

Introdução ao Conceito Americano de Administração Pública ()*

KEITH M. HENDERSON, D. P. A.,

Professor Adjunto de Administração Pública
da Universidade Americana de Beirute

Tradução de FERNANDO GOUVEIA

CERTO candidato ao diploma de técnico de administração pública, jovem e brilhante, conseguiu traduzir a situação de um bom número de estudantes estrangeiros, quando declarou:

“Nada mais entendo do ensino de administração pública. Em meu país era crença geral que tal assunto se confundia com o direito administrativo, mas aqui o direito não é estudado. A faculdade superior onde solicitei admissão, nos Estados Unidos, ensina simultaneamente a administração dos negócios públicos e a de negócios privados; quando aqui chegou o coronel Urwick, informou-nos que o principal aspecto é o da gestão. Muito bem, quando o professor Pollock nos dirigiu a palavra, foi para nos dizer que a Administração Pública faz parte da Ciência Política. O decano Reining informou-nos que dirige uma escola exclusiva de administração pública, enquanto o decano Stone ensina administração pública e administração internacional. Foi com prazer que dediquei minha atenção a essas personalidades, mas cada uma delas possui, pelo que vejo, uma concepção diferente sobre administração pública. De que modo posso eu conciliar tôdas essas idéias?”

E' mais que justificada essa perplexidade. A disciplina de Administração Pública americana, não se constituindo como parte de outra disciplina, ou não chegando a ser exclusivamente uma disciplina, apresenta-se aos olhos de um estudante estrangeiro

(*) *Revue Internationale des Sciences Administratives* — Vol. XXX — 1964 — N° 2.

perspicaz, como um conjunto confuso de pontos-de-vista diferentes. O estudante americano, afeito às controvérsias, entendendo a trama das instituições políticas, sociais e econômicas dos Estados Unidos, consegue facilmente palmilhar a trilha certa; mas o estudante estrangeiro, à procura de uma orientação, fica frequentemente convencido de estar percorrendo um caminho errado na escola superior. Raramente está o estudante estrangeiro a par da documentação americana consagrada à Administração Pública, e, muitas vezes, não consegue se dar conta das maneiras de abordar o assunto. Pode supor estar recebendo uma formação destinada à prática da administração, da mesma maneira, aproximadamente, que o médico e o advogado são preparados para o exercício de suas profissões; mas tais idéias, no que tange ao estudo de Administração Pública, podem apresentar uma contribuição marcante com as que são auferidas por compatriotas seus que estudam em outras escolas. O dilema se enfatiza nos casos em que seus camaradas recebem uma orientação nos moldes franceses ou ingleses. (Três jovens administradores trabalhando ombro a ombro num novo país africano — um, formado no "Institut des Hautes Études d'Outre-mer", o segundo, na "London School of Economics", e o terceiro, na Universidade de Michigan — podem não ter base comum alguma que lhes permita se entenderem no campo da Administração).

O escopo deste trabalho não é resolver o problema das incompatibilidades entre diferentes concepções pedagógicas, porém familiarizar os estudantes com as grandes linhas da evolução da Administração Pública, tal como considerada nos Estados Unidos para fins de estudos sistemáticos. Com êsse intento, examinaremos a literatura consagrada à Administração Pública sob um prisma histórico, levando em conta seu contexto ecológico.

O fato de o estudante compreender que o livro de Herbert Simon, *Administrative Behavior*, (*) cuja primeira edição foi lançada em 1945, tornou-se, dentro de uma ampla medida, um protesto contra a maneira de os autores anteriores abordarem os problemas, partindo de "princípios", e, mais, se o estudante souber que ainda hoje existe uma diferença fundamental entre o especialista em administração em geral, e o especialista em ciência política, — terá êle começado a se dar conta do verdadeiro conteúdo do estudo da Administração Pública.

Muito comumente o estudante — e até o professor, poder-se-ia mesmo dizer — poderá citar ao acaso um livro ou um artigo com um título abrangendo as palavras "administração" ou "admi-

(*) Traduzido e editado pela Fundação Getúlio Vargas, sob o título "Comportamento Administrativo".

nistração pública", sem conhecer a orientação do autor, a contribuição trazida pela obra ou suas relações com outros estudos. Frequentemente temos encontrado obras acadêmicas sobre outros assuntos citando fontes controvertidas a respeito de administração pública, como se representassem uma opinião quase unânime e fazendo corpo de autoridade.

O método consagrado ao histórico de uma seleção de obras é apenas uma das diversas maneiras de se estabelecer correlações entre as publicações dedicadas à "administração pública". Pode-se discutir questões de atualidade; pode-se levar em conta os diferentes campos particulares de aplicação; ou os diversos níveis da administração, como por exemplo, os da União, os dos Estados, e os das administrações locais; pode-se falar de processos genéricos; pode-se analisar o papel da administração pública agindo sobre a sociedade, segundo a concepção de diversos autores; e ainda pode-se abordar o assunto sob o ângulo de outras óticas, ⁽¹⁾ Tal estudo será histórico por dois motivos primordiais:

1. A análise histórica é mais fidedigna sob o ponto-de-vista teórico do que a maioria das outras;

2. Ela pode ser compreendida com mais facilidade pelos estudantes estrangeiros.

Fica bem claro que certos postulados de base devem ser apresentados de acordo com esta modalidade de apresentação histórica. Primeiro, devemos admitir a hipótese de que existe uma literatura consagrada à administração pública, e de que ela se origina em um determinado ponto de partida. ⁽²⁾ Igualmente, devemos supor que tal literatura apresente um caráter de continuidade suficiente, para que dêle resulte um estudo histórico compensador.

Sem dúvida, a nossa perspectiva será modificada com o tempo, e passaremos a reinterpretar a evolução da administração pública (ou da "administração", se nos recusarmos a reconhecer a administração pública como disciplina autônoma) à luz dos diferentes centros de interesse de um momento dado. A recente incorporação de dados provenientes das ciências do comportamento e da matemática, dão testemunho do caráter variável das fronteiras do nosso tema.

Qualquer que seja a medida pela qual qualificaremos e limitaremos um trabalho de tal monta, estaremos condenados a enfrentar uma tarefa delicada.

Uma só e única maneira de se passar em revista as obras sobre administração pública, não existe. Cada qual terá de selecionar aquilo que mais lhe parecer importante: ninguém irá longe se não respeitar a opinião prevalecente entre os eruditos.

Devido às múltiplas modalidades de se abordar a administração pública, e às tendências divergentes, ou até mesmo opostas, quanto à doutrina, torna-se bem embaraçoso chegar-se a uma definição do assunto de nosso estudo. (3) Talvez o problema primacial seja o de se saber se êste tema, se êste "campo", justifica a existência de uma disciplina separada, ou se seria mais oportuno considerá-lo somente sob o conceito formado para "administração", sem que se lhe agregue o qualificativo de "pública". Caso prevalecesse tal ponto-de-vista, êste trabalho não teria razão de ser. Se, pelo contrário, esta disciplina puder se investir de um nome próprio, então será mister inquirir se ela não constitui um subcampo das ciências políticas, ou é uma entidade autónoma.

Considera-se aqui a administração pública como uma disciplina ainda em seus primórdios, porém independente, possuindo ligações com a ciência política e a de administração, mas capaz de delimitar uma matéria de investigação distinta, e permitindo uma pesquisa sistemática de conhecimentos relativos a êsse tema. Sob a nossa abordagem, o estudo da administração pública, considerado como elaboração acadêmica de nível universitário, consiste nos conhecimentos relativos às estruturas reais e particulares das organizações governamentais, bem como ao estudo do funcionamento e do comportamento daqueles que participam de tais organizações. Simultaneamente, êle visa inculcar entre estudantes e praticantes as noções dêsses conhecimentos.

CLASSIFICAÇÃO DA LITERATURA

Êste curto estudo tem pois por objetivo indicar ao estudante estrangeiro, do grau superior, uma grande diversidade de documentos que o consenso relativo a um conveniente ponto de partida para o estudo da administração pública americana, deixa claro estarem distanciados no que diz respeito a um acôrdo. Por esta razão são tais documentos utilizados de maneiras diferentes no ensino dessa matéria. Serão postas em destaque as obras de doutrina representativas que abarcam o conjunto da disciplina, deixando-se em segundo plano aquelas que tratam de questões mais limitadas como sejam, a função pública, o orçamento, a organização e os métodos, a administração local comparativa, (4) etc.

Muito poucos são os livros e artigos citados nos cursos de administração pública que se consagram exclusivamente a êsse campo; é pois necessário recorrer a outras disciplinas. Uma vez que a administração pública corresponde a um estudo "prático", com o correr do tempo ela se socorreu de diversas disciplinas,

notadamente da ciência política, do direito, da administração industrial e comercial, das ciências econômicas, da sociologia, da psicologia social, da antropologia cultural, e da matemática.

Tais disciplinas, ao mesmo tempo que a administração pública propriamente dita, devem ser passadas em revista, devido à contribuição que trazem ao nosso estudo.

Em seu conjunto, essa literatura parece ter evoluído historicamente desde a tese até à antítese, e em seguida para a síntese; tal evolução irá constituir a estrutura deste artigo.

O fio condutor para quem aborda assim o estudo do assunto é uma simples linha traçada no tempo, que se estende de 1887 até o atual período (1963), ao longo da qual se situam diversos trabalhos, de acordo com a data de suas publicações. ⁽⁵⁾ Para satisfazer às necessidades da exposição, foram destacados três períodos, a saber:

1887-1945: o fundamento: o estudo das estruturas;

1945-1958: a antítese: o estudo do comportamento e do meio;

1958- ? : a síntese: o estudo da organização.

O ensaio de WOODROW WILSON, *The Study of Administration*, foi adotado como ponto de partida.

O ano de 1945 foi considerado como um ponto crítico da inflexão, em que foi descartado o estudo das componentes mecânicas das organizações, e consagrado o das componentes do comportamento e do meio ambiente.

Em 1958, a publicação da obra de JAMES MARCH e HERBERT SIMON, *Organizations*, acompanhada que foi de uma torrente de trabalhos com títulos semelhantes, marcou de igual modo o nascimento de uma nova concepção do estudo da administração pública.

O Fundamento: Estudo das Estruturas (1887-1945).

Em 1887, um jovem especialista em ciências políticas, WOODROW WILSON, que um dia tornar-se-ia Presidente dos Estados Unidos, publicou um ensaio intitulado *The Study of Public Administration* no qual enfatizou a necessidade de se estudar separadamente os aspectos administrativos da atividade governamental. É ponto pacífico entre os eruditos de hoje que cabe a Wilson o mérito de ter escrito a primeira publicação sobre o campo atualmente denominado administração pública.

Entre 1887 e os anos de 1930, têm-se distinguido duas tendências entre os trabalhos. Começando por Wilson, um importante grupo de autores, de formação jurídica, interessados pelas

instituições políticas, tratou da administração das instituições governamentais, esforçando-se por destacar recomendações destinadas à sua melhoria. Os teóricos das matérias ditas *Politics* e *Political Science* preocupavam-se em descobrir o melhor meio de organizar as atividades governamentais a fim de assegurar uma administração eficaz, à altura de suas tarefas. Eles escreviam motivados pelas tentativas de reforma e de reorganização, provocadas pela atitude crítica, então prevalecente, em relação ao governo.

A outra tendência era a da *General Administration* que se ocupava da administração no âmbito de todas as espécies de organizações — comerciais, públicas, eclesiásticas, militares, beneficentes, etc. — e que encontrava, em grande parte, sua fonte original de inspirações nos trabalhos de Frederick W. Taylor, engenheiro americano, e nos de Henry Fayol, industrial francês. Os teóricos, influenciados pelos trabalhos de Taylor e Fayol, encaravam, de preferência a administração em geral, pondo-a acima da atividade governamental ou da administração pública. Existem diversos pontos de semelhança entre os trabalhos dos especialistas em administração em geral, e os dedicados à ciência política, porém é de vantagem que se considere separadamente estas duas tendências.

