato, no Peru. O governo peruano solicitou a assessoria de um grupo consultor que, sob sua direção, procurou formular planos institucionais eficientes para implementar a política de conservação dos recursos naturais e do meio ambiente. A execução dessa política estava a cargo de diferentes órgãos, como os Ministérios da Agricultura, da Pesca, etc. O grupo consultor analisou a proposta tradicional — nesses casos geralmente formalista — de criar um ministério do ambiente que concentraria todas as funções dos órgãos que desenvolviam atividades nessa área e implementaria uma política unificada a respeito do meio ambiente.

Descartou-se enfaticamente essa proposta, com base em uma análise político-institucional sobre suas possíveis conseqüências e que levou à seguinte conclusão: se for criado um ministério que concentre todas as atividades, seu trabalho fundamental estará centrado, nos próximos anos, numa briga muito dura com os órgãos que hoje tratam desse assunto e que procurarão defender as atribuições que lhes estão sendo tiradas. Haverá também uma grande luta pelos recursos orçamentários alocados à área e pelos escassos recursos humanos existentes para a implementação de políticas nesse setor. Cogita-se de uma alternativa à criação de um ministério, a qual os consultores chamaram de *estratégia indireta:* criar, ao lado dos órgãos que estavam trabalhando nesse campo, um outro que realizaria tarefas complementares destinadas à construção de um sistema eficaz. Entre outras atividades, ele produziria informações estatísticas relevantes sobre o tema, para servir de apoio ao processo decisório dos outros órgãos, organizaria programas de formação de recursos humanos de alto nível para o sistema e serviria como órgão central de um sistema de coordenação permanente dos outros órgãos. A experiência, que atingiu resultados práticos significativos, demonstrou a possibilidade de alcançar maior eficiência técnica, quando o marco conceitual do comportamento organizacional é mais rico e se ajusta melhor à natureza da organização.

4.3.3 Modelos obsoletos de percepção

O terceiro ponto de ruptura entre o novo e o velho paradigma é o dos modelos obsoletos com que, na América Latina, têm trabalhado e trabalham amplos setores de políticos, planejadores econômicos e reformadores administrativos.

Em outros tempos, os *políticos* consideravam indiscutível que as decisões baixadas pelos ministros eram cumpridas apenas porque eram sancionadas e tinham força legal. Hoje conhecem muito mais e, em alguns casos, chegam a conclusões opostas: a força da máquina é tão grande que até, em certas ocasiões, é ela que prepara as decisões dos políticos. As alternativas que chegam à cúpula do poder e que configuram a árvore de decisões organizacionais muitas vezes já vêm determinadas de baixo. O fenômeno é complicado e exige que os políticos manejem "politicamente" as relações com a máquina administrativa. A necessidade de aliança entre políticos e burocratas, de que falam os europeus, não é uma ingenuidade e baseia-se numa realidade muito concreta.

Os *planejadores econômicos* utilizavam pressupostos semelhantes. O "Grande Plano Nacional" resolvia os problemas, definindo cursos de ação, seguindo-se a ele uma etapa "quase automática" de implementação. Na América Latina, se fala hoje da crise de planejamento econômico e da substituição dos planos de longo prazo por esquemas de planejamento estratégico, que põem a ênfase no presente. Há, ainda, uma revisão profunda da própria idéia de implementação, pondo em relevo sua complexidade. Entre outros aspectos, a desconsideração, pelos planejadores econômicos, do problema da capacidade administrativa disponível como restrição para qualquer plano, fazia com que dos planos tradicionais não constassem maiores considerações sobre sua viabilidade em termos de capacidade real de gestão. No novo paradigma, isto muda radicalmente para propostas que integram o planejamento situacional à análise da conjuntura administrativa.

Os *reformadores administrativos*, por sua vez, não fogem à regra das percepções obsoletas da realidade: foram encarregados da reforma do Estado e empreenderam a seleção de uma série de meios (organização e métodos, sistemas formais de pessoal, etc.). Uma avaliação histórica de seu desempenho evidencia que tais meios se transformaram gradualmente em fins de sua atividade. Diferentes institutos de administração pública, longe de se dedicarem à reforma do Estado, concentraram-se em obter todos os recordes possíveis em matéria de produção de meios. Uma forte tendência nos institutos confundiu progresso administrativo com a existência, por exemplo, de um número maior de unidades de organização e métodos. Os reformadores administrativos se desligaram radicalmente da atividade dos níveis políticos e das grandes metas nacionais, encerrando-se em redomas de cristal.

Estes três comportamentos, baseados em percepções errôneas, reforçaram-se mutuamente em sua alienação a respeito da realidade. O novo paradigma propõe a substituição desses modelos obsoletos e a integração, a partir de percepções realistas, das perspectivas dos políticos, planejadores e reformadores administrativos.

4.3.4 Pobreza do pensamento estratégico

O velho paradigma se caracteriza, em sua prática administrativa, por apresentar sérias carências em termos de pensamento estratégico, o que significa que o esforço se concentra em questões factuais. Assim, procura-se introduzir melhores metodologias de administração de projetos em lugar de questionar previamente, por exemplo, se são válidos os projetos para os quais são adotadas. Quer-se informatizar a qualquer custo, sem se analisar previamente se faz

sentido a existência dos processos que serão automatizados. Procura-se simplificar procedimentos cuja razão de ser deveria ser questionada.

Consiste em pobreza de pensamento estratégico essa tendência que Yehezkel Dror[8] descreve como "tornar mais eficiente o errado". Ela constitui um núcleo básico do paradigma tradicional, enquanto o novo enfatiza pontos críticos, problemas "focais". Assim, por exemplo, concentra-se em temas como os modos de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas essenciais, o modelo de tomada de decisões na cúpula do poder ou a gestão das empresas estatais pelo governo central. A abordagem não se reduz a procurar modificar, do ponto de vista microadministrativo, rotinas de funcionamento das diferentes unidades do Estado, mas se concentra em aspectos identificados como estratégicos em relação às metas nacionais prioritárias.

