

Administração Pública e Ciência das Relações Humanas

MORTON GRODZINS

(In *Public Administration Review*, n.º 2, 1951)

AS ciências sociais, duas são muito úteis aos administradores do Estado e, especialmente, uma delas, isto é, a velha ciência acadêmica da administração pública, com a qual o funcionalismo mantém um tradicional, íntimo e agradável contato. Quando tratam dela, os cientistas e os homens que administraram falam uma mesma língua e raciocinam, afinal de contas, como uma só pessoa.

A outra é um mero produto das disciplinas da psicologia, da psicologia social, da sociologia e da antropologia social. É a nova ciência das relações humanas em cujo campo de conhecimentos os cientistas falam uma língua estranha aos ouvidos dos administradores.

Estes, assim como os eruditos especializados em administração pública, acham, porém, que é de grande importância para o respectivo trabalho a pesquisa em torno dessas relações. Como muito bem sabem os leitores desta Revista, a assimilação dos conhecimentos e o emprêgo dos métodos das relações humanas na administração pública, quer como ciência, quer como prática, estão em franco processo de desenvolvimento. O propósito d'este artigo é, apenas, o de tecer alguns comentários sobre esse desenvolvimento, dividindo, para isto, em três partes o presente trabalho, isto é: I parte — enunciação de algumas conclusões da ciência das relações humanas em função de sua utilidade para o administrador público; II — análise dos fatores que limitam a utilidade dessa ciência para a administração e, III — crítica dos objetivos cuja consecução pode resultar do emprêgo de uma ciênciaposta a serviço da solução dos problemas das relações humanas e da administração de pessoal.

A CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

Não é possível calcular em dólares ou em homens-hora o valor do dinheiro gasto, na administração, com o estudo dos problemas de pessoal. Se fosse possível o cômputo nesse caso, verificar-se-ia que a soma total dos fundos empregados seria vultosa, mas os resultados obtidos relativamente insignificantes. A pesquisa que se faz necessária é, exatamente, porém, aquela que haveria de conjugar e sistematizar os resultados de numerosas outras, discretas mas fundamentalmente relacionadas entre si.

Têm-se feito estudos de milhares de administrações por conta, via de regra, das empresas industriais e das forças armadas. Hoje, elas até estão na moda (o capricho e a fantasia afetam a pesquisa como a qualquer outro setor de atividade) e alguns que ainda estão em plena fase de realização não passam de simples *artigos de decoração*, vendidos como se fossem serviços prestados por um consultor técnico e aceitos como prova de "conhecimento" pelos administradores, muito embora atinjam, às vezes, às raias do charlatanismo. Ainda que puséssemos essas coisas de lado, seria impossível catalogar todo o trabalho realizado nesse setor, isto é, todo o trabalho que trouxesse vantagem substancial e prática para o administrador (1). O que se segue é apenas uma amostra de um amplo campo de estudo.

A Importância do Grupo Social Extraformal — O administrador e cientista Frederick W. Taylor, o pioneiro da ciência da administração, cometeu, também, o primeiro êrro nesse setor quando baseou seu processo de aumento da produção industrial no princípio de individualização de cada operário em termos de suas relações com os respectivos objetos de trabalho, com seus companheiros e com seus superiores (2). Nenhum resultado das recentes pesquisas sociológicas é mais notável que a unanimidade da opinião relativamente à importância do pequeno grupo extraformal.

Os estudos muito conhecidos de Mayo e seus associados revelaram que o rendimento do trabalho aumenta independentemente de outros fatores (como o da oportunidade de aumento de salário e de melhoria das condições de trabalho) desde que a equipe seja convenientemente organizada e dirigida (3). Mayo e Lombard demons-

(1) Vide a obra de ALFRED DE GRAZIA, *Human Relations in Public Administration* (Public Administration Service, 1949). Uma recente monografia de valor que sintetiza alguns exemplos de emprêgo das ciências sociais no campo do governo e examina alguns dos problemas em jôgo: *Effective Use of Social Science Research in the Federal Services* (Russell Sage Foundation, 1950).

(2) Vide *The Principles of Scientific Management* (in *Scientific Management* — Harper and Brothers, 1947).

(3) Vide *The Human Problems of and Industrial Civilization*, de ELTON MAYO (Macmillan, 1933) págs. 55-76.

traram mais tarde que a falta de comparecimento ao serviço e a contínua mudança de emprego, fenômeno muito comum entre os operários da indústria de aviões, estavam relacionadas com a existência de grupos extraformais entre os trabalhadores. O elevado índice de faltas ao serviço e de instabilidade no emprego também estava intimamente ligado à condição do trabalho em que se emprenhavam grupos primários relativamente subdesenvolvidos. Onde a freqüência de abandono de emprego é baixa e são poucas as faltas de comparecimento, ocorre o contrário: existe um bom sistema de grupos primários (4). A pesquisa também mostrou como o grupo no trabalho pode ser eficiente em matéria de impor restrições ao rendimento do esforço (5) e como a cooperação desse grupo é importante para a consecução dos objetivos da direção (6).

Outros estudos realizados na indústria obtiveram os mesmos resultados, enquanto os realizados em outros setores obtiveram resultados idênticos, especialmente os relativos à administração e ao moral das forças armadas. São positivas as provas recentemente apresentadas contra a tese de que o elevado moral das tropas alemãs tinha por base, pelo menos em grande parte, a ideia geral de que era justa a causa nazista ou "a convicção ideológica" do soldado alemão. A verdadeira razão da eficiência militar germânica era, no entanto, a ligação direta e muito íntima entre os membros do grupo combatente. "Quando as condições em que se vive impõem ao grupo uma vida em comum muito íntima e quando esse grupo consegue promover um alto grau de coesão entre os respectivos componentes... o moral é elevado e a resistência eficaz ou, pelo menos, definida, pouco importando nesse caso as predileções políticas do indivíduo..." (7).

Conclusões similares foram tiradas do estudo das forças armadas americanas. O notável trabalho de Samuel Stauffer e seus colegas mostrou, com respeito ao papel desempenhado pelo grupo primário, entre outras coisas: I) que o moral e a eficiência militares não se baseiam, principalmente, no amor à pátria ou na dedicação às causas superiores que provocaram a guerra, mas, sim, na lealdade para com os camaradas de grupo, lealdade essa que resulta do fato de enfrentarem

(4) *Framework and Labor Turnover in the Aircraft Industry of Southern California*, de ELON MAYO e GEORGE F.F. LOMBARD — *Business Research Studies* n.º 32 (*The Harvard University School of Business Administration*, 1944).

(5) *Management and the Worker*, de F.J. ROETHLISBERGER (Harvard University Press, 1939) págs. 417 — 422 e págs. 517-522; monografia de ORVIS COLLINS, MELVIN DALTON e DONALD ROY, intitulada *Restriction of Output and Social Change in Industry — Applied Anthropology*, 1-14 (1916).

(6) *Overcoming Resistance to Change*, de JOHN R. P. FRENCH e LESTER COCH — *Human Relations*, 512-532 (1948).

(7) *Cohesion and Desintegration in the Wehrmacht in the World War II* — de EDWARD A. SHILS e MORRIS JANOWITZ — *Public Opinion Quarterly*, 314-315 (1948).

todos, ombro a ombro, em pé de igualdade, os mesmos perigos e, também, da interdependência que existe entre todos os membros desses pequenos grupos (8); II) que os soldados estão mais interessados pelo que os outros soldados dêles pensam, enquanto os recursos estão, também, mais interessados pela opinião de outros recrutas a seu respeito do que pela dos oficiais. São severas as sanções do grupo contra os soldados que trabalham excessivamente; III) que o grupo extraformal atua de importantes maneiras: "cria e impõe padrões de comportamento para o grupo, defende e apóia os seus membros quando em dificuldade, sem o que não poderão resistir;" IV) que os grupos compactos são eficientes na formação das atitudes de cada soldado; as perturbações emotivas surgem quando os homens, uma vez no grupo primário, são obrigados a deixá-lo. (9)

A importância do grupo coeso entre o pessoal combatente da Fôrça Aérea foi, também, realçada nos estudos feitos durante a II Guerra Mundial. Como os outros soldados, o pessoal da aeronáutica não possuia fortes convicções a respeito dos motivos superiores da guerra. "A capacidade para identificar-se com o grupo" é um dos elementos mais importantes da "boa motivação" para a luta.

