

MARCHA DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA

Que Aconteceu ao POSDCORB?

(Como tornar operacionais as ciências sociais)

Autor: JOHN M. PFIFFNER (Universidade do Sul da Califórnia).

Tradução: MYRIAM PARENTE CAVALCANTE.

Fonte: Public Administration Review — Sept. 1962, volume XXII, nº 3.

QUANDO foi publicado o trabalho de URWICK e GULICK "Papers on the Science of Administration", com o famoso ensaio de Gulick "Notes on the Theory of Organization", já se desenvolvia o chamado movimento behaviorista, na administração; na verdade, êste livro contém informes sôbre os experimentos de Elton Mayo em Hawthorne e mais um trabalho de Mary Parker Follet, indiscutivelmente marcos fundamentais da Escola do Comportamento.

Entretanto, o criador de POSDCORB preferiu ignorar as novas tendências, ficando com a corrente tradicionalista que, muito embora tomasse em consideração o fator humano, não o fazia como um dos elementos fundamentais para a administração, quer a encaremos como atividade, quer a encaremos como disciplina.

Vale salientar, no entanto, que o ensaio de GULICK continua a ser um texto clássico em administração pelo fato de representar uma tendência, e, mais ainda, porque pode servir como ponto de referência, quando encaramos a administração como atividade.

Posdcorb, palavra mnemônica, criada por LUTHER GULICK, foi apresentada em famoso ensaio publicado na coletânea intitulada "Papers on The Science of Administration", editada pelo mesmo GULICK e URWICK. Para o seu autor, *Posdcorb* representava os principais elementos da administração, ou seja, *planejamento, organização, provimento de cargos (STAFFING), direção, coordenação, informação e orçamento (budgeting)*.

Essa palavra é aqui empregada como um símbolo, de vez que veio a significar na linguagem dos estudantes de administração, o que MARCH e SIMON chamaram "modelo mecanicista" ou, para ser mais explícito, os conceitos tradicionais a que SIMON denominou "provérbios".

Em resumo o que aconteceu ao *Posdcorb* foi que os cientistas sociais empreenderam o estudo da organização e, ao fazê-lo, refletiram seu próprio sistema de valores relativo à natureza do homem e da sociedade. Entendo por cientistas sociais, principalmente, os sociólogos, psicólogos sociais, antropólogos e os teóricos políticos, entre os cientistas políticos.

Êsses estudiosos têm um sistema de valores essencialmente humanístico, democrático, centralizado na pessoa humana e baseado em idéias de justiça social. Estão imbuídos de conceitos sobre a dignidade do homem, liberdade pessoal e de liderança democrática. Esta última tendência nota-se particularmente nos estudiosos da dinâmica de grupo, que concebem a liderança como emergindo de dentro do grupo e baseada no consentimento dos que são dirigidos.

Êles reagem contra as noções tradicionais de autoridade, e os conceitos de hierarquia parecem ferir suas sensibilidades. Os cientistas sociais têm uma tendência antiadministrativa, no sentido tradicional, cujas origens remontam a várias fontes. Em primeiro lugar, criticam a industrialização e a conseqüente transformação social por ela causada; isto se evidencia na obra de ELTON MAYO, retroagindo até aos sociólogos franceses do Século XIX que compararam, desfavoravelmente, o nôvo industrialismo com a organização da sociedade. Em segundo lugar, consideram a administração como elemento autoritário e manipulador por natureza, o que se evidencia pelo fato de o problema da manipulação se apresentar insistentemente no comportamento dos cientistas sociais atuando no campo do aplicado; êles parecem freqüentemente imbuídos da noção de que há algo de errado e perigoso no fato de um individuo ter o poder de governar as ações de outro. Em terceiro lugar há uma forte reação contra conceitos de motivação baseados unicamente num lucro financeiro; para êles o homem econômico se tornou o bode expiatório.

Talvez se pudesse dizer que a razão principal por que os cientistas sociais têm reagido contra conceitos de administração científica é que, dizem êles, os administradores adeptos dessa corrente têm considerado o homem mais como uma máquina do que como um ser humano. Aquêles depreciam o deus da eficiência e condenam os objetivos da produtividade como fins em si mesmos.

Voltando ao *Posdcorb* poderíamos referir-nos ao estudo de GULICK, no trabalho dêste e URWICK, intitulado "*Science, Values and Public Administration*" em que êle defende o ponto de vista de que o estudo da administração, para se tornar realmente científico, deveria concentrar-se no valor da eficiência.