CIÊNCIA POLÍTICA

Em 1887, afirmou Woodrow Wilson que “a ciência administrativa é o mais recente fruto do estudo da ciência política que foi iniciado há uns vinte e dois séculos. Sua emergência data deste século, ou seja, corresponde à nossa própria geração”. Esclarecia Wilson que diante da complexidade crescente das incumbências governamentais, uma ciência da administração deveria tender a “colocar o governo no bom caminho, tornar mais séria a gestão dos negócios, reforçar e purificar a sua organização, realizar seu serviço com mais devotamento”. De acordo com Wilson, a administração pública deveria se isentar de lutas políticas e ter como única preocupação a execução minuciosa dos planos previstos pelas leis. A fim de poder efetuar correta e eficazmente as tarefas impostas à Administração, é necessária aos funcionários uma ampla medida de discernimento, para que eles não fiquem emperrados na execução de seus trabalhos. E Wilson insistia que os funcionários deveriam, ao mesmo tempo, tornar-se responsáveis perante a opinião pública, a qual, dentro dos quadros democráticos, deve se erigir no papel de juiz credenciado. Destarte, temos que a razão de ser do estudo da administração consiste em instruir o público da mesma maneira que o candidato

à função pública. Esta última não deve se transformar numa "casta" administrativa — porém num quadro disciplinado e especializado, em harmonia com a vontade do povo e leal à política elaborada pelos legisladores eleitos decentemente.

Muitos anos após ter Woodrow Wilson escrito seu famoso ensaio, um professor de direito administrativo da Universidade de Columbia, FRANCK J. GOODNOW, publicou um estudo, *Politics and Administration*, cuja finalidade era a de demonstrar a necessidade de se introduzir algumas modificações no sistema formal da gestão dos negócios públicos dos Estados Unidos, para que eles se concilhassem com a prática das idéias políticas, sobre as quais este mesmo sistema se encontrava fundamentado. Goodnow sugeria, de uma maneira assaz semelhante à de Wilson, fôsse a função da política concebida de modo diferente da administração, uma vez que a primeira deriva da vontade do Estado, enquanto que a segunda corresponde à execução de tal vontade.

Goodnow tornou-se o alvo de muitas críticas, nos últimos anos, pelo fato de sustentar a "dicotomia político-administrativa", ou seja a distinção da administração pública da ciência política. Como notou, de maneira incisiva, Martin Landau, muitos desses críticos acham-se mal ajustados. E' importante se compreender Goodnow, porque ele se encontra, em grande parte, na base da maneira pela qual, inicialmente, a disciplina da administração pública considerava o seu estatuto. Segundo Goodnow, as duas funções da gestão dos negócios públicos são, por um lado, a política e, de outro, a administração; uma se ocupa das diretrizes ou expressões da vontade do Estado, a outra, da execução de tais diretrizes. ⁽⁶⁾

Goodnow não faz coincidirem as funções de política e administração com tal ou qual órgão governamental. Segundo ele, "o Legislativo americano exerce muito freqüentemente a função de administração em virtude do poder que tem de promulgar atos especiais. O Executivo americano possui uma importante influência sobre o exercício da função de política, devido ao seu direito de veto". ⁽⁷⁾ Da mesma maneira, "se bem que a diferenciação dessas duas funções na gestão dos negócios públicos seja clara, é impossível atribuir-se tais funções a organismos separados". ⁽⁸⁾

Contudo, Goodnow, — assim como Wilson, antes dêle, e Willoughby, mais tarde, — ficou aterrorizado pela injustificável extensão tomada pela "política" em seu sentido negativo, em detrimento da administração.

A teoria já se encontrava bem firmada no momento em que, mais de um quarto de século depois do livro de Goodnow, Leo-

nard D. White entrou em cena com o primeiro manual consagrado à administração pública. Nêle era sustentado o fato de que a "política" deveria se situar bem separada da administração, a qual, por sua vez, não deveria se preocupar senão da integral e eficaz realização da vontade ou interesse públicos. Os legisladores elaboram as leis, e os administradores as põe em execução.

White se encontrava bem familiarizado com os pensamentos de Wilson e de Goodnow; êle tinha conservado um estreito contato com as numerosas publicações que recomendavam a reforma e a reorganização, e, ao mesmo tempo, com outros estudos jurídicos e descritivos. As notas de rodapé da edição de 1926 de seu manual, constituem um bom catálogo da literatura mais antiga sobre a matéria, abrangendo alguns dos trabalhos empreendidos por estudiosos da administração em geral, tais como Taylor e Fayol.

Se bem que *Introduction to the Study of Public Administration* — tenha sido, em grande parte, fundamentado nas idéias esposadas por Wilson e Goodnow, Leonard D. White dedicou-se a problemas adicionais, tais como o recrutamento, os exames, as classificações de funções, as promoções, a disciplina e as aposentadorias. Nesse manual, que mereceu diversas edições, e cujo emprêgo ainda está em vigor, Leonard D. White definiu a prática da administração pública como "a gestão do pessoal e do material com vistas à realização dos objetivos do Estado". Nessa formulação, êle se preocupava, antes de tudo, da utilização eficaz dos recursos, com vistas à eliminação do desperdício e da ineficiência. Sugeriu êle que a gestão dos negócios públicos se assemelha de muito perto à que caracteriza outras organizações tais como comerciais, filantrópicas, religiosas ou educativas, levando em conta que o contexto da prática da administração nos Estados Unidos é inteiramente diverso daquele que se refere à prática dos negócios privados, devido a fatores tais como a maior responsabilidade da Administração em relação ao público e a "luta titânica contra o domínio dos políticos". White se fazia o eco de uma concepção geral, ao notar que a empresa comercial é forçada a melhorar devido à concorrência e que, devido a essa razão, podia ela servir de modelo útil ao governo. Julgava White que o melhoramento na gestão dos negócios públicos, tendo em mira se aproximar da eficácia relativamente superior da administração privada, poderia ser realizado através de uma reorganização estrutural que prevísse uma relação racional entre os organismos que compõe a administração e um contrôlle superior exercido sobre esta última pelo corpo legislativo, pelo corpo eleitoral e pelos tribunais. A promulgação do Civil Service Act em 1883, cerca de quarenta anos antes da publicação do manual de White, marcou uma

etapa decisiva na reforma e na gestão do funcionalismo e, pôsto que White tenha dedicado muito pouca atenção em seu manual à reforma orçamentária, esta última constituiu igualmente um tema central dos primeiros anos do estudo da administração pública. Uma obra de V. A. CLEVELAND e A. E. BUCK, *The Budget and Responsible Government*, publicada em 1920, enunciou claramente a importância do orçamento considerado como meio de controle, enquanto que o livro de Willoughby (ver mais adiante) consagra uma importante parte às finanças, consideradas como um dos setores mais críticos da função administrativa da gestão dos negócios públicos.

Em sua tendência geral, o segundo manual de administração pública, o de W. F. Willoughby, se desviava apenas ligeiramente do de White. Nesta como em outras obras, Willoughby se preocupava em criar uma ciência de administração fundamentada na separação entre a política e a administração. A analogia com a empresa privada seduzia Willoughby ainda mais do que a White. Em seu manual de 1927, o corpo legislativo é considerado como um conselho de administração, e o chefe do executivo é comparado a um diretor-geral. Para Willoughby, a função administrativa consistiria na aplicação concreta da lei, tal como tenha sido formulada, pelo conselho de administração, ao governo.

Em livros e artigos numerosos publicados durante os primeiros anos do estudo da administração pública, os autores acima citados, e muitos outros, discutiram aquilo que mais tarde foi chamado de dicotomia político-administrativa, e preconizaram uma orientação diretora que apresentava um triplice característico: legal, institucional e histórico. O esforço de grande envergadura, e altamente coroado de sucesso, visando introduzir reformas de estruturas, de processamento e de gestão do pessoal na Administração americana, serviu de tela de fundo a todos êsses autores.

A depressão dos anos 30 abriu um campo enorme de experiências que permitiu a elaboração e a aplicação de idéias relativas à organização e à reorganização governamentais. A enorme extensão das atividades governamentais na esfera econômica foi acompanhada de uma proliferação de novos organismos e de múltiplas reformas estruturais no seio dos organismos existentes. A doutrina dispensou uma atenção considerável às novas estruturas governamentais tais como a *Independent Regulatory Commission* e a *Government Corporation*. Uma estreita ligação se estabeleceu entre o teórico e o prático da administração pública; muitos membros de universidades foram nomeados para comissões consultivas, e até mesmo engajados nos assuntos práticos.

Um bom exemplo do modo de pensar da época nos é fornecido pelos projetos ditos *capture and record* da Comissão de

administração pública do Social Science Research Council. Um importante número de especialistas eminentes em administração pública do período anterior à guerra, participou nos trabalhos dessa Comissão; e as suas preocupações em registrar, para servir aos historiadores do futuro, as decisões e as ações do Executivo, no momento de sua ocorrência, refletem suas preocupações primárias relativas à documentação. ⁽⁹⁾ Um corolário dessa técnica *capture and record* é o programa dito *Case-Reporting* que apareceu igualmente nessa ocasião em que a Comissão de administração pública reorganizada encetou seus trabalhos, em 1935. O "caso" deveria servir de arquivo relativo a uma situação ou a uma decisão típica. ⁽¹⁰⁾

Uma outra descrição importante de uma grande parte das concepções da época, está contida no relatório de 1937 da Comissão presidencial sobre a gestão administrativa, e em seus documentos anexos. As recomendações dessa Comissão suscitaram reações: as trocas de pontos-de-vista que ocorreram, em 1937 e em 1938, entre ela e a Brookings Institution, forneceram, talvez, a primeira oportunidade, no campo da administração pública, para uma discussão de pontos-de-vista opostos, perante um vasto auditório.

Quaisquer que sejam suas divergências, os especialistas em administração pública da tendência *Politics* ou *Political Science* localizaram todos eles os seus trabalhos nos quadros das instituições governamentais americanas, principalmente nas de nível federal. As descrições institucionais eram numerosas, e continham uma enormidade de recomendações com vistas a uma melhoria. Sob a influência dos primeiros manuais, as principais divisões do estudo em categorias foram-se esboçando e, pelo fim da década dos 30, podia-se, com toda segurança, classificar uma grande parte da pesquisa sob as grandes rubricas de O e M, de gestão do funcionalismo e de finanças (ou elaboração do orçamento). Criaram-se cursos que versavam sobre tais títulos, bem como denominações mais amplas, como por exemplo, "Princípios de Administração Pública", e os estudantes podiam supor estarem estudando o campo administrativo da ciência política, consistindo em uma dose maciça de estrutura, de passado histórico, de controle jurídico, de recomendações com vistas a uma mudança, e objetivando a realização de uma gestão científica, expedita e econômica dos negócios públicos. ⁽¹¹⁾

A ADMINISTRAÇÃO EM GERAL

Uma outra maneira de se encarar a administração pública como disciplina, consiste em considerá-la como parte da adminis-

tração geral, à qual também se filia a administração privada. Os práticos, os conselheiros, os especialistas de administração de indústria, os sociólogos e outros especialistas e funcionários têm escrito em termos gerais sobre as "organizações", ou "gestões", ou "administrações", ou sobre aspectos do mesmo gênero, em vez de se referirem a organizações públicas, a gestões públicas, ou à administração pública. Em outras palavras, êsses autores se preocuparam com as organizações de toda espécie (e não somente dos organismos governamentais), e da gestão e da administração (êsses termos não são empregados de uma maneira uniforme) consideradas como processos gerais e universais, quer se trate do exército, do governo, da Igreja, das organizações beneficentes, da empresa comercial ou industrial, ou de outras denominações; enfim, de tudo considerado globalmente. Considerando-se que muitos desses autores eram práticos que se baseavam em experiências pessoais, e que boa parte de seus trabalhos só existiam em francês e alemão, não houve nos primeiros anos documentação comum onde se auferisse conhecimentos, e por isso as idéias foram pouco confrontadas. De fato, verificou-se que muitos autores chegaram, independentemente, a conclusões coincidentes.