A ... força necessária para manter em alto nível a disposição do homem para continuar lutando resulta dos feitos do grupo combatente e é conhecida por "moral" do grupo... É também, consequência das relações entre os indivíduos... da grande lealdade estimulada pela completa identificação com o grupo... Parece que os homens lutam mais por alguém do que contra alguém. (10)

Pode-se concluir com segurança, à vista das provas citadas, que o motivo de ação criado pelos laços que mantém os grupos unidos é de importância administrativa imediata. Se as diretrizes dos grupos com que um indivíduo se identifica são contrárias aos da administração, as tarefas administrativas tornam-se mais difíceis. Assim acontece, realmente quer o grupo esteja formal ou irregularmente organizado, quer esteja dentro ou fora da hierarquia administrativa e quer as pessoas envolvidas sejam altas autoridades admi-

(8) *The American Soldiers*, de SAMUEL STAUFFER, Vol. I; *Adjustment during Army Life*, Vol. II; *Combat and its Aftermath* (Princeton University Press, 1949) 324-361 (citado pelo título de *The American Soldiers* neste artigo). Estes trabalhos, com mais dois outros, tem por base os dados coligidos pelo órgão de pesquisa, informação e educação do Departamento da Guerra, durante a II Guerra Mundial. Samuel Stauffer foi diretor da divisão de pessoal profissional.

(9) Idem. I. 410-420; II, 130-131, capítulos de 5 a 10.

(10) *Men under Stress*, de ROY R. GRINKER e JOHN P. SPIRGEL (Blakiston, 1945) págs. 41-45. Vide também, para maiores esclarecimentos, *War Neuroses in North Africa*, dos mesmos autores (Josiah Macy Jr. Foundation, 1943). Há grande bibliografia sobre o papel e a importância dos grupos primários. Vide, por exemplo *The Psychology of Ego — Involvements*, de MUGAFER

nistrativas ou contínuos, serventes e até a clientela em geral. O fato de poder a maioria das pessoas identificar-se, ao mesmo tempo, com diferentes grupos em diferentes situações, constitui uma importante força que move a administração, inclusive quando ela estimula os que trabalham, nos vários níveis hierárquicos, a se unirem ou a formarem grupos cujos objetivos sejam os dela própria. A ação administrativa adequada, quando se relaciona com o fenômeno conhecido pelo nome de *grupo primário*, variará, amplamente, com o tempo e com as circunstâncias. Mas a sensibilidade ao significado e à importância dos laços que mantém a coesão do grupo primário é apenas um dos requisitos de uma chefia eficiente.

A Determinação do Valor dos Indivíduos — O recrutamento de pessoal há muito que constitui uma das principais ocupações dos administradores do Estado. A psicologia e a psicologia social deram novas dimensões à descrição do trabalho e às qualificações necessárias à sua execução. Os psicológicos se interessam pelos trabalhos (emprego, tarefa, função, cargo) que vão desde os do carregador (Taylor definiu da seguinte maneira as qualificações de um carregador: "tão estúpido e fleumático que se assemelha, mais do que qualquer outro tipo de trabalhador, a um boi") (11), até os dos cargos superiores de direção. Suas técnicas vão desde a preparação do pictogramas para o exame de analfabetos até os testes chamados de Rorschach, os de Percepção Temática, o estudo de casos e os extensos exames de situações pessoais.

O administrador público pode retirar importantes lições dessa ampla e custosa experiência. A primeira lição é a de cautela. Nenhum teste psicológico até agora inventado pode atender às necessidades de recrutamento para os cargos que exigem mais do que uma simples e única capacidade ou habilidade. A complexidade dos fatores que geram o sucesso ou o fracasso numa determinada função e o estado ainda rudimentar do teste psicológico fazem com que seja de suma importância a utilização de vários tipos de provas (testes). Os de natureza psicológica são ainda

SHERIF e HADLEY CANTRIL. (John Wiby, 1947). Vide também *The Human Group* de George C. Homans (Harcourt Brace, 1950). De importância especial para os administradores são as várias obras de KURT LEWIN e seus colaboradores, especialmente *Resolving Social Conflicts*, (Harper and Brothers, 1948), Partes II e III. A importância do grupo compacto foi reconhecida no desenvolvimento de várias terapias do grupo. A obra de J. L. MORENO é, nesse particular, notável e estimulante. Para análise das terapias do grupo, vide "Groups Psychotherapy — Review of the Recent Literature" (Psychosomatic Medicine, 166-180) — 1943. A recente pesquisa empírica do pequeno grupo tem muitos antecedentes no trabalho dos cientistas e sociólogos, especialmente JEAN PIAGET, EMILE DUSKHEIM e C. H. COOLEY.

Retirei as impressões acima expostas graças ao fato de EDWARD SHILS ter-me permitido examinar uma sua extensa monografia sobre o assunto, a ser posteriormente divulgada.

(11) *Op. cit.* pág. 59.

precários por três motivos pelo menos: I) é difícil saber qual a virtude pessoal específica que se está apurando num determinado momento; II) a precisão dos processos de teste não é muito grande e III) a relação entre os pontos (notas obtidas) no teste específico e o desempenho da função não é freqüentemente revelada (12).

De outro lado, é certo que o teste psicológico, cuidadosa e adequadamente empregado, pode aumentar, materialmente, as probabilidades de seleção do pessoal ajustado para um dado cargo. Isto ficou provado de várias maneiras e de modo categórico na seleção de pessoal de vôo durante a última guerra. Têm-se realizado, além disso, bom trabalho utilizando-se as técnicas psicológicas na escolha do pessoal para os postos de chefia. Esta tarefa é, de fato, complicada, mesmo porque é difícil especificar, com segurança, quais os atributos ou virtudes que levam o indivíduo ao sucesso ou ao fracasso. Nesse campo de atividade, a realização mais útil seria a que revelasse estar ou não o desempenho de um cargo devidamente condicionado ao tipo de trabalho dêsse cargo. "As virtudes características que um líder deve possuir são determinadas, em ampla escala, pelas exigências do meio e das circunstâncias" (13).

O melhor trabalho em matéria de testes psicológicos é o que revela a presença da virtude da cautela e do entusiasmo. Isto foi patenteado nas experiências do Office of Strategic Service, no período da guerra, órgão esse cuja seleção de pessoal tinha por base um programa detalhado de apuração das virtudes psicológicas dos candidatos (14). Seus especialistas formularam uma série de princípios fundamentais para um plano de testes psicológicos que seriam, posteriormente, apreciados por todos os chefes de pessoal dos escalões superiores. O plano em causa incluia, entre outras coisas, os seguintes objetivos: I) Desde que a eficiência de uma certa pessoa numa determinada função depende, em ampla escala, da natureza dessa função, é de suma importância o fato de possuir essa mesma pessoa conhecimento completo da função a ser exercida. II). É preciso, portanto, que se prepare uma lista dos fatores de personalidade que contribuem para o sucesso ou o fracasso do indivíduo nessa função, podendo-se escolher nessa lista as variações a serem ponderadas num plano destinado a determinar o mérito do indivíduo. III) Os processos de apuração das

(12) Vide, por exemplo, *The Tests of Management*, *Fortune* (julho, 1950) — *Public Administration Review*, apresentou há pouco um relatório entusiasta sobre um teste usado para fins de seleção de mediadores do trabalho, em Nova York. Vide *Selecting Supervisory. Mediators through Trial by Combat*, 8, *Public Administration Review* 1948, de WALTER GELLBORN e WILLIAM BRODY; *Shall Civil Service Endorse Science or Novelty*, de ANA G. DOUGLAS — *Public Administration Review* (1950).

(13) *Personal Factors Associated with Leadership: A Survey of the Literature* — 25, *Journal of Psychology* (1948).

(14) *OSS Assessment Staff, Assessment of Men* (Rinehart and Company, 1948).

virtudes pessoais podem ser concebidos de modo a medir as relevantes variáveis da personalidade. Alguns testes empregados devem ser, antes de tudo, submetidos à experiência. Vários deles deverão servir para medir o valor de cada uma das variáveis da personalidade em exame, devendo, também, o plano "incluir... um certo número de testes destinado a apurar a adequação do candidato às condições em que irá trabalhar". IV) É indispesável a definição dos atributos totais da personalidade dos candidatos antes de executar a classificação assim como é preciso fazer previsões relativas às características específicas dessa personalidade. Os especialistas do OSS argumentaram nesse particular que as características da personalidade em determinadas situações não podem ser bem definidas, salvo quando se sabe alguma coisa a respeito do indivíduo. V) Deve ser contínuo o esforço para testar os próprios testes, visado a verificar o grau de confiança que merecem, dando-se especial atenção ao exame do fator "experiência no trabalho" do pessoal submetido aos mesmos.

