

O *Dicionário de ciências sociais*, em preparo no Instituto de Documentação da Fundação Getúlio Vargas, deverá ser enviado ao prelo em 1982. Trata-se de obra composta de verbetes selecionados e traduzidos de *A dictionary of the social sciences* e do *Diccionario de ciencias sociales*, o primeiro (um volume) publicado simultaneamente em Londres e Nova Iorque em 1965 e o segundo (dois volumes) publicado em Madri, em 1975 e 1976, ambos sob os auspícios da Unesco. Além dos contingentes estrangeiros, o *Dicionário de ciências sociais* inclui 260 verbetes originais de cerca de 60 autores brasileiros. Ao todo, o *Dicionário de ciências sociais* conterà mais de 1.500 verbetes, sendo o único no gênero no mundo de fala portuguesa.

A título de amostra, em benefício dos futuros usuários, publicamos no presente número os verbetes *Serviço civil* e *Teoria da organização*, integrantes do *Dicionário de ciências sociais*, assim como publicaremos outros verbetes afins em nossos próximos números. O verbete *Serviço público (Serviço civil)* é de autoria de S. E. Finer, cientista social inglês; a nota complementar é de autoria de Belmiro Siqueira, professor na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. O verbete *Teoria da organização* é de autoria de José A. Garmendia, da Comissão Editorial do *Diccionario de ciencias sociales*, acima indicado.

Serviço público (serviço civil) (civil service)

A. A expressão *serviço civil* designa geralmente o corpo de funcionários do governo central de *status* permanente e apolítico, que não pertencem ao Judiciário nem às Forças Armadas.

B.1 A expressão foi inicialmente aplicada à parte administrativa da Companhia das Índias Orientais, desempenhada por funcionários contratados que não pertenciam às Forças Armadas.

B.2 Na Inglaterra a expressão apareceu com o significado estabelecido em *Acts*, cerca de 1853. Sir Robert Peel escrevia por volta de 1841-42 sobre "emprego no serviço civil do país" e sobre "os funcionários civis da Coroa", querendo assim distinguir entre esses e os funcionários "políticos" e "ministeriais" (cf. Hughes, E. *Civil service reform: 1853-1855. Public Administration*, v. 32, p. 17-9, 1954). Foi o *Report on the organization of the permanent civil service*, de Trevelyan-Northcote (1854), que deu à expressão sua

popularidade, e daí em diante passou a ser usada como a expressão oficial.

B.3 Nos EUA a expressão apareceu pela primeira vez cerca de 1863, importada da Inglaterra. Foi reconhecida oficialmente em 1871 no Estatuto daquele ano que concedia permissão ao presidente para "regulamentar a admissão de pessoas no serviço civil dos EUA". A razão do empréstimo dessa expressão da Inglaterra é que o movimento de reforma que culminou na criação da Comissão do Serviço Civil dos EUA em 1883 foi começado por T. A. Jenckes (membro da Câmara dos Representantes, 1863-71) e por C. Schurz, que se inspiraram na Inglaterra e que se correspondiam com os reformadores ingleses, como Trevelyan, por exemplo.

C.1 a) Na Grã-Bretanha a definição-padrão é a do Relatório da Comissão Real do Serviço Civil, 1929-31 (conhecida como Comissão Tomlin): "Os funcionários da Coroa, que não os ocupantes de cargos políticos ou judiciais, que exercem uma função civil e cuja remuneração é paga integral e direta-

mente com dinheiro votado pelo Parlamento" (Cmd. 3909. London, HMSO. 1931, par. 9). b) Os funcionários das administrações locais não se intitulam "Serviço civil local", mas "o Serviço do governo local", e individualmente são "funcionários do governo local". Os trabalhadores manuais não são considerados como fazendo parte do "Serviço do governo local" e são individualmente denominados "servidores do governo local".