4.3.5 Uma política de pessoal meramente "logística"

O quinto ponto da crise relaciona-se com a variável *pessoal*. Tanto o velho quanto o novo paradigma são unânimes em considerá-la crucial e que o rendimento organizacional depende, em grande parte, dos níveis de produtividade dos funcionários. Conforme o velho paradigma, constitui uma política relativa aos servidores públicos a construção de um sistema administrativo amplo que inclua uma série de rotinas orientadas basicamente para o controle dos funcionários, isto é, uma grande logística de pessoal. Hoje sabemos que, além da logística, uma política efetiva de pessoal implica uma agenda diferente, que contemple temas como a motivação, a participação, a relação entre mercados de trabalho privado e público, o desenvolvimento planejado e contínuo dos recursos humanos, etc.

A visão tradicional produz conseqüências organizacionais muito concretas. Grande parte dos departamentos de pessoal dos órgãos públicos hoje existentes na América Latina está localizada nos níveis inferiores da escala hierárquica. Eles dependem, em muitos casos, dos diretores de administração. Da mesma forma que decidem sobre problemas internos do serviço, fazem-no sobre o pessoal. O nível hierárquico desses departamentos na estrutura da organização está mostrando a importância secundária e a natureza limitada da política de pessoal. Outra conseqüência da perspectiva tradicional é que ela contradiz o consenso internacional, que indica que um dos componentes básicos de uma política moderna de pessoal é a capacitação. Com efeito, nos órgãos públicos da maioria dos países da região, o prestígio organizacional das atividades mencionados é baixo: ou não existem unidades de treinamento, ou elas estão misturadas com outras diversões, ou são unidades marginais localizadas nos últimos níveis hierárquicos, sem acesso aos níveis de direção. De outra parte, a visão sobre o que significa preparar recursos humanos é retrógrada. Não se conhecem estratégias de formação e desenvolvimento e os quadros são treinados apenas para tarefas específicas.

[8] Dror, Yehezkel. Reflexiones sobre la produción de tecnología administrativa para el sector público en los países en desarrollo. In: *Estado y tecnología administrativa en América Latina.* Caracas, Monte Ávila Editores, 1977. p. 277.

A nível internacional, a concepção predominante, denominada "desenvolvimento de recursos humanos (DRH)", é muito mais ampla. A idéia do DRH é desenvolver ao máximo o potencial humano da organização através da implantação de um sistema paralelo de educação que abrange múltiplas etapas, como o preparo para melhor desempenho do cargo atual, para outros cargos que o funcionário possa eventualmente ocupar e para seu desenvolvimento geral.

A organização institucional da capacitação é também irracional em termos de sistema. Em diversas realidades comparadas, a formação dos funcionários atua em dois níveis: nos órgãos estatais especializados e nas universidades, que estão perfeitamente coordenados e maximizam o produto final através de ações conjuntas. Esse é o caso, na Bélgica, da interação do Instituto de Administração com a universidade. Na América Latina, prevalece uma pronunciada falta de conexão entre os dois níveis, com os conseqüentes efeitos de superposição e ineficiência. De um modo geral, as recentes recomendações das Nações Unidas estabelecem que o órgão central de pessoal nos países em desenvolvimento deveria ocupar-se não apenas das políticas de pessoal, mas também de todo o sistema educacional formal, o que representaria o extremo oposto da prática corriqueira.

As deficiências na área da capacitação de funcionários põem em relevo as limitações da política predominante em matéria de pessoal. O velho paradigma, centrado nos aspectos administrativo-formais da administração de pessoal, não inclui políticas específicas para outros níveis de maior relevância, como as áreas de identificação, desenvolvimento e participação. Entre outros aspectos, a capacitação é percebida como um insumo marginal que deve se restringir ao treinamento em função da descrição do cargo.

4.3.6 Tendência ao consumismo tecnológico

O sexto ponto crítico é a política tecnológica no campo da administração pública. Em linhas gerais, a política de produção e transferência de tecnologias administrativas para o setor público é um reflexo da política tecnológica global — deformada e dependente — que durante a última década foi sistematicamente criticada, em toda a região, e que está sendo superada.

A política tecnológica da administração pública caracteriza-se pelo que poderíamos denominar "consumismo tecnológico", isto é, a idéia de que a América Latina deve importar — a qualquer custo — a técnica gerada nos países desenvolvidos. Para que assim aconteça, não há problema em forçar as condições locais, desde que isso sirva para aplicar a tecnologia que apareceu no mercado internacional.

Existe, nesta questão, uma ruptura fundamental entre a atitude modernizante "consumista" do velho paradigma e a atitude modernizante que propõe o novo paradigma. Ela se fundamenta no desenvolvimento da capacidade nacional de pesquisa, destinada a conhecer profundamente nossos problemas organizacionais e a formular respostas, partindo da própria capacidade e da transferência seletiva e crítica dos progressos tecnológicos do exterior.

Um caso típico é o da informáttca, onde, com freqüência, e com o objetivo de usar um produto "importado", maximizam-se as possibilidades de sua utilização, sem considerar os reais problemas nacionais, assumindo-se — de acordo

com a denominação dos pesquisadores — a condição de mero "usuário final". A via aconselhável é a oposta: definir com precisão o problema e pesquisar a lógica, as potencialidades e as limitações de diversas alternativas tecnológicas para produzir modelos adequados. Outro exemplo é o da incorporação, por imperativo da "moda", de técnicas sofisticadas com pouca aplicabilidade nos sistemas públicos da região e, ao contrário, a não-integração de técnicas básicas de grande utilidade, como as de indução do funcionário.

4.3.7 Estratégias para a mudança administrativa

O sétimo ponto da crise entre os dois paradigmas relaciona-se à estratégia geral da mudança. A estratégia adotada para conduzir a reforma administrativa tradicional pode ser denominada "despotismo esclarecido", porque a via utilizada era a formação de um grupo de reformadores que desenvolveriam, durante longo tempo, diagnósticos e proposta e, finalmente, elaborariam um "livro de reforma" com o plano detalhado da reforma global do Estado. A reforma surgiria de um processo de "laboratório". A concepção do novo paradigma é diferente, pois percebe a reforma como um processo de mudança social que deve ser enfrentado como um processo político.

Conseqüentemente, as áreas de abordagem selecionadas pela estratégia devem ser aquelas em que haja viabilidade política para as mudanças. A análise deve incluir a identificação de forças a favor e contra a mudança e o delineamento de táticas para agir em relação a elas. A reforma deve ser construída sobre um amplo sustentáculo político-social, para assim impulsionar as transformações que propõe. Esse processo deve desenvolver-se em ativo contato com os cidadãos.