Os técnicos do OSS, trabalhando quase sem o auxílio de precedentes nesse campo de atividade, e em condições de extrema precariedade, não poderiam pôr em prática duas ou mais importantes regras de apuração das características psicológicas do indivíduo. Quem poderá prever o meio social de um sabotador, as condições de trabalho de um propagandista atrás das linhas inimigas ou mesmo o tipo de pessoa que pode acompanhar um agente do OSS a um país estrangeiro não especificado? Seria impossível conceber meios hábeis de controlar a marcha do trabalho dos candidatos aprovados: os classificadores de pessoal não poderiam, por exemplo, acompanhar um elemento do serviço estratégico em suas diversas missões.

Foram feitos penosos e ingentes esforços com o objetivo de testar a eficiência das provas levadas a efeito pelo OSS mas, afinal, o pessoal por elas responsável confessou o respectivo fracasso numa das mais clássicas demonstrações de pureza dental que se encontra na literatura sobre o assunto.

Muito embora milhares de homens-hora fossem empregados nesse mister o veredito final é, ainda, uma interrogação... Os dados estatísticos de que dispomos não demonstram que nosso sistema de avaliação foi de grande importância. (pág. 392 e 423).

O cuidado com que o pessoal do OSS executou seu trabalho e a honestidade com que avaliou seus esforços deram maior força à decisão final dos especialistas com respeito à utilidade dos métodos que adotaram:

Desde que o sistema do OSS de apuração do mérito dos indivíduos é mais custoso e consome mais tempo do que os demais sistemas, ele não pode ser recomendado quando a tarefa é a de recrutamento de muitos milhares de homens, anualmente, para trabalhos de menor importância,

particularmente se as qualificações para esses trabalhos são, principalmente, de ordem técnica. Mas nosso sistema de apuração do valor é prefeável, acreditamos, sempre que: I — uma instituição (ou uma série de instituições) deve manifestar-se sobre a adequação de cerca de quatrocentos a mil candidatos por ano; II — os requisitos exigidos desses candidatos incluem a capacidade para trabalhar, eficientemente, com outras pessoas, quer como chefes, quer como simples cooperadores (pág. 464-465).

Administração Orientada em Função da Clientela — O Serviço de Índios, sob a direção de John Collier, foi, talvez, o primeiro órgão do governo dos Estados Unidos a fazer amplo e contínuo uso dos cientistas sociais na execução de seus planos. Esse esforço culminou com a promoção de intensas pesquisas e estudos da personalidade do índio e da natureza de seus interesses, sob os auspícios do *Office of Indian Affairs* e do *University of Chicago Committee on Human Development* (15).

A hipótese fundamental para a pesquisa do *Indian Office* pode ser estabelecida da seguinte maneira: "é essencial ao sucesso administrativo conhecer-se, intimamente, os atributos da personalidade, os sistemas de valor e os padrões culturais daqueles que estão sujeitos a uma administração. A ignorância desses elementos culturais, da personalidade e das crenças da clientela, (assim como a insensibilidade diante desses elementos) levará a administração a cometer graves erros".

Definido, nestes termos, o princípio em que a questão implica, pode ele ser aplicado a uma ampla variedade de situações. Era costume durante a guerra instruir os propagandistas americanos na arte de tornar a luta psicológica mais eficiente, dirigindo-a contra determinada nação inimiga ou contra um grupo qualquer dentro dessa nação (16). Empregou-se, também, essa técnica como meio de aferir o valor do moral do adversário, tornando-se, assim, um dos fatores decisivos no planejamento industrial e também das operações militares. Foi, também, posta em prática

(15) A pesquisa teve início em 1941 e o *Committee on Human Development* concluiu seu contrato em 1944; a *Society for Applied Anthropology* mais tarde participou do programa. As mudanças na política, inclusive a renúncia de Collier como membro da Comissão, prejudicou a conclusão da pesquisa, assim como a transformação dos resultados desta em atos administrativos.

Laura Thompson foi a coordenadora do trabalho. Vide seu *Personality and Government* (10 — *American Indígena*, 7-4-1950). Este artigo é o primeiro de uma série que sintetiza as descobertas e recomendações do órgão de pesquisa da administração dos negócios dos índios. A bibliografia inclui relatórios, inéditos e divulgados, que resultaram do trabalho executado. Vide também "U.S. Indian Administration as a Laboratory of Ethnic Relations" de John Collier (12 — *Social Research*, 265-303 — 1945). Vide, ainda, *Culture in Crisis, A Study of the Hopi Indians*, de LAURA THOMPSON, (Harper and Brothers, 1950).

(16) Vide *Social Relations in a Changing World*, de ALEXANDER LEIGHTON (E.P. Dutton, 1949).

essa técnica no campo de batalha a fim de quebrar o espírito combativo do inimigo e induzi-lo a render-se mais prontamente. Constituiu, além disso, a base do planejamento e da execução das campanhas de guerrilhas.

Esse conceito de cultura não é aplicável apenas aos povos exóticos. Mayo e seus colaboradores demonstraram quanto é importante para o administrador saber quais são as convicções do subordinado e quanto é relevante para este compreender sua própria situação no trabalho. Os psicólogos do exército puseram em prática essa mesma técnica como meio de aumentar a combatividade dos recrutados para as forças armadas e, principalmente, para as do setor aeronáutico (17).

Alexander Leighton demonstrou a inutilidade da administração orientada em função da clientela para os centros de redistribuição dos emigrantes japonêses durante a guerra. Ele generalizou suas observações de modo a que pudesse ser postas à prova em outras circunstâncias. Leighton também ampliou de modo significativo o conceito do subgrupo cultural para incluir tanto o administrador como a clientela. Algumas de suas observações mais úteis dizem respeito às relações entre a cultura de quem administra e a de quem constitui objeto dessa administração (18).

Uma importante realização administrativa dos órgãos de pesquisa, informação e educação do Departamento de Guerra foi o emprêgo desse conceito de cultura na tomada de decisões. O ponto de vista do exército em matéria de reemprego e dispensa foi estabelecido com base na determinação das atitudes dos indivíduos no seio da tropa (19).

Pesquisas Correntes — Uma catalogação completa do aproveitamento dos resultados dos estudos relativos ao comportamento humano na administração pública seria muito extensa. A catalogação potencial desse aproveitamento só terminaria quando a imaginação do indivíduo estivesse esgotada (20).

(17) Vide a obra citada de GRINKER e SPIEGEL.

(18) ALEXANDER LEIGHTON: *The Governing of Men* (Princeton University Press, 1945) A *War Relocation Authority*, empregou os analistas da ciência social tanto nos centros de distribuição como em Washington — Vide, por exemplo, *Community Analysis — An Example of Anthropology in Government* — 46 (American Anthropologist, 277 — 291 — 1944).

(19) *The American Soldiers*, II, cap. 11. Esta questão é examinada mais adiante. O uso extenso das técnicas de votação e entrevista, inclusive a pesquisa de mercado da indústria privada, representa, na maioria dos casos, uma aplicação do que chamamos aqui de administração orientada em função da clientela. Os florescentes centros de pesquisa das Universidades, por exemplo — *Bureau de Pesquisa Social Aplicada*, da Universidade de Colômbia, e o Centro de Estudos da Universidade de Michigan — empregaram essas técnicas num grande número de casos.

(20) Vide *Human Relations in Public Administration, An Explanatory Report on Research Possibilities* (Public Administration Clearing House, 1949).

Entre as mais amplas experiências atualmente realizadas estão as que visavam pôr à prova os fatores sociais e psicológicos relativos à eficácia das conferências. Um grande trabalho de pesquisa em torno dessas conferências, trabalho esse patrocinado pelo *Office of Naval Research*, está em processo, há três anos, na Universidade de Michigan. Um dos seus objetivos é identificar os fatores sociais e psicológicos que contribuem para o seu sucesso ou para o seu fracasso, principalmente dos que possuem autoridade decisória. O trabalho em causa visa estabelecer relações entre os resultados desses conclaveos e certos fatores, tais como o número dos seus participantes, seu prestígio e suas virtudes. A pesquisa visa não só atingir um conhecimento integral do processo dinâmico das conferências como, também, procura formular sugestões de valor prático para os seus líderes e participantes (21).