C.2 a) Nos EUA, serviço civil significa os grupos de cargos do Governo federal reservados para serem preenchidos por pessoas escolhidas não com base no favor político, mas no mérito demonstrado em exames promovidos pelos membros da Comissão do Serviço Civil. Daí as expressões *serviço civil*, *serviço competitivo* e *serviço classificado* serem em certo aspecto consideradas sinônimas nos EUA. b) A expressão é também, por extensão, aplicada a grupos semelhantes de cargos nos Estados e cidades dos EUA.

S. E. Finer

Nota: o serviço civil é a estruturação e o funcionamento da máquina administrativa do Estado — como nação politicamente organizada ou como unidade integrante da União, da Federação de estados ou mesmo de municípios e territórios.

O serviço civil e o serviço militar se completam e integram necessariamente a Administração Pública, ou o serviço público, que é o Estado em ação. O que são e o que fazem, no desenvolvimento de suas atividades, os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, constituindo governos, é também por extensão o serviço civil do país considerado.

A Administração direta — órgãos da Presidência da República ou das governadorias dos estados ou das prefeituras, os ministérios ou órgãos equivalentes, grandes unidades departamentais subordinadas à presidência, às governadorias ou às prefeituras, e a Administração indireta — autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, bem como órgãos autônomos e fundações públicas, em sua inteireza, excluído o que seja típico serviço militar, compõem o serviço civil em sentido amplo.

O Estado antigo em seus primórdios, o Estado medieval e o Estado moderno ou o Estado de nossos dias tiveram e têm forçosamente os seus serviços civis e seus serviços militares. Mas a expressão serviço civil é mais recente e usada como sinônimo de funcionalismo público.

Tanto o serviço civil como o serviço militar sempre foram instituídos para prestar serviços à coletividade, de forma direta e imediata ou de forma indireta e mediata.

Segurança, saúde, transporte, educação, agricultura, indústria, comércio, comunicação, justiça, etc., exemplificam atividades

consignadas expressivamente ao serviço civil. Defesa e segurança internas e externas são atividades próprias do serviço militar, mas que não obstante se esteiam fundamentalmente no serviço civil. Quaisquer atividades estatais ou governamentais, se não se capitulam no serviço militar, acabam sendo serviço civil.

Antes de nascer, o cidadão é de alguma forma beneficiado pelo serviço civil, que força os seus pais a comparecerem diante do cartório ou pretoria para um casamento legal; depois que nasce, o cidadão é envolvido por todos os lados pelo serviço civil, que dele exige papéis e documentos, taxas, impostos, contribuições de melhoria e pedágios, afora um sem-número de formalidades legais para ir e vir, para ser ou deixar de ser, para ter, dispor ou questionar. Até depois de morto o cidadão é atingido pelo serviço civil, que exige dos seus herdeiros o inventário, confiscando parte dos bens deixados pelo *de cujus*.

O serviço civil está sempre presente em procedimentos bem definidos da União, dos estados, dos municípios e dos territórios, como através dos poderes governamentais do Estado. Editando leis, dirimindo dúvidas a respeito das leis e tornando efetivo o cumprimento das leis que se dizem baixadas no interesse do cidadão, da coletividade e da preservação do próprio país.

O serviço militar (Forças Armadas, Polícias Militares e Corpo de Bombeiros) atua como suporte eficaz do serviço civil, visando à segurança e à preservação das instituições, da ordem e das autoridades constituídas.

Embora se tome serviço civil como o complexo administrativo do Estado, em sua contínua prestação de serviços às coletividades, não raro a expressão serviço civil se confronta com a massa de servidores do Estado ou, mais especificamente, do governo — dos governos federal, estadual e municipal ou local.

Do portentoso desenvolvimento de nossa civilização decorreu um paralelo desenvolvimento do serviço civil. As sociedades civilizadas tornaram-se tremendamente complexas, e o Estado, por força, transformou-se, crescendo em magnitude e alargando seus escopos.

O Estado antigo extorquia impostos, policiava em seu interesse e dizia-se instrumento da justiça. O Estado moderno apresenta-se primordialmente como protetor e servidor. E com isto se desenvolveu o serviço civil.