Examinemos as orientações e as contribuições de três célebres precursores da ciência da administração — os quais escreveram na mesma época, aproximadamente — Max Weber, Frederick W. Taylor e Henri Fayol.

Se bem que Max Weber, sociólogo alemão, tenha escrito em torno de 1900, a sua obra não se tornou familiar aos americanos senão após muitos anos, a tradução de GERTN e MILLS, *From Max Weber: Essays in Sociology* (Oxford, 1946), e a de HENDERSON e PARSON *The Theory of Social and Economic Organization* (Oxford, 1947), são as duas traduções, sob a forma de livro, melhor conhecidas em língua inglesa.

Para os estudiosos de administração pública, a contribuição de Weber constitui o arquétipo de uma forma de organização que ele denomina de burocracia. A burocracia apresenta determinadas características como sejam: a fidelidade às regras, hierarquia, a distinção entre o posto e seu titular, a seleção quanto ao mérito. Os trabalhos de Weber forneceram uma base teórica para uma parte importante das idéias emitidas sobre o tema da administração do funcionalismo público, ⁽¹²⁾ e suas considerações a respeito da influência da organização burocrática sobre a realização dos objetivos consignados, constituem a pedra angular de um segmento importante da doutrina da administração que se relaciona com o comportamento burocrático. Esta breve menção não chega a conferir a devida justiça a um sábio que engen-

drou as teses originais do estudo da burocracia e cuja influência permanece dominante entre os partidários da escola estrutural e funcional da sociologia.

FREDERICK W. TAYLOR, freqüentemente chamado o pai da organização científica, é assaz conhecido entre os especialistas graças às suas obras, *The Principles of Scientific Management* (New York, 1911) e *Shop Management* (New York, 1911). Além disso, ele tornou-se conhecido por trabalhos mais específicos sobre a arte de retalhar metais, e por um seu depoimento perante o Congresso dos Estados Unidos, rebatendo uma vasta agitação dirigida contra seus estudos que abordavam a racionalização do tempo e dos movimentos empregados no trabalho.

A principal preocupação de Taylor era o rendimento, e ele pesquisou sobre os melhores meios, e os mais econômicos, de se realizar os trabalhos de rotina.

Como mais adiante veremos, ele foi acusado de desprezar o elemento humano, tratando os homens como auxiliares das máquinas. Contudo, no curso desses últimos anos, a importância crescente assumida pela pesquisa operacional, a sistematização dos métodos, e as formas mais refinadas do O e M, vieram enfatizar problemas do mesmo gênero dos que foram estudados por Taylor.

HENRY FAYOL era um industrial francês que por longos anos dirigiu um dos grupos mais importantes de carvão e aço em seu país. Sua doutrina, lastreada em uma experiência pessoal, ao invés de derivar da pesquisa acadêmica, se apresenta como o denominador comum das ciências da administração privada e da administração pública, não somente americanas, como também européias. Apenas uma só de suas obras é lida universalmente, *Administration industrielle et générale* (1916) — além da conferência proferida em Bruxelas em 1923, no II Congresso Internacional das Ciências Administrativas, sob o título *La doctrine administrative dans l'Etat*. ⁽¹³⁾

Henri Fayol destacou quatorze princípios ⁽¹⁴⁾ para uma administração eficaz, os quais interessam sobretudo ao dirigente. A função administrativa, uma das seis funções que afetam a empresa — as outras são as funções técnicas, comercial, financeira, de segurança e de contabilidade — foi descrita como apresentando cinco aspectos principais: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar.

Em defesa de seu princípio de unidade de comando (um empregado não deveria receber ordens a não ser de um único superior), Fayol ia de encontro às idéias de Taylor que recomendava a organização do tipo funcional em substituição da outra

do tipo militar (as ordens sendo transmitidas aos subordinados obedecendo a coluna hierárquica). Taylor preconizava subordinar os contramestres a especialistas incumbidos de os libertar de diversas responsabilidades, tais como a planificação do trabalho e a formação dos quadros, mas Fayol estimava ser este sistema menos importante do que a unidade de comando, e sugeria deixar este trabalho funcional a cargo dos elementos do estado-maior, para que este prestasse colaboração aos fiscais e contramestres, sem contudo participar de seus poderes hierárquicos.

Hoje em dia os três precursores acima mencionados podem, conjuntamente, tornarem-se o objeto de uma apreciação que realce as suas diversas óticas de abordagem da administração pública.

Enquanto Max Weber se preocupava com as características, com o crescimento e com as conseqüências da burocracia, Taylor procurava meios científicos para realizar o trabalho rotineiro das organizações, e Fayol estudava as funções de direção. E' bem certo que o enunciado acima corresponde a uma simplificação exagerada da obra dessas eminentes personalidades, mas para satisfazer ao estudioso contemporâneo da administração pública, ele indica as contribuições respectivas: Weber, para a organização, considerada em conjunto; Taylor, para o manejo; Fayol para a direção. Todos se ocuparam daquilo que poderíamos denominar componentes estruturais.

Em 1930, apareceu, sob o título *Onward Industry*, um outro clássico da corrente da administração geral. Esta obra foi re-editada em 1939 sob um novo título, *The Principles of Organization*, que traduzia melhor o tema abordado, e que refletia o mesmo interesse pelos princípios universais esposados por Taylor e Fayol. JAMES D. MOONEY e ALAN C. REILLY, os autores da obra, eram diretores da General Motors. A experiência pessoal e o estudo histórico por eles realizado, convenceram-nos que a coordenação é o princípio mais importante da organização. "Inicialmente, a coordenação é a ordenação dos esforços de um grupo com vistas a atingir a unidade de ação na demanda de um objetivo comum... do mesmo modo que a coordenação contém todos os princípios da organização, ela reflete todos os fins da organização, na medida em que estes se correlacionam com sua estrutura interna". (15)

Mooney e Reilly discutiram outros princípios: a forma hierárquica dentro da organização, o aspecto funcional (diferentes espécies de tarefas) e o estado-maior (opinião ou conselho, em oposição a comando ou imposição de autoridade. Este último sendo considerado como uma fase do aspecto funcional.

Após a exposição dos princípios dentro de um "quadro lógico", abrangendo prolegômenos, execução e conseqüências, os

autores ofereceram uma "prova histórica" de sua validade. No decurso da história, as instituições do Estado, da Igreja, do exército e da indústria, têm corroborado os princípios de Móoney e Reilly. É crença generalizada que a Igreja e o exército são sem dúvida alguma as instituições melhor organizadas, e a máquina governamental quase sempre se coloca em quarto lugar. A se crer nesses autores, a unidade de objetivos, facilmente vislumbrável nas instituições militares e eclesiásticas, fica totalmente ofuscada nas instituições governamentais.

Merece ainda ser citada uma outra manifestação da tendência da administração em geral, prevalecente antes da segunda guerra. Trata-se, como muitos leitores já terão adivinhado, dos *Papers on the Science of Administration* publicados em 1937, sob a direção de Luther Gulick e L. Urwick. Tal título indica a inclinação dos autores para uma ciência da administração. A seleção dos artigos incluídos é ampla e abrange a tendência de "organização científica" (Dennison) e a tendência de "relações humanas" (Mayo, Follett). O artigo de GULICK, *Notes on the Theory of Organization*, que abre a série, postula que as funções dos altos funcionários sejam refletidas pela sigla POSDCORB, que enfeixa as atividades principais das funções: planificação (*planning*), organização (*organizing*), administração de pessoal (*staffing*), direção (*directing*), coordenação (*coordinating*), informação (*reporting*) e finanças (*budgeting*).

Esta compilação também encerra as bases para a organização, igualmente bem conhecidas: objetivo, método, clientela e local. As instituições administrativas estão organizadas essencialmente de acordo com uma destas quatro modalidades, cada uma oferecendo vantagens e inconvenientes.

O livro de Gulick e Urwick é hoje considerado como a obra mais representativa da abordagem "clássica", "tradicional", ou "ortodoxa" da administração. Ele concretiza a pesquisa sobre uma disciplina cientificamente elaborada e enuncia preceitos que se aplicam com segurança a todas as modalidades de organização.

Destaca-se de tudo o que precede, que a defasagem entre a ótica da ciência política e a da administração em geral, não é tão grande. Se bem que os autores da tendência ligada à ciência política se tenham limitado às operações governamentais e se fixado nas instituições americanas, — suas pesquisas sobre uma administração desembaraçada de política, com meios de controle apropriados, e eficaz, os tornaram bastante aparentados com a tendência administrativa em geral de buscar idéias sobre organização e gestão que sejam universalmente aplicáveis. Ambas as tendências enfatizaram o aspecto estrutural —

em oposição ao aspecto comportamental — colocando-o em nível formal e técnico, e tentaram estabelecer uma ciência de princípios. Ambas emitiram recomendações sem contudo exprimir suficientemente dúvidas ou modéstia quanto à oportunidade e à importância dessas recomendações, e as vozes que se pronunciavam por uma pesquisa empírica eram tão fracas que mal eram ouvidas. As lições da experiência prática e da história eram consideradas como guias suficientes, e o apêlo fundamental das teorias se dirigia ao bom senso e aos valores de base, tais como a harmonia, a ordem e a economia.

A antítese: Estudo do comportamento e do meio (1945-1958)

OS PRECURSORES DO ESTUDO

No momento em que a atenção se encontrava dirigida sobretudo para os problemas de estrutura, uma tendência contrária achava-se em vias de desenvolvimento quanto ao estudo da administração em geral, fundamentada nos impulsos imprimidos por experiências realizadas nos fins da década dos 20 e no início dos 30, nas oficinas Hawthorne da Western Electric Company. Tais estudos tiveram por objetivo inicial determinar a influência, exercida sobre a produtividade dos operários, das modificações introduzidas na iluminação e em outras condições físicas que afetavam o trabalho. Contudo, o resultado da pesquisa foi interpretado como prova de fatos inteiramente diversos, a saber, que os empregados reagiam muito mais a variações não físicas (organização social, tomada de consciência quanto às intenções da diretoria), do que às físicas. Em certo grupo, as alterações de produção não foram afetadas em nada pelas modificações introduzidas, enquanto que em outro, verificou-se uma oposição muito forte a qualquer modificação tecnológica. Isto foi interpretado como uma prova de que os trabalhadores foram influenciados por atitudes e sentimentos da direção, e achou-se que esta deveria se preocupar com as motivações dos empregados, bem como com o seu moral. Mayo, Roethlisberger, Dickson e outros examinaram minuciosamente as experiências de Hawthorne ⁽¹⁾ e estabeleceram as bases da predominância dos estudos do comportamento sobre os da estrutura das organizações (1945-1958).

Roethlisberger e Dickson mencionaram a *organização informal* que se encontra em tôdas as instituições ao lado da *organização formal* (ou oficial). Ao passo que a organização formal se compõe de regulamentos, diretrizes, compromissos estabelecidos por lei ou outras autoridades, a organização *informal* é o

conjunto de práticas e compromissos "reais" que não figuram em organogramas ou regulamentos oficiais da organização. Alguns empregados se prendem por sentimento de amizade, criam-se tradições dentro da organização, muitas decisões caminham por atalhos. Passam-se tantas coisas dentro de uma organização, que num relato escrito não poderiam ser expostas.

