

Administração: - Conceito e Conteúdo (*)

CARLOS PARAMÉS

Secretário-Geral da ENAP (Escola de Administração Pública, Alcalá de Henares, Espanha)

Tradução de Araújo Cavalcanti

Fonte : International Review of Administrative Sciences.
Révue Internationale des Sciences Administratives. IIAs,
Brussels, 1971. Vol. XXXVII, n.º 3

SUMÁRIO : 1. ADMINISTRAÇÃO : UM TERMO NOTORIAMENTE EQUÍVOCO. 2. ADMINISTRAÇÃO : ATUALIDADE DO TEMA. 2.1 — A profecia cumprida de James Burnham. 2.2 — O segredo da prosperidade norte-americana. 2.3 — O relatório de Lord Fulton. 2.4 — O "management" nos Estados Unidos de hoje. 2.5 — O caráter universal do tema. 3. RUMO A UM CONCEITO SUFICIENTEMENTE REVELADOR DO QUE EFETIVAMENTE É O "MANAGEMENT". 3.1 — A abordagem literária de MCNAMARA. 3.2 — O conceito de Administração segundo os profissionais norte-americanos. 3.3 — Dois enfoques espanhóis. 3.4 — Caracterização conceitual e terminológica. 4. CONTEÚDO DA ADMINISTRAÇÃO : EQUACIONAMENTO GERAL. 4.1 — As técnicas quantitativas como instrumento na tomada de decisões políticas. Técnicas de Programação Orçamentária. Técnicas de gestão quantitativa com instrumentação matemática. Técnicas Contábeis. 4.2 — A Administração na formação dos

(*) Este trabalho corresponde basicamente ao conteúdo da Introdução e dos dois primeiros capítulos do livro a ser brevemente publicado nas coleções editadas pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Alcalá de Henares (Espanha), intitulado : "A Respeito do MANAGEMENT".

funcionários dirigentes. 4.3 — A aplicação das modernas técnicas de gestão na Administração Pública. 4.4 — A Administração na sociedade industrial e nos começos da pós-industrial. 4.5 — As últimas conseqüências da abordagem matemática do problema. 4.6 — Síntese final. 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. A ADMINISTRAÇÃO: UM TERMO NOTORIAMENTE EQUÍVOCO

A dificuldade de se chegar a um conceito básico e de aceitação geral do que realmente seja a administração se origina, sem a menor dúvida, da variedade de significado do termo no idioma inglês. Para provar a veracidade desta assertiva bastaria fazer referência às diversas acepções que se encontram no dicionário Webster a respeito do vocábulo "management":

1. Direção, controle.
2. Sábia utilização de meios para se chegar a um fim, direção segura, capaz, hábil.
3. Capacidade executiva.
4. O grupo dos que governam ou dirigem a empresa.

Isto é, de acordo com esse famoso dicionário, "management" pode apresentar até seis valores ou conotações diferentes entre as quais — "sábia", "capaz", "hábil", "segura", "executiva", — apresentam matizes qualitativos de grande significação. Por outro lado, a dificuldade de se encontrar um equivalente único desta palavra também ocorreu em diferentes países como se pode facilmente comprovar. A França, por exemplo, em face da dificuldade de encontrar uma única equivalência suficientemente expressiva, não vacilou em incorporar, pura

e simplesmente, o vocábulo "management" ao idioma francês, conforme assinalou André Dellion (1). Esta incorporação ocorreu facilmente em virtude da existência de várias palavras francesas — *manement*, *ménagement* etc. — com raízes análogas.

Se descermos das fórmulas genéricas do dicionário para as infinitas combinações em que o termo se emprega na literatura especializada, a complicação é maior ainda.

Vejam-se alguns poucos exemplos: "pensamento administrativo", "técnicas administrativas", "gerência", "abordagem e métodos administrativos", "managerialismo", "ciência da administração e cientistas da administração", "administração científica", "estratégia administrativa", "sistema de informações administrativas", "engenharia administrativa", "hiato administrativo", "capacitação administrativa", "desenvolvimento administrativo".

É bem possível que nem meia dúzia de acepções dicionarizadas bastem para traduzir os infinitos matizes e singularidades de que se reveste a utilização desta gama de significados do termo.

Existem outros indícios de que o aspecto terminológico não é apenas um mero capricho acadêmico. Em 1967, na Inglaterra, o Tesouro de Sua Majestade Britânica publicou um Glos-

sário de Técnicas de Administração (2), e o Escritório Geral de Contabilidade dos Estados Unidos um Glossário de Técnicas Orçamentárias (3).

As Escolas e Centros europeus dedicados à capacitação de funcionários públicos reunidos em Alcalá de Henares por ocasião do II Congresso Internacional para Formação de Funcionários Dirigentes (titulares de cargos de direção superior), incluíram em sua agenda de trabalho o conteúdo próprio da moderna administração. Iniciativa semelhante, embora de uma diferente perspectiva, foi o Seminário que as Nações Unidas levaram a efeito em outubro de 1970 em Washington, cujo tema básico foi, precisamente, o "management". Nessas, como em outras reuniões semelhantes, cuidou-se de caracterizar com precisão o conceito de administração e seu conteúdo exato.

