

# ADMINISTRAÇÃO-GERAL

## ESTUDOS GERAIS

### *Análise em Administração Pública*

(Escola de Administração Pública — Universidade da Califórnia do Sul)

A. GAYLORD OBERN

*Vários sistemas de análise no estudo da Administração Pública são úteis tanto ao administrador como ao pesquisador, pois focalizam a atenção em áreas específicas de problemas e procuram solucioná-las com exemplos de experiências anteriores. Tais conceitos como "line" e "staff", escritórios centrais e regionais, organizações formais e informais, valores e fatos, background sócio-psicológico e poder podem ser usados como orientação para análise administrativa.*

\* \* \*

O estudo em administração pública consiste em um vasto depósito de informações, podendo estas ser tanto as informações existentes em forma escrita como as que se apresentam na atual situação burocrática. Como pode êste conhecimento ser dominado, sendo êle raramente completo e muitas vêzes contraditório? E uma vez dominado, como pode êle tornar-se útil ao estudante e ao executivo? (*practitioner*).

A não ser que as experiências de organizações e indivíduos possam ser significativas para os problemas comuns de outros, tornar-se-ão simplesmente descrições históricas mortas. O desafio feito atualmente à administração pública consiste em provar a utilidade das experiências anteriores. Mas como pode ser traçado um caminho lógico em uma floresta com muitas árvores e poucas sinalizações? Realmente, cada caminho tomado levará a um destino diferente, oferecendo um panorama bastante diverso dos outros. Um dos métodos é estabelecer "coordenadas" básicas no mapa para guiar o viajante. Em administração pública, estas coordenadas são os vários métodos de análise que facilitam a seleção significativa de informação, sua classificação, generalizações preliminares ou hipóteses e a prova destas idéias. E pelo uso destes sistemas que aquilo que parece ser uma situação caó-

tica passará a ser uma experiência utilizável. Tem utilidade porque certos problemas se identificam e a experiência de administração pública pode ser concentrada nestas áreas de problemas. E além disso, êste conhecimento identifica os problemas, indicando suas ramificações e sugerindo soluções que foram aplicáveis em situações similares mas não idênticas em outros casos. Examinado o problema em pauta à luz das experiências anteriores, desenvolvem-se novas soluções. Mas estas novas respostas podem ser desenvolvidas mais facilmente se fôr usado um método sistemático de análise. Quais são alguns dos sistemas de análise? Cada sistema de análise não é totalmente independente dos outros, uma vez que o fenômeno observado é um só e o mesmo.

Um dos métodos mais antigos de análise de uma organização (e seu projeto) é a dicotomia estereotipada de "line" e "staff". E' ponto pacífico que tanto os elementos de comando como de assessoria estejam presentes em qualquer situação, e que o ponto-de-vista tradicional é manter unidades organizacionais separadas para cada função, i. é., "line" e "staff". Sob a pressão de alguns desenvolvimentos recentes no campo, estas divisões de funções têm sido reinterpretadas para tornar a consciência de planejamento e comando com "line" e "staff" menos estrita e incômoda. (1) Ambas as funções de dar conselhos e ordens são vistas como sendo um papel lógico para tôdas as unidades sem consideração de legendas ou quadro de organização.

Embora uma agência governamental, como a *Army Transportation Corps*, tenha uma afinidade histórica com êste conceito mais antigo de "line" e "staff", a execução de suas tarefas parece ser de uma complexidade incomensurável. Após investigações, torna-se evidente que o que realmente existe é um equilíbrio cuidadoso entre as exigências rígidas das idéias mais antigas e formais e o uso pragmático das mais modernas. Informa-se cuidadosamente um pesquisador de como é organizado êste *Corps*, com ênfase especial no quadro de organização. Com estímulos moderados, pode-se descobrir rapidamente que o que se faz realmente está a grande distância do que foi descrito inicialmente. Esta revelação, que as pessoas em todos os níveis e em tôdas as unidades dão conselhos e tomam decisões revela e manifesta a contradição entre palavra e ação. Com êste esclarecimento, o observador e o praticante podem formular soluções praticáveis mais facilmente para dificuldades administrativas, sempre tendo em mente a diferença entre fatos praticados e ilusões verbais.