Isto tem muita analogia com o positivismo lógico que é a base da discussão entre os teóricos políticos e HERBERT SIMON, sobre se seria ou não possível aos pesquisadores em administração separar fatos e valores. Mas, o que quero aqui deixar patente é que não devemos ser muito críticos com GULICK e URWICK portanto, historicamente, seu livro é muito importante; e uma das razões é nêle ter sido incluído um estudo de ANDERSON, WHITEHEAD e EITON MAYO, registrando os resultados do famoso estudo HAWTHORNE, dois anos antes da publicação do livro definitivo por ROETHLISBERGER e DIXON, além de ter reproduzido um dos estudos de MARY PARKER FOLLET, a qual, certamente, antecipou muito do nôvo processo sócio-psicológico de administração. Diz-se que CHESTER BARNARD foi muito influenciado por MARY P. FOLLET.

É interessante notar que o trabalho definitivo sobre o estudo HAWTHORNE foi publicado em 1939, no mesmo ano em que BARNARD apareceu com o seu "Functions of the Executive". O primeiro apresenta como tema principal, que a organização de uma empresa industrial é uma instituição social e que, de certa forma não claramente definida, isto é muito importante no estudo da motivação dos trabalhadores. O trabalho de BARNARD tem duas contribuições duradouras, a primeira das quais é o conceito sociológico de autoridade, que contraria a idéia tradicional da autoridade vindo sempre de cima para baixo. Uma década mais tarde RENSIS LIKERT organizou o centro de pesquisas da Universidade de Michigan, que realizou uma série de estudos cujo resultado final parecia ser o de que o mais importante elemento na motivação do homem no trabalho era talvez o ambiente social. Tratava-se de um trabalho mais experimental do que meramente descritivo, evidenciando-se de forma cabal que existe uma correlação positiva entre um grupo social sadio e a produtividade.

Simultaneamente com êsses fatos, houve um movimento na administração pública, conduzido na maior parte por pessoas como WALDO e APPLEBY, relativo a natureza da política. Estudantes de administração pública, fortemente influenciados pela luta contra a corrupção declararam-se decididamente por uma separação teórica entre política e administração, fazendo o administrador manter-se neutro.

Na atualidade rejeita-se êste conceito rígido, dizendo-se que não se pode separar política e administração, e que o administrador de carreira tem que ser um líder em questões de diretrizes políticas quer queira quer não.

A segunda contribuição de BARNARD foi a ênfase que êle deu à tomada de decisões como o cerne da administração. Êle exerceu grande influência sobre SIMON, que viria a se tornar,

talvez, o escritor e teórico líder na área da tomada de decisões administrativas. Nossas recentes pesquisas publicadas nesta área conduzidas por NICHOLAS NICOLAIDIS, ressaltam sobretudo o lado humano do processo administrativo e rebatem os conceitos tradicionais de racionalidade baseados em uma maximização da escolha entre alternativas. Para um resumo e comentário sobre o estudo de NICOLAIDIS, vejam meu artigo sobre racionalidade administrativa na "Public Administration Review" — verão de 1960.

IMPLICAÇÕES PRÁTICAS

O resultado concreto parece ser que as únicas pessoas que estão fazendo pesquisa básica na área de relações na organização são os cientistas sociais. Ele procederam ao estudo da organização com um preconceito antiadministrativo. De fato aqueles que representam os conceitos tradicionais da organização esbarraram nos conceitos do *Posdcorb* e no modelo mecanicista e ficaram satisfeitos em considerá-los como base teórica para o processo operacional. Cientistas sociais, ao contrário, desenvolveram uma visão, uma compreensão e um conjunto de conceitos relativos ao comportamento humano nas organizações que não podem mais ser ignorados. Deve-se notar nesse sentido que o preconceito anti-relações humanas dos tradicionalistas não foi menos deturpado do que tem sido o preconceito antiadministrativo dos cientistas sociais. Entretanto, alguns cientistas sociais estão se tornando mais sofisticados e realistas em relação ao comportamento humano nas organizações. Uma prova disso é a afirmação de CARTWRIGHT de que psicólogos sociais têm sido fracos no estudo do poder. Seu sistema de valores humanísticos aliado à sua ocupação com o abuso do poder econômico tem impedido que conheçam o lado mais favorável do poder, tal como ele realmente existe nas relações entre os homens. Agora já vemos o poder ser reconhecido como um fator principal nas relações humanas, fato acompanhado por uma tentativa de estudá-lo objetivamente e de tentar compreender como ele se exerce na realidade. O outro aspecto das ciências sociais ao qual farei referência, aparece nas obras mais recentes de WILLIAM FOOTE WHYTE, que foi um dos principais teóricos do grupo social, através do seu estudo da "street corner society" verdadeiramente um dos grandes clássicos de ciências sociais. Ele defendeu o reconhecimento do impacto do meio físico sobre o sistema social da produção. As forças físicas a que ele se refere compreendem a estrutura formal da organização, a tecnologia, o fluxo de trabalho, o arranjo físico de máquinas e processos, a distribuição de tarefas e as condições e requisitos de trabalho. Quando os