Em 1938, CHESTER BARNARD, então presidente da New Jersey Bell Telephone Company, publicou o livro *The Functions of the Executive* em que a administração foi definida como uma ação social de cooperação. As "funções" novamente ventiladas por Barnard apresentam-se bem diferentes daquelas que correspondem à sigla POSDCORB de Gulick. A diferença essencial consiste na ênfase emprestada por Barnard aos problemas do comportamento, enquanto Gulick realça os aspectos técnicos.

Da mesma maneira que os pesquisadores de Hawthorne, Barnard distinguia algo além da estrutura formal. Além disso, dava-se conta de que a autoridade repousa sobre a aceitação e o consentimento dos indivíduos a quem se transmite as ordens.

Uma pioneira do estudo do comportamento, de importância comparável à de Barnard, foi MARY PARKER FOLLETT cujas reflexões estão consignadas em *Dynamic Administration*, série de escritos reunidos e publicados por Metcalf e Urwick. ⁽²⁾ Ainda hoje Follett é lembrada pelas suas idéias concernentes à gestão democrática, à cooperação voluntária, e à "lei da conjuntura".

O ESTUDO DO COMPORTAMENTO

O ponto culminante de pesquisas anteriores, notadamente as de Chester Barnard, na esfera do comportamento dos chefes e dos empregados, foi a obra erudita de HERBERT SIMON, *Administrative Behavior*, um dos livros mais citados da disciplina da administração pública.

Simon iniciou um novo debate ao reprová-lo severamente os tradicionalistas pelo fato de enunciarem princípios de administração antes mesmo que se tenha estabelecido um vocabulário de base. Ele tratou os "princípios" de ditados, de sentenças, e assinalou que como os ditados, eles eram enunciados dois a dois, antecedente e conseqüente. Como, pois, poderiam os "princípios" nos ajudar a determinar a ação administrativa adequada, quando dois deles podem fornecer argumentos contraditórios com vistas à ação?

Por exemplo:

Princípio do *span of control* (alcance do controle):

A eficiência administrativa é aumentada quando se limita o quadro a um pequeno número de subordinados dependendo diretamente de um mesmo administrador.

Princípio da limitação do número de escalões dentro da hierarquia:

A eficiência administrativa é aumentada quando se limita a um número mínimo os escalões através dos quais deve tramitar um caso antes que se torne objeto de uma medida.

É claro que os dois princípios acima enunciados são contraditórios, visto que o primeiro exige uma pirâmide hierárquica de base estreita e o segundo uma pirâmide de base larga. Considerando um igual número de funcionários, ter-se-ia no primeiro caso de um *span of control* restrito, muitos níveis dentro da hierarquia, enquanto que em função do segundo princípio, ter-se-ia mais gente em cada nível, portanto, um maior *span of control*. ⁽³⁾

Simon não estava só ao criticar o fato de se emprestar grande importância aos princípios quando se trata de administração. Por exemplo, muitos anos antes, em 1936, GAUS, WHITE e DIMOCK haviam declarado em seu livro *Frontiers of Public Administration* que não se devia confiar demais nos princípios. Mas as críticas de Simon tinham um alcance bem mais profundo do que as de seus predecessores. A sua objeção não visava somente aos "ditados", mas também à importância emprestada, erradamente, segundo ele, à estrutura formal da *autoridade* e à repartição das *funções*. Afirmava ele que as elaborações de decisões deviam ser estudadas, porque a decisão intervém antes da ação.

Além da grande importância por ele imputada à elaboração de decisões, em oposição à aproximação insuficiente baseada em princípios adotados pelos tradicionalistas, Simon recomendava um estudo empírico da administração em substituição às conjecturas abstratas. Explica Simon que não é possível ter-se em administração princípios válidos e saber como aplicá-los, senão após a realização de pesquisas, após ter sido estabelecido um vocabulário de base aceito por todos, após terem sido analisadas as elaborações de decisões, da mesma maneira que a sua execução, e após terem sido explorados os limites das restrições impostas pelas capacidades, hábitos, valores e conhecimentos.

O nome de Simon a todo momento vem à baila no estudo da administração pública, primeiro na qualidade de crítico dos

tradicionalistas, propondo a elaboração de decisões como o principal objeto do estudo, a seguir, como o autor de um manual que atrai a atenção dos especialistas em administração pública sobre os resultados da pesquisa exercida sobre pequenos grupos e sobre as organizações informais, e posteriormente, como pioneiro da teoria moderna da organização, que fornece modelos de gestão, de elaboração matemática e complexa.

O ESTUDO DA AMBIÊNCIA

As críticas de Simon visando aos autores clássicos da administração em geral não constituíam senão a metade de uma dupla ofensiva contra a doutrina de antes da guerra. Era, ela a "dicotomia político-administrativa" que muitos especialistas em ciências políticas julgavam falha.

A extraordinária expansão da atividade governamental durante a crise econômica dos anos 30 e na 2ª guerra mundial suscitaram muitas indagações quanto ao exato alcance da atividade governamental e quanto aos limites que se deveriam impor à competência dos poderes legislativo, executivo e judiciário, bem como ao público.

Após o início da década dos 30, os funcionários federais obtiveram um aumento notável de importância junto ao poder legislativo, e se estabeleceu uma tendência bem nítida com vistas à realização de objetivos sociais e econômicos. Alguns autores, tais como HAYEK em *Road to Serfdom*, julgavam má esta evolução histórica, outros a consideravam boa, enquanto a maioria, possivelmente, não via alternativa alguma possível.

A atenção transportada para o meio no qual se desenrola a administração pública, e despertada pelo papel político do alto funcionário, não constituía, verdadeiramente, uma novidade. E. Pendleton Herring e outros, já discutiam sobre isso nos anos 30, mas não foi senão após a segunda guerra mundial que os especialistas ultrapassaram os limites das estruturas administrativas, para examinar o quadro cultural e político que com elas interferiam.

O primeiro manual original publicado após a guerra ⁽⁴⁾ reunia quatorze especialistas em ciências políticas que adquiriram uma experiência prática na administração e se achavam influenciados todos por conceitos semelhantes. A maneira pela qual divergiam dos trabalhos de antes da guerra encontrava-se claramente enunciada no prefácio: "o principal objetivo desta obra é o de proporcionar ao leitor uma compreensão mais profunda do processo administrativo, tomado como um aspecto essencial da civilização contemporânea. Trata-se assim, dentro de um certo sentido, de

escopo mais político do que técnico". Assim, medidas técnica-mente adequadas, uma atuação econômica, e independência em face dos políticos, não deveriam ser consideradas como fatos que permitissem circunscrever a discussão. A orientação prevalecente após a guerra, baseada na agitação de idéias que datavam dos últimos anos dos 30, consistia na procura de "uma administração democrática", de "interêsse público" e duma "liderança executiva responsável e estimulante". A atenção acha-se dirigida, sobretudo, para os aspectos externos da administração.

DWIGHT WALDO, em sua obra *The Administration State* (New-York, 1948), demonstrou que o movimento de antes da guerra com vistas ao estudo da administração pública achava-se ligado a uma determinada cultura e era relacionado com fenômenos econômicos, sociais, governamentais e ideológicos excepcionais. A maneira minuciosa com que êle trata do conjunto dos trabalhos anteriores sobre ciência política, classificando-os dentro da filosofia política (por exemplo: "The Good Life", "The Criteria of Action", "Who should Rule?") se nos apresenta hoje como a melhor análise erudita do pensamento americano da primeira metade do século sobre a administração governamental.

A maioria dos autores se esforçou, entre o fim da 2ª guerra mundial e o início da década dos 50, em corrigir as supostas falhas dos trabalhos anteriores, inclusive as próprias obras de alguns deles. John M. Gaus, em 1947, explicou a "ecologia" da administração pública que estabelecia relações entre o govêrno e um meio composto de pessoas, de local, de tecnologia material e social, de desejos e idéias, de catástrofes e de individualidades. ⁽⁵⁾ Desta forma, uma evolução do meio natural, por exemplo, a erosão do terreno, acarreta uma diminuição da arrecadação fiscal, a construção de novos tipos de aviões exige o contrôlê governamental, catástrofes causadas pela natureza provocam uma intervenção de urgência do govêrno.

Em dois livros bem conhecidos, ⁽⁶⁾ Paul H. Applezy, decano da Maxwell Graduate School em Syracuse, nos apresentou aquilo que, em retrospectiva, nos parece ser a apologia de uma vasta administração governamental politicamente engajada. *Big Democracy*, como sugere sua dedicatória a "John Citizen and Bill Bureaucrat", tem a envergadura de um manual sobre as instituições americanas, destinado ao ensino secundário. *Policy and Administration* constituiu uma investida mais direta contra a dicotomia político-administrativa que considerava a administração como o "oitavo processo político". "Durante cêrca de meio século, na medida em que a ciência política evoluía como disciplina autônoma, uma grande parte dos trabalhos a ela relativos tendia a aceitar como real, em seus traços essenciais, uma separação dos podêres que

excluía a administração de tôdas — ou pelo menos das mais importantes — funções de elaboração política". (7) Na discussão do papel da administração na elaboração de políticas, Appleby forneceu, de forma rudimentar, aos especialistas estudiosos da *public policy*, as bases para as suas pesquisas sôbre a interpenetração das diretrizes e de sua execução administrativa.

As controvérsias do após guerra não se limitaram a um debate com os autores do período anterior à guerra. Processou-se um importante intercâmbio, relativo em grande parte a questões de "fenômenos" e de "valôres", entre os especialistas do estudo do comportamento e os do estudo do meio. Herbert Simon tornou-se o objeto de muitas críticas.

COMPORTAMENTO E MEIO

Não é fácil estabelecer-se uma correlação entre um grande número de publicações cujo ponto comum de concordância era sobretudo a expressão de descontentamento dirigida contra os especialistas de antes da guerra. Como nos será dado apreciar, esta dificuldade tornou-se mais complexa devido a um conjunto de trabalhos distintos, talvez da mesma importância, saídos no mesmo período, e imbuídos de sociologia. Até então, haviam-se delineado duas tendências para a evolução da administração pública, considerada como disciplina; a saber, a administração em geral e a ciência política. Se bem que diversos especialistas em ciência política tenham trazido uma contribuição direta aos detentores da administração em geral, e certos autores que não receberam nenhuma formação especial em ciência política tenham tratado de problemas de governo, as duas tendências são suficientemente distintas para que sua análise separada até o fim da década dos 40 seja válida. (8) Após a segunda guerra mundial, a consolidação resultante de escritos anteriores serviu de nôvo ponto de partida para a análise do comportamento dos membros de uma organização, por um lado, e por outro, para a análise da ambientação cultural e política da administração pública.

No final dessa análise, no estágio a que se atingiu, é melhor afastar esta dupla ótica e encarar a administração pública como uma disciplina unificada. Ficando bem entendido que nós assim o fazemos sômente para facilitar a exposição e não porque essas duas tendências tenham de repente se fundido, poderemos penetrar no exame de uma terceira tendência principal que se afasta das opiniões clássicas de antes da guerra, e que vem a ser a dos estudos sociológicos da burocracia. Dentro de um certo sentido, elas se situam mais ou menos entre as idéias de Herbert Simon em 1945, e o pensamento prevalecente da época orientado para

a influência do "meio". O interesse manifestado pelos sociólogos em relação à burocracia, resultante das pesquisas de Max Weber, pertence ao domínio da administração em geral, desde que não fique limitado ao estudo das burocracias políticas. Contudo, como no caso da *Tennessee Valley Authority and the Grass Roots* de SELZNICK (Berkeley, 1945), tal interesse é muitas vezes concentrado sobre as relações entre as organizações políticas e o meio ambiente. Selznick demonstrou que a Tennessee Valley Authority se viu envolvida com as práticas políticas como consequência das obrigações contraidas em relação a grupos de interesses organizados. Os trabalhos de Selznick revelam a trama de uma sociologia estudiosa das estruturas funcionais, voltada para a análise do comportamento da organização manifestada através de reações provocadas pelas próprias necessidades. Uma das "necessidades" importantes a esse respeito, é a segurança do organismo face às forças sociais que o envolvem. Do mesmo modo com que o indivíduo se protege por mecanismos de auto-defesa, assim as organizações reagem graças a mecanismos tais como a ideologia e a cooptação. ⁽⁹⁾ Por conseguinte, pode-se conceber a organização como uma estrutura social que se adapta ao meio.