Outros estudos correlatos em fase de progresso, também apresentam importantes aspectos de interesse administrativo. Um grande plano agora em execução na Universidade Estadual de Ohio diz respeito, pelo menos em parte, ao estudo dos fatores pessoais e sociais que geram o *líder*. Um dos aspectos dessa pesquisa é o da formação de técnicos que podem ser utilizados na seleção e treinamento e emprêgo de chefes potenciais ou já experientes (22).

Pesquisa e treinamento em matéria de *capacidade de grupo e chefia de equipe* também foram realizadas pelos conhecidos *Bethel (Maine) National Training Laboratories in Groups Development*. Da mesma forma que uma grande parte do trabalho nesse setor, também a pesquisa em causa obedecer à orientação estabelecida por Kurt Lewin, já falecido, sendo de fato executada, principalmente por seus antigos colaboradores e discípulos, um grupo dos quais trabalha, agora,

(21) Foi publicado um certo número de monografias a respeito dessas pesquisas. Vide, por exemplo, *The Use of Conferences in the Administrative Process*, de Martin Krieser e Harold Guetzkow (10, *Public Administration Review* 93 — 98, 1950) e *Interagency Committee Usage*, de Harold Guetzkow (10, *Public Administration Review* — 190 — 196 — 1950). Um relatório mimeografado — *Process of the Administrative Conference, Special Report — (Conference Research*, Universidade de Michigan, março — 1950) sintetiza a questão e faz um resumo do programa das pesquisas.

Importante pesquisa sobre a eficácia das conferências foi, também, realizada nas Universidades de Harvard e de Chicago. Vide "The Interaction Records", de Robert F. Babs e Henry Gerbrands (1, *Human Relations*, 456-463 — 1948); *Interaction Process Analysis: A Method for the Study of Small Groups*, de Robert F. Babs (Cambridge: Addison — Wesley Press, 1950); "Educational Dynamics: Theory and Research", de Herbert Thelen e outros (4, *The Journal of Social Issues* — 1950).

(22) Vide RALPH M. STOGDILL, *op. cit.* pág. 35; vide, também, *Methods for Determinating Patterns of Leadership Behavior in Relation to Organization Structure and Objectives*, de Ralph M. Stogdill e Carroll L. Shartle (32 — *Journal of Applied Psychology*, 286 — 91 (1948).

no *Research Center for Groups Dynamics*, da Universidade de Michigan (23).

Um trabalho mais teórico e menos fácil de aplicar-se na prática (realizado, também, pelos colaboradores de Lewin) está sendo levado avante, tanto no centro de pesquisa da Universidade de Michigan, como no Instituto de Tecnologia de Massachusetts. Neste último, Alex Bavelas concebeu uma engenhosa série de instrumentos experimentais destinados a testar o efeito de diferentes meios de comunicação sobre a produtividade dos trabalhadores, sua confiança recíproca, a satisfação que derivam do trabalho e fatores correlatos. O principal interesse de Bavelas era pela invenção de uma fórmula matemática que definisse essas correlações, executando, pois, seu trabalho de experimentação em Laboratório e em condições rígidas e abstratas do ponto de vista do seu interesse para a administração; mas, de qualquer modo as consequências administrativas práticas de sua pesquisa poderão ser bem grandes (24).

Conclusão: A Ciéncia das Relações Humanas na Prática Administrativa — Todos os administradores e todos os teóricos da administração devem ter sempre em mente os conceitos de natureza humana. Freqüentemente tais conceitos não são explicitamente definidos e, na verdade, não são enérgicamente mantidos e completamente compreendidos pelas pessoas que os adotam. Tais inconsistências e ambigüidades não seriam, porém, particularmente importantes para a teoria e para a prática administrativa. Questões de personalidade, de relações interpessoais extraformais não são tidas como elementos importantes para a administração, a despeito do sugestivo trabalho de alguns teóricos como Mary Parker Follett e Graham Wallas. A hierarquia quadrangular e o processo formal de planejamento, orçamento, seleção e pessoal eram, antigamente, vistos como os únicos meios essenciais. Os fatores humanos eram, em geral, ignorados, sentindo-se incapaz de considerá-los a teoria da administração.

A nova ciéncia das relações humanas, porém, oferece, agora, um corretivo. Ela nos conduz ao ponto de vista de que os fatores humanos, interpessoais e extraformais são de consequência administrativa crucial (25), procurando mesmo

(23) Vide uma série de artigos sob o título de *Group Growth and Educational Dynamics — First National Training Laboratory in Group Development*, n. 2, (1948) e *Training in Community Relations: A Research Exploration toward New Group Skills*, de Ronald Lippitt (Harper and Brothers, 1949).

(24) Foi de ALEX BAVELAS o primeiro relatório técnico sobre esse trabalho "A Mathematical Model for Group Estructures — 7, *Applied Anthropology*, 16 — 30 (1948).

(25) O primeiro livro de administração pública a considerar sistematicamente êsses fatores foi publicado a menos de um ano. Trata-se de *Public Administration*, de HERBERT A. SIMON, DONALD W. SMITHBURGO e VICTOR A. THOMPSON (Alfred A. KNOPF, 1950). Vide,

relacionar êsses fatores com a estrutura da administração. É verdade que ela não destroi ou substitui a prática administrativa tradicional. Ao contrário, acrescenta, apenas, novas dimensões a essa prática.

Os estudiosos das relações humanas não vêem a administração pública como uma nova ciéncia, mas, sim, como um setor de disciplina mais generalizada da própria ciéncia da administração. Eles se empenham, pois, em criar uma série de instrumentos metodológicos, devidamente esquematizados em função de hipóteses cuja validade geral pode ser comprovada. Em outras palavras, êles se interessam pela criação da ciéncia do comportamento humano. Esta é uma tarefa que os cientistas tradicionais de administração pública, cuja principal preocupação é a reforma e a eficiência da máquina estatal, nunca atacaram de modo sistemático.

O administrador pode ter a assistência imediata do cientista das relações humanas em muitos aspectos de seu trabalho. Pode adquirir, com seu auxílio, uma nova e mais completa visão, isto é a visão de que a administração é observada como interação de séres humanos, como agrupamento de indivíduos que se comportam não só de acordo com as leis e regulamentos, mas, também, em atenção a suas experiências anteriores, ambições e anseios, simpatias, lealdades e antagonismos relativamente aos grupos internos e externos da organização. O administrador pode, também, obter do cientista social as respostas para muitas de suas questões específicas, quer no que se refere à organização do trabalho datilográfico, quer no que diz respeito a imposição de uma nova política fundamental a um pessoal cético ou a uma clientela hostil (26).

AS LIMITAÇÕES DA CIÉNCIA SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO

A tarefa mais importante para o cientista social é a formulação e a comprovação de hipóteses que expliquem determinados atos humanos. Os cientistas sociais que estudam assuntos diretamente relacionados com os problemas práticos da administração justificam comumente suas atividades de duas maneiras: acreditam que podem contribuir diretamente para a administração e pensam que seus esforços contribuirão, simultaneamente, para uma compreensão generalizada do homem em suas relações com as instituições sociais dêsses homens uns com os outros (27).

também, para maiores esclarecimentos, *Human Factors in Management*, de Schuyler Dean Hoslett (Park College Press, 1946) e *The Functions of the Executive*, de Chester Barnard (Harvard University Press, 1938).

(26) *The Role of Applied Cience in Formation of Policy*, de ROBERT K. MERTON — *A Research Memorandum* — (16, *Philosophy of Science*, 170, 1949).

(27) Afirma-se, freqüentemente, que a pesquisa aplicada tem utilidade científica porque pode ser usada para comprovar teorias científicas fundamentais. Em mui-

Teóricamente, pelo menos, existem dois senhores que devem ser servidos igualmente bem. Na verdade, muitos estudos de administração pouco contribuem, porém, para o aumento de nossos conhecimentos a respeito da sociedade ou mesmo daquela porção da sociedade que se chama "administração pública". Nesse grande número de casos, os estudos administrativos são tão intimamente ligados aos problemas práticos imediatos que não consideram certas proposições gerais. Como um catálogo telefônico, podem estar repletos de informes seguros que são muito úteis para a realização de certos propósitos imediatos, embora sejam quase inúteis como ciência. Felizmente, aquél que se dedica à pesquisa aplicada freqüentemente esquece a seguinte importante questão científica: Quais os fatos significativos que se deve observar? Como relacionar suas observações com as proposições gerais? Como avaliar essas proposições?