O caso da Venezuela é ilustrado. Para conceber a reforma, o atual governo criou a Comissão Presidencial para a Reforma do Estado. O órgão é integrado por 35 personalidades públicas que representam as mais importantes forças do país: os principais partidos políticos, a Central de Trabalhadores, as empresas, as universidades, etc. A idéia é que no interior dessa comissão se processe a negociação política, considerada imprescindível para atingir mudanças significativas no Estado. Nela serão estabelecidos, também, os consensos majoritários, sem os quais dificilmente haverá reforma. A comissão trabalha buscando a participação dos cidadãos, dirigindo-se a diferentes pontos do país para recolher as opiniões das forças vivas e depois tentando processar os insumos recebidos nesse amplo campo político.

Entre os primeiros resultados da comissão está a conclusão de um projeto de acordo nacional para a profissionalização da gerência pública, que procura conseguir, em síntese, que os cargos gerenciais básicos das empresas estatais e os da administração central com conteúdo claramente gerencial sejam incluídos em uma carreira gerencial orgânica, estável e baseada no mérito. Assim, por exemplo, as promoções estariam vinculadas a avaliações do desempenho e o treinamento do pessoal a nível de gerência procuraria dotá-lo de visão nacional e democrática e de critérios públicos. Projetos dessa índole não poderiam vingar em países da América Latina sem um consenso majoritário das forças políticas e o apoio da opinião pública.

4.3.8 O mito da neutralidade tecnológica

A concepão dominante em nossos países é a da total neutralidade do campo das tecnologias administrativas. Seria uma área técnica cujos conceitos teriam caráter universal, independentemente dos contextos nacionais e regimes políticos. Ademais, tal área é considerada livre de "ruídos", como valores subjacentes, correntes políticas, etc.

A evidência empírica refuta esses pressupostos. Por sua própria natureza, grande parte das tecnologias administrativas deve incluir, necessariamente, as especificidades do contexto nacional.

Por outro lado, as tecnologias não são isentas por definição. No campo das tecnologias sociais há alternativas. Existem tecnologias coerentes com o autoritarismo e outras que se coadunam com os valores democráticos.

Neste sentido, as pesquisas sobre o comportamento organizacional dos regimes autocráticos latino-americanos da última década confirmam a existência de características muito específicas do estilo gerencial, o que permite a Oszlak[9] afirmar que existe uma forma autocrática de gestão, em todos os níveis da administração pública, que é diferente do estilo administrativo democrático.

Em cada um desses estilos, as possibilidades de produtividade são completamente diferentes. Na prática autocrática da região, os níveis globais de eficiência reduziram-se severamente nos pontos de funcionamento da máquina pública que se relacionam com o desempenho final, como a elaboração de políticas públicas, identificação, participação, etc. A experiência latino-americana foi muito clara no que diz respeito ao baixo nível de eficiência desses regimes.

Existe, pois, correlação entre os diferentes estilos de gestão e o regime político dominante. As tecnologias organizacionais não são, de um modo geral, neutras. Há tecnologias claramente orientadas no sentido de melhorar o aproveitamento dos recursos nacionais e há outras que maximizam a dependência do exterior. O impacto na estrutura educacional da população e no desenvolvimento social muda de acordo com a tecnologia utilizada. A administração utiliza uma percentagem significativa de tecnologias de base social e a reforma administrativa é um processo social. Estas tecnologias se correlacionam com projetos mais amplos e contêm valores implícitos: a declarada neutralidade não existe na prática e significa, muitas vezes, uma maneira de se esquivar da análise e da discussão aberta sobre as opções tecnológicas e suas conseqüências de médio e longo prazos.

4.3.9 A nova agenda da reforma

O velho paradigma tinha uma agenda do que implicava a reforma da administração pública, apontando o ajuste dos sistemas e subsistemas administrativos no nível tático já mencionado. A agenda do novo paradigma enfatiza temas prioritários para a população e para o país. Nela aparecem temas funda-

[9] Oszlak, Oscar. *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algumas experiências latino-americanas.* Buenos Ayres, Cedes, 1980, p. 18.

mentais, como a organização e a gerência de programas destinados a enfrentar as conseqüências sociais da crise. Como elaborar e implementar programas de desenvolvimento social em grande escala? Quais as orientações gerenciais adequadas para eles? Em vários países, hoje, existem programas semelhantes ao Programa Alimentar Nacional, PAN, da Argentina, que tem como finalidade diminuir os efeitos da crise nos setores mais afetados. Administrar programas deste tipo é um problema tecnicamente complexo que requer métodos criativos.

Além do problema mencionado, a agenda do novo paradigma privilegia assuntos como o estabelecimento de mecanismos de participação dos cidadãos na função pública, a criação de estruturas organizacionais eficientes que sirvam como suporte para os processos de formulação de políticas econômicas, o desenvolvimento de sistemas de informação em setores estratégicos e outros semelhantes. É uma agenda que procura estar relacionada com as prioridades fundamentais.

5. *O novo paradigma e as ciências administrativas*

A segunda etapa desta análise procura desenvolver algumas linhas básicas que o novo paradigma apresenta no campo da reflexão geral sobre a gerência, a nível global e não só no setor público.

Desejamos destacar oito aspectos que consideramos significativos. Eles não esgotam o assunto, mas introduzem certas tendências que envolvem rupturas epistemológicas importantes e implicam saltos qualitativos relevantes.

5.1 Substituição da abordagem prescritiva pela heurística

Na abordagem metodológica tradicional dos problemas gerenciais predominam características prescritivas: ela procura submeter a realidade a um "dever ser" normativo, partindo de regras prefixadas, geralmente especulativas, ou de casuísmos não representativos do ponto de vista estatístico. Este enfoque prescritivo que diz, de forma axiomática, o que deve ser feito em tom de absoluta segurança — como acontece com muitos textos tradicionalmente utilizados na América Latina — está sendo substituído, no novo paradigma, por um enfoque basicamente heurístico. Em outras palavras, o que se propõe é experimentação e busca. O que sabemos com firmeza é limitado. A última década mostrou questionamentos muito radicais do que já se sabia e evidenciou que a realidade é tão complexa e mutável que seria ingênuo pretender adotar, neste final do século XX, um enfoque prescritivo para a administração das organizações.