sociólogos tratam dessas coisas que no passado constituíram nossa reserva particular é porque devem ter decorrido alguns milênios.

É meu ponto-de-vista, que será o tema do restante dêste trabalho, que o conhecimento das ciências sociais alcançou agora um nível considerável de desenvolvimento e deve ser pôsto em condições de funcionar. Dito de outro modo, isto significa que os analistas de administração em vez de se confinarem a tarefas e relações de trabalho, deveriam tomar conhecimento do que hoje sabemos acêrca do comportamento humano e aplicar objetivamente tais conhecimentos aos seus trabalhos. Admito que não sei como fazer isto, e por conseguinte, as sugestões ou idéias que aqui apresento devem ser olhadas como mera tentativa, sem qualquer cunho de convicção arraigada. Por isso, apresentarei algumas delas sob a forma de questões que, espero, estimularão seu raciocínio, suas especulações e talvez irriteem a vocês o suficiente para fazê-lo levantar objeções.

O GRUPO SOCIAL

Os sociólogos e psicólogos sociais têm baseado sua orientação quanto ao estudo de organização quase que inteiramente nos conceitos de grupo social, isto é, nas relações cotidianas entre seres humanos que desenvolveram seu próprio sistema de relações, as quais podem não estar relacionadas com o trabalho.

O conceito de grupo social primário é importante para os analistas de administração, primeiramente porque vai direto ao âmago dos problemas de autoridade e motivação. Como foi exposto acima, os estudos de LIKERT em Michigan mostraram uma grande correlação entre a "satisfação do grupo" e a produtividade. Outros estudos evidenciaram também que o grupo de trabalho informal está freqüentemente apto a exercer autoridade sobre trabalhadores que a direção em si mesma não pode exercer. Isto o relaciona com o conceito de "grupo congelado", ou seja, aquêle que controla suas próprias recompensas e punições, exigindo e assegurando o desempenho que a direção não pode controlar. Os estudos de LINDBLON e NICOLAIDIS relativos ao processo decisório indicam, sem dúvida, que as decisões administrativas são fortemente influenciadas pelo sentimento de grupo, mesmo num ambiente onde a racionalidade clássica do trabalho de assessoramento exerce influência.

TORNAR FUNCIONAL A CIÊNCIA SOCIAL

Já é chegado o momento de as ciências sociais se tornarem úteis à análise administrativa. Quando comecei a ensinar, há

trinta anos atrás, o adjetivo "social" e a palavra "planejamento" eram tabus; isso de há muito já passou; nossas maiores empresas hoje em dia estão fazendo planejamento em larga escala e muitas delas empregam cientistas sociais. Se nossa liberdade econômica deve sobreviver num mundo de comunismo, a administração — tanto privada como pública — deve adotar um esquema de valores sociais. Recentemente duas grandes fundações patrocinaram estudos para a administração de empresas, isto é, a escola de empresas no nível da universidade. É significativo o fato de que nesses relatórios constatou-se que a orientação dos estudos vinha sendo muito limitada, técnica, do tipo escola comercial. O ensino para administração de empresas deve ser baseado nas necessidades da comunidade em geral, em uma escala de valores sociais, com o bem-estar geral. O sistema de valores da administração pública, de início proveio em grande parte do sistema de valores da administração industrial e do movimento de administração científica. Este era um sistema de valores um tanto acanhado, baseado no culto da eficiência e do incentivo econômico, como elemento motivador do trabalho humano. Não peço que os administradores públicos abandonem o conceito de eficiência, mas sugiro que é tempo de suplementá-la com uma ampla visão social, na qual o objetivo primário da administração seja tornar este mundo melhor para os homens.