Abordando a burocracia de maneira algo diferente, Reinhard Bendix procurou desenvolver uma teoria dentro do quadro de uma filosofia da história que destaca as diferenças entre as diversas ambiências culturais. ⁽¹⁰⁾

Robert K. Merton, em um artigo muitas vezes citado, saído em 1940, ⁽¹¹⁾ se preocupava com os efeitos negativos que poderiam advir quando da atuação da estrutura burocrática sobre o comportamento dos membros da organização, em decorrência do exercício de suas funções. Sob a pressão de um organismo que o quer metódico, o funcionário aplica rigidamente as rotinas prescritas, e os fins colimados são perdidos de vista devido a sua completa submissão aos regulamentos.

ALVIN GOULDNER igualmente tratou das manifestações — dentro do quadro de uma sociologia estrutural e funcional — das consequências da aplicação de regras burocráticas sobre o equilíbrio da organização. Seu pensamento acha-se bem resumido em *Patterns of Industrial Bureaucracy*, estudo de uma caieira. ⁽¹²⁾

Se bem que a sua obra tenha sido a de um antropólogo, mais do que de um sociólogo, Alexander Leighton produziu um convincente estudo de casos (estabelecimentos de famílias japonesas provenientes da costa ocidental dos Estados Unidos), ilustrando erros administrativos derivados do fato de se ter mais preocupado com a aplicação dos regulamentos, chegando-se ao

ponto de se negligenciar as exigências humanas da situação. ⁽¹³⁾ O estudo de Leighton é um dos melhores exemplos da contribuição da antropologia cultural ao estudo da administração.

Admite-se, generalizadamente, sem se discutir muito, que os sociólogos, antropólogos, psicólogos e outros especialistas das ciências do comportamento, tenham contribuído de maneira concreta para o desenvolvimento da disciplina denominada *Public Administration* nos Estados Unidos. Mas a questão, colocada num nível mais elevado, é de se saber se eles verdadeiramente trouxeram uma contribuição a uma disciplina, ou se seus trabalhos se integravam dentro da mesma, numa época em que ela não tinha ainda denominação. A resposta a esta pergunta depende da maneira pela qual se concebe a situação dessa disciplina nos fins dos anos 40.

E' interessante de se notar que, enquanto muitas noções resultantes de pesquisas empíricas sobre o comportamento foram adotadas no decorrer do tempo, seu contexto estrutural e funcional permaneceu intacto e independente da *Public Administration*, tal como era ela ensinada na maioria das faculdades.

Os autores do primeiro e único manual sintético ⁽¹⁴⁾ consagrado à administração pública sob a ótica do comportamento, estavam conscientes dos três principais setores de interesse no estudo da administração pública, em 1950: 1) uma preocupação neo-ortodoxa pela organização governamental tal como foi manifestada nos primeiros relatórios da comissão Hoover; 2) o aspecto humano; 3) a correlação entre a administração e a política. Apesar de terem tratado dos três aspectos, eles se incluíram com particular interesse pelo segundo. Um conjunto de documentos remontando até às experiências de Hawthorne e abrangendo o trabalho sobre a dinâmica de grupos, de Kurt Lewing e associados, foi utilizado nesse volume para iluminar o comportamento do indivíduo e do grupo dentro das instituições.

Se a atuação da pesquisa sobre o comportamento, em relação às ciências administrativas, encontrava-se pouco definida nos anos 40, já na década dos 50 tornou-se claro ter-se realizado uma assimilação. Sob a influência do impulso imprimido por Simon, — se bem que às vezes mal interpretado — numerosos professores de administração pública passaram a preconizar uma aproximação ao estudo da administração à luz das relações humanas. Alguns autores, entre os quais destaca-se John Pfiffner, ⁽¹⁵⁾ trouxeram a debate conclusões de pesquisas sugerindo que os dirigentes deveriam examinar tôdas as modalidades pelas quais empregados de firmas e o funcionalismo exprimiam seus interesses, utilizando para isso os recursos da consulta, dos estudos de casos, ou outros meios. Tendo sido constatado que os traba-

lhos ortodoxos negligenciaram ou relegaram para um segundo plano as necessidades humanas, os especialistas em relações humanas reagiram, destacando um grande número de valores idéias compatíveis com a democracia, e chegaram ao extremo de apoiar suas declarações por um impressionante conjunto de estudos empíricos demonstrativos da eficácia de uma gestão que acena com a compreensão antes de exercer a autoridade. A ênfase incidiu sobre a *leadership*, relegando a *autoridade*. A liderança deveria se fundamentar em uma autêntica preocupação das necessidades dos indivíduos. *Supervision of Personel* revela a extensão do campo das pesquisas nas ciências do comportamento (psicologia, psicologia social, antropologia e sociologia) que serviram de fonte para os especialistas em administração pública, sendo de se notar que a maioria das pesquisas eram feitas, entretanto, no meio industrial. A bibliografia publicada em 1949 por De Grazia ⁽¹⁶⁾ evidencia o interesse para com as relações humanas, mesmo antes deste período.

Enquanto muitos dos manuais publicados entre 1950 e 1960 se voltavam para os aspectos do comportamento, outros continuavam a se interessar sobretudo pelos aspectos estruturais e ambientais. Um dos trabalhos mais divulgados, *Public Administration* de PFIFFNER e PRESTHUS, ⁽¹⁷⁾ reconhecia que "as pesquisas mais sugestivas são talvez aquelas consagradas ao comportamento administrativo e à organização informal. Esta obra é caracterizada por um entrelaçamento salutar de diversas disciplinas e apela por uma mais ampla compreensão do comportamento do grupo, da liderança e da elaboração de decisões". ⁽¹⁸⁾ Um outro importante manual, *Public Administration*, de DIMOCK e DIMOCK, igualmente examinava os aspectos do comportamento em administração pública e reproduzia estudos de casos destinados a fornecer aos estudiosos um panorama de situações administrativas "em carne e osso". A tendência que se manifestou em se descartar de manuais e coletâneas de tendência clássica, como os de Nigro, Charlesworth, Waldo, Millet, White e Marx, ⁽¹⁹⁾ cuja tônica não fôsem questões de comportamento e estudos de casos, enveredou também pelo campo de "administração e política" que desbravava o caminho para uma definição do papel político do funcionário, prolongado bem adiante de uma simples elaboração de diretrizes. Dentro de um certo sentido, estas três preocupações — ciência do comportamento, estudos de casos, e política realista — foram basicamente, as mais marcantes contribuições do período compreendido entre 1950 e 1958.

E' a Harold Stein que se deve realmente a introdução — ou a reintrodução — dos estudos de casos no campo de nosso interesse. Sua obra, *Public Administration and Policy Develop-*

ment, *A Case Book*, New York, 1952, foi por muitos considerada a contribuição mais importante do pós-guerra (no prefácio da quarta edição de sua própria obra, Leonard White cita o livro de Stein, juntamente com o lançamento da *Public Administration Revue* como os dois acontecimentos que mais merecem a particular atenção de todo estudioso da administração pública).

Durante o período em que dirigiu o Programa de Casos Inter-Universitário, Harold Stein compilou vinte e seis casos destinados a serem utilizados como material de ensino. Em uma minuciosa introdução, Stein, não somente expôs o método dos casos, como igualmente forjou uma interpretação da administração pública como sendo um conjunto de normas e diretrizes, sendo que as primeiras correspondem ao funcionamento interno, enquanto as segundas se prendem a objetivos exteriores e das relações que deles derivam. Os casos representam a história dos acontecimentos centralizados em torno de decisões e destacam situações específicas que podem ser estudadas a fim de revelar repercussões de maior alcance.

Um livro de significação comparável ao de Stein foi publicado no mesmo ano, o *Reader in Bureaucracy*, por ROBERT K. MERTON e outros. A coleção de textos compilada por Merton discorda fortemente da concepção do Programa de Casos Inter-Universitários, mas foi igualmente utilizada em grande escala no ensino da administração pública, tanto pela escolha judiciosa dos textos, quanto pelo seu espírito geral de abordar o assunto. Cinquenta e quatro trechos escolhidos de autores tão diversificados quanto Max Weber, Herbert Simon, J. Donal Kingsley, Roethlisberger e Dickson, assim como Marshall E. Dimock, representando todos os aspectos de um estudo sociológico da burocracia, foram reunidos sob oito rubricas principais:

- A burocracia: concepções teóricas;
- Bases para o desenvolvimento da burocracia;
- As relações entre a burocracia e o poder;
- A estrutura da burocracia;
- O recrutamento e a promoção;
- O burocrata;
- Patologias sociais da burocracia;
- Métodos para o estudo concreto da burocracia.

Sobretudo, ao ser abordada por sociólogos da escola estrutural e funcional, a "burocracia" governamental transforma-se numa entidade algo diferente, em suas "relações" com o meio, das instituições governamentais estudadas por autores de casos, como Stein. Para os representantes da escola estrutural e fun-

cional, o meio social torna-se o maior sistema, representando a burocracia governamental uma subdivisão; tornam-se, assim, mais íntimas, em função desta concepção, as relações da entidade com o seu meio. Visto não se achar embaraçado por nenhuma dêsse gêneros, pode Stein sugerir uma escolha de quatro planos para o estudo da administração pública, entre os quais figura o seguinte:

- A) Teorias da organização formal;
- B) A organização informal e o comportamento administrativo;
- C) O meio administrativo: a representação dos interesses;
- D) O meio administrativo: questões correlacionadas às relações entre as administrações e o poder legislativo;
- E) O meio administrativo: o papel dos funcionários na política legislativa;
- F) O meio administrativo: problemas de relações públicas.

Ter-se-á constatado que tal plano, bem como o da presente monografia, evita utilizar a burocracia como único termo de referência.

Na compilação de Merton, o princípio sobre o qual Simon fundamentava seu estudo de elaboração de decisões era apresentado como sendo as pressões sobre as decisões na burocracia, a concepção de autoridade de Barnard como sendo um dos fatores que conduzem à conformidade ou à não conformidade na burocracia; as sugestões de Kingsley quanto ao caráter representativo da burocracia, como sendo obstáculo funcional na execução de uma política. Todos êsses itens figuravam sob a rubrica "Autoridade e elaboração de decisões", na secção intitulada "A estrutura da burocracia". Os especialistas em ciências políticas se sentem muitas vezes mal à vontade diante da noção de burocracia tal como é ela expressa pelos especialistas em administração em geral; êles preferem termos tais como organização e gestão, se bem que alguns dentre êles, notadamente Fritz Morstein Marx, se tenham esforçado em 1957 ⁽²⁰⁾ em estabelecer uma ponte entre o ponto-de-vista do sociólogo e o do especialista em ciências políticas.