Quando Crozier fala sobre mudança ou transformação do sistema público, indica que se deve pensar com mentalidade de economista, em termos de investimento: trata-se de um investimento com riscos e possibilidades, nas quais se há de apostar. Seria necessário investir em três áreas:

a) pesquisa, para produzir conhecimentos muito mais amplos do que os que temos;

b) recursos humanos, que é a chave da questão;

c) experimentação, pois precisamos imperiosamente realizar pesquisas.

O primeiro aspecto importante da renovação é esta mudança da abordagem auto-suficiente e onipotente que emitia aquelas normas que, com grande propriedade, Simon denominou "provérbos da administração'.[10] Esta abordagem deverá ser substituída por uma perspectiva heurística que explora, pesquisa, experimenta e trabalha em contextos de profunda incerteza, sob condições de pesquisa social muito complexas.

5.2 Mudança de concepção a respeito das fontes de eficiência

O segundo ponto a frisar é a análise das fontes de eficiência, em termos de gerência em geral, com ênfase na administração de empresas privadas. A estrutura curricular das principais escolas norte-americanas de administração foi abalada recentemente por algumas pesquisas que chegaram a conclusões coincidentes. Deve-se citar, entre outras, as pesquisas de John P. Kotter,[11] professor de comportamento organizacional na Universidade de Harvard, os estudos do grupo McKinsey[12] e os de Mintzberg,[13] no Canadá.

Kotter e um grupo de pesquisadores estudaram, durante cinco anos (1976-81) várias empresas americanas consideradas bem-sucedidas do ponto de vista da lucratividade medida através de uma ampla bateria de indicadores. A idéia dos pesquisadores era descobrir a causa da eficiência, isto é, penetrar no comportamento organizacional através de minuciosa pesquisa e tentar identificar a "pedra filosofal" dessas organizações. No melhor estilo da sociologia norte-americana, detalhista e pragmática, a equipe de pesquisadores dedicou-se a um demorado acompanhamento dos executivos da cúpula dessas organizações, reconstruindo seu estilo de uso do tempo como um parâmetro fundamental.

Como os gerentes bem-sucedidos das empresas eficientes usam seu tempo? Qual o conteúdo das atividades que executam? As conclusões estatísticas foram surpreendentes. Segundo o relatório final, o perfil do comportamento desses executivos é o seguinte: "eles passam a maior parte do tempo com outros gerentes (geralmente conversando). A média passa apenas 25% do tempo sozinho e este período é consumido fundamentalmente na empresa, em aviões ou em viagens pela cidade. Uns poucos gastam menos de 70% do tempo com outros, enquanto alguns passam 90% de seu tempo de trabalho com outros."[14]

Os gerentes bem-sucedidos dedicam-se a conversar, mas a imagem projetada pela administração tradicional é quase a oposta: trancado em sua sala, protegido por várias secretárias que impedem o assédio de outros, planejando permanentemente com base em métodos quantitativos.

Como explicar este contraste? E esses gerentes conversam sobre o quê? Os pesquisadores fizeram a "radiografia" das conversas. Uma percentagem significativa dessas conversas nada tinha a ver com temas relevantes para a organização, e o resto era dedicado a temas relacionados com a organização, mas dentro de um contexto não-estruturado formalmente.

[10] Simon, Herbert. *Administrative behavior.* New York, Macmillan, 1947, p. 36.
[11] Kotter, John P. What effective managers reallv do? *Harvard Business Review,* Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, Nov./Dec. 1982.
[12] Peters, Thomas & Waterman, Robert. op. cit.
[13] Mintzberg, Henry. *The nature of managerial works.* New York, Harper & Row, 1973. p 31-5.
[14] Kotter, John P. op. cit.

Com quem conversam os gerentes? Com um público muito amplo: representantes de diversos níveis da organização, o público externo e muitas pessoas indiretamente ligadas às áreas de ação da empresa.

Como é que podem ser bem-sucedidos em suas gestões? Essa visão quase traz de volta a imagem de um gerente latino-americano, como era percebido pela sociologia norte-americana, que considerava esse estereótipo a expressão e causa do desenvolvimento. A pesquisa de Kotter e seu grupo[15] sugere que esses gerentes são bem-sucedidos porque efetivamente estão trabalhando sobre assuntos que são decisivos como fator de eficiência e rendimento.

O que seria decisivo? Poderíamos formar dois grupos de problemas. O primeiro grande grupo relaciona-se à estruturação da agenda de decisões: o gerente será bem-sucedido se conseguir identificar realmente os problemas estratégicos e dedicar seu tempo útil a decisões absolutamente relevantes para a organização, e na medida em que esteja decidindo sobre o que é fundamental. E como se elabora uma agenda desse tipo? Esses gerentes descobriram que não é através da abordagem prescritiva e dos princípios clássicos de administração, mas de um contato vivo e direto com a realidade. As conversas lhes fornecem elementos recentes, confrontáveis, ricos, não-oficiais, que permitem ver os problemas com uma fidelidade maior do que a dos canais formais.

O segundo grande tema de que se ocupam os gerentes bem-sucedidos é a formação da rede de contatos. Eles perceberam que não basta tomar as decisões adequadas; para que elas funcionem (mesmo nas empresas privadas dos Estados Unidos) é necessário uma rede de contatos. É imprescindível ter um sistema de apoio, o mais extenso e diversificado possível, com sólidos pontos de contato, para imprimir fluidez à execução das decisões. De acordo com a pesquisa, não se trata de uma rede de amigos: ela se baseia em trocas, em relações de pressão, em múltiplos processos determinados pelo jogo de interesses próprio do meio e da economia norte-americana. Através da conversa, o gerente constrói esta rede e a cultiva sistematicamente.