2. A ADMINISTRAÇÃO : TEMA ATUAL

Antes de elaborar e apresentar algumas indicações a respeito de como e porque tudo quanto se refere à administração se situa no primeiro plano das preocupações e dos esforços de cientistas e administradores do mundo inteiro, poder-se-ia afirmar que as convicções, pontos de vista e atitudes baseadas nesta doutrina traduzem com bastante exatidão a mensagem da administração de nosso tempo. Os problemas que em uma sociedade em acelerada transformação, desafiam os poderes públicos têm de ser equacionados e resolvidos em função da ótica e das perspectivas da moderna administração.

2.1 — A profecia realizada de James Burnham

Há cerca de trinta anos James Burnham publicou uma obra (4) em que havia uma lúcida interpretação e antecipação da sociedade de nosso tempo, na qual a emergente classe ou grupo social dos "managers" passaria a ser a classe rectora ou dominante.

Na opinião de James Burnham esse grupo se movimentaria no sentido da consecução do predomínio social e configuraria uma diferente estrutura econômica — substancialmente apoiada no capitalismo do Estado e no controle dos grandes instrumentos de produção; modificaria a titularidade da soberania que se deslocaria dos Parlamentos para os órgãos administrativos; transformaria, finalmente, os condicionamentos ideológicos. Nas palavras do próprio Burnham, dedicadas a essa questão, encontra-se a melhor confirmação do acerto e da comprovação de suas proféticas afirmativas: "Em lugar do "indivíduo", firma-se o Estado... aonde se falava de dinheiro, falar-se-á do trabalho. Em lugar da empresa privada, "socialismo" ou "coletivismo". Ao invés de "liberdade" e de "livre iniciativa", planificação. Falar-se-á menos de "direitos" e mais de "deveres", de "ordem" e de "disciplina". Falar-se-á menos de "oportunidades" e mais de "postos ou responsabilidades" de trabalho".

2.2 — O segredo da prosperidade norte-americana

Ao cabo dos anos decorridos desde então, foi um escritor francês quem proporcionou uma atualizada contribui-

ção ao estado da questão em um livro famoso "O Desafio Americano" (5) cujo impacto no mundo inteiro seria vão tentar refletir. Ao longo de toda a obra a idéia subjacente é a de que o discutido hiato (gap) que separa a Europa do gigante estadunidense não é um "hiato tecnológico" — mas, com perdão da expressão — um "managerial gap". Vejamos como se exprime esta idéia em duas passagens da obra: "O desafio americano não é essencialmente de ordem industrial ou financeira, põe em perigo nossa fecundidade intelectual, nossa aptidão para transformar idéias em realidades" (6) e, mais adiante, "O retardamento ou atraso essencial dos países europeus parece, pois, ser acima de tudo, um atraso nos meios de organização" (7). É portanto, cabe dizê-lo validamente, sem reбуços, nossa capacidade administrativa, gerencial, que se revela manifestamente insuficiente.

Louis Armand e Michel Drancourt (8), tratando de buscar os métodos para recuperar o atraso existente, reconhecem que o desenvolvimento é muito mais uma função da capacidade de organização do que de recursos naturais e afirmam que o "management" é o traço mais característico do progresso norte-americano.

2.3 — O relatório de Lord Fulton

Outra referência nos chega do Reino Unido. É desnecessário igualmente ressaltar o eco no mundo inteiro do Relatório Fulton sobre o Serviço Público Civil (9). Das numerosíssimas alusões ao tema respigamos apenas algumas: "Em quarto lugar existem muito poucos funcionários que

sejam administradores, "managers" (10). Quando examina o capítulo da capacitação dos novos funcionários de que o país necessita, as citações se multiplicam. Por exemplo, ao referir-se ao novo Colégio do Serviço Civil afirma: "torna-se imperativo oferecer cursos básicos de administração e gerência (11), "cursos adicionais de administração" (12) e "cursos de aperfeiçoamento nas mais modernas técnicas de gestão" (13) e, quando, mais adiante, no parágrafo 106, o Informe Fulton se refere ao conteúdo adequado do curso de formação para os funcionários que vão ingressar no Serviço Civil, afirma explicitamente que deverão ser ministradas disciplinas sobre "as modernas técnicas de administração", "as técnicas da gestão moderna".

2.4 — A administração nos Estados Unidos de hoje

Se, passando aos Estados Unidos tratamos de evidenciar a atualidade da questão, sobrar-nos-iam novas provas desta generalizada preocupação. Enumeremos algumas numa sucinta resenha:

— A inclusão, nos planos de estudos de todas as grandes Universidades americanas, das ciências e técnicas da administração. Uma organização européia não governamental denominada IUC (Centro Internacional de Colaboração para Educação em Administração) tem um programa de bolsas de estudo, nos Estados Unidos que permitiriam a seus beneficiários estudar a matéria em Berkeley, Chicago, Cornell, Columbia, Harvard, Indiana, Michigan, Stanford..., pratica-

mente em todas as grandes Universidades do país.

— O enorme desenvolvimento e especialização destes estudos — a sociedade pós-industrial é uma sociedade de especialistas — torna-se palpável com as denominações acadêmicas de alguns dos professores que, na qualidade de técnicos, participaram do Seminário das Nações Unidas anteriormente citado :

— Professor do Centro das Ciências da Administração;

— Professor do Instituto de Urbanização da Faculdade de Administração;

— Professor de Gestão de Sistemas do Instituto de Segurança no Espaço Aéreo e de Administração;

— Professor de Administração.