Dever-se-á talvez atribuir o grande sucesso do livro de DWIGHT WALDO, *The Study of Public Administration*, aparecido em 1955, à grande confusão existente na época no que concerne à definição e à importância desta disciplina. Waldo distinguiu claramente o emprêgo do termo "administração pública" como indicativo de um campo de pesquisas intelectuais, da significação conferida quando era o caso de se estudar o fato de se administrar

os negócios públicos ou a atividade desenvolvida para tal fim. Uma distinção de tal alcance havia escapado a certos especialistas anteriores, e Waldo realçou que uma grande parte do debate sobre a questão de se saber se a administração pública constitui uma ciência ou uma arte, resulta da confusão entre a disciplina e a atividade. Ora, tal disciplina se presta melhor à aplicação do método científico do que a atividade. (21)

Segundo Waldo, em 1955, " administração pública corresponde a uma espécie que deriva do gênero administração, a qual, por seu turno, pertence a uma família que poderíamos denominar atividade humana de cooperação... A administração é um tipo de esforço humano de cooperação altamente racional... A organização constitui a anatomia; a gestão vem a ser a fisiologia da administração. A organização é a estrutura: a gestão é o funcionamento". (22)

Procurando uma linha de demarcação entre a administração dos negócios privados e a da coisa pública, a qual poderia se prestar para fins de comparação, no que toca à sua aplicação à sociedade americana, examinou Waldo os conceitos estruturais e funcionais, bem como o conceito antropológico da cultura e extraiu alguma informação, mas concluiu de tudo isso não ser possível conferir definição alguma à palavra "pública" pela razão das civilizações diferirem de um lugar para outro.

Em que ponto cessa a atividade da administração pública, e onde começa a administração em geral? Esse assunto fundamental não foi resolvido por Waldo, mas ele já tinha feito amplas concessões à administração em geral.

A palavra "pública" não figuraria no título do livro de Waldo que se seguiria. Inicialmente, apresentadas sob a forma de curso ministrado no currículo do *Southern Trainig Program in Public Administration*, em 1954, as *Perspectives in Administration*, (23) analisavam os diversos esquemas utilizados no "estudo da administração e especialmente da administração pública" e revelava de que maneira a administração se apresenta através da história, da literatura e das ciências sociais.

A TRANSIÇÃO

A importância da administração pública na forma de disciplina distinta talvez tenha diminuído por volta de 1955. Podemos conceber as considerações de Waldo como cristas de uma vaga crescente de evolução, rolando em direção da administração em geral. Na medida em que os especialistas em ciências políticas se preocupavam de mais a mais com estudos urbanos e outros, o número de volumes consagrados à administração pública

como tal ia diminuindo. Os trabalhos precursores de Heady, Siffin e Riggs no campo da administração comparada forneceram exceções notáveis a essa tendência; êles demonstram a preocupação por um estudo que não esteja ligado a uma determinada cultura; contudo, levando em conta a dispersão da atenção de seus autores, torna-se difícil distinguir entre a maioria dêles uma ótica administrativa comum. ⁽²⁴⁾

O artigo assaz conhecido de ADBERT SOMIT na *Public Administration Review*, "Bureaucratic Realpolitik and the Teaching of Administration", ⁽²⁵⁾ bem como a obra *The Job of Federal Executive* (Washington, 1958) de MARVER H. BERNSTEIN, e o estudo anterior de HARDIN, *The Politics of Agriculture* (Glencoe, 1952), pareciam indicar o caminho para um novo gênero de estudo da política e da administração que acompanhava a senda desbravada por David B. Truman. ⁽²⁶⁾ Entretanto, a maior parte do trabalho consistia sempre em estudos de casos e em descrições de instituições ou de programas.

Em 1956, a *Public Administration Review* tinha o seu campo de atividade quase exclusivo compartilhado pela *Administrative Science Quarterly* que estava destinada a atrair a elite dos pensadores do campo da administração em geral, mormente aqueles dotados de inclinação para a sociologia. A orientação para teorias gerais achava-se manifesta no primeiro artigo de fundo da nova revista: *Notes on a General Theory of Administration*; ⁽²⁷⁾ o seu autor, Edward H. Litchfeld, nêle criticava as teorias existentes e sugeria um ciclo administrativo universal (elaboração de decisões, programação, comunicação, controle e verificação), aplicável simultaneamente à administração de negócios, administração pública, gerência de hospitais, hotéis, escolas, etc.

Outros periódicos, tais como *Management Science*, *Human Organization*, *Behavioral Science* e *The American Political Science Review* emitiram igualmente novas concepções atingindo diretamente à administração pública.

O período de 1950 a 1958 foi mencionado precedentemente como tendo projetado três setores existentes no vasto currículo do estudo do comportamento-meio: 1) a contribuição das ciências do comportamento; 2) o método dos estudos de casos; e 3) a política da administração. Foi também despertado o interesse, de uma maneira visível, talvez menos entusiasmada, pelo sentido idealista das responsabilidades e do dever dentro de um contexto democrático, como também pelas relações intergovernamentais, pela administração internacional, pelas patologias e absurdos do comportamento dentro das organizações ⁽²⁸⁾ e por uma grande variedade de preceitos e descrições. Como mais adiante veremos, os três principais setores mencionados, sobre os quais convergiu

o interesse, propiciaram uma base para novas tendências no sentido de análises cada vez mais complexas.

A Síntese: Estudo da Organização (1958- ?)

A publicação da primeira obra marcante sobre a teoria moderna da organização, ⁽¹⁾ seguida, como foi o caso, de uma proliferação de obras semelhantes, ⁽²⁾ pode ser arbitrariamente escolhida para assinalar a data na qual pudemos nos desembaraçar das tradicionais preocupações quanto ao comportamento e quanto ao meio, para nos dirigirmos para aquilo que pode ser considerado como uma síntese de processos gerais, como sejam a elaboração de decisões, a comunicação e a informação. É ponto pacífico que esta teoria teve inúmeros precursores — entre os quais se distinguem, sobretudo, as obras anteriores do próprio Simon, os esquemas estruturais-funcionais e as dissertações econômicas sobre a teoria da empresa. Mesmo os especialistas em ciência política, cuja ausência é manifesta no que concerne a contribuições diretas a essa tendência, são proclamados por March e Simon, ⁽³⁾ entre outros, como tendo colaborado com escritos concernentes a organizações “os quais se interessam por problemas ligados aos de grupo de direção científica — que constitui a operação eficaz das organizações governamentais — assim como pelo problema de se obter um controle externo (democrático) das administrações governamentais”. ⁽⁴⁾

O estudo moderno das organizações está estreitamente relacionado com o impulso da tecnologia do processamento de dados e com a “revolução da informação”. As possibilidades amplamente desenvolvidas oferecidas para a orientação do trabalho rotineiro das empresas públicas e privadas, justapostas a um controle mais eficaz e a uma elaboração de decisões mais racional, constituem uma soma de experiências propícia a novas pesquisas, das quais algumas produzem consequências práticas imediatas. Os serviços que podem oferecer os computadores eletrônicos, na qualidade de utensílios de pesquisas, parecem quase ilimitados, se considerarmos os progressos surgidos na simulação dos processos do pensamento, dos sistemas econômicos e das próprias organizações.

O estudo da administração pública, considerada como um conjunto de organizações, relacionado com os progressos do processamento eletrônico de dados, abre as mais amplas perspectivas. Contudo, ainda não podemos saber exatamente com que estamos lidando:

“É mais fácil, é provavelmente mais útil, fornecer-se exemplos de organizações formais, do que definir este

têrmo. A United States Steel é uma organização formal; da mesma maneira o são a Cruz Vermelha, a mercearia da esquina, o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de New York. Esta última organização faz parte, naturalmente, de outra organização maior, o Governo do Estado de New York.

Mas, quanto ao propósito que ora nos prende, não precisamos nos preocupar com a procura de delimitação para uma organização, ou com uma exata distinção entre uma "organização" e uma "não-organização". Nós aqui abordamos fenômenos empíricos e o mundo tornou sempre incômoda a tarefa para aqueles que têm tentado compartimentar ou catalogar". (5)

Um livro recente de Blau e Scott (6) que, segundo alguns, faz par com o de March e Simon, estabelece uma distinção entre as organizações formais e a categoria mais vasta das organizações sociais, distinção esta fundamentada na criação deliberada das organizações formais para fins "de realização de objetivos específicos. A organização formal tem igualmente em seu bôjo motivações embrionárias de vida social — as organizações não formais — que não se conformam estritamente com o plano oficial. Isto faz com que o têrmo "organização formal" não limite a atenção sômente aos modelos instituídos formalmente.

Ainda existe uma outra distinção fundamentada sôbre a grandeza ou sôbre a complexidade, mas é de se notar que nem March e Simon, nem Blau e Scott inserem dentro dêsse critério as suas organizações formais.

Pesquisas efetuadas na Rand Corporation, na System Development Corporation, bem como em diversas universidades de renome, prolongam a concepção tradicional para muito além. Elas procuram, por exemplo, semelhanças em todos os estágios de organização: desde a simples célula até o sistema solar e as organizações mais elaboradas da natureza. Não se pode prever em que se converterá a palavra "organização" no vocabulário teórico do futuro.

Mas um fato torna-se extremamente claro: não existe no momento atual distinção alguma entre as emprêsas públicas e privadas, enquanto as considerarmos como emprêsas, simplesmente. (7) A distinção criada por Blau e Scott baseada no principal beneficiário, abrange "organizações promotoras de serviços" e "organizações existentes para o bem comum", mas nem umas nem outras, se localizam exclusivamente no setor público. Efetivamente, as organizações que promovem serviços são antes de

tudo organizações de serviços profissionais (caridade, hospitais, escolas) que promovem o bem-estar de um grupo beneficiário limitado; as outras organizações a que nos referíamos têm no público o seu principal beneficiário.

Existem numerosos pontos de partida para os que redigem tratados sobre organizações, do mesmo modo como existem várias orientações teóricas diferentes. Entre as mais expressivas, encontram-se: a sociologia, a psicologia, a teoria de grupo, a teoria dos jogos, a teoria da decisão e a teoria da informação. E' também considerável a divergência existente quanto à prioridade de importância na análise das informações, como o demonstra a seguinte lista de pontos de partida:

Elaboração de decisões (Simon, Cyert, Dill, Litchfield, Miller e Starr);

Rêde de comunicações (Dorsey);

Encaminhamento de informações (Porter, Rome);

Conflito entre o indivíduo e a organização Argyris, Presthus);

Conflito entre o pessoal de direção e o de execução (Thompson, Dalton);

Interação, — atividades — sentimentos (W. F. Whyte);

Comportamento dos pequenos grupos (Golembiewski);

Crescimento (Maire);

Tipo de direção (Likert).

Com exceção dos eruditos que tomam como ponto de partida as componentes humanas, a preocupação geral se dirige para os *sistemas* em lugar de visar as *componentes*, e o interêsse se concentra nos processos orgânicos internos. Êste ponto-de-vista revelado por aplicações práticas, é expresso claramente por Elias H. Porter em um artigo intitulado "The Parable of the Spindle". (8) Descreve êle as organizações como sendo sistemas de processamentos de dados que transformam as informações de uma forma em outra; caracteriza êle a antiga maneira de abordar as incompatibilidades orgânicas, chamando-as de um método de "componentes", o qual procuraria a modificação no ajustamento das componentes para que elas se imbriquem dentro do sistema tal como havia sido previsto. Esta nova abordagem, relativa à informação manipulada pelo sistema, examina as funções que devem ser desempenhadas e procura uma nova concepção necessária do sistema a fim de que êste possa desempenhar bem as funções. Assim é que o afluxo nas horas de maior consumo,

em um restaurante, pode ser melhor atendido se for modificado o sistema de pedidos pela introdução de um picotador, para que sejam as encomendas feitas às garçonetes marcadas num cartão: isto evitará que se institua um programa de relações humanas, que se dêem gratificações extras ao pessoal ou que se faça um estudo dos movimentos para economizar caminhadas inúteis.

Se bem que os sistemas dentro da administração frequentemente se prestem menos a modificações do que os de hotelaria, a utilização dêsse ponto de partida é muito difundida em organizações militares e em instituições públicas tradicionais, as quais se transformam ao adquirirem o equipamento necessário ao processamento de dados.