O grupo ousou aprofundar-se na própria Universidade de Harvard e emitiu algumas conclusões críticas sobre a formação de gerentes, as quais são muito importantes para a reflexão das escolas latino-americanas de administração. Assim, afirma textualmente: "Existe uma brecha bastante grande entre o saber convencional sobre as funções e ferramentas gerenciais, de um lado, e o comportamento gerencial, de outro. O primeiro é geralmente tratado em termos de planejamento, controle, recursos humanos, organização e direção; o último está caracterizado por longos períodos, episódios fragmentados e comunicação oral. O comportamento real — como demonstrou o estudo sobre os executivos bem-sucedidos — é menos sistemático, mais informal, menos reflexivo, mais reativo, menos organizado e mais frívolo do que poderia esperar um estudioso de sistemas de informações gerenciais (*Management information system,* MIS) ou desenho organizacional. A brecha é importante e inquietadora por muitas razões, mas principalmente porque questiona seriamente o tipo de planejamento formal, o sistema de avaliação de desempenho e outras metodologias comumente em uso."[16]

O grupo questiona severamente o currículo básico das escolas de administração. Há, nos Estados Unidos, uma pesquisa sobre ciência política que ilustra

[15] Id. ibid.
[16] Id. ibid. p. 156.

este aspecto muito nitidamente. A pesquisa procurou determinar por que as grandes empresas privilegiavam o recrutamento de graduados de universidades como Harvard se, ao mesmo tempo, outros estudos demonstravam insatisfação, por parte das empresas, com o tipo de preparo técnico desses graduados, pelo seu distanciamento dos problemas reais, etc. O estudo conclui que os graduados de Harvard poderão ter um preparo discutível do ponto de vista gerencial, mas possuem um crédito fundamental: fazem parte da elite do poder dos Estados Unidos desde que ingressam na universidade. A maioria deles pertence a uma rede social que vai sendo tecida desde sua juventude, o que os torna, conseqüentemente, pontos de contato ideal para as grandes empresas.

O estudo do grupo McKinsey, com uma amostra de 62 empresas norte-americanas bem-sucedidas, chegou, por vias diferentes, a conclusões semelhantes. "Chegamos rapidamente à conclusão de que os problemas de estrutura, apesar de sua inegável importância, são apenas uma pequena parte da questão da eficácia da administração." A eficiência formal tem influência, mas sua incidência no desempenho organizacional final é reduzida. Junto com outros elementos de julgamento, o grupo McKinsey exemplifica com a observação do presidente de uma transnacional, que afirma: "Acho que um organograma inflexível que dá como certo que um indivíduo numa posição determinada agirá exatamente igual a seu antecessor é grotesco."[17]

Um dos princípios fundamentais da O&M tradicional é que uma vez elaborado detalhadamente um organograma, a substituição de um indivíduo por outro não implicará alterações maiores, porque o sistema formal predomina e é determinante do desempenho organizacional. Entretanto, o presidente da transnacional mencionada diz, baseado em sua experiência, que isto é absurdo e enfatiza: "Ele não agirá assim. Conseqüentemente, a organização deve ajustar-se e adaptar-se ao fato de que um novo indivíduo ocupa aquela posição."

Todos sabemos, por nossa experiência profissional, que a observação é aboslutamente válida. O "novo" no mesmo cargo não age como previa a abordagem prescritiva e, como ensina o executivo citado, a organização deveria adaptar-se à nova situação.

5.3 A importância do papel da inovação

A terceira tendência neste novo contexto de reflexão global é a inovação, que se tem transformado numa área-chave neste final do século XX. Segundo Robert K. Müller, presidente da Arthur D. Little, as escalas de risco evoluíram de tal modo nesta década, que precisamos criar categorias inéditas — algumas das quais ele tenta formular — para confrontá-las. Assim, hoje falamos normalmente de risco organizacional, distinguindo diferentes níveis e margens de risco. Nos últimos tempos apareceu, com muita força, a categoria incerteza, que vai além da categoria de risco e pisa um terreno ainda mais nebuloso na área das decisões. Müller acrescenta uma outra categoria, que é a da ignorância. Nessa situação, a maioria dos elementos é quase desconhecida e sobre sua atuação temos uma informação mínima. Müller destaca ainda uma outra categoria: o desconhecimento, que, nos tempos modernos, caracteriza o contexto em que

[17] Peters, Thomas & Waterman, Robert. op. cit.

atuam as organizações e faz com que muitos dos riscos possíveis escapem ao nosso conhecimento.

Em face de uma ambiência turbulenta ameaçada pela incerteza, ignorância e desconhecimento, é imprescindível aguçar a capacidade de inovação e de adaptação às mudanças que estão acontecendo. Yehezkel Dror formulou, a este respeito, uma lei segundo a qual em situações de rápida mudança, quanto maior tiver sido o sucesso no passado, maior a probabilidade de fracasso no futuro. Essa lei enfatiza o fato de que o passado é o pior guia, nessas condições de mudança rápida, e que a tendência tradicional de se basear no passado e fazer projeções a partir dele é a melhor maneira de produzir ineficiência organizacional. Karl Weick, diretor de um dos periódicos mais prestigiosos do pensamento administrativo atual, o *Administrative Science Quarterly*, da Universidade de Cornell, sugere que o modelo organizacional adequado deveria (o que, sem dúvida, escandalizará os teóricos do tradicionalismo) "apreciar mais a improvisação do que a previsão, tratar das oportunidades mais do que dos obstáculos, descobrir novos planos de ação, em lugar de defender os antigos, gostar mais das controvérsias do que da serenidade e estimular mais a dúvida e a contradição do que a confiança". Com a abordagem prescritiva, chegamos a organizações opostas a este modelo.

Um princípio aceito, no novo enfoque, é que um bom gerente deve cometer um número razoável de erros. O gerente eficiente não é aquele que não comete erros: quem possui uma marca deste tipo — na empresa pública ou na empresa privada — é um burocrata na conotação popular da palavra. Nas condições atuais, em que é necessário inovar, mudar e arriscar, o bom gerente será aquele que, na tentativa de inovar, cometer uma dose razoável de erros.

5.4 O modelo organizacional desejável

A quarta tendência refere-se às perspectivas quanto ao tipo de organização, enquanto projeto organizacional básico, e ao tipo de relacionamento entre a organização e seus membros, que são o motor decisivo do comportamento organizacional.

No tratado de filosofia inédito de Mário Bunge, há algumas reflexões precisas e inquietadoras a esse respeito.

Bunge diz que o pensamento administrativo tradicional concebia as organizações — públicas ou privadas —, essencialmente com base na idéia de hierarquia. Simon — de quem Bunge discorda radicalmente neste aspecto — assegura que todos os sistemas estáveis na natureza estão organizados hierarquicamente, como se a hierarquia fosse condição *sine qua non* dos sistemas estáveis. Bunge considera ambíguo e altamente criticável do ponto de vista epistemológico o conceito de hierarquia utilizado por Simon e apresenta um exemplo concreto: Simon diz que as moléculas estão organizadas hierarquicamente. Mas como as hierarquias existentes não são exclusivamente de poder unidirecional, a organização hierárquica de Bunge pauta-se por cânones completamente diferentes. A partir daí, ele estabelece uma classificação dos grandes tipos de organização conhecidos historicamente e os divide em quatro modelos, que aparecem simultaneamente no cenário contemporâneo.