Essas dificuldades de formulação de teoria cabem, perfeitamente, aqui porque também se tornam dificuldades, mais ou menos imediatamente, quando se trata de aplicar a ciência à administração.

Reações Sociais à Ciência Social — Um importante fator limitativo na criação de uma ciência do comportamento humano resulta do fato de que os objetos dessa ciência são os seres pensantes, articulados e dotados de faculdade de lembrar. As generalizações científicas relativas ao comportamento, uma vez conhecidas daqueles a que dizem respeito, alteram esse comportamento. O paradoxo do cientista social e que suas generalizações contribuem para a própria destruição. Elas podem, por outro lado, ter a virtude de provocar o que predizem.

Isto pode ser ilustrado com um exemplo muito simples! No princípio da estação de *baseball* de 1950, o noticiário esportivo registrou muitas vezes o fato de que o jogador Jack Robinson estava gordo demais, isto é, que excedia de algumas libras o seu peso. O técnico do *Brooklin* mostrava-se gravemente preocupado e os cronistas de todo o país comentaram o caso. Como reagiu Robinson?

"Eu poderia pesar agora umas três ou quatro libras a menos", disse ele, "mas li essas histórias... e fiquei um pouco irritado. Disse então a mim mesmo: que vão para o diabo. Eu podia muito bem comer e por isso comecei de novo a me ali-

tos casos essa espécie de contribuição para a ciência depende, certamente, da cooperação dos que financiam a pesquisa aplicada: eles devem ser convencidos de que a questão imediata pode ser respondida por meio de um lento processo de estudos cuidadosamente planejados. As tarefas práticas de pesquisa também podem adquirir importância para a administração devido à inteligência e à engenhosidade dos cientistas. Todos os estudos registrados em *The American Soldier* tinham um propósito prático imediato. Mas os volumes que constituem esse *The American Soldier* contêm, implícita e explicitamente, grande quantidade de material e de grande importância para a teoria social básica.

mentar normalmente" (28). É o caso de confirmação de predição só pelo fato de ter sido a mesma feita e divulgada.

Mas a mesma predição a respeito de uma outra pessoa, uma dona de casa, por exemplo, podia ter efeito diferente. Nesse caso a predição provocaria o desmentido e não a confirmação.

O mesmo fenômeno é registrado de maneira sutil em muitos setores e também no da administração. Quer possuam a virtude de provocar uma reação negativa, quer possuam a de provocar a positiva ou, seja, de confirmação, essas generalizações podem criar dificuldades quando visam a situações administrativas práticas.

O estudo dos grupos, tanto nas forças armadas como na indústria, revelou, por exemplo, que o moral elevado e a grande produtividade dependem do interesse que os chefes dispensam aos problemas pessoais dos respectivos subordinados. Esta é a conclusão da pesquisa, conclusão de considerável importância e que, se comprovada, pode ser de grande significação administrativa no treinamento de chefes. Mas é precisamente essa espécie de generalização que pode ter consequências realmente imprevisíveis para a frustração do cientista e do administrador.

Pode-se perguntar: como reagem os soldados e os operários quando sabem que seus chefes têm conhecimento de que eles podem trabalhar mais, desde que lhes seja dispensada uma atenção mais "pessoal"? Uma possível reação poderá ser a de desconfiança, o que leva o operário a trabalhar menos quando o chefe sorri para ele. Até os supervisores que se interessam real e sinceramente pelo bem-estar pessoal de seus subordinados podem sofrer séria resistência, diminuindo, assim, a eficiência do trabalho de seu grupo.

A generalização contém, assim, muitas características, entre as quais a de provocar reação negativa. Se isto pudesse ser definido com precisão, seria possível fazer uma melhor generalização. Neste ponto, o cientista e o administrador terão de enfrentar a necessidade de formular uma generalização que explicasse o que deve acontecer: I) quando os trabalhadores sabem, II) que os chefes sabem, III) que eles, trabalhadores, sabem IV) que os chefes sabem que o seu interesse pessoal pelos subordinados redonda em maior produtividade! Depois disso, seria necessário basear uma nova generalização numa extensa cadeia de interações humanas.

Isto é, de certo, muito difícil. Não há, no momento, meios hábeis para fazer generalizações a respeito das complicadas relações dos indivíduos e dos grupos em face de generalizações a respeito deles próprios. O próprio exemplo apresentado

(28) *The New York Times*, 7 de março de 1950. Milton Singer, da Universidade de Chicago, registrou essa espécie de reação em certo número de situações diversas e completas. Vide, também, *The Self-Fulfilling Prophecy*, de ROBERT K. MERTON (8. The Antioch Review, 193-210 — 1948).

é muito mais complicado. É agradável, conforme nos ensina a própria experiência, ser tratado com carinho, mesmo quando se sabe que êsse carinho é artificial. Os operários poderiam trabalhar mais com um chefe simpático mesmo se soubessem que a atitude dêsse chefe visa, apenas, fazê-los trabalhar mais. Por outro lado, os trabalhadores, embora sabendo qual é a relação entre uma chefia simpática e o aumento de produção, poderiam convencer-se da sinceridade das atitudes simpáticas do chefe.

Tudo isto, talvez não baste para indicar uma das muitas dificuldades que se levantam no caminho da formulação de uma teoria científica de administração e da aplicação dessa teoria na prática. O estado ainda relativamente primitivo da ciéncia social e a natureza de seus conhecimentos da alma humana contribuem para essas limitações.

A falta de uma conclusão lógica oriunda dos elementos da Ciéncia Social — Sérias limitações se levantam no caminho do emprêgo, na administração, das generalizações de maior valor e das observações empíricas que a ciéncia social pode fornecer.

Uma dificuldade comum é a de comunicação ou transmissão dos resultados e conclusões das pesquisas da ciéncia social, isto é de transmissão dêsses resultados dos homens a que Lyman Bryson chamou de "homens de erudição" para os chamados "homens de poder". Esse problema não deve ser sério no campo das atividades administrativas puramente rotineiras que envolvem simples execução ou cumprimento de planos já estabelecidos. Mas administração é, também, determinação de diretrizes e as decisões nesse setor são, às vêzes, tomadas rapidamente, não raro por figuras isoladas nos altos níveis hierárquicos e sempre em termos de sua importância social. Deixando essa importância para posterior apreciação, a questão a ser agora examinada é a seguinte: quais as dificuldades que se levantam no caminho da transmissão dos dados colhidos ou descobertos pelo cientista social às pessoas a que devem ser transmitidos e no momento exato? Até que ponto podem êsses dados ser úteis na determinação das diretrizes?

Esse problema é freqüentemente discutido como se fosse meramente uma questão de preparo de um plano que lotasse o cientista social no gabinete dos diretores dos grandes órgãos e subordinados diretamente a êsses diretores, de modo que pudesse participar, pessoalmente, com outros auxiliares da direção superior, das tomadas de decisões. Não são, porém, suficientes essas medidas para conferir ao formulador da política administrativa o benefício integral da ciéncia social. Esse formulador procura esquivar-se fugindo ao problema do valor da contribuição do cientista social, mesmo quando a organização administrativa é de molde a lhe oferecer uma posição ideal.

A dificuldades de transmissão dos conhecimentos da ciéncia social é, apenas, uma parte, uma consequênciâ da distância que êsses conhecimentos devem transpor. O problema da lingua, também, é, às vêzes, importante. As diferenças de idioma refletem uma grande diferença de caráter social. O administrador pode considerar o cientista como um indivíduo cujos conhecimentos são amplos mas cujo espírito prático é insignificante; cujas perspectivas são largas, mas cuja área de competência científica é relativamente restrita; cujas investigações, freqüentemente, apenas roçam a superfície externa de complexos problemas e cujo trabalho não é, via de regra, adequado para as altas velocidades. O juízo que o administrador faz do cientista não é de todo injusto e quanto mais êsse cientista se desvia dêle menos cientista será e, por isso, menos digno de confiança como pessoa capaz de fornecer aquelas coisas que o administrador espera receber dêle (29).