— Como exemplo significativo da medida em que esta preocupação nacional já penetrou na Administração Pública também o Instituto Federal para Executivos, o primeiro dos organismos existentes nos Estados Unidos para capacitar administradores do Governo Federal dedica grande importância a estas questões. Uma boa demonstração desse interesse está no fato de que o curso básico desenvolvido no aludido Instituto — o Programa Residencial para a Educação de Administradores — colima os três objetivos básicos: Aumentar o sentido de respostas às necessidades e objetivos do país, "Incrementar a Análise e Compreensão da totalidade do Sistema de Governo do País", "Melhorar o conhecimento dos Processos Adminis-

trativos", e "Gestão Administrativa" (14). Sobre este último ponto afirma-se exatamente: "O executivo, ou o administrador federal não deve perder de vista suas responsabilidades como gestor, que o obrigam a exercer o papel de líder tendo em vista a obtenção das finalidades ou realização das missões de sua organização. Tal liderança não se deve construir com estreiteza de objetivos, mas, ao contrário, deverá abarcar toda a ampla gama de atividades necessárias para identificar novas necessidades, assegurar os recursos e adaptar-se às novas exigências sociais" (15).

— Uma última indicação se encontra no programa para 1971 do Seminário de Salzburg de Estudos Americanos. Este Centro, cujo objetivo é o de estimular o melhor entendimento recíproco e compreensão entre americanos e europeus, que funciona desde 1947 e a que já assistiram cerca de 6.000 alunos, estabeleceu para 1971 um programa de sessões em que ao lado do inevitável ambiente, se inclui uma Sessão, a de n.º 134, dedicada ao "management" na América. Ao largo desta sessão os fatores humanos e técnicos, as técnicas do comportamento e o impacto da gestão nos fenômenos sociais serão objeto de consideração.

2.5 — O caráter universal do tema

Para terminar o delineamento geral da questão diremos que ao aludido Seminário de Washington compareceram delegados de 37 países diferentes — do Iran ao Brasil, de Ghana a Filipinas, da Grã-Bretanha ao Marrocos, da Turquia ao Uruguai — e que as Na-

ções Unidas, a FAO, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial da Saúde também se fizeram comparecer. Como amostragem de uma preocupação mundial pelo tema acreditamos que estes dados são bastante significativos.

3. EM BUSCA DE UM CONCEITO SUFICIENTEMENTE REVELADOR DO QUE É ADMINISTRAÇÃO

"Sit initium doctrinae consideratio nominis". A velha máxima latina obriga-nos a procurar dar alguma definição ou, pelo menos, a refletir em algumas considerações bastante concretas o significado com o qual se utilizará o termo no contexto desta exposição.

3.1 — O enfoque literário de MACNAMARA

É assaz curioso que haja sido um dos homens mais representativos deste tipo de abordagem mental e da nova doutrina, o ex-Secretário de Defesa, Robert MacNamara, quem, ao ensejo de uma conferência pronunciada em 1967, em Jackson, tenha recorrido a fórmulas literárias e poéticas para definir realidade tão pragmática. Nessa conferência, depois de afirmar que o segredo dos Estados Unidos encontra-se em seus métodos mais modernos e eficazes de trabalho, o homem dos mísseis e do PPBS disse que a administração "é a arte de organizar o talento", "de enfrentar inteligentemente as mudanças", "o meio através do qual as mudanças humanas podem ser racionalmente organizadas e expandidas ao conjunto do corpo so-

cial", "procedimento pelo qual os homens podem exercitar com a maior eficácia possível a sua razão, sua capacidade criadora, suas iniciativas e responsabilidades". É preciso assinalar que este tipo de formulações é o mais abundante na profusa literatura existente sobre o assunto.

3.2 — O conceito de administração segundo os profissionais norte-americanos

No "Traité de Science Administrative" (16) se recolhem duas definições de "management". Vejamo-las. Para a A.C.M.E. (Associação de Engenheiros Assessores em Administração), "A profissão de assessor em administração é um terreno de atividade profissional cujos praticantes se dedicam a ajudar as empresas, os governos e outras instituições a resolver os problemas da gestão administrativa e outros problemas técnicos conexos. Estes problemas podem incidir sobre a revisão total de todo o funcionamento da empresa (investigação, pesquisa, expansão, comercialização, fabricação, financiamento, pessoal etc.), seus objetivos, estratégia, organização do pessoal, métodos e técnicas diversas de atuação..." (17). Se se tratar de condensar em termos significativos esta amplíssima definição o resultado é que para esses profissionais o seu respectivo campo de atividade compreende:

- a gestão administrativa;
- os problemas técnicos conexos;
- a investigação aplicada em função dos objetivos da organização (a pesquisa aplicada);

— a promoção comercial e a pesquisa de mercados;

— a gestão financeira;

— a administração de pessoal;

— as técnicas de atuação.