O primeiro modelo é o das organizações autocráticas, onde um poder centralizado indelegável maneja unilateralmente a organização de cima para baixo

(monarquias absolutas, ditaduras militares, etc.). O segundo é o das organizações delegativas, em que a cúpula compartilha o poder com delegados organizacionais, sem deixar, entretanto, de conservá-lo para si. Em terceiro lugar, estariam as organizações consultivas abertas para receber insumos que vêm de baixo para cima e dispostas a negociar. Por último, estariam as organizações de tipo participativo, nas quais não se recebem meras opiniões e sugestões, mas uma participação efetiva no poder de decisão: o gerente não está no ápice da pirâmide, mas no centro de uma rede de decisões. Esta última estrutura viola frontalmente o princípio clássico de hierarquia.

Bunge sustenta que as conclusões modernas das ciências administrativas demonstram que os mais altos níveis de produtividade, satisfação no trabalho e rendimento são atingidos nas organizações participativas, que não são patrimônio de apenas alguns países, pois existem muitas experiências de organizações participativas em todas as partes do mundo. O recente livro *A colaboração organizacional como alternativa à hierarquia* (com prólogo de Warren Bennis, um dos líderes do desenvolvimento organizacional nos EUA), expõe detalhadamente diversas experiências deste tipo nos países ocidentais. A questão colocada é que a hierarquia — condição *sine qua non* no pensamento tradicional — não é a única alternativa, nem a desejável em termos de eficiência.

5.5 Tecnologias inovadoras de intervenção organizacional

O novo enfoque está desenvolvendo uma série de tecnologias — que chamamos, às vezes, de técnicas modernas de intervenção organizacional — que se apóiam nas linhas de pensamento mencionadas anteriormente e em outras semelhantes, que propõem modelos diferentes de reforma administrativa. Poderíamos desenhar um amplo espectro, mas mencionaremos apenas três.

O primeiro modelo é o programa para melhorar o desempenho organizacional (PIP) elaborado pelas Nações Unidas. É uma bateria técnica testada, com bons resultados, em numerosos países da Ásia, África e América Latina, bem como em países desenvolvidos. Combina diversos tipos de insumos técnicos: conceitos importantes de desenvolvimento organizacional, consultoria de processos e administração por objetivos. Trata-se de uma metodologia de intervenção organizacional de natureza eminentemente participativa.

Uma segunda tecnologia (Optima) incrementa a eficiência organizacional através do aumento da capacidade de consultoria interna das organizações. Consta de um conjunto de técnicas, com exercícios reais de diagnóstico e de procura de soluções a partir dos quadros dirigentes da organização. Favorece, assim, o desenvolvimento da capacidade de auto-análise gerencial das próprias organizações.

O terceiro modelo é a pesquisa-ação, modalidade de utilização de conceitos e instrumentos básicos de pesquisa administrativa que não produz resultados apenas no final do programa. Além de ser a via de identificação de causas significativas do comportamento, é o instrumento de mudança organizacional. Também esta tecnologia baseia-se numa participação ativa dos pesquisados que não apenas são membros da equipe pesquisadora, mas vão, ao mesmo tempo, modificando o comportamento organizacional com base nas constatações da pesquisa.

5.6 A busca de organizações flexíveis

O novo paradigma orienta-se para a constituição de organizações marcadamente flexíveis, diferente dos modelos formais altamente estruturados que constituem o núcleo central do velho paradigma. Fala-se concretamente de organizações estruturadas ambíguas, que não definem, de propósito, problemas de hierarquia e de vinculações organizacionais, para dotar, assim, a organização de maior plasticidade. A maioria das companhias japonesas não possui, sequer, um organograma razoável e utiliza equipes de projeto muito mais flexíveis. Uma das vantagens detectadas neste enfoque é que, dentro de uma realidade de mudança acelerada, a maior parte da inovação acontece na chamada zona de interface. Com efeito, a inovação não tem lugar em grupos rígidos, enclausurados em diferentes departamentos organizacionais, mas no jogo flexível e ambíguo no trabalho interprojetos, orientado para o interior das organizações.

5.7 A gerência de políticas

O perfil da gerência aparece com diferenças fundamentais em relação ao velho paradigma. Uma delas é que a gerência não apenas gere recursos, mas administre políticas (muito mais importantes para o funcionamento da organização). O conceito de políticas públicas apresenta, no campo da empresa privada, exemplos e expressões muito significativos. O papel principal da gerência de nosso tempo é o de traçar políticas. Por isso é que os gerentes bem-sucedidos pesquisados por Kotter se concentravam na "formulação de políticas" e não apenas no gerenciamento dos recursos organizacionais. A gerência de políticas implica enfoque estratégico, visão global e perspectiva de longo prazo. Significa, entre outras coisas, não reprimir a incerteza organizacional, mas enfrentá-la. Um exemplo corriqueiro de repressão da incerteza organizacional é a orçamentação a partir da projeção dos números do exercício anterior. A gerência que implementa políticas não olha para trás, mas se orienta para o futuro com um enfoque heurístico.

5.8 A relevância dos valores

Outra tendência do novo pensamento gerencial é o retorno à reflexão que Chester Barnard fazia, pioneiramente, na década de 30: o gerente é, em primeiro lugar, um administrador de valores organizacionais. Barnard afirmava que "o papel do chefe executivo é administrar os valores da organização" e indicava que os gerentes são "forjadores de valores preocupados com os bens sociais da organização".[18] A associação entre eficiência e participação no trabalho está vinculada ao fato de que a participação real e o envolvimento só acontecem através da identificação com valores. O papel do gerente moderno não é percebido como o do autocrata, indiferente a valores e escudado na hierarquia, mas como um indivíduo à procura de valores genuínos, projetando-os e procurando identificá-los com a organização.

[18] Barnard, Chester. *The functions of the executive.* Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1938.

6. *A universidade e o gerente necessários*

As oito tendências do pensamento relacionadas com este novo paradigma global, fornecem-nos boa base para a terceira e última etapa desta reflexão: a análise das características do gerente adequado às necessidades da América Latina e do papel desejável para a universidade.