Também isto constitui um paradoxo: as limitações da ciéncia social em administração decorre da natureza da atividade científica. Se o homem de ciéncia procura moldar seu trabalho e sua personalidade segundo os propósitos administrativos, suas atividades podem ser menos científicas.

Há um certo número de outros obstáculos à aceitação dos conhecimentos da ciéncia social pelos que não são cientistas. Por outro lado, as conclusões científicas podem ser completamente desagradáveis para as pessoas a que visam. Além disso, no setor da administração a precisão científica pode sofrer a oposição do "senso administrativo" e da "intuição", tão comum entre as autoridades experimentadas. O esforço mental que a compreensão das abstrações científicas exige, em setores onde antes bastava o simples bom senso, diminuiu o número potencial dos que ouvem o cientista (30).

Por êsse motivo é evidente que a atual posição da ciéncia social, assim como os seus dados impõem essas limitações que, afinal de contas, não são usualmente enfrentadas pelos estudiosos das ciéncias naturais, mesmo os que se empenham no campo da ciéncia dita aplicada. Quando os engenheiros, por exemplo, apresentam suas sugestões a respeito de como ou quando uma represa em projeto deve ser construída, seus pareceres técnicos não serão modificados ou recusados por

(29) Não se esquece com isso o fato de que uma mesma pessoa pode ser cientista e administrador; afirma, isto sim, que quando isto acontece, desempenha-se dois papéis perfeitamente distintos, em que um pôde entrar em conflito com o outro. Lincoln Steffens descreve como Woodrow Wilson, quando Presidente, resolveu êsse caso de conflito: quando decidia que era oportuno tomar uma resolução, êle recusava receber qualquer informação além das que já possuia. Vide *The Autobiography of Lincoln Steffens* (Harcourt, Brace and Company, 1931) pág. 738-739.

(30) Vide *Social Obstacles to the Acceptance of Existing Social Science Knowledge*, de F. Stuart Chapin — 26, *Social Forces*, 7, 12 (1947).

administradores leigos na matéria. Certas controvérsias sobre a conveniência ou inconveniência da represa ou sobre outras questões podem dividir os técnicos e os leigos, mas *dentro das respectivas áreas de especialização*, a palavra dos técnicos deve ser acatada. A natureza da ciência social, assim como o fato de constituir essa ciência um campo ainda novo de conhecimento, geram uma situação diferente. A conclusão do cientista social, via de regra, não pode ser apresentada com a precisão e a objetividade próprias da conclusão a que chegam os físicos, por exemplo. Por outro lado, o administrador (que não é cientista social) pode perfeitamente acreditar na validade de suas próprias conclusões, especialmente quando estas já lhe foram úteis no passado. Em muitos casos, o leigo em ciência só deseja aceitar a opinião do cientista em assuntos que envolvem a pessoa humana quando essa opinião justifica seus próprios preconceitos ou inclinações. Raramente, porém, o administrador se coloca de lado em sinal de respeito pelo ponto de vista do homem de ciência (31).

A educação concomitante dos cientistas e dos administradores pode contribuir para diminuir essas dificuldades. Para uma variada gama de atividades administrativas, porém, o cientista social é, apenas, um dos membros da equipe determinadora da orientação a seguir. Sua capacidade especial e seus pontos de vista devem ser contrabalançados pelas contribuições de outras pessoas — do advogado, do especialista em relações com o público e do indivíduo conhecedor dos processos políticos do congresso. O tipo de informação que o cientista possui deve ser confrontado com a informação proveniente de outras fontes e deve eclipsar-se em muitos casos onde a análise científica não pode ser decisivamente imposta na solução do problema em estudo.

Valores Sociais, Ciência Social e Política Administrativa. O que mais fundamentalmente limita a utilidade da ciência social na administração pública são as decisões administrativas baseadas em critérios do valor, na consideração do que está certo ou está errado, do bem ou do mal, do necessário ou desnecessário. Os meios de que dispõe o cientista não podem, no entanto, ser utilizados na determinação desse valor (32) e esse

(31) Mas é verdade, disse-me certa vez Robert Redfield, que os cientistas podem desempenhar um papel decisivo na criação de um clima de opinião geral, preparando os leigos para aceitar sua opinião em assuntos específicos. A história dos atos legislativos e judiciais com respeito às questões de raças na América, depõe neste sentido.

(32) A complexidade desse problema (e as inúmeras discordâncias entre os cientistas a seu respeito) faz com que o indivíduo hesite discuti-lo num trabalho de pouca extensão e volume. O artigo de Wallace Sayre no último número de *Public Administration Review* (N.º 1 — 1951) revela algumas das confusões surgidas. Entre outras coisas, Sayre parece afirmar que, devido ao fato dos administradores determinarem os valores e a política, a ciência da administração deve estar carregada de valores. Esta posição é, para esse escritor, insustentável. Não

cientista, por sua vez, relativamente à definição de tal valor não possui sabedoria ou conhecimento especial que seja resultado de sua capacidade ou experiência como cientista.

Pode-se esclarecer a questão lançando-se mão do método empregado na organização do sistema de *reengajamento* ou *baixa* usado no Exército. O cientista social do setor das pesquisas pensou que esse sistema representava a sua maior conquista. O sistema de *baixa* fundamenta-se numa escala de pontos que dá prioridade de desmobilização na base de I) tempo total de serviço do soldado; II) tempo de serviço no ultramar; III) serviço em campanha como combatente; e IV) número de filhos menores.

A recomendação do órgão de pesquisa, segundo a qual esses fatores deviam ser usados no sentido de determinar quais os indivíduos que estavam em condições de dar “baixa”, tinha por base um estudo extensivo e de âmbito mundial das atitudes dos soldados. Esse estudo revelara, concludentemente, que os próprios militares consideravam esses fatores como muito importantes. O órgão de pesquisa previu que haveria insatisfação e talvez tumultos ou motins no seio da tropa se cutro critério fosse estabelecido para a determinação das prioridades de “baixa”.

Havia, é verdade, pontos de vista contrários. Um grupo de líderes do exército argumentava que a eficiência militar era o principal requisito e que era mister manter as unidades de combate intactas. De acordo com essa opinião, algumas das qualidades que os soldados achavam importantes para a determinação das prioridades de “baixa” (experiência de guerra, por exemplo) eram, exatamente, as que deviam servir de critério para seu engajamento e não afastamento do serviço ativo.

As longas argumentações e contra argumentações resultantes desses pontos de vista opostos não são porém, de nosso interesse. No final das contas, a opinião do órgão de pesquisa prevaleceu e o sistema de pontos finalmente adotado seguiu de perto suas recomendações.

A ciência social ditou, nesse caso, a política a seguir? Esta é a pergunta que se deve fazer! A resposta, porém, é “não” porque pode ser facilmente demonstrado que os mesmos fatos científicos podiam ter sido utilizados para justificar a política oposta. Todas as investigações feitas durante a guerra revelaram haver falta de solidariedade entre os soldados, excesso de preocupação

há contradição entre uma ciência objetiva de administração e o reconhecimento integral dos valores que essa administração possui e impõe no curso de suas atividades. Os cientistas estudam e podem estudar esses valores como fatos sociais — como dados mensuráveis — sem, contudo, adotá-los.

A distinção entre I — incapacidade da ciência para progredir, partindo da exposição de fatos para atingir conclusões quanto aos valores e II — a habilidade singular da ciência para medir os valores como fatos sociais, é decisiva para o estudo da matéria acima citada.

pelos problemas pessoais e desinteresse ou falta de convicção quanto aos superiores fins da guerra. As investigações das atitudes em face da "baixa" podiam ser, por isso, interpretadas como outra manifestação desse fenômeno familiar e a decisão de manter em serviço os veteranos podia ter sido justificada em face das críticas dos soldados.

As investigações científicas poderiam ter sido, porém, bem úteis. Assim, conforme aconteceu em outros casos mais ou menos semelhantes, os resultados dos inquéritos poderiam inspirar a idéia de se oferecer uma compensação extra aos que fôssem mantidos no serviço militar — bonificação, licenças, medalhas e outros meios de reconhecimento. Os fatos científicos poderiam ter sido utilizados em campanhas de "educação" de veteranos, isto é, de campanha destinada a convencê-los da importância de sua missão e do papel decisivo que iriam desempenhar.