Está claro também que a gestão se aplica, ou se pode aplicar, tanto às empresas privadas como à administração pública. Por sua vez o glossário de termos de organização industrial que se utiliza nos Estados Unidos, estabelecido pelos serviços de análise industrial da Embaixada da França em Washington, afirma que a administração é, "de um lado a direção, e de outro, a função que em uma empresa consiste em prever uma linha de conduta, elaborar programas, fixar normas, adaptar os programas aos meios financeiros, materiais e humanos, manter o rendimento das oficinas, do material e das pessoas nos mais altos níveis, e com tais meios e através de ordens, reuniões, conferências ou de controles, persegue o objetivo de assegurar a entrega de bens ou serviços, de acordo com os programas estabelecidos, nos prazos fixados, pelos menores custos" (18). Isto é, que o resultado deste exame francês da realidade americana também oferece uma amplíssima perspectiva :

— Direção;

— Planificação;

— Programação;

— Regulamentação;

— Gestão financeira, do material e do pessoal;

— Controle de rendimentos e tempos;

— Direção e organização de reuniões;

— Comunicações descendentes e ascendentes.

É interessante ressaltar o caráter finalista deste equacionamento, "entregar bens ou serviços". De uma perspectiva ou ângulo mais administrativo-pública, encontramos outra definição do "management": ... gerentes, administradores, isto é, responsáveis pela organização, a direção do pessoal, a planificação do desenvolvimento do trabalho, o estabelecimento de níveis de resultados e sua medida, a revisão de procedimentos e a quantificação das diferentes alternativas" (19). Não está Lord Fulton longe do que se afirmou.

3.5 — Duas abordagens espanholas

Em um documento apresentado pela Escola de Alcalá (20) há duas excelentes formulações da questão. De um lado, Miguel Beltran dirá "a atividade de administração (management) como conjunto de funções e técnicas gerenciais poder-se-ia dizer que é — embora simplificando demasiado — um desenho (projeto) norte-americano do mundo dos negócios que obteve uma aceitação notavelmente rápida na maioria dos países desenvolvidos" (21). Por outro lado, afirma Andrés de la Oliva: "Prender dar aqui uma noção, geral e teórica do que se deve entender por "management" seria quase impossível: as muitas definições formuladas

padecem de uma ambigüidade e extensão cientificamente desesperadoras. Ademais o intento esbarraria com a própria essência, substância, do "management" eminentemente empírico, proteiforme e cambiante... cabe unicamente afirmar o seguinte: o "management" é algo assim como uma encruzilhada ou "pool" de conhecimentos que, com um certo toque intelectual, ideológico — ou, no caso de se preferir uma expressão mais ambiciosa —, filosófico, se compõe de numerosas e heterogêneas contribuições, oriundas de ciências e técnicas de natureza predominantemente instrumental ou pragmática: A figura típica do gerente, "manager", do administrador, encarna-se no "homem que sabe decidir e resolver problemas"; não na daquela que sobressai por sua alta capacidade para a especulação teórica ou intelectual. Assim poderia resumir-se sua grandeza e sua escravidão" (22).

3.4 — Caracterização conceitual e terminológica

Seria talvez conveniente completar estas idéias com as seguintes afirmativas:

— A administração é o conjunto das atividades do dirigente, daquele que integra o núcleo essencial de suas responsabilidades.

— A administração não é uma disciplina, é uma profissão.

— A administração se utiliza ou se emprega, em todas as atividades humanas.

— O "management" supõe um novo delineamento da atividade administrativa ou gerencial que passa a ser julgada exclusivamente pelos resultados. Em face da posição demasiado comum de avaliar a atividade por si mesma, somente aprecia os resultados obtidos.

— A administração aponta menos para o "saber fazer" do que na direção do "saber fazer com que outros o façam". Delion cita a O. Gélinier quando afirma: "Dirigir é conseguir resultados por meio de outros".

— A administração exige inexoravelmente o trabalho de grupo, em equipe. A decisão é um fenômeno complexo e difícil que ninguém pode tomar sozinho.

— A administração está ligada ao desenvolvimento de unidades específicas, à margem da linha operativa. Seu nascimento e desenvolvimento se expressam nas Task Forces americanas, nas Missões francesas, nos Comitês do mundo anglo-saxônico. Inspira-se no mesmo talento renovador que fizeram criar na Espanha as Secretarias Gerais Técnicas.

4. CONTEÚDO DA ADMINISTRAÇÃO: DELINEAMENTO GERAL

A vista do exposto no item 3, parece evidente que a questão mais difícil no momento presente consiste em delimitar o conteúdo exato da administração moderna. Quais são as disciplinas que no mundo de hoje integram a bagagem ótima do administrador, do gerente? Não é simples, nem basta dar uma única resposta. Expo-

nhamos algumas e façamos uma síntese final.

4.1 — As técnicas quantitativas como instrumento na tomada de decisões práticas

Para a Mesa Redonda de Barcelona, realizada em 1969, o Comité de Práticas Administrativas do Instituto Internacional de Ciências Administrativas (IICA) preparou um documento de trabalho (23) no qual há uma valiosa síntese do que no referido documento se denominam "Técnicas Quantitativas de Análise para Elaboração e Controle das Decisões Políticas". Foram enumeradas 19 técnicas que se poderiam classificar da seguinte maneira :

Técnicas de Programação Orçamentária

- Análise Custo-Benefício.
- Análise Custo-Eficácia.
- Análise Custo-Utilidade.
- Análise de Valores.
- Orçamento Funcional.
- Controle Orçamentário.
- PPBS (Sistema Plano-Orçamento-Programa. Planning-Programming-Budgetin System).

Técnicas de Gestão Quantitativa com Instrumentação

Matemática

- Análise de Sistemas.
- Administração por Objetivos.
- Avaliação de Projetos.
- Métodos de Análise de Redes : PERT (25), CPM (26).