Advertem muitos críticos que uma grande parte da teoria contemporânea sobre as organizações se assemelha a uma renovação da teoria da organização científica, e se ressentem, da mesma maneira do abandono do elemento humano e da ausência de relação entre a organização e o meio. Devemos, pois, aguardar a publicação de uma coletânea de escritos de antítese que trarão, sob uma forma mais evoluída, os mesmos característicos estratégicos da ofensiva contra os "tradicionalistas". Para alguns, seria necessário, em última análise, reorientar inteiramente o ensino da administração pública para se enfatizar, de um lado, as matemáticas, e de outro, a formação e a educação destinadas a incutir um sentido de agilidade, de sensibilidade ou de interação. Para outros, seria mais prático concentrar os esforços sobre setores que se tornaram objeto de especialização. O problema mais imediato, contudo, é o de se conciliar a teoria das organizações com o pensamento de outras escolas em matéria de administração pública.

RECONCILIAÇÃO DOS TRABALHOS MAIS RECENTES

O que parece constituir uma nítida rutura entre os especialistas de administração em geral e os que se ocupam da ação governamental como ocorreu nos albores da administração pública — pode, apesar de tudo, se revelar conciliável.

Em sua quarta edição de *Public Administration* (1960), PFIFFNER e PRESTHUS apresentam um capítulo novo a respeito da elaboração de decisões e acentuam com mais vigor que dantes a importância da administração comparativa e da dinâmica individual e de grupo. A política, da mesma forma que as realidades humanas do processo administrativo, são exploradas mais profundamente.

A obra de Pfiffner e Presthus, que desde 1960, constitui o único manual geral, ⁽⁹⁾ (estamos escrevendo no meio do ano

de 1963), permanece um marco proeminente num conglomerado confuso de assuntos de toda espécie. No decorrer de trabalhos mais recentes, os dois autores se voltaram para as teorias da organização. Juntamente com seu colega FRANK SHERWOOD, JOHN M. PFIFFNER publicou uma contribuição à teoria da organização intitulada *Administrative Organization*, que encerra algumas concepções diferentes das que se acham no manual destacando-se entre outras, as que dizem respeito às comunicações. Em 1962, PRESTHUS, na *Organizational Society*, evocava as formas de acomodação individual que se encontram no meio burocrático — móvel, a variável, indiferente, e ambivalente — e realçava as teorias psicológicas de Harry Stack Sullivan.

1960 foi um ano frutífero para o estudo da administração pública; com efeito, é nesse ano que se assistiu à publicação de *New Science of Management Decision* de Simon e também da monumental obra *Governing New York City* de Sayre e Kaufman. Esta obra será lembrada tanto pela evocação feliz da famosa sentença de Harold Lasswell: "A política é a arte de se saber quem obterá o que, quando e como" — a qual foi utilizada no ano seguinte em *Decisions in Syracuse* — quanto por sua profunda erudição. Os autores se dedicam a uma análise dos protagonistas que cubiçam as vantagens e as prebendas oferecidas pelo Governo da cidade de New York (empregos, serviços, contratos, poder, recompensas honoríficas, etc.) e que lançam mão de diversas estratégias para atingirem seus objetivos, dentro do quadro da observância das regras dos jogos. O livro de Sayre e Kaufman constitui um marco inicial na reformulação do sistema de pesquisas em matéria de administração pública orientada para uma política de Administração mais avançada e mais elaborada e que irá refletir as táticas e as estratégias concretas usadas pelos participantes no processo de governar, e harmonizar-se com a teoria da organização. Este livro oferece, pois, um esquema conceitual que poderia servir não somente à administração comparativa, como também relacionar entre si os inúmeros estudos de casos realizados em matéria de administração pública. ⁽¹⁰⁾

Diversas outras obras recentes a respeito de comunidades urbanas enfatizam o poder, a influência e a solução dos conflitos. Em nível nacional, análises penetrantes foram trazidas sobre a elaboração e a administração das políticas. Por exemplo, o notável *The common Defense* de SAMUEL P. HUNTINGTON (New York, 1961) forneceu diversas novas exposições sobre a negociação, o compromisso e outros mecanismos que intervêm na administração do pessoal da Defesa Nacional.

Se bem que toda essa literatura recente esteja desprovida de um fundo teórico comum, nela se vislumbra a trama de base que suporta uma teoria política para solucionar conflitos, a qual se inclina para os processos. Ela deriva suas raízes principalmente da obra de TRUMAN, *The Governamental Process* (New York, 1951), assim como de *Politics, Economics and Welfare* de DAHL e LINDBLOM (New York, 1953), e pode ser empregada em relação a empresas privadas. "Supõe a teoria que existem diversos grupos de interesses dentro do sistema, e que esses grupos clamam por diversas reivindicações. Além disso, ela supõe que as decisões no seio do sistema quanto à concessão de meios (quer dizer, em resposta às reivindicações) são tomadas por coalizões de grupos de interesses, e que cada coalização em potencial possui um determinado controle em potencial do sistema. O processo, destarte concebido, é aquele pelo qual um agente — o político — tenta organizar uma coalização de interesses que seja vantajosa (isto é, uma coalização dentro da qual as reivindicações são iguais ou inferiores aos meios disponíveis da coalização). A teoria, de modo geral, destaca fenômenos tais como o compromisso, a negociação, as incompatibilidades, e o conflito mais ou menos permanente. Quanto aos sistemas políticos, são postos em destaque o poder, a luta e a oportunidade; contrariamente, empresta-se menos importância à ordem, à cooperação, e à solução dos problemas. (11)

Para se conceber uma empresa privada ou pública como "sistema político", será necessária uma reorientação considerável do pensamento clássico, mas essa noção parece se ajustar a determinadas descobertas recentes, ao mesmo tempo que é compatível com a teoria da organização, e com os estudos sobre o comportamento no campo da ciência política.

O estudo da administração pública parece que deve enveredar nas trilhas atualmente desbravadas pelos teóricos da Rand Corporation, da System Development Corporation e das grandes universidades. Algumas dessas trilhas que ainda recentemente seguiam numerosas direções paralelas, parecem convergir no sentido das teorias "quantitativas" que ficam a meio caminho entre os casos individuais e os modelos matemáticos abstratos. Se forem expressas em função de política, elas poderão servir de moldura para numerosos estudos de casos, e de instrumentos analíticos com vistas a pesquisas ulteriores.

A nova terminologia da administração pública utilizará os termos "organização", "sistema", "potência", "coalização", "jogos", "informação", "comunicação", "elaboração de decisões", "estratégia" e outros conceitos, de palavras simples ou compos-

tas, do mesmo gênero, em lugar de têrmos mais tradicionais, tais como, "princípio", "autoridade", "responsabilidade", "centralização", "consulta" e "participação".

E' dêste modo que vemos se deslocar a tônica — na pesquisa, quando não é no ensino e doutrina — das condutas idealistas no sentido das condutas realistas. Assim, artigos eruditos em tais revistas como *Administrative Science Quarterly* e *Management Science*, irão motivar os especialistas em administração pública *stricto sensu* a alargar as estratégias e táticas dos figurantes administrativos para que êstes consigam o poder político.

A aparelhagem da função pública, o orçamento, e outras instituições públicas, poderiam ser tomados como mecanismos para a solução dos conflitos, e o pêso total dêsse estudo poderia ser dirigido no sentido de um esforço para penetrar na realidade do processo governamental. Levando em conta a estreita ligação existente entre os teóricos e os práticos, põe-se esta disciplina numa situação favorável quanto a êsse gênero de pesquisa.

Malgrado a ênfase dada pelos psicólogos sociais ao comportamento humano na administração (não confundir com o comportamento em ciência política ou com as idéias de Watson na psicologia propriamente dita), os especialistas em administração pública não têm geralmente achado de bom alvitre enveredar dentro das instituições governamentais atrás de pesquisas empíricas. Eulau emite a hipótese de que talvez a razão de tudo isso poderia ser a tendência de se enunciar "programas" em vez de "problemas" nos estudos de administração pública. ⁽¹²⁾ Quaisquer que sejam as razões, as descrições extraídas dos arquivos públicos não conseguiriam ser suficientes, salvo, talvez, nos escalões superiores do govêrno, em que as ações são bastante manifestas. ⁽¹³⁾ Impõe-se uma pesquisa empírica, dirigida, mais intensiva, juntamente com inventários e estudos de casos.

Todavia, a ausência de debate público e a existência de barreiras, conjugadas ao fato de que se evita aprofundar situações de conflito administrativo, tudo isso pode acarretar obstáculos consideráveis aos progressos acadêmicos neste campo. A dificuldade ainda mais se complica quando êsses progressos se opõe ao bom andamento da Administração. Como afirmou Urwick, "os arquivos de uma firma de organização e assessoria, não importa qual, possuidora de documentação substancial, são uma mina de informações quanto a situações concretas e resultados decorrentes da aplicação de técnicas modernas de direção. Mas, os imperativos do segredo profissional que os dirigentes observam, como é o dever, imobilizam um grande número de tais informações e as tornam inacessíveis aos pesquisadores. E' im-

perioso encontrar alguma maneira de se vencer este obstáculo entre a experiência clínica e a pesquisa fundamental". (14)

Se é verdade que coube aos estudos de administração pública possuir um campo de pesquisas bem definido, nunca se pôde estar seguro quanto à identidade desses estudos como uma disciplina. O autor da citação precedente, o coronel Urwick, crê que a disciplina central seja constituída pelo *Management* que se divide, por comodidade didática, em *Public Administration* e em *Business Administration*. Outros, de preferência, se referem à teoria da organização, à sociologia estrutural-funcional, às ciências sociais aplicadas, ao direito, ou, mais comumente, à ciência política; isso não esgota de maneira alguma o elenco de métodos de aproximação que esta monografia tenta — com otimismo — revelar.

Perante seus mais severos críticos, os especialistas em administração pública não passam de "forjadores de truques administrativos que encorajam o capricho dos burocratas".

Contudo, a proliferação nos países em vias de desenvolvimento de escolas e institutos de administração pública (o número ascende a uma centena, segundo um levantamento publicado recentemente pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas) demonstra que este setor desperta vivo interesse, mesmo quando se situa num nível acadêmico assaz primitivo. O seu grande mérito consiste em provocar o desejo de uma compreensão maior da estrutura e do funcionamento — tais como são e tais como deveriam ser — das organizações executivas de administração, bem como uma compreensão do comportamento daqueles que fazem parte das organizações em todos os seus escalões.

NOTAS

(*) A Fundação Rockefeller colocou fundos à disposição da Comissão de pesquisas sobre artes e ciências da Universidade americana de Beirut a fim de permitir a realização deste estudo.

(1) Desde a segunda guerra mundial, diversos especialistas em administração pública americana publicaram artigos sobre a evolução e o estado atual deste campo de estudos. Citemos os mais importantes desses comentários: ROBERT A. DAHL, "The Science of Public Administration: Three Problems", *Public Administration Review*, vol. 7 (1947), pp. 1-11; HERBERT A. SIMON, "A Comment on the Science of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 7 (1947), pp. 200-203; a coleção PAR "Trends", sobretudo WALLACE S. SAYARE, "Trends of a Decade in Administrative value", *Public Administration Review*, vol. 11 (1951), p. 1-9; ROSCOE C. MARTIN, "Political Science and Public Administration", *American Political Science Review*, vol. 46 (1952), pp. 660-676; DWIGHT WALDO, "Administrative Theory in the United States, a Survey and Prospect", *Political Studies*, vol. 2 (1954), pp. 70-86; JAMES W. FESLER, "Administrative Literature and the Second Hoover Commission Reports", *American Political Science Review*,

vol. 51 (1957), pp. 135-157; WALLACE S. SAYRE, "Premises of Public Administration: Past and Emerging", *Public Administration Review*, vol. 18 (1958), pp. 102-105; e THOMAS J. DAVY, "Public Administration as a Field of Study in the United States", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 28 (1962), pp. 63-78.