A alternativa sugerida não é a única possível e poderia até não ser bem sucedida. Mas a questão é bastante clara! Mesmo no vago exemplo apresentado — no qual se sustentava que os dados científicos só poderiam levar à adoção de uma certa e determinada política — é claro que outras poderiam ser concebidas *usando-se os mesmos dados*.

Poderiam ser apresentados, facilmente, muitos outros exemplos. A questão, porém, é que os dados ou elementos do cientista devem passar pelo crivo dos preconceitos, opiniões e predileções dos que formulam a política pública. Esses dados são de fato apreciados em função das noções pessoais de valor desses formuladores da política pública e, também, em face do objetivo da missão que cumprem. Os dados do cientista, digamos, disputam os favores daqueles que determinam os rumos políticos, isto é, dos formuladores de política pública, dos legisladores, os quais fazem complexos cálculos que na política de desmobilização do exército, devem ser levados em conta a importância das atitudes dos soldados para o moral das tropas em combate, em que devem ser avaliadas as necessidades de veteranos na frente de batalha em face das exigências da frente interna de opinião pública e medidos os efeitos, sobre as operações no Pacífico, da rápida desmobilização na Europa. Isto, apenas, roça de leve as áreas onde estão os incumbidos de tomar as decisões, áreas essas onde os processos científicos são de pouca ou de nenhuma utilidade.

É verdade não só que a política deve ser definida com algo mais do que fatos, mas, também, que, quando cientistas recomendam alguma coisa elas não estão agindo exclusivamente como cientistas. Ao recomendar o sistema de pontos, os membros da equipe de pesquisa atribuiram um alto valor às atitudes dos soldados como fator determinante da política. Isto não era, científica-

mente, mais justificável do que o baixo valor atribuído àquelas atitudes por alguns generais. As recomendações feitas pelo órgão de pesquisa eram, essencialmente, baseadas num critério de valor. Foram, porém, apoiadas pelos fatos da mesma maneira que um cientista, recenseando os homens de negócios durante a guerra, poderia descobrir a existência de uma oposição generalizada ao OPA e recomendar, por isso, sua extinção. Os cientistas não fizeram essa sugestão relativamente ao OPA, mas apresentaram recomendações semelhantes relativamente aos soldados americanos, o que reflete mais a qualidade de sua idéia do valor do que a dos dados científicos disponíveis (33). Quando o setor da pesquisa recomendou sua política, já não estava agindo como órgão de atividade científica.

As limitações da ciéncia social no campo da administração (partindo-se do fato de que os processos científicos não podem estabelecer diretamente critérios éticos), são, ainda, mais evidentes nas esferas superiores da política. Nestas, as questões de determinação de objetivos estão sempre em discussão. Nas esferas inferiores, porém, isto é, na administrativa, onde as questões são formuladas em termos de consecução de objetivos já determinados, a ciéncia torna-se mais prática ou de execução mais imediata.

Isto não a relega, porém, a um plano de coisa insignificante para a administração. Nossa sociedade tem por base um certo número de valores comuns. A ciéncia desempenha, por isso, um importante papel na execução dos mais importantes planos, isto é, de criação de igualdade de oportunidades para todos; de intensificação ao máximo de participação dos indivíduos nos negócios públicos; de planejamento de um sistema social em que a exigência de ordem pode reconciliar-se com as liberdades individuais.

Em segundo lugar a dicotomia *valor — fato* não é simples nem absoluta. Se os *fatos* são às vezes ofuscados pelos *valores*, estes são, por sua vez e muito freqüentemente, influenciados pelos *fatatos*. Há, de certo, algumas áreas de conflitos irreconciliáveis entre os *valores* e os *fatatos*. Não obstante, conforme se tornem mais lógicos e eficientes o domínio e a interpretação dos *fatatos* pelo cientista mais aumentará, correspondentemente, sua influência sobre os *valores*.

Finalmente, desde que há valores democráticos comumente sustentados e desde que existem programas administrativos cujo objetivo seja o de promover a adoção ou preservação desses *valores*, a ciéncia pode desempenhar um papel deci-

(33) Isto não se refere ao fato de estar certo ou errado seu critério (que o autor desse artigo pensa ser errado). A questão deve ser ampliada, porém, para abranger os estudos do problema da *clientela*.

sivo como instrumento de crítica. Ela pode, realmente, submeter à prova os valores medindo o seu custo. Pode mostrar as discrepâncias entre as metas previstas e os resultados alcançados. Pode, também, estabelecer as linhas orientadoras que levarão exatamente àquilo que é realizável.

Neste e outros sentidos a ciência social perde seu caráter de valor franco. Muito embora possa ser usada com outros propósitos, pode e deve desempenhar seu papel de aferidora e estimuladora dos valores de uma sociedade democrática (34).

A ciência social pode tornar mais aguda a questão formulada pelos que determinam a política. Pode por à prova essa política, prevendo e medindo suas consequências. Pode esclarecer os assuntos e eliminar a ignorância. Pode oferecer melhores teses e previsões relativamente aos fatos em que quase todas as decisões se baseiam, pelo menos em parte. Pode até esclarecer e disciplinar os indivíduos, de modo a torná-los melhores chefes. Isto só, porém, não basta para a determinação da política.

CIÊNCIA SOCIAL COMO ESPECULAÇÃO

Tudo isto põe em foco um importante motivo de consideração: a variedade de fins que pode ter a ciência social. Os físicos foram levados a examinar o caso em sua forma mais extremada, em consequência de seu trabalho no campo da energia nuclear. O trabalho do cientista social não tem a força potencial, quer para o bem, quer para o mal, que decorre da desintegração do átomo.

Em suma, a questão é que a ciência das relações humanas constitui um instrumento eficaz para o trato com os homens. Uma grande parcela do conhecimento científico a respeito dessas relações resultou da pesquisa. A *Western Electric Company* pagou a Mayo e a seus colaboradores para que promovessem o aumento da produtividade dos operários. Stouffer e seus companheiros, assim como Grinker e Spiegel, foram, por outro lado, os responsáveis diretos pelo aprimoramento das virtudes guerreiras dos homens que serviam às forças armadas. O trabalho de Leighton foi realizado com o objetivo de facilitar a tarefa de evacuação dos japoneses durante a guerra e seu principal propósito foi oferecer uma orienta-

ção eficaz aos militares em matéria de administração dos países conquistados.

Os estudos conhecidos por *American Soldier* nos fornecem, também, notáveis exemplos. O órgão de pesquisa preparou um *memorandum* no verão de 1944, definindo qual seria o problema que as autoridades do exército deveriam enfrentar depois da vitória aliada na Europa. Apresentou uma série de sugestões para um "programa de ação", com o objetivo de resolver, antecipadamente, as dificuldades que haveriam de surgir. O órgão de pesquisa sugeriu às autoridades militares, por exemplo, que "preparassem um programa de informações e orientação capaz de reduzir ao mínimo o período de armistício na Europa como ponto final da guerra; que reforçasse a proporção relativamente pequena da desmobilização que deveria ter lugar logo em seguida, tornando, também, mais equitativo o critério da que deveria ser levada a cabo". Era importante "colher o maior número possível de frutos dos benefícios morais da vitória e, ao mesmo tempo, reduzir ao mínimo o período de armistício como ponto final da guerra".

Os homens que se encontravam nas forças armadas, afirmavam os psicólogos sociais, deviam ser "preparados para compreenderem a necessidade de servir por um período um pouco mais longo ou de serem reengajados". Era preciso convencer todos os homens no exército de que ainda restava alguma coisa por fazer, sendo também, necessário manter êsses homens informados de que "foram tomadas as medidas adequadas no sentido de garantir sua segurança e suas oportunidades — futuros de trabalho quando regressassem à pátria". Mas "seria necessário usar tôda a cautela para não abusar desse recurso".

Deve ser posto em execução o mais cedo possível depois do armistício um programa bem elaborado de competições atléticas, realçando-se nestas a participação em massa dos soldados... A competição deve estender-se aos altos níveis, a fim de despertar o interesse do espectador. Uma intensa campanha publicitária deve preceder e acompanhar a competição, devendo-se fazer o possível para estimular o espírito competitivo entre os concorrentes e o interesse dos espectadores. Publicidade, tanto pela imprensa como pelo rádio, deve ser usada a fim de promover a maior participação e o maior divertimento.