— Pesquisa Operacional : Programação Linear, Teoria das Filas, Teoria das Possibilidades, Métodos de Montecarlo.

Técnicas Contábeis

- Contabilidade de Direção.
- Contabilidade de Custos.
- Contabilidade de Trocas Industriais.
- Contabilidade dos Movimentos de Fundos.
- Contabilidade Nacional.
- Desconto dos Movimentos de Caixa.

Prescindindo destas técnicas do último grupo que são de interesse muito particular, as demais se enquadram perfeitamente no campo da administração. As referências seguintes poderão esclarecer melhor o assunto.

4.2 — A Administração na formação dos funcionários dirigentes

Em outubro de 1968, a Escola Superior de Administração Pública de Caserta, Itália, convocou todos os responsáveis europeus pela tarefa de formação de funcionários — dirigentes de Escolas, serviços ministeriais, centros universitários — para uma reunião no decorrer da qual se propôs o tema do papel dos funcionários superiores da Administração. Subsidiariamente analisaram-se os traços mais característicos dos organismos incumbidos dessa missão ou responsabilidade eminentemente educadora.

Em Caserta deliberou-se igualmente dar continuidade a estas reuniões. Por meio de uma série de gestões encarregou-se à Escola de Alcalá a organização do segundo Congresso, que se desenvolveu na sede dessa instituição espanhola em setembro de 1970. Os temas consistiam no conteúdo e nos métodos de formação. Com relação ao primeiro item fazia-se referência especial "as técnicas e ciências da administração". Os diversos informes ou relatórios nacionais foram elaborados com essa orientação. Concretamente, o espanhol fazia uma enumeração das técnicas que uma adequada formação do funcionário da época que vivemos certamente exige; ou seja, entre outros, são considerados indispensáveis conhecimentos das seguintes matérias:

- Técnicas de análise quantitativa para a tomada de decisões.
- Planificação e Programação.
- Organização e Métodos.
- Pesquisa Operacional e Modelos Matemáticos.
- Psicossociologia.
- Informática.

Durante as reuniões do grupo de trabalho incumbido dos referidos problemas discutiram-se também a teoria dos jogos e a análise de sistemas.

4.3 — Aplicação da moderna gestão na administração pública

Uma valiosíssima contribuição para esclarecimento da problemática da

administração moderna foi representada certamente pelo Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre o emprego das técnicas modernas de gestão na Administração Pública dos países em desenvolvimento. O aludido Seminário realizou-se em Washington, de 26 de outubro a 6 de novembro de 1970. Um de seus objetivos consistia, precisamente, em "estudar as principais categorias de técnicas modernas de gestão, incluindo sua evolução e características (28)". Quais foram as técnicas a que se atribuiu especial relevância?

- Sistemas de elaboração de dados e informações.
- Preparação de orçamentos e planificação.
- Pesquisa Operacional.
- Relações Humanas.

Estes eram os quatro grandes campos das técnicas de administração moderna. Na prática o desenvolvimento das sessões foi permitindo que se prestasse especial atenção aos seguintes setores:

- Organização e gestão.
- Tecnologia de sistemas.
- Ciências do Comportamento.
- Informática.
- Técnicas orçamentárias diversas.
- A administração na Urbanização, na Educação e na Saúde Pública.
- Pesquisa Operacional.

- Cibernética.
- Programação do Trabalho.
- Técnicas de Simulação.
- Técnicas de Jogos.

4.4 — A administração na sociedade industrial e nos começos da pós-industrial

Entre os participantes do Seminário das Nações Unidas destacou-se pela qualidade de suas contribuições o Professor Bertram Gross, Professor Emérito de Assuntos Urbanos do Hunter College da Universidade de New York. O Professor Gross (29) distingue entre as técnicas especializadas "utilizadas durante a primeira metade do século XX" as seguintes:

- engenharia de produção que passou ao mundo da Administração Pública com o nome de O & M;
- gestão financeira;
- administração de pessoal;
- "marketing" (comercialização);
- abastecimento;
- comunicações internas;
- documentação (gestão de arquivos).

E técnicas próprias do início da sociedade pós-industrial, que são as seguintes:

- Informática.
- Teoria dos Sistemas: Engenharia de Sistemas.

— Gestão de sistemas de informação, pesquisa geral de sistemas.

- Custo-eficácia e PPBS.
- Indicadores Sociais.
- Futurologia.

4.5 — As últimas conseqüências do enfoque matemático da questão

O Instituto Americano de Ciências da Administração é uma sociedade internacional que trata de identificar e unificar o conhecimento científico da problemática administrativa, ou de gestão. Publica uma revista "Management Science", que edita duas séries de edições: "Teoria", dedicada a informar acerca dos novos programas metodológicos, sejam analíticos ou filosóficos, e "Aplicação", na qual, com orientação prática, examinam-se questões ou problemas relativos à aplicação dos conhecimentos científicos, centralizando-se a atenção nos problemas que surgem ao empregar, na realidade quotidiana, as técnicas da moderna gestão. O objetivo é o de construir uma ponte entre os "cientistas da administração" dedicados a especulações filosóficas ou analíticas, e os administradores, os "managers", os quais se preocupam com a execução concreta de técnicas, a construção de modelos, o valor dos inquéritos e pesquisas. "Management Science" goza de um prestígio mundial. Em seu Conselho de Direção encontram-se alguns dos cientistas e administradores das entidades mais prestigiosas do mundo — Harvard, IBM, Columbia, Xerox etc. — e o Diretor da Revista é o Professor Martin K. Starr.

