

## **A revolução conceptual da administração: implicações para a formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo\***

KLEBER NASCIMENTO

*1. Introdução; 2. Revolução conceptual de administração: de execução racional para decisão racional; 3. Implicações da visão decisória para a formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo: o decision-maker; 4. Revolução conceptual da administração: de engenharia humana para ciência social aplicada; 5. Implicações da visão psicossociológica para a formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo: liderança de pessoas e de grupos; 6. Revolução conceptual da administração: de sistema fechado para sistema aberto; 7. Implicações da visão sistêmica para a formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo: liderança de programas; 8. Conclusões.*

### **1. Introdução<sup>1</sup>**

1. Quando os progressos da psicologia social revelaram que o mundo das percepções é, a um tempo, fonte e limite do comportamento humano,

\* Conferência apresentada na Escola Superior de Guerra em 26 de abril de 1972.

<sup>1</sup> Os itens 1, 2, 6, 7, 8, 9 e 10 desta introdução foram reproduzidos, com pequenas alterações, de meu trabalho *Implicações do moderno conceito de administração para a*

abriu-se caminho a arrojadas formulações no campo da teoria administrativa. Tais formulações, bem como as reformulações que delas decorreram, vieram a caracterizar uma verdadeira revolução conceptual da administração.

A despeito dela, ainda hoje restam muitas falácias, modismos, "princípios" ou, como disse Herbert A. Simon, "provérbios", cultivados em estágios superados da trajetória evolutiva da ciência social. É preciso destruí-los, numa iconoclastia salutar que facilite a efetivação dos benefícios que a revolução conceptual da administração ainda não conseguiu concretizar.

2. A premissa deste trabalho é a verificação, hoje consagrada em psicologia social, de que o processo da percepção condiciona significativamente o comportamento.<sup>2</sup> Noutros termos, as percepções atuam como condicionantes (causas) de comportamentos (efeitos). A implicação fundamental dessa premissa é deslocar o foco de atenção da teoria administrativa, antes centrado no comportamento administrativo, manifesto, para o condicionamento desse comportamento, ou, em última análise, para as *percepções predominantes do que seja administração, num determinado tempo e espaço*.

3. Uma análise mais profunda e sofisticada desse processo de condicionamento revelará que as *percepções* (imagens, configurações do "ser", "descrições interiores") são por sua vez significativamente condicionadas pelas *concepções* (critérios de valor, interpretações do "dever ser", opções éticas). Nessa linha de raciocínio, o foco de atenção da teoria administrativa seria deslocado das *"percepções dominantes do que seja administração"* para as *"concepções dominantes do que deva ser administração, num determinado tempo e espaço"*.

4. A compreensão integral dos condicionamentos (causações) do comportamento humano (efeito) é apresentada simplificada no diagrama 1.

A propósito do diagrama, é útil considerar as seguintes inferências:

Primeira, a área de comportamentos representa apenas a expressão manifesta da composição integral (muito mais ampla) da personalidade.

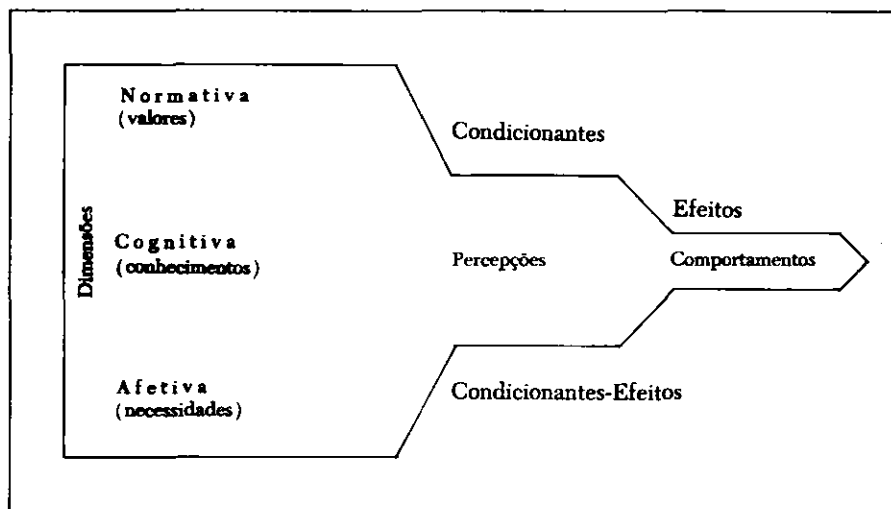
Segunda, a alteração de comportamentos requer modificações mais profundas dos condicionamentos desses comportamentos (reorganização de percepções e, em última análise, reformulação de valores).

*formulação de uma estratégia de reforma administrativa.* (ESG, Sec. Sv. Escolares, 1971, itens 1-7). Conferência proferida na ESG em 29 de maio de 1971, Rio de Janeiro.