---

(1) HERBERT A. SIMON, *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*, (New York, 1957), páginas 20-44.

Por exemplo, se as unidades de "line" e "staff" se queixam porque outros estão usurpando suas funções consultivas e de comando, um método viável de corrigir êstes problemas (se não complicado por outros fatores) é estabelecer virtualmente um conceito inteiramente nôvo de organização diminuindo ou abolindo a nomenclatura de "line" e "staff" e substituindo áreas funcionais que incluem tanto funções de conselho como de comando em áreas diferentes de trabalho. Uma delineação mais clara pode antes ser feita entre as áreas de trabalho do que entre conselho e comando. Enquanto persistirem opiniões divergentes quanto às áreas de responsabilidade, será mais fácil de conseguir uma separação funcional do que a distinção tão artificial entre "line" e "staff".

O investigador e o administrador podem usar o método de análise de "line" e "staff" para descobrir causas de desarmonia organizacional, isto é, a incongruência entre ficção e realidade. Passos definidos podem então ser tomados para colocar as tradições organizacionais mais em acôrdo com as condições de operação, portanto, evitando frustrações desnecessárias.

Um segundo método de análise é o conceito muito conhecido de administrações centrais e regionais. Êste método de análise examina uma agência sob dois ponto-de-vista, uma administração central com contrôle total e unidades subordinadas dispersas geográfica e organizacionalmente. Problemas dêste tipo de relações são prontamente identificáveis quando as administrações estão espalhadas em uma área geográfica muito grande. Mas o problema não é visto tão rapidamente quando as unidades estiverem na mesma cidade ou local do escritório central. Mas o problema básico persiste. Uma negligência dêste método de análise de problema por causa de proximidade poderia ser séria. Mesmo no campo dos Institutos Nacionais de Saúde, uma distância de algumas cem milhas causa muitos dos problemas administrativos.

Assim como acontece com "line" e "staff", têm sido escritos inúmeros artigos e publicações sôbre relações de administrações centrais e regionais. As experiências de outros nestas áreas dão exemplos luminosos das causas de dificuldades e algumas soluções viáveis. Identificando tais áreas de problemas, o que pode ficar despercebido, uma grande quantidade de experiências pode resolver um problema comum em um ambiente não familiar.

Um terceiro método de análise é de origem mais recente, isto é, organizações formais e informais. A descrição e análise de estrutura organizacional formal ou legal é posta em contraste com as sempre presentes séries de relações entre grupos e entre indivíduos sem considerar linhas de autoridade ou contrôle. En-

quanto que os elementos formais provêem uma base útil para pesquisa e ação, os indivíduos e suas agrupações não são só parte integral da agência mas êles também são a sede de problemas administrativos e suas soluções.

As disciplinas tanto de psicologia como de sociologia têm experimentalmente indicado auxílios de pesquisa e hipóteses muito úteis para melhorar a habilidade do administrador público e o pesquisador. Um aspecto útil dêste método analítico é assegurar que o investigador não pare meramente com a organização formal e rígida mas continue até a situação de comportamento dinâmico organizacional. O primeiro é relativamente fácil de descrever, e a informação é prontamente disponível. Entretanto, quando a informação é procurada quanto às relações práticas de grupos e indivíduos que possam estar em dificuldades mais aparentes, sòmente uma investigação cuidadosa e persistente exporá a organização informal com seus aspectos melhores e piores.

A aparente impossibilidade de separar "valôres" de "fatos" na situação concreta não deveria evitar o uso dêste método de análise em administração pública. Os positivistas lógicos não chegaram sòmente a algumas declarações racionais e hipóteses de comportamento administrativo, mas êles acertadamente enfatizaram que os valores não deveriam ser confundidos com métodos técnicos de conseguir um objetivo. (2)

A racionalização de valores em conflito pode tomar formas organizacionais completamente diferentes do que se êstes fatores fôssem reduzidos ao mínimo. Por exemplo, o desenvolvimento de um grande número de conselhos consultivos no Govêrno Federal é o resultado de um esforço para reconciliar sistemas de valores divergentes em programas governamentais em controvérsia. Uma análise dos sistemas de valor em uma situação administrativa pode esclarecer a causa de certas formas e problemas organizacionais e suas soluções. E' esta divisão de administração em elementos de fatos e valor que ajuda a clarear a distinção entre política e sua execução.