Nos dias que correm, notamos, entre outras, as seguintes tendências: "a) dilatação da ação do Estado em benefício da maioria social; b) fortalecimento do Executivo; c) Poder Legislativo retirado em grande parte das assembléias políticas e entregue a órgãos técnicos" (Ramalho, Newton Corrêa. *Racio-*

nalização da administração orçamentária. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944. p. 24).

Para os economistas clássicos o Estado deve ser meramente passivo: *laissez-faire, laissez-passer*. Isto porque "... o Estado não possui nem iniciativa, nem inventiva, nem plasticidade, nem senso de proporção, nem interesse estimulante, nem espírito de parcimônia, nem império sobre si mesmo (*self-control*), nem sequer inteligência!" (Pôrto Carrero, Carlos. *Lições de economia política e noções de finanças*. Rio de Janeiro, F. Briguiet, 1931. p. 169-70). Os economistas de nossos dias já não pensam assim. Para eles "o Estado moderno não pode limitar suas funções às de simples garantidor da ordem e distribuidor da justiça. Nem lhe é possível estabelecer como norma a tese dos fisiocratas — *ne pas trop gouverner* — que fez o seu tempo como reação salutar contra o espírito de regulamentação legislativa da época anterior" (Id. *ibid.* p. 170).

O Estado moderno, direta ou indiretamente, é forçado a intervir em todos os setores da vida da nação; não que o queira, mas porque os grupos sociais assim exigem. Como diz, em outras palavras, Frederic A. Ogg: "Todo mundo hoje espera que o governo faça alguma coisa em seu favor, mesmo quando teme que o faça demasiadamente" (*European governments and politics*. New York, Macmillan, 1938. p. 4). O Estado moderno — protetor e prestador de serviços — ao contrário das profissões e dos anseios dos liberais, surgiu como poderosa organização político-administrativa de nações adiantadas. Não se quer dizer que em todas as épocas o Estado, em maior ou menor grau, não tenha sido intervencionista. Ainda em eras imemoriais, quando podemos vislumbrar as mais primitivas formas de Estado, já se verificam atividades de interferências governamentais.

Nos nossos dias, porém, com a multiplicação fantástica da ciência — "Mas, do século XVI ao século XX, o que as ciências cresceram, é incomensurável" (Barbosa, Rui. *Oração aos moços*. Rio de Janeiro, Organização Simões, 1949. p. 42) — com o incrível aperfeiçoamento tecnológico e com a filosofia de democratização ampla, orientando a vida em sociedade, o Estado, através da Administração Pública, ou do serviço civil, passou a ser o Grande Leviatã, que tudo e todos envolve (ver Carlos Alberto Lúcio Bitencourt, em súmula da 1.ª lição do Curso de Fundamentos de Administração Pública e Estrutura do Serviço Público Brasileiro: "... a máquina administrativa, ampliando-se paulatinamente, pode hoje sem exagero receber o epíteto que lhe deu Wallace, ao denominá-la o Grande Leviatã").

E para realizar suas numerosíssimas finalidades, para cumprir suas variadíssimas funções sociais, "o Estado moderno, sem que o

cidadão ordinário atente para isso, está fazendo uma larga mobilização de profissionais, técnicos e especialistas, desde o simples tipógrafo até o radiologista, desde o *chauffeur* até o psicologista, desde o capataz de campo até o geofísico, o geneticista, o entomólogo, o economista etc. Por quê? Porque o Estado moderno é usina, é laboratório, é universidade, é estação experimental, é empresa de prospecções e sondagens, é fábrica, é empresa editora, é agência de publicidade, é construtor de represas — que é, em suma, que o Estado moderno não é?" (Silva, Benedito. *A importância do funcionário público civil*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1941. p. 20).