<sup>2</sup> Para uma análise das aplicações da psicologia à dinâmica organizacional, apresentada de maneira simples e sem apelo à erudição, veja-se Leavitt, Harold J. *Direção de empresas*. Trad. Jane Bouchaud Lopes da Cruz, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1960. Especialmente capítulo 3, sobre Percepção, para uma atualização sofisticada das conclusões científicas sobre comportamento humano, com aplicações específicas a situações organizacionais veja-se Berelson, Bernard & Steiner, Gary A. *Human behavior: an inventory of scientific findings*. New York, Hartcourt, Brace & World, 1964.

Diagrama 1

# PROCESSO DE CONDICIONAMENTO DO COMPORTAMENTO HUMANO



Terceira, a dimensão normativa compreende vários conceitos afins – valores, atitudes, opções éticas, ideais, crenças, convicções – os quais correspondem ao que vulgarmente se rotula como “mentalidade” e cientificamente como caráter.

Quarta, a dimensão cognitiva inclui as noções de conhecimento, competência técnica, aprendizagem, informação, opiniões, estereótipos e expectativas correspondentes e, por confronto com a dimensão normativa, poderia ser rotulada como “capacidade”.

Quinta, a dimensão afetiva ou do “temperamento” abrange conceitos como necessidades, interesses, motivações, anseios, aspirações, preferências, sentimentos, desejos, impulsos e orientações afetivas.

Sexta, as dimensões normativa, cognitiva e afetiva são diferenciáveis apenas para efeito didático, tornando-se impossível separá-las na realidade vivencial.

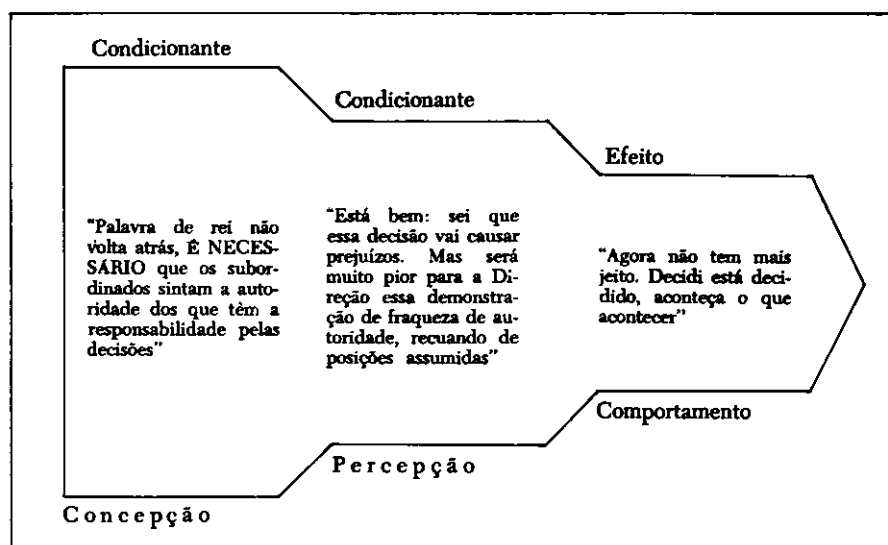
Sétima, a interação entre essas dimensões não obedece a uma relação linear – de valor para percepção, de percepção para comportamento – mas a um processo circular pelo qual alterações de informação (cognitivas) podem resultar em modificações de valores (normativas) e, em última instância, de comportamentos. Estas, por sua vez, podem “criar” necessidades ou motivações (afetivas) novas, que influenciem as percepções e, conseqüentemente, os comportamentos do agente.

Finalmente, oitava, é pelo menos temerário estabelecer uma hierarquia entre essas dimensões, pois a predominância de uma delas sobre as outras é altamente circunstancial. Com efeito, o indivíduo pode *preferir* eticamente (valor) uma solução por ignorar (conhecimento) outras alterna-

tivas ou mesmo as conseqüências de tal solução; ou, ainda, os interesses (necessidades) do indivíduo podem levá-lo a violentar certas convicções (valores).