Reconheço que as sugestões que se seguem serão provavelmente objeto de controvérsias, mas é justamente para esse fim que as formulo. Mencionarei cinco maneiras diferentes de tornar possível a funcionalidade das ciências sociais e espero que sejam encaradas mais como perguntas do que como convicções enfáticas. A primeira pergunta versará sobre a existência dos fatores de motivação na situação em estudo. Em segundo lugar, não deveriam as especificações de função conter itens relativos ao comportamento? Terceiro, os analistas de administração não deveriam incluir em seus relatórios aspectos relativos ao fator "poder"? Quarto, que fatores sociais e humanos resistem a mudanças numa situação em estudo? Quinto, quais são algumas das principais características culturais da subcultura específica que está sendo investigada?

FATÔRES DE MOTIVAÇÃO

Já não é tempo de os analistas de administração considerarem os fatores de motivação humana em complementação à descrição e sistematização de tarefas? O ambiente tem favorecido ou atrasado o processo de desenvolvimento natural de grupos? Pode a distribuição de espaço ser mudada a fim de incrementar o sen-

timento de equipe? Formam-se grupos naturais? Ou há uma situação em que fatores individuais de motivação devem prevalecer? Existem grupos "congelados" nos quais o grupo interior exerce mais autoridade que os membros da direção e supervisão? É possível captar o interesse e, conseqüentemente, a motivação produtiva dos operários através da expansão de tarefas, dando-lhes mais responsabilidades, em contraste com a orientação da administração científica de dividir a tarefa em movimentos repetitivos? Psicólogos de Berkeley tiveram, recentemente, sucesso considerável em experiências que envolviam êsse tipo de expansão de tarefas.

Que pensar do fator colocação, segundo o qual as pessoas devem ser colocadas em cargos de acôrdo, em primeiro lugar, com as suas aptidões naturais e capacidades; em segundo, de acôrdo com sua satisfação no trabalho; em terceiro, com fatores de personalidade relativos à socialização ou individualização, conforme o caso; e, quarto, com a capacidade de funcionarem como membros de um grupo social saudável? Neste sentido, seria absurdo sugerir que, no futuro, cada cadastro de pessoal contivesse um sociograma que indicasse a potencialidade do individuo para interação com outros?

ITENS DE COMPORTAMENTO PARA ESPECIFICAÇÃO DE FUNÇÃO

Cada especificação de função conteria um item estabelecendo padrões de comportamento, isto é, a interação desejada entre as diversas pessoas. Que espécie de interações pessoais exige a especificação de função? Requer o emprêgo trabalho isolado, sem muita interação com outras pessoas tal como era indicado no estudo de Argyris sôbre "caixa de bancos", no qual postulava um único tipo de personalidade? Deverá o nôvo servidor ser designado para dirigir conferências baseado sôbre deliberação democrática e livre intercâmbio de opiniões? Será o fator de segurança tão importante de modo a solicitar um tipo mais autoritário de supervisão, que requeira uma atitude inquisitorial para com tôdas as pessoas com quem se trabalha? Ou a situação pede um tipo "laissez-faire" de supervisão que dá ênfase à criatividade, iniciativa e autoconfiança, como talvez fôsse desejável em um laboratório de pesquisa científica? Penso que as especificações de função poderiam tornar-se muito mais estimulantes.

O FATOR PODER

A teoria administrativa moderna faz distinção entre autoridade e poder; autoridade é expressa em lei e dada pela organização formal, enquanto poder é habilidade de compelir à exe-

ção. É óbvio que os dois podem ser bem diferentes. Geralmente, as pesquisas em administração têm destacado primordialmente a organização formal, e, conseqüentemente, a autoridade formal. Surge uma questão: até que ponto o analista de administração deve lidar com o fator poder? Talvez não fôsse aconselhável escrever muito sobre o assunto em relatórios, mas certamente, para ser eficaz, a reorganização deverá localizar os centros de poder. Na verdade, o fracasso das reorganizações no passado, ocorreu, em grande parte, em virtude de o fator poder não ter sido levado na devida consideração. Um de meus colegas está presentemente escrevendo um caso em que as recomendações de um relatório deixaram de ser adotadas, porque uma autoridade municipal pôde obstruí-las; e o mais ingênuo dos estudantes de administração pública está bem consciente do tipo de poder controlado por uma autoridade municipal que ocupa o cargo eletivo. Não há nada de novo nisto, exceto que nos estamos tornando suficientemente esclarecidos para reconhecer que há algo chamado poder e que os melhores planos, estabelecidos pelos mais capazes, serão inoperantes, a menos que sejam considerados tanto o reajustamento quanto a neutralização de centros do poder.