No Brasil, nos EUA, na Inglaterra, no Canadá, na Argentina etc., significativa percentagem dos cidadãos é constituída de servidores do Estado, de homens e mulheres que trabalham nas respectivas administrações públicas. Para exemplificar, basta dizer que os quadros e tabelas do serviço civil brasileiro compreendem perto de 4 milhões de nomes e que os executivos norte-americanos empregam hoje mais de 10 milhões de profissionais, classificando-se os mesmos em cerca de 15 mil tipos de trabalhos.

Belmiro Siqueira

Ver também: ADMINISTRAÇÃO
CARGO
MINISTRO

Teoria da organização (Teoría de la organización)

A. As origens da *teoria da organização* podem ser situadas, no nível macrosociológico, nos próprios clássicos da Sociologia, como por exemplo em H. Spencer, F. Toennies, G. Simmel, E. Durkheim, Max Weber. E. Durkheim apresenta diversos tipos de sociedade em função da diferente organização social de cada uma, mais ou menos rudimentar e racional (cf. *Las Reglas del método sociológico*. Buenos Aires, La Pleyade, 1970. p. 123 e segs.). Costuma-se com frequência atribuir a Max Weber o fundamento da teoria da organização, embora sua teoria da burocracia dificilmente pudesse incluir o conceito moderno de organização, conceito em que entram explicitamente elementos formais e informais, funcionais e não-funcionais, enquanto que a eficiência da teoria de Max Weber definia-se, embora fora da forma típico-ideal, exclusivamente através de critérios de racionalidade. Renate Mayntz (*Soziologie der Organisation*. Hamburg, Rowohlt, 1963. p. 27) lembra o interesse momentâneo da *Organisationslehre* (também Briefs, G. *Über das Organisations Problem*. Berlin, 1919; Plenge, J. *Drei Vorlesungen über die Allgemeine Organisations Lehre*. Essen, 1919; Erdmann, R.

Grundlage Einer Organisations Lehre. Leipzig, 1921), que apesar disso reduziu-se a uma teoria da empresa.

A.1 A teoria da organização começou propriamente a se desenvolver na América do Norte a partir da chamada *Classical Theory of Administration*, ou também *Scientific Management* (F. W. Taylor, L. Gulick e outros), cuja mais fiel continuidade em nossos dias é encontrada na linha da *Business Administration*. Na França cabe assinalar a obra de H. Fayol: *Administration industrielle et générale* (Paris, 1917). O caráter desta orientação geral foi antes um caráter de ordenação, limitando-se a formular regras de comportamento destinadas a garantir a máxima eficiência numa empresa concebida como uma forma racional e formal de autoridade bem hierarquizada. A chamada *escola de relações humanas* é uma reação à orientação anterior e sua concepção do ator social como *homo oeconomicus*, a qual não levou em conta a realidade da organização informal. Elton Mayo, John Dewey e Kurt Lewin estão entre os representantes clássicos desta corrente que chamou a atenção para os fatores sociais da empresa-organização e procurou mostrar que o rendimento não depende apenas de variáveis físicas, ou de uma meticulosa especialização e controle de tarefas. Pelo contrário, a realidade do grupo e de sua estrutura (organização informal) deve ser levada em conta para se obter maior eficácia (cf. o que dizem os famosos estudos relacionados com o tema, realizados de 1927 a 1932 nas oficinas da Western Electric em Hawthorne: Roethlisberger, F. J. & Dickson, W. J. *Management and the worker*. Cambridge, 1939). Acentua-se, pois, a importância do grupo na tomada de decisões e no comportamento, inaugurando-se dessa forma uma série de estudos sobre liderança e a vida na organização (Lippitt, R. & White, R. K. *An experimental study of leadership and group life*. In: Swanson, G. E. *Readings in social psychology*. New York, 1952).