5. Sem pretender que o encadeamento apresentado a seguir seja *fatal* mas apenas provável, duas ilustrações do processo de condicionamento do comportamento humano podem facilitar a compreensão da aplicação desses conceitos às situações organizacionais. A primeira dessas ilustrações, configurada no diagrama 2, refere-se à *concepção de motivação*:

Diagrama 2  
CONCEPÇÃO DE MOTIVAÇÃO

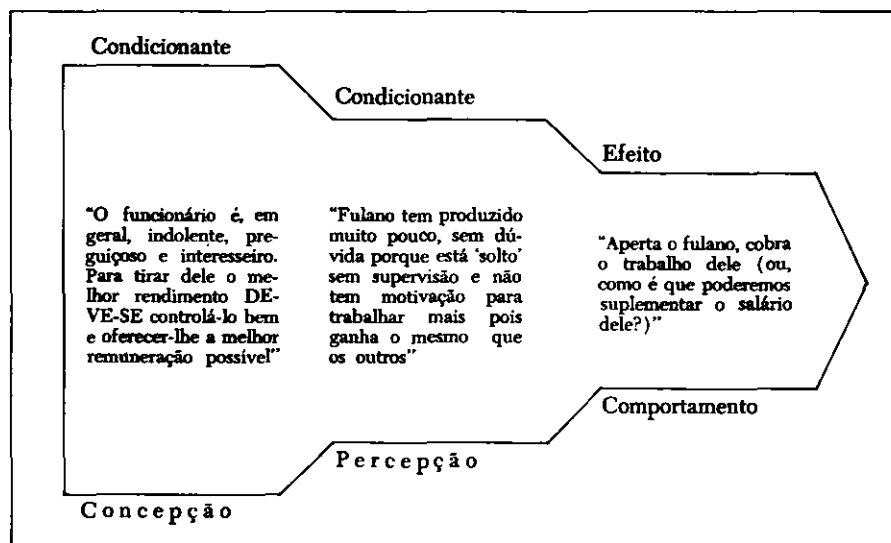


O outro exemplo refere-se à *concepção de autoridade*, para a qual um comportamento correspondente é extrapolado.

Observe-se que, em ambos os casos, como resultado da “mistura” de valores, conhecimentos e necessidades do indivíduo, há uma “teoria” ou “concepção” condicionante do comportamento do agente. Noutros termos, *concepções* (critérios de valor, opções éticas, aspirações, estereótipos e expectativas correspondentes, conhecimentos, motivações, necessidades) condicionam *percepções* (imagens, “fotografias” da realidade objetiva, interpretações do “ser”) e essas condicionam comportamentos.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Apenas os condicionamentos *internos* do agente são avaliados neste artigo. Evidentemente, não de ser considerados os condicionamentos *externos* — políticos, econômicos, geográficos, demográficos, tecnológicos, para citar alguns — os quais, especialmente no caso de inovações ou mudanças em instituições ou em grupos sociais amplos, também influenciam — e muitas vezes decisivamente — o comportamento do agente. Como o objeto central deste artigo é a dinâmica *interna* de condicionantes do comportamento do executivo, tais fatores externos extrapolam os limites do trabalho.

Diagrama 3  
CONCEPÇÃO DE AUTORIDADE



6. A partir dessa compreensão do processo de condicionamento do comportamento humano pode-se afirmar que a concepção de segurança nacional, por exemplo, condicionará as estratégias, estruturas, métodos, processos e linhas de ação, comportamentos, enfim, relativos à segurança. Da mesma forma, a concepção de administração condicionará significativamente as estratégias, normas, processos, decisões, linhas de ação e comportamentos administrativos. Daí a proposição inicial no sentido de refocar a atenção da teoria (e, conseqüentemente, da praxis) administrativa para as *concepções predominantes de administração, num determinado tempo e espaço, de forma a explicar — e, eventualmente, modificar — os comportamentos administrativos correspondentes a essas concepções, mediante a reformulação intencional e planejada destas últimas.*

7. A tese deste artigo é a de que uma concepção distorcida e superada de administração tem sido a raiz, a causa central de inúmeras inadequações e desacertos: esforços de reforma administrativa quase ritualísticos, pelo apego a figurinas de ineficácia comprovada historicamente; dificuldade de balizar a área de competência do administrador de alto nível, afogando-o quase sempre em atividades mais apropriadas a escalões inferiores; ensino calcado na composição superada de currículos, enfatizando disciplinas secundárias; e assim, sucessivamente, numa cadeia de disfuncionalidades que se torna difícil romper, na medida em que os responsáveis pela administração atacam as conseqüências, os comportamentos manifestos — e não as causas — as percepções e concepções.

Em suma, toda a problemática administrativa, teórica ou prática, pode ser mais solidamente criticada a partir do conhecimento da percepção ou concepção dos atores dessa problemática sobre o que seja ou deva ser administração. Vale ressaltar que a reformulação conceptual, objeto deste trabalho, não foi ainda conscientizada pela grande maioria dos administradores e nem mesmo pela maioria dos que hoje ensinam administração, no Brasil. Por outro lado, muitos dos que conscientizaram essa concepção ainda não a traduziram em comportamentos efetivos, sejam líderes ou dirigentes, sejam professores.

8. Parecerá primário, pelo menos ao primeiro exame, eleger como tema para uma conferência na Escola Superior de Guerra a evolução conceptual de uma disciplina, qualquer que seja ela. Contudo, a tese a ser desenvolvida justifica