6.1 A questão do perfil

Qual o perfil do gerente adequado à região? Devido à evolução das formas de refletir sobre o problema, surgiram traços de perfil curricular profundamente diferentes dos tradicionais. Se considerarmos alguns pontos internacionais de referência, verificaremos que o Instituto de Formação Arthur D. Little planeja os perfis curriculares dos profissionais que prepara, com base em uma concepção que o presidente da companhia sintetiza assim: "O potencial gerencial requer muito mais que técnicas gerenciais sofisticadas e habilidades específicas. Requer ampla formação humanística."

Considera-se que um gerente eficiente para esta época deve preparar-se na direção que chamaríamos de supratécnica. Por isso, as metas do instituto enfatizam na formação de gerentes, o desenvolvimento de habilidades criativas de relacionamento. Estas conclusões coincidem com as de um estudo crítico que a Unesco realizou, há alguns anos, sobre a educação a nível internacional e, especialmente, sobre seus níveis superiores. Em *Aprender a ser,* a comissão de especialistas presidida por Edgar Faure, ex-ministro francês da Educação, afirma, sobre a formação profissional, que "interessa menos possuir um acervo cognitivo definido do que haver-se iniciado no método científico".[19]

A América Latina requer gerentes aptos à construção de sociedades que possam enfrentar a crise e garantir a democracia. Isto implica considerar seriamente abordagens como as mencionadas. É indispensável a iniciação no método científico e a capacidade metodológica para compreender, de maneira articulada, séria e rigorosa, a realidade das organizações. Deve-se contar com um bom domínio atualizado das ciências que explicam o contexto organizacional. História Econômica e Social, Economia, Sociologia, etc. são ferramentas de trabalho vitais para possibilitar a compreensão da extrema complexidade do contexto contemporâneo.

O perfil desse gerente requer, sem dúvida, uma preparação tecnológica importante. Na América Latina, o gerente ideal deveria dominar as tecnologias relevantes do ponto de vista das grandes dificuldades que têm de ser enfrentadas pelo setor público e pelas empresas privadas. A análise específica das características dessas tecnologias é imprescindível para decidir quais serão incluídas na formação.

O gerente latino-americano deve, ainda, corresponder ao perfil traçado por Chester Barnard ou a perfis semelhantes: precisamos de gerentes capazes de gerar fenômenos de identificação organizacional, de participação, isto é, de liderar democraticamente as organizações. A tarefa é muito complexa e requer um preparo específico. Dispõe-se hoje de modelos explicativos do comportamento

[19] Faure, Edgar et alii. *Aprender a ser.* Madrid, Aliange Editorial/Unesco, 1974.

organizacional e de diversos instrumentos tecnológicos para a capacitação nesse campo, mas o trabalho deve de ser feito de modo planejado e sistemático.

É necessário, também, que o gerente possua o que se denomina componente crítico criativo: existe um campo da educação moderna denominado "desenvolvimento da inteligência", que é cultivado em vários lugares do mundo, inclusive na nossa região, e que enfatiza o componente crítico-criativo. Nas próximas décadas haverá apenas duas alternativas: ser crítico-criativo ou ser ineficiente. Os problemas serão inéditos ou a combinação das variáveis será muito diversa, de modo que nenhuma universidade poderá incluí-las em seus planos de estudo. O componente crítico-criativo permitirá um redimencionamento desses problemas e das soluções, em termos operacionais.

O perfil que estamos descrevendo baseia-se em pesquisas realizadas em vários países da América Latina. sendo visualizado por diversos setores de nações democráticas da mesma (órgãos públicos, autoridades universitárias, professores, etc.). Ainda mais: existe consenso no sentido de que o gerente deve ter uma sólida consciência nacional e trabalhar para seu país. O presidente do México, Miguel de la Madrid, destaca este aspecto quando diz que a "ação do empresário público não pode ser concebida apenas como a gestão de certos recursos à luz de certas metas de construção, mas como um mecanismo que faz parte da ação política da nação para conseguir o tipo de sociedade desejada". E afirma: "Para que os problemas do país, que são também os das empresas públicas, possam ser solucionados através das políticas do governo, requer-se responsabilidade política e social do empresário público. Esta é a única fórmula que assegura que as empresas públicas não sejam administradas como ilhas, nem como mera fonte de trabalho, mas como parte integrante do setor público." A tão enfatizada responsabilidade política e social do gerente deveria existir no campo público e no privado, mas ela não brota espontaneamente. Por isso, a formação universitária deve fazer todo o possível para que essa responsabilidade seja adquirida através, entre outros meios, da conscientização do estudante acerca dos problemas básicos de seu país.

6.2 As deficiências da escola de administração predominante

O perfil ideal contrasta com o que realmente acontece nas escolas latino-americanas de administração. Colocada a questão "estamos ou não preparando os gerentes do amanhã?", a resposta possível evidencia, infelizmente, uma distância muito pronunciada. Predomina na América Latina uma escola muito tradicional, profundamente marcada pelo pensamento administrativo formalista e por maneiras tradicionais de conceber a universidade em geral.

De acordo com os resultados da pesquisa, o tema da formação humanística e científica é abordado superficialmente nos currículos. Matérias como epistemologia ou metodologia da pesquisa não são sequer cogitadas pelos que fazem o planejamento curricular nesse tipo de escolas.

O contexto organizacional é subestimado. A compreensão do comportamento organizacional inclui uma base importante de modelos modernos que permitam analisá-lo: é o que denominamos ciência da organização e está pouco presente na formação atual. As tecnologias aparecem nos currículos mas não foram selecionadas a partir de pesquisas nacionais das necessidades e perspectivas do Estado e da empresa privada, mas transferidas mecânica e acriticamente.

Curiosamente, os planos de estudo de muitas escolas e faculdades da América Latina são muito parecidos entre si. Seria possível imaginar que houve um planejamento central coordenado entre as diferentes instituições de estudo, mas o que realmente aconteceu foi uma imitação conjunta de modelos obsoletos. Houve importação mecânica e, além do mais, uma dependência — no caso das ciências administrativas — de certas escolas caracteristicamente tradicionalistas dos Estados Unidos e do mundo desenvolvido. Por outro lado, os currículos marginalizam os temas relativos ao setor público, como se nossos países fossem os Estados dependentes dos países centrais do século XIX e não os Estados protagonistas que se apresentam na região. Não há, tampouco, preocupação em habilitar os alunos para a liderança democrática, nem é cultivado o componente crítico-criativo. Quanto à consciência nacional, ao menos a nível de visão sistêmica, também não tem representatividade real no planejamento curricular.