B. Originando-se conjuntamente das duas grandes correntes apontadas, nasce a chamada *teoria moderna da organização*, que parte de um novo conceito da organização, baseado na *teoria dos sistemas* (cf. von Bertalanffy, L. *General system theory. A critical review*. In: Buckley, N. *Modern systems research for the behavioral scientist*. Chicago, Aldine, 1974, p. 11-31). As organizações são concebidas como *sistemas parciais* e estudadas em relação ao *Umwelt* (outras organizações, por exemplo). Como sistema ou "inter-relação de partes", a organização absorve e relaciona sistematicamente os elementos destacados pela teoria clássica (racionalidade, estrutura formal, interesses empresariais, etc.) e pela escola de relações humanas (irracio-

nalidade, estrutura informal, interesses dos operários etc.), i.e., enfrenta o "dilema da organização" (Etzioni, A. *Soziologie der Organisationen*. Trad. de *Modern organization*. München, 1967, p. 70). Por outro lado, a teoria da organização já não se concentra apenas na empresa, mas considera qualquer tipo de organização: hospitais, universidades, cárceres, partidos políticos etc. Observa-se assim sua conotação interdisciplinar, sendo, portanto, mais inclusive do que uma sociologia da organização, e oferecendo um quadro geral das organizações e de todos os seus aspectos, embora "caiba duvidar da possibilidade de uma *teoria* (integrada) da organização capaz de articular um sistema logicamente consistente de proposições gerais do tipo 'se ... então ...'" (Mayntz, R. *Soziologie der Organisation*. In: Koenig, R. *Handbuch der empirischen sozialforschung*. Stuttgart, Enke, 1969, v. 2, p. 458), que poderiam ser usadas não só para explicar a maior ou menor eficiência da organização, mas também o porquê de sua estrutura e dos processos correspondentes de estruturação. Isto significa que a teoria da organização é acusada de adotar um enfoque não-histórico e demasiado generalizante, no sentido de que não leva em conta suficientemente que uma organização não se repete (*Finnmaligkeit*) — nem o "indivíduo histórico" de Max Weber — e ainda que as diferenças entre as distintas organizações podem ser mais decisivas do que as supostas semelhanças descobertas *teoricamente*. A mesma autora observa que embora a teoria da organização adote um enfoque de sistema aberto — i.e., imerso numa contínua interação com o *Umwelt* mediante mecanismos e processos de retroalimentação que submetem sua estrutura a uma mudança constante — é preciso abandonar o quadro geral para estudar, em cada caso concreto, *que* propriedades da organização (tamanho, objetivos, sistemas de autoridade etc.) podem ser considerados expostos à retroalimentação e em relação a *que* *Umwelt* (outra organização, a sociedade global etc.). Apontam-se, pois, as dificuldades de uma *teoria* geral da organização e a necessidade de se percorrer um longo caminho de base como, por exemplo, o do estudo comparativo e o da constante correção de proposições gerais quando do trato de organizações concretas.

C. A moderna teoria da organização, contudo, abriu promissoras perspectivas ao tratar a organização como sistema elaborador de informações e comunicação, mais do que como estrutura hierárquica de autoridade: "O conceito generalizado de organização está estreitamente vinculado ao de informação e comunicação, porque convém conceber o sistema sócio-cultural como conjunto de elementos ligados entre si, de forma completa, me-