Um ligeiro exame das seções permanentes de "Management Science" proporciona a mais atualizada e moderna das interpretações do que já está sendo nos Estados Unidos a gestão das empresas privadas e da administração pública. São estas as seções e, portanto, os temas de predileta atenção, ou preferidos dos administradores americanos:

— Programação matemática, de Conjuntos e de Redes.

— Administração Pública.

— Teoria das filas e processos estocásticos.

— Gestão da produção.

— Teoria da decisão.

— Fluxos de redes.

— Marketing.

— Teoria dos jogos e simulação.

— Logística.

— Sistemas de Informação.

— Programação dinâmica e teoria de inventários.

— Programação matemática e modelos estocásticos e de otimização.

— Gestão financeira.

— Programação linear e não linear.

"Management Science" encontra-se, por conseguinte, na linha de uma abordagem totalmente científica e de base matemática.

4.6 — Síntese final

Quais são os resultados da comparação entre as diferentes concepções ou abordagens? O resumo poderia ser o seguinte:

— O Instituto Internacional de Ciências Administrativas se concentra nas técnicas quantitativas e nos sistemas de contabilidade.

— O Relatório espanhol, como é natural, equaciona o tema a partir da ótica da formação dos funcionários superiores e de suas necessidades básicas na matéria.

— As Nações Unidas estavam condicionadas pela temática do Seminário e não havia lugar para que se examinasse instrumentos de gestão que não se houvessem empregado nos países em desenvolvimento.

— O documento de Gross alude ao passado e ao presente. É, no conjunto, bastante completo e os seus respectivos enfoques são modernos e originais.

— Finalmente, como acentuamos, "Management Science" se apresenta exageradamente sofisticado e as técnicas que apresenta têm mais interesse para os especialistas em matemática. De fato, em face de sua posição de complexidade e superespecialização, não se presta a uma maior utilização.

À vista do exposto, adotadas as necessárias reservas e cautelas, atrever-me-ia a dizer que as linhas da administração moderna passam necessariamente pelas seguintes áreas de estudo e de especialização:

— A **análise de redes**, exemplificada no PERT e no CPM, figura nos cinco documentos contrastados revelando-se um instrumento de primeira ordem no equacionamento racional de problemas complexos de qualquer condição. Na Escola de Alcalá trabalha-se na preparação de um PERT com cerca de 18.000 participantes.

— A **informática** consta expressamente de três documentos e sua ausência do primeiro e do último nada significa porque a Ciência dos computadores é um poderoso instrumento operativo a serviço do aperfeiçoamento das diferentes técnicas da moderna administração. Sua importância aumentou ainda mais depois que os computadores da terceira geração, auto-governados, capazes de realizar com suma perfeição vários trabalhos simultâneos, potencializaram extraordinariamente sua utilização.

— A **Análise de Sistemas** foi incluída em quatro documentos, embora não conste do informe espanhol que, no entanto, cuidou com o merecido relevo do PPBS e da Pesquisa Operacional.

— A **Pesquisa Operacional** figura nos cinco documentos, inclusive no "Management Science" no qual se fazem referências explícitas a algumas de suas subtécnicas: teoria das filas, teoria dos inventários e programação linear.

— A **Organização e Métodos** somente deixou de ser mencionada no informe do IICA, mas está demasiado consagrada pela prática e pela tradição e não poderíamos omiti-la em face de sua inquestionável utilização no mundo da Administração Pública.

— O **PPBS** é uma presença constante de aceitação generalizada, como técnica caracterizada pelo seu alto coeficiente da racionalidade, nos domínios da Administração Pública.

— A presença da **Psicossociologia** explica-se porque a seleção das técnicas até agora indicadas poderia talvez insinuar a inevitabilidade — o que não é o caso — de uma administração supertecnificada e supercientífica, povoada de cérebros eletrônicos e de matemáticos manejando fórmulas misteriosas, num cenário em que quase não houvesse lugar para o homem. Entendemos, ao contrário — e esta é a posição de muitos tratadistas do "management" — que estas disciplinas constituem uma indicação do clima interior e da imagem externa das organizações de nosso tempo.

— Não cabe pretender que os **modelos matemáticos ou econométricos** constituam uma técnica substantiva ou independente, mas as contínuas referências que, com relação a diversas técnicas, se fazem aos modelos e seu espetacular desenvolvimento, no campo da Administração Pública, em virtude de seu emprego no terreno econômico, no social, no demográfico, no educativo etc., parece aconselhar sua inclusão neste repertório ou elenco de problemas básicos, com a ressalva de que seu alto grau de complexidade científica e a necessidade de utilizar uma linguagem matemática bastante elaborada limitam o seu possível emprego a especialistas.

— Em um catálogo de áreas de estudo escrito em 1971 não pode deixar de figurar a **futurologia**. Não é de estranhar que os cientistas e os admi-

nistradores da era dos grandes prodígios se sintam atraídos pelo afã de antecipar e configurar as variáveis, até agora inalcançáveis, das mudanças sociais.