Essas deficiências requerem uma explicação mais profunda. Não basta a mera descrição de uma situação de falhas evidentes. Acreditamos que o mecanismo de imitação foi facilitado por algumas categorias de raciocínio, relacionadas com a política educacional das escolas, que seria interessante rever. Já tivemos oportunidade de debater esses temas com decanos de universidades de diferentes países e, entre os mecanismos de raciocínio sobre a política educacional, aparecem, com freqüência, algumas falácias, como a oposição entre teoria e prática, supondo que há um campo específico da teoria que é tema de outras faculdades mas não das que são escolas práticas. Tal dissociação é falsa, já que num circuito totalmente integrado a boa prática só pode fundamentar-se numa sólida teoria, enquanto uma boa teoria implica exame rigoroso e profundo da prática. A má teoria é aquela que nada tem a ver com a prática, que se baseia em evidência empírica inadequada ou mal analisada. Esta falácia excluo o que supostamente é teoria.

A segunda falácia tem a ver com a anterior. Supõe-se que essas escolas têm como finalidade formar técnicos especializados, setoriais, com conhecimentos puramente administrativo-contábeis, que estariam limitados ao manejo de um instrumental técnico básico. Acontece que a ciência organizacional moderna é um campo vinculado a problemas que exigem mudanças sociais relevantes. Como a formação fragmentada é ineficiente frente à complexidade do fenômeno organizacional, quem a possui terá uma baixa produtividade profissional. Ademais, nossos países necessitam de profissionais que sejam bons cidadãos e, ao mesmo tempo, contribuam para o desenvolvimento nacional e o fortalecimento da democracia.

Uma terceira falácia em matéria de política educacional é a idéia de que as escolas de administração estão formando um administrador que serve para tudo, um "generalista". Na prática, a escola tradicional está preparando profissionais para enfrentar problemas empresariais estritamente privados e em função de determinados tipos de empresas, que não são as predominantes na realidade latino-americana, enquanto posterga realidades empresariais estratégicas, como as da pequena e média empresas. A pretensão generalista está encobrindo uma prática que não é generalista, porém altamente segmentada.

Outra falácia em matéria de política educacional é o tema da modernização. A escola acredita que se moderniza na medida em que consegue um maior nível de importação mecânica do que está acontecendo nos centros desenvolvidos. O perfil tecnológico emerge de outras considerações, mas a verdadeira questão consiste em partir das próprias necessidades, gerar tecnologia local e

submeter à crítica rigorosa o que deve ser importado, para saber se é realmente relevante.

Estas quatro falácias da política educacional condicionam fortemente os currículos e têm forte impacto na lista das ineficiências apresentadas anteriormente.

6.3 À procura de uma escola latino-americana de administração

Dos processos de mudança que ocorrem na América Latina, sob pressão das grandes forças políticas, sociais e culturais, surge um novo tipo de escola de administração. Trabalha-se nela com currículos preparados para satisfazer às exigências de capacidade de gestão produzidas pela crise e pela democratização. Formam-se nela, com enfoques amplos e conteúdos abertos ligados ao novo paradigma, gerentes de maior utilidade para seus países. Em diversas universidades desenvolvem-se, sob a liderança de suas autoridades máximas, ricas e importantes experiências de transformação curricular, com nova orientação.

Acontecem, ao mesmo tempo, mudanças importantes na fisionomia interna das escolas de administração. Há, neste momento, escolas que trabalham com base na interação dinâmica com a realidade organizacional. A sala de aula é transferida parcialmente para as organizações através de programas coordenados entre órgãos públicos e empresas privadas e a universidade. A pesquisa, preocupada com a realidade organizacional de cada país, é inserida, através de programas de curto e médio prazos, nos trabalhos das disciplinas das universidades. Consolidam-se programas de pesquisa de grandes dimensões com a co-participação dessas cadeiras. A Universidade Autônoma do México, por exemplo, possui um centro de pesquisas que trabalha dentro do esquema que estamos apresentando e apresenta resultados muito significativos para a realidade administrativa mexicana.

As estruturas didáticas também estão se transformando. É claro que os sistemas tradicionais de aprendizagem não correspondem, de forma alguma, às demandas deste final de século XX, pois não só não formam profissionais com o componente crítico-criativo, mas fazem justamente o oposto. Pessoas com ótimo potencial são submetidas a metodologias pedagógicas que esterilizam sua capacidade crítico-criativa. Como mostram algumas pesquisas pioneiras, em muitos casos o potencial crítico-criativo das pessoas que saem da universidade é menor do que quando ingressaram.

Por isso, trabalha-se na formação de professores através de programas sistemáticos que privilegiam o auxiliar de ensino como instrumento fundamental da universidade ativa. Há um esforço sério para desenvolver estruturas no curso de pós-graduação que, coordenadas com os cursos de graduação, possam se constituir num pólo de reflexão, criatividade e desenvolvimento que enriqueça continuamente a graduação. Ao mesmo tempo, tais estruturas são laboratórios de idéias técnicas e científicas que poderão contribuir para a realidade administrativa nacional.

Frente à escola tradicional, ainda dominante, surge o perfil de uma nova escola latino-americana de administração à altura das necessidades presentes e futuras. Sua consolidação dependerá do esforço de todos. Mudar o perfil de universidades e escolas implica esforços de grande magnitude, só possíveis através

de processos coletivos. Ou respondemos a essas demandas de maior eficiência por parte dos povos da América Latina e realizamos as transformações exigidas, ou seremos responsáveis perante a história.

Summary

The historical search for administrative/managerial, knowledge is intensive today due to the deepest economic crisis Latin America has ever seen and to the political need for an efficient and effective top manager with a new character.

The structural economic crisis throughout Latin America is calling for long term solutions and for the creation of a new kind of public/private top level executive.

The high democratic levels now reached by most countries in Latin America ask for mechanisms able to provide the citizen's active participation and control over public services.

But such a challenge poses a question: are the administrative sciences, at internacional and/or Latin American levels, able to conceive the manager demanded by the 90's, since the available knowledge in this area is outmoded?

The central points of this article are the replacement of the old paradigms of the administrative sciences by new analytical categories, models, principles and proceedings to deal with the problem, and the comparison between previous and present conclusions of research and the reality of Latin American public/business administration schools.