diante a intercomunicação da informação mais do que através da energia ou da substância, como é o caso dos sistemas físicos ou organizacionais" (Buckley, W. *La Sociología y la teoría moderna de los sistemas*. Buenos Aires, Amorrortu, 1973. p. 127). A concepção da organização iria mais além da mera "racionalidade burocrática", ligando-a aos momentos não-racionais: "Administrar uma organização social segundo critérios puramente técnicos de racionalidade é algo irracional, porque ignora os aspectos não-racionais do comportamento social" (Blau, Peter M. *Bureaucracy in modern society*. New York, Random House, 1956. p. 58). H. A. Simon (*Administrative behavior — a study of decision-making process in administrative organization*. New York, 1945) corrigiu o modelo tradicional da teoria das decisões a partir do pressuposto da "racionalidade limitada", afirmando consequentemente que os atores não perseguem tanto a maximização de vantagens quanto os resultados satisfatórios. Algo parecido cabe afirmar a respeito das relações com o *Umwelt* cuja "complexidade" deve ser reduzida na medida do possível, mediante coalizões, reestruturação de normas etc. (cf. Luhmann, N. *Funktionen und Folgen Formaler Organisationen*. Berlin, 1964). A organização é assim concebida a partir do aspecto da flexibilidade, da condicionalidade interna e externa (W. R. Ashby), dos graus de liberdade (J. Rothstein), da contingência social (N. Luhmann). A realidade da organização e de suas metas específicas — característica diferenciadora da organização relativamente a outros sistemas sociais — não a torna equivalente à realidade ou aos objetivos manifestos e formais (como, por exemplo, os contidos nos estatutos), mas sim aos esquemas que realmente orientam a tomada de decisões do ator (indivíduo, organização). A apontada elasticidade está ausente da teoria tradicional das decisões (R. D. Luce, H. Raiffa), embora menos na teoria dos jogos (J. von Neumann, O. Morgenstern), ambas abundantemente criticadas (A. Rapoport, R. C. Snyder) e, para muitos, representativas da teoria moderna da organização. Partindo de esquemas menos formais, foram sublinhados os elementos disfuncionais que constituem o fenômeno burocrático (cf. Crozier, M. *El Fenômeno burocrático*. Buenos Aires, Amorrortu, 1974) ou rechaçada, em realidade, a idéia weberiana de que o modelo burocrático responde à forma de organização mais eficiente: com efeito, assinalou-se que as organizações são menos burocratizadas quando o grau de profissionalização de seus membros é elevado (Blau, P. M.; Heydebrand, W. V. & Stauffer, R. E. *The Structure of small bureaucracies*. *American Sociological Review*, v. 31, 1966),

quando o ritmo de trabalho não é uniforme ou o mercado é instável (Stinchcombe, A. L. *Bureaucratic and craft administration of production. A comparative study*. *Administrative Science Quarterly*, v. 4, 1960) etc. (cf. também Katz, D. & Kahn, R. L. *The Social psychology of organizations*. New York, 1956).

C.1 A diferença do enfoque clássico, a teoria moderna da organização lida com um modelo mais "natural" que "racional" (A. W. Gouldner), i.e., ela é analisada tal como realmente se estrutura e funciona, em lugar de se limitar a um estudo das relações entre os recursos e as metas. O mesmo tipo de análise moderna foi usado por A. S. Tannenbaum e B. S. Georgopoulos (*A study of organizational effectiveness*. *American Sociological Review*, v. 22, p. 534-40, 1957, os quais, ao estudarem o êxito de uma empresa de transportes, não centram sua atenção nos objetivos, mas sim no comportamento de três relevantes características da organização (produtividade das diferentes filiais, estrutura do controle-autoridade, flexibilidade em relação às perturbações internas e externas), referindo os resultados não à imagem ideal e oficial da organização, mas sim comparando-os entre si no conjunto das filiais. Esta análise sistêmica da organização se aplica também à ambiência organizacional ou conjunto de organizações que mantêm entre si relações de intercâmbio de produtos, de informação etc. Assim, A. M. Rose (*Voluntary association under conditions of competition and conflict*. *Social Forces*, v. 34, 1956) estudou como as relações de competência e de oposição podem vir acompanhadas de maiores flexibilidade, coerência e atividade. Th. Caplow (*Principles of organization*. New York, 1964) oferece um quadro das distintas variedades de cooperação e conflito entre organizações.

A orientação interorganizacional pode ser, sem nenhuma dúvida, frutífera, se vinculada à intra-organizacional (não apenas no nível dos departamentos, grupos etc., mas também dos indivíduos: atitudes, comportamentos). Em todo caso, a análise em vários níveis reciprocamente relacionados pode contribuir para reduzir o excessivo nível de abstração — e, pela mesma razão, o escasso interesse de suas proposições nos casos concretos — que tão frequentemente se reprova na teoria da organização.

José A. Garmendia

Ver também: CIBERNÉTICA
COMUNICAÇÃO
INFORMAÇÃO
ORGANIZAÇÃO SOCIAL
SISTEMA SOCIAL