E isto será o final. Com a esperança de haver contribuído com algo capaz de esclarecer os traços diferenciadores desse management que irrompeu violentamente em nossas estruturas administrativas e de que se espera uma melhor administração. Com a certeza de que o ritmo acelerado da sociedade em transformação talvez haja tornado obsoletas estas linhas se algum dia vierem a ser publicadas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) . André G., Delion, "Administration Publique et Management" Boletim del IIAP, n.º 9, enero-marzo, 1969, pp. 55 y ss.
- (2) . Glossary of Management Techniques (HMSO, London, 1967).
- (3) . Planning - Programming - Budgeting and Systems Analysis Glossary (US General Accounting Office, Washington, January, 1968).
- (4) . James Burnham, The Managerial Revolution, John Day, New York, 1941.
- (5) . J.-Jacques Servan-Schreiber, El Desafio Americano. Plaza y Janés, Barcelona, 1968.
- (6) . El Desafio Americano, p. 132.
- (7) . El Desafio Americano, p. 132.
- (8) . Louis Armand y Michel Drancourt, La apuesta europea. Plaza y Janés, Barcelona, 1968.
- (9) . The Civil Service. Vol. I. Report of the Committee 1966-1968. Chairman: Lord Fulton. Her Majesty's Stationery Office, London.
- (10) . Fulton, p. 12.
- (11) . Fulton, párrafo 100, p. 35.
- (12) . Fulton, id. id.
- (13) . Fulton, id. id.
- (14) . Federal Executive Institute. U.S. Civil Service Commission, Charlottesville (Virginia), 1970.
- (15) . Federal Executive..., p. 10.
- (16) . Georges Langrod et alii, Traité de Science Administrative, Mouton et Cie., Paris, 1966.
- (17) . Traité..., p. 535. Em sentido análogo Bertram M. Gross que no Prefácio "Systems Guidance in the 1970's" de sua obra Organizations and their managing (The Free Press, New York, 1968) assinala que os processos diretivos — isto é, os processos próprios do "management" — seriam em qualquer organização: Tomada de decisões — Comunicação — Planificação — Ativação — Avaliação. Pp. XVIII-XIX).

- (18) . *Traité...* pp. 535-536.
- (19) . *Fulton...*, p. 12.
- (20) . Andrés de la Oliva, Informe de la Delegación Española al II Congreso Internacional de Formação de Funcionários de Direção Superior. Alcalá de Henares, septiembre, 1970.
- (21) . *Informe...*, p. 22.
- (22) . Andrés de la Oliva, Informe..., p. 44.
- (23) . *Techniques de l'analyse quantitative pour l'élaboration et le controle des politiques*. Institut International des Sciences Administratives, Mesa Redonda de Barcelona, 1969.
- (24) . PPBS: Planning-Programming-Budgeting System. (Sistema Plano-Orçamento-Programa).
- (25) . PERT: Programme Evaluation Review Technique (Técnica de Avaliação e Revisão de Promas).
- (26) . CPM: Critical Path Method (Método do Caminho Crítico).
- (27) . Aide-Mémoire, Divisão de Administração Pública das Nações Unidas, New York, 1970.
- (28) . *Id.*, p. 2.
- (29) . Bertram Gross, Management Strategy for economic and social development. Nações Unidas (ESA/PA/MMTS/27).
- (30) . *Id.*, p. 41.

MANAGEMENT, n. The act of managing; the manner of treating, directing, carrying on, or using for a purpose; conduct; administration; cautious handling or treatment; the body of directors or managers of any undertaking, concern, or interest collectively.

MANAGER, n. One who manages; one who has the guidance or direction of anything; one who is directly at the head of an undertaking.

MANAGERIAL, a. Of or belonging to a manager.

MANAGERSHIP, n.º The office of a manager. (Cf. The Webster Encyclopedic Dictionary of The English Language And Compendium of Usable Knowledge, Consolidated Book Publishers, Chicago, 1969).

ADMINISTRAÇÃO, s.f. ação de administrar, gestão de negócios públicos ou particulares. || Modo de administrar, governo. A administração do Marquês de Pombal. || A administração, a gestão dos negócios públicos: a ciência da administração. || Corpo de administradores, de empregados que têm a seu cargo alguma parte da administração pública: a administração do bairro central. || A administração, o governo, o ministério, considerado principalmente na sua ação administrativa. || Administração dos sacramentos, ação de conferir os sacramentos. || A administração da justiça, o exercício da justiça legalmente constituída. || F. lat. Administratio.

ADMINISTRADOR, adj., que administra; relativo à administração. || O que administra negócios públicos ou particulares. || (Bras.) Nos tempos coloniais, nome que se dava ao senhor de índios apresados nas entradas e assaltos. || (Port.) **Administrador** de um concelho, delegado do poder executivo com jurisdição em um concelho. (Cf. Caldas Aulete, Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa, em 5 volumes, 1964 — Editora Delta, 2.ª ed. bras.

OBSERVAÇÕES FINAIS

A noção de administração é ambígua: mesmo em inglês, o termo apresenta várias acepções e se emprega de uma maneira muito ampla. É típico do destino de uma palavra que exprime globalmente uma preocupação de racionalização da gestão moderna, mas isso implica um esforço de decisão. Tanto mais quanto a teoria de Burnham e observações mais recentes induzem à ampliação do debate. Por exemplo, alguns consideram que o desenvolvimento é uma questão de capacidade de organização — mais do que a disponibilidade de recursos — e afirmam que a administração é o mais significativo fator em condições de explicar o progresso norte-americano. De resto, nos Estados Unidos, o ensino das ciências e técnicas de administração consta dos programas de todas as principais Universidades e as atividades de estudos e de pesquisas nesse campo são extraordinariamente intensas, tanto no concernente à administração pública, como no que se refere às empresas privadas. A formação dos altos funcioná-

rios federais e seu permanente aperfeiçoamento giram em torno da administração. Este movimento está progressivamente se generalizando para todos os países que progressivamente buscam o respectivo desenvolvimento administrativo; a preocupação no sentido de obter uma melhor gestão e uma organização mais adequada é, na verdade, mundial. Mas, de que se trata, precisamente?