FATÔRES QUE RESISTEM A MUDANÇAS

Houve um tempo em que o tipo "bate-pronto" de estudo administrativo era dominante. Êste era o caso onde uma consultoria estranha à repartição descrevia e analisava a estrutura da organização existente e usualmente aplicava uma solução padrão segundo as linhas do *Posdcorb*. Então o "Public Administration Service" apareceu e adotou uma atitude um pouco mais elaborada, autorizando, os seus analistas a trabalharem com pessoas de dentro da organização, para assegurar a adoção de mudanças durante a própria análise, em lugar de emitir um relatório final de tipo "bate pronto". Será que ainda não alcançamos um estágio mais aperfeiçoado no qual possamos analisar os fatores de resistência e usar nosso conhecimento de transformação social para alcançar a desejada reorganização administrativa? Têm sido publicados estudos, nos quais os antropólogos fazem justamente isto, proporcionando melhorias na vida dos povos primitivos, tais como os índios do Peru ou mesmo dos índios Fox do Iowa. Porventura as soluções do dogma administrativo, tal como estão incorporadas nos conceitos sagrados de integração, unidade de comando e alcance de contrôle, não são as melhores soluções para cada situação particular? Não será possível que o estudo dos fatores sociais envolvidos conduzam a soluções, não exatamente de

acôrdo com uma reorganização modelar, mas que sejam suficientemente adequadas, porque levam em consideração a possibilidade de reestruturar a neutralizar os centros de poder existentes?

CARACTERÍSTICAS SUBCULTURAIAS

O conceito de cultura aprofunda a compreensão das organizações sociais e uma instituição administrativa é uma organização social. O conceito de subcultura é decorrência disto; or êle se verifica que sub-grupos vocacionais e funcionais têm meios próprios de pensar sôbre seu trabalho e de o executarem. O conceito de subcultura é importante para o analista, porque as características subculturais tendem a estratificar a organização e tornar a mudança mais difícil. Um exemplo é oferecido pelo que tem acontecido em nossas prisões na última década, com o conflito entre os que acreditam em prisão pura e simples, e aquêles que acreditam em recuperação. No comêço, a tentativa de introduzir métodos de reforma em nossas prisões dirigiu-se claramente contra as convenções e crenças do sistema penitenciário vigente. Essas atitudes convencionais sôbre a finalidade da reclusão e a maneira de administrar as prisões, iam de encontro às do nôvo grupo de terapeutas e assistentes sociais que vinham chegando. O conjunto dessas fôrças em conflito, agindo uma contra a outra, constitui o ponto central da subcultura da instituição penal. Em alguns sistemas mais avançados, os renovadores conseguem dominar os conservadores, enquanto que nas prisões mais tradicionais, que não têm sido atingidas pela reforma, dá-se o contrário. O ponto que desejo salientar é que praticamente tôda a atividade funcional e vocacional no setor administrativo tem sua própria subcultura especial, composta de suas crenças tradicionais, padrões de comportamento, tradições e hábitos.

QUAL É O PROBLEMA

O problema central é saber se deve ou não o analista de administração do futuro ser meramente um técnico que procura emendar o esquema de tarefas, não vendo as pessoas senão como autômatos. É aqui debatido que já é tempo de abandonarmos êste conceito e operarmos sob a nova égide das ciências sociais, que definem o homem como um ser complexo, com múltiplos propósitos e valôres e que, em lugar de seguir cegamente os ditames da organização formal, muitas vêzes parece fazer tanto quanto pode para se lhe opor. A nova atitude consideraria o analista de administração muito mais do que o executor de dogma

da organização. Suplementaria êle sua tradicional erudição com as habilidades e a compreensão do cientista social. Empreenderia êle a reestruturação de tarefas e responsabilidades, examinando e analisando os fatores humanos que facilitam seu esquema de reorganização por um lado, e por outro opõem barreiras à sua adoção. Procuraria soluções que atendessem e diminuíssem o efeito desfavorável dos centros de poder existentes.

Compreendo perfeitamente que estou chamando o analista de administração a conhecer, e talvez manipular, situações muito delicadas. O analista de sucesso sempre fêz isto no passado, mas, o que se dava é que passava um largo período de tempo entre a publicação do relatório e a adoção das recomendações. Tudo o que peço é que o analista experimente avaliar devidamente a situação, a fim de neutralizar êsse fator tempo. Em essência o que pedimos é que se torne um agente de mudança social em lugar de um observador passivo, que senta em seu lugar e pontifica dogmas relativos às vantagens da integração, da unidade de comando, do alcance de contrôle e do fluxo de trabalho.