Tropas com diferentes incumbências devem receber tratamento suplementar. "Aos soldados encarregados de outras missões em outros teatros da guerra é preciso realçar que foram selecionados para isso por causa de suas superiores qualidades." Às tropas destinadas à ocupação da Europa, deve ser ministrado um programa de educação em ampla escala, devendo-se contar aos soldados a respeito do "trabalho duro que estão exe-

(34) As relações entre a ciência e os valores são, de certo, mal apreciados no presente artigo. Vide, porém, para melhor esclarecimento *Science and the Goals of Men: A Study of Semantic Orientation*, de Anatole Rapaport (Harper & Brothers, 1950). Vide, também, *Politics and Ethics — A Symposium — American Political Science Review*, 40 — (1946); *Symposium: Applied Social Research in Policy Making — 16, Philosophy of Science* (1949).

cutando as tropas destacadas no Pacífico". Para tropas a serem enviadas de regresso à pátria, mas que serão mantidas em atividade como reserva estratégica, seria importante "focalizar a atenção sobre o seu trabalho leve em face das tropas em combate e em serviço de ocupação" (35).

Esse conselho do psicólogo social foi, sem dúvida, muito bom do ponto de vista dos americanos interessados em manter o alto padrão das suas forças armadas e em levar a destruição aos campos inimigos. Mas é óbvio que semelhante conselho também poderia ser aproveitado, tanto pelos fascistas como pelos comunistas.

Não há ilusão de grandeza quando o cientista social se mostra cioso do emprêgo que pode ser dado à sua ciência. Em muitos casos, porém, acontece exatamente o contrário: o cientista, como técnico, verifica que é insignificante o controle que, como cidadão, exerce sobre aquilo que ele produziu. Além disso, seu interesse não atribui à sua contribuição técnica o valor decisivo que ela realmente não possui. A convicção de que a ciência social ainda é um instrumento impreciso, não diminui, porém, seu valor potencial e mesmo quando o ponto de vista científico não reivindica o direito a um reconhecimento ou aceitação universal, ele pode, não obstante, fornecer armas de natureza especulativa muito poderosas nas mãos daqueles que sabem como usá-las e que não têm escrúpulos quanto as suas consequências.

A questão não é a de superestimarem os cientistas a repercussão social de seu trabalho. É, isto sim, a de que eles não apreciam muito bem o fato de poder a ciência das relações humanas ser utilizada visando ao bem e ao mal. A sua potencialidade maléfica se multiplica, além disso em virtude da relativa insensibilidade do cientista ao que ele próprio cria!

Isto se aplica, perfeitamente, até mesmo aos autores de *The American Soldier* cuja sofisticação em matéria de técnica de pesquisa é muito pronunciada e cujo senso de limitação relativamente aos seus dados é muito agudo. Eles arguem, por exemplo, que suas previsões e recomendações de "medidas preventivas e remediadoras" que deviam ser tomadas logo em seguida à vitória na Europa, dão idéia do valor potencial dessa espécie de análise no campo da *chefia e da direção democráticas* (36). Idéia errônea similar é, via de regra, defendida por outros cientistas. Um representante de uma equipe de pesquisadores de uma universidade disse, recentemente, numa reunião que "sómente numa democracia será possível chegar à conclusão de que a produtividade do trabalho será maior se fôr permitido aos operários discutirem

seus problemas pessoais com os respectivos supervisores".

Isto é, de certo, uma incensatez! Hitler, embora inescrupuloso, foi um grande técnico do emprêgo da psicologia social. Mais concretamente, os mesmos instrumentos psicológicos de controle foram usados pelo exército alemão e americano, tendo demonstrado os russos, por outro lado, uma apreensão prática das *descobertas essenciais da psicologia industrial americana*. Na União Soviética, por exemplo, percebe-se que se utiliza a competição de grupo, em alta escala, no esforço industrial; percebe-se, também, múltiplas oportunidades institucionalizadas de discutirem os operários russos os seus casos com seus supervisores no trabalho, o que é, talvez, uma forma de ciência aplicada mais avançada que a americana. Quer instruídos por cientistas sociais, quer não, os russos se mostraram sensíveis ao valor dessa catarse: a existência de supervisores de trabalho como objeto imediato de crítica e ataque serve como meio hábil para promover a diminuição de grandes descontentamentos, e, de modo algum ocasionalmente, para estimular o aumento de produção (37).

A afirmativa de que a ciência social pode ser posta a serviço do mal não deve ser interpretada como uma confissão de derrota científica. De um lado, a ciência social pode fazer muitas contribuições positivas para a democracia. Se não podemos formular uma política democrática, exclusivamente com o conhecimento científico, também, não podemos formulá-la sem ele. De outro lado, o período de conhecer-se essa ciência é menor do que o de desconhecê-la!

Os erros que os cientistas sociais podem cometer quando avaliam a utilidade de seu trabalho na prática são, no entanto, crassos.

Primeiro, estão sempre dispostos a superestimar a significação de pequenas realizações ou investigações, a exagerar seus esforços e a confundir, dêsse modo, os fins imediatos com os superiores. É a êsse respeito que Graham Wallas, dirigindo-se a si mesmo e falando do trabalho do psicólogo social, dizia: "Seu principal defeito... (é) a supersimplificação do problema, usando-se o fim subordinado da produção máxima no trata-

(37) De um ponto de vista puramente especulativo, o que os russos realizam por meio da condenação pública poderia ser realizado mais urbanamente na América, por meio de uma terapia não diretiva. Sem considerar os benefícios dêsse tratamento para o indivíduo, sua potência como instrumento de manipulação é, de certo, grande. Vide, a propósito, *Human Relations in Industry*, de BURLEIGH B. GARDNER (Richard D. Irwin, 1945) pág. 241 — 55; *Counseling and Psychotherapy*, de CARL R. ROGERS (Houghton Mifflin Co., 1942) e *Management and the Worker*, de ROETHLIRBERGES, DICKSON e outros.

(35) *The American Soldier*, II — 555 — 60.

(36) *Ibid.*, II, 595.

mento de certos problemas quando seria mais adequado usar o fim superior do máximo bem-estar humano" (38).

Segundo, o cientista social prático está sempre disposto a substituir a direção executiva pelo plano. As "táticas militantes", disse Elton Mayo, "são invariavelmente sinais de organização imperfeita e de entendimento também imperfeito dos princípios de organização" (39). Mayo imaginou essa sentença para aplicá-la até mesmo às crises internacionais, sendo sua opinião compartilhada, amplamente, se não explicitamente, pelos que trabalham em atividades de pesquisa aplicada. Esse ponto de vista significa, porém, muito mais do que simples tendência para o conservadorismo. O choque de interesses fundamentais, a intransigência das minorias, a luta pela popularidade e a ambição de conquista do poder de controle são, precisamente, o que distingue a democracia do despotismo. Considerar essas características democráticas como atributos indesejáveis (o resultado da "organização imperfeita") é diminuir ou negar a importância dos conflitos básicos de interesses. Tal opinião explica, em parte, a entusiástica ade-

são em massa dos cientistas sociais aos programas de especulação.

O terceiro erro dos cientistas sociais práticos é a confusão da ciência com a moral. Tal opinião não é apenas, anticientífica porque confunde fato com valor; é, também, falaz porque parte de uma premissa hipotética para uma conclusão insustentável. O conhecimento exato não leva, em linha reta, a uma política certa. Esta deve resultar da meditação que é algo mais profundo do que o conhecimento dos fatos e mais compreensivo do que o método científico.

Esse engano foi cometido pelo historiador Gibbon que concluiu que a Europa jamais seria, novamente, dominada pelos bárbaros porque estes adquiriram a cultura ocidental. O mesmo engano foi cometido por Pasteur que acreditava poder a biologia educar e pacificar a humanidade ou por Veblen que afirmava que o engenheiro e o técnico, que controlam a produção também possuem a chave da paz e da harmonia social.

Ciência, conhecimento, técnica... não operam num plano tão simplista. Podem, simultaneamente, tornar o homem "um bem, em tecnologia, mas um macaco na vida". "Os residentes de Hiroshima e Nagasaki", disse há pouco Robert Hutchins, "não se sentem mais felizes só porque a bomba atômica foi descoberta pelos cultos professores e cientistas das universidades americanas".

(38) GRAHAM WALLAS, *The Great Society* (The Macmillan Company, 1920) pág. 329.

(39) *The Political Problems of Industrial Civilization*, de Elton Mayo, pág. 23.