A doutrina nos proporciona diversas indicações. Na França, por exemplo, pode-se deduzir do **Traité de Science Administrative** que fazem parte da gestão, do **management**, a gestão administrativa, os problemas técnicos complexos, a pesquisa aplicada em função dos objetivos da organização, a promoção comercial (marketing) e o estudo dos mercados, a gestão financeira, a administração de pessoal e as técnicas de atuação. De acordo com outras fontes, mais próximas dos Estados Unidos, isto é, das tendências americanas, a administração implica ou compreende a direção, a planificação, a programação, a regulamentação, a gestão das finanças, a gestão do equipamento e do pessoal, o controle dos tempos e do rendimento, a condução de reuniões, as comunicações ascendentes e descendentes, para citar os principais problemas. Na Grã-Bretanha, segundo o Relatório Fulton, "os administradores são responsáveis pela organização, pela direção do pessoal, pela planificação do trabalho, pela determinação dos resultados e dos meios, pela revisão dos procedimentos e quantificação das alternativas". Verifica-se que, ressalvadas certas nuances, todas essas concepções se avizinham, são enfoques

assaz assemelhados. Na Espanha, surgiram, recentemente, duas abordagens sobre o assunto. Uma descreve a atividade da administração, do management, como uma reunião ou agrupamento de funções e de técnicas de gestão, a outra insiste, principalmente, sobre o fato de que a administração é uma encruzilhada, um "carrefour" de conhecimentos heterogêneos, de ciências e de técnicas pragmáticas, a serviço daqueles que devem decidir e resolver os problemas, sendo aleatória qualquer definição mais precisa. Desta doutrina decorrem alguns ensinamentos e conclusões :

— A administração refere-se primordialmente às atividades dos dirigentes e ao exercício de suas responsabilidades.

— Trata-se mais de uma profissão e não de uma disciplina, utilizável em todas as atividades humanas.

— A administração pressupõe uma nova perspectiva da atividade que é julgada exclusivamente em função de seus resultados.

— A administração consiste menos em "fazer", do que em "mandar fazer"; ela exige, portanto, trabalho em equipe.

— A administração se exerce no seio de unidades especializadas, notadamente as administrações dotadas de uma missão específica.

Qual é, por conseguinte, a substância do "management"? Em primeiro lugar, existe um certo número de técnicas de análise quantitativa para a

elaboração e o controle das políticas. De acordo com os recentes trabalhos do Comité das Práticas Administrativas do IICA, há, nesse campo, 19 técnicas distribuídas em três categorias :

a) **As técnicas da programação orçamentária** (análises dos custos orçamentários, análise custo-eficácia, análise custo-utilidade, análise de valores, orçamento funcional, controle orçamentário e PPBS).

b) **As técnicas de gestão quantitativa de base matemática** (análise de sistemas, administração por objetivos, avaliação de projetos, métodos de análises dos resultados PERT e CPM, pesquisa operacional) e

c) **Diversas técnicas contábeis.**

Qual é, em seguida, o papel da administração na formação dos funcionários ?

Em 1968, reunidos na Escola Superior de Administração Pública de Caserta (Itália), os principais responsáveis pela formação administrativa na Europa abordaram a questão que foi retomada no ano seguinte, em Alcalá de Henares (na Espanha). Como resultado, observou-se uma tendência bastante nítida, no sentido de incluir no programa dos ciclos de aperfeiçoamento diversas matérias oriundas da administração — do "management" em seu amplo sentido: as técnicas de análises quantitativas, a planificação e a programação, a O & M (Organização e Métodos), a pesquisa operacional, a informática, e assim por diante.

Quanto ao problema da aplicabilidade dos métodos modernos de gestão nas administrações públicas, está aberta a controvérsia. Os debates apenas começaram.

A julgar pelos resultados do Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre a utilização das técnicas modernas de gestão na administração pública dos países em desenvolvimento (de 26 de outubro a 6 de novembro de 1970, em Washington), parece fora de dúvida que quatro setores re- têm especialmente a atenção :

- os sistemas de processamento de dados e informações;
- a preparação de planos e orçamentos;
- a pesquisa operacional;

— e as relações humanas.

Isto corrobora os trabalhos de outras organizações, sem prejuízo de variações nos pormenores da enumeração das técnicas.

Sem levar, também, em conta, as diferenças ou variações entre as abordagens diversas, é possível desenhar um mapa, ou traçar uma lista de tudo aquilo que o mundo admite como essencial: a análise dos resultados, a análise dos sistemas, a informática, a pesquisa operacional, a O & M, (Organização e Métodos), o PPBS, o emprego de modelos matemáticos ou econométricos.

Este frio mundo da técnica torna absolutamente indispensável, paralelamente, o recurso à psicossociologia e à prospectiva — a emergente futurologia.