(2) Esta hipótese constitui a base da obra clássica de DWIGHT WALDO, *The Administrative State*, New York, Ronald Press, 1948.

(3) Encontra-se um bom exame crítico do campo que se supõe pertencer à administração pública, em MARTIN LANDAU, *The Concept of Decision-Making in the Field of Public Administration*, na obra "Concepts and Issues in Administrative Behavior", publicada sob a direção de Sidney Mailick e Edward H. van Ness, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1962, pp. 1-28.

(4) E' de se notar que a Administração Pública comparativa, considerada ainda de modo geral como um conglomerado de fotografias de fraca exposição das administrações nacionais, está rapidamente se tornando algo maior do que uma série de descrições disparatada. Para alguns pesquisadores, ela não é mais uma subdisciplina, porém "a teoria da administração pública tal como é ela aplicada a culturas e meios nacionais diversos".

A Administração Pública Comparativa e a Administração do Desenvolvimento, que com ela emparelha, poderiam se tornar um novo centro de interesse, distinto da "Administração do Equilíbrio", mas situado em um mesmo plano. Trata-se, na hora atual, de um assunto de interesse primordial.

(5) E' necessário admitir que a data da primeira publicação não nos informa, muitas vezes mais do que um certo descuido do autor ou editor. Contudo, tomamos as providências adequadas, na falta de um melhor ponto de referência.

(6) FRANK K. GOODNOW, *Politics and Administration*, New York, MCMILLAN, 1900, p. 18.

(7) *Ibid.*, p. 20.

(8) *Ibid.*, pp. 21-22.

(9) Ver WILLIAM ANDERSON e JOHN M. GAUS, *Research in Public Administration*, Chicago, Public Administration Service, 1945, cap. 2.

(10) *Ibid.*, cap. 3.

(11) A literatura dos primeiros anos é volumosa, mas é visivelmente apresentada dentro das categorias tradicionais da filosofia política contida na obra de DWIGHT WALDO, *The Administrative State*, New York, Ronald Press, 1948. Remetemos o leitor a esse livro para uma análise completa e suficiente da tendência "ciência política" antes da segunda grande guerra.

(12) Contudo, não lhe é dada grande atenção nos manuais clássicos consagrados a esse assunto.

(13) Esses dois textos foram traduzidos para o inglês e outras línguas.

(14) Divisão do trabalho; autoridade, responsabilidade; disciplina; unidade direção; unidade de comando; subordinação do interesse particular ao interesse geral; remuneração do trabalho; centralização; hierarquia; ordem; equidade estabelecida do pessoal; iniciativa; união do pessoal.

(15) JAMES D. MOONEY, *The Principles of Organization* (revised edition), New York, 1939, pp. 5-6.

A ANTITESE

1) ELTON MAYO, *The Human Problems of an Industrial Civilization*, New York, Mcmillan, 1933, e *The Social problems of an Industrial Civilization*, Boston, Harvard University Graduate School of Business Administration, 1945;

F. J. ROETHLISBERGER e W. J. DICKSON, *Management and the Worker*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1939; F. J. ROETHLISBERGER, *Management and Morale*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1941.

(2) Henry C. Metcalf e L. Urwick (Editors), *Dynamic Administration, The Collected Papers of Mary Parker Follet*, New York, Harper and Brothers, 1942.

(3) HERBERT A. SIMON, *Administrative Behavior* (second edition), New York, Mcmillan, 1947, p. 26.

(4) Fritz Morstein Marx (Editor), *Elements of Public Administration*, New York, Prentice Hall, 1946.

(5) JOHN M. GAUS, *Reflection on Public Administration*, University of Alabama Press, 1947.

(6) PAUL H. APPLEBY, *Big Democracy*, New York, Alfred A. Knopf, 1945; *Policy and Administration*, University of Alabama Press, 1949.

(7) PAUL H. APPLEBY, *Policy and Administration*, p. 3.

(8) Quanto a uma espécie de reconciliação entre as duas tendências, ver ALBERT LAPAWSKY, *Administration*, New York, Alfred A. Knopf, 1949, o qual contém cerca de 300 trechos escolhidos desde Aristóteles até os nossos dias.

(9) A cooptação é definida como sendo "o processo consistindo em integrar, à direção ou à política, novos elementos que determinam a estrutura da organização; esta estrutura torna-se então um meio de fazer face às ameaças, à estabilidade ou à existência da organização". PHILIP SELZNICK, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press, 1949, p. 13.

(10) Ver, por exemplo, seu artigo "*Bureaucracy and the Problem of Power*", *Public Administration Review*, vol. V, 1945, pp. 194-209.

(11) ROBERT K. MERTON, "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces*, vol. XVIII, 1940, pp. 560-568.

(12) ALVIN W. GOULDNER, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, Ill., The Free Press, 1954.

(13) ALEXANDER H. LEIGHTON, *The Governing of Men*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1946.

(14) HERBERT A. SIMON, DONALD W. SMITHBURG e VICTOR A. THOMPSON, *Public Administration*, New York, Alfred A. Knopf, 1950.

(15) JOHN M. PFIFFNER, *Supervision of Personnel, Human Relations in the Management of Men*, Englewood Cliffs, New York, Prentice Hall, 1951.

(16) ALFRED DE GRAZIA, *Human Relations in Public Administration, An Annotated Bibliography*, Chicago, Public Administration, Service, 1949. Service, 1940.

(17) JOHN M. PFIFFNER e ROBERT V. PRESTHUS *Public Administration*. (third edition), New York, The Ronald Press, 1953.

(18) *Ibid.*, pp. 12-13.

(19) FELIX A. NIGRO, Ed., *Public Administration Readings and Documents*, New York, Rinehart and Company, 1951. James C. Charlesworth, *Governmental Administration*, New York, Harper and Brothers, 1951. Dwight Waldo (editor), *Ideas and Issues in Public Administration*, New York, Mc-Graw-Hill, 1953. Waldo consagra um capítulo ao moral e à liderança, mas é de opinião que os trabalhos sobre o comportamento constituem a parte da administração privada que poderia ser denominada "sociologia industrial" ou "psicologia industrial". É interessante de se notar que ele acha (p. 369) que tal ponto-de-vista se aproxima do de Frederick W. Taylor. JOHN D. MILLET, *Management in the Public Service: the Quest for Effective Performance*, New York, McGraw-Hill, 1954. Leonard D. White, *Introduction to*

the Study of Public Administration (Fourth edition), New York, McMillan, 1955. John D. Millett, *Government and Public Administration*, New York, McGraw-Hill, 1959. Fritz Morstein Marx (editor) *Elements of Public Administration* (second edition), New York, Prentice-Hall, 1959. Muitos desses co-autores levam em consideração as contribuições do estudo do comportamento, mas a concepção da obra permanece a mesma que existia quando da primeira edição.

(20) FRITZ MORSTEIN MARX, *The Administrative State*, Chicago, University of Chicago Press, 1957.

(21) DWIGHT WALDO, *The Study of Public Administration*, Garden City, New York, Doubleday, 1955.

(22) *Ibid.*, pp. 5-6.

(23) DWIGHT WALDO, *Perspectives in Administration*, University of Alabama Press, 1956.

(24) E' de se notar que mesmo o estudo comparativo em ciência administrativa não se distingue claramente da ciência política e do estudo do governo.

(25) PAR. Vol. 16, 1956, pp. 292-295.

(26) DAVID B. TRUMAN, *The Governmental Process*, New York, Alfred A. Knopf, 1951.

(27) ASQ. Vol. 1, 1956, pp. 3-29.

(28) Duas obras muito manuseadas, não somente nos meios universitários, como também pelo grande público, foram as de WILLIAM H. WHYTE JR., *The Organization Man*, New York, Simon and Shuster, 1956, e a de C. Northcote Parkinson's Law, London, John Murray, 1958.

A SINTESE

(1) JAMES G. MARCH e HERBERT H. SIMON, *Organizations*, New York John Wiley and Sons, 1958.

(2) Por exemplo, Mason Haire (editor), *Modern Organization Theory*, New York, John Wiley, 1959; Albert H. Rubinstein e Chaldwick J. Habers- troth (editors), *Some Theories of Organization*, Homewood, Illinois, Dorsey and Richard D. Irwin, 1960; JOHN PEIFFER e FRANK P. SHERWOOD, *Admi- nistrative Organization*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1960; VICTOR A. THOMPSON, *Modern Organization*, New York, Alfred A. Knopf, 1961; Amitai Etzioni (editor), *Complex Organizations*, Holt, Rinehart and Winston, 1961; AMITAI ETZIONI, *A Comparative Analysis of Complex Orga- nizations*, New York, The Free Press of Glencoe, 1961; Mason Haire (editor), *Organization Theory in Industrial Practice*, New York, John Wiley, 1962; ROBERT PRESTHUS, *The Organizational Society*, New York, Alfred Knopf, 1962; PETER M. BLAU and W. RICHARD SCOTT, *Formal Organizations*, San Francisco, Chandler, 1962; ROBERT T. GOLEMBIEWSKI, *Behavior and Organi- zation: O and M and the Small Group*, Chicago, Rand McNally, 1962.

(3) E' de se notar todavia que estes co-autores colaram grau em ciência política. O termo "especialista em ciência política" é aqui utilizado com o objetivo de designar especialistas que ensinam e escrevem sobre esse assunto, da forma como usualmente é entendido.

(4) MARCH and SIMON, *op. cit.*, p. 5.

(5) MARCH and SIMON, *op. cit.*, p. 1.

(6) PETER M. BLAU and W. RICHARD SCOTT, *Formal Organizations*, San Francisco, Chandler, 1962.

(7) A maioria dos especialistas dêse campo se acercam, contudo — devido a sua formação, a seus ensinamentos e a orientação de suas pesquisas, — mais da administração privada do que da administração pública.

(8) *Harvard Business Review*, vol. 40, 1962, pp. 58-66.

(9) Encontram-se também excertos de trechos escolhidos, como os de Donald C. Rowat (editor), *Basic Issues in Public Administration*, New York, Mcmillan, 1961. Duas pequenas obras elementares são também dignas de atenção: JOHN J. CORSON and JOSEPH P. HARRIS, *Public Administration in Modern Society*, New York, McGraw-Hill, 1963; JAMES W. FESLER, *Public Administration*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, em preparação.

(10) O método de casos tornou-se o objeto de um novo exame no curso desses últimos anos. Para uma boa apreciação de seu papel, ver Edwin Bock (editor), *Essays on the Case Method in Public Administration*, Bruxelles, Institut International des Sciences Administratives, 1962. A obra contém quatro ensaios, por Harold Stein, Dwight Waldo, James Fesler e Edwin Bock.

(11) JAMES G. MARCH, "The Business Firm as a Political Coalition", *The Journal of Politics*, vol. 24, 1962, pp. 671-672.

(12) HEINZ EULAU, "Segments of Political Science Most Susceptible to Behaviorist Treatment"; James C. Charlesworth (editor), *The Limits of Behaviorism in Political Science*, Philadelphia, American Academy of Political & Social Science, 1962, p. 34.

(13) Algumas das recentes obras dignas de notas são, em grande parte, baseadas nos arquivos públicos; por exemplo, a de HUNTINGTON, *The Common Defense*.

(14) L. F. Urwick, "Management and Human Relations", comentada na coletânea de Robert Tannenbaum, Irving R. Weschler e Fred Massarik, *Leadership and Organization*, New York, McGraw-Hill, 1961, p. 418.