O fenômeno da administração pública pode também ser visto como uma série de decisões feitas para chegar a um objetivo, organizacional ou pessoal, interno ou externo. A medida que os canais organizacionais de deliberação são considerados importantes, os indivíduos que tomam decisões são valorizados. E' o comportamento humano individual que primeiramente é examinado na análise de tomada de decisão — as características sociais e psicológicas de administradores individuais e seus subordinados

---

(2) *Ibid.*, pp. 4-5.

que dão recomendações e agem alternativamente. Uma vez que os seres humanos fazem escolha em um contexto de seu *background* e arredores, as decisões de executivos podem ser mais bem compreendidas quando este quadro de referência é usado. Especificamente, o *background* econômico, social, religioso e político de um indivíduo pode mais prontamente expor as razões para decisões do que meramente examinar chavões mais óbvios de eficiência e economia.

Como Donald R. Matthews diz: "... as características sociais e psicológicas dos funcionários agindo em uma quadro institucional político devem ser consideradas antes que seja possível uma compreensão de política e governo". (3) Isto é particularmente verdade quando existem fortes segmentações no *background* o que freqüentemente pode fragmentar uma organização. Por exemplo, um exame de distinções sutis feita entre "profissionais" e "não-profissionais" no Serviço de Saúde Pública ou o estabelecimento militar pode prover uma perspectiva luminosa nos métodos usados para chegar a decisões nestas organizações. Estas decisões não são sempre aceitas por outros com *background* ocupacional diferente. E' o administrador ou investigador apressado que procura assegurar informação ou complacência sem primeiro investigar o *background* da pessoa envolvida. Sem este ingrediente, a compreensão deste processo administrativo é incompleta. A pergunta tão seguidamente feita no primeiro encontro com outro indivíduo, "O que faz você e qual é seu *background*?" tornar-se mais do que uma expressão de interesse pessoal, é um instrumento para medir provável concorrência ou desentendimento com futuras propostas e decisões.

Não apenas a investigação de *background* e ambiente de tomadores de decisão podem ser úteis, mas também os elementos de poder que capacitam o investigar a implementar suas decisões podem ser analisados. Uma compreensão de quociente de poder de cada indivíduo ou unidade dá uma visão interna às causas de ações e as formas que tomam. As perguntas, "Quem faz (ou é capaz de fazer) o que, para quem, por quais razões e de que modo?" não somente indicam capacidade de controle mas também com a capacidade vem o real controle. Se o quociente de poder de um indivíduo é realmente alto comparado com outro, tanto na organização formal como informal, sua capacidade de influenciar a tomada de decisão nesta relação é grande. Estes fatores de poder podem ser vistos e examinados nas atividades diárias de um indivíduo ou unidade em sua relação com o outros.

---

(3) DONALD R. MATTHEWS, *The Social Background of Political Decision Makers* (Garden City, New York, 1954), p. 2.

Por exemplo, a habilidade de uma organização ou pessoa rival para bloquear o impacto de uma decisão é em geral cuidadosamente avaliada por um administrador esclarecido antes que a decisão seja tomada. É esta avaliação de potencial de poder de cada amigo ou inimigo para ajudar ou atrasar a ação que pode ser quase descrita com precisão matemática a qualquer hora quanto a uma decisão particular. Se este fator fôr negligenciado, tanto pelo administrador como pelo pesquisador, decisões irreais e impraticáveis serão usadas para solucionar os problemas. Conseqüentemente o poder de produzir resultados não pode ser negligenciado como um método de análise.

### SUMÁRIO

O domínio do estudo de administração pública não depende de um instrumento de análise, mas de muitos. Cada instrumento penetra o assunto de maneira diferente de modo a expor pontos-de-vistas novos e diferentes da anatomia da situação burocrática.

Tantos métodos diferentes de análise quanto possível deveriam ser usados para não negligenciar um segmento vital na solução do problema. Quanto a outros instrumentos de investigação, a habilidade de usá-los rápida e efetivamente aumenta com a prática.

A utilidade destes métodos é tornar disponível a riqueza de informação que existe e torná-la aplicável a problemas práticos. Sem este quadro de referência, esta valiosa experiência é perdida porque não é compreendida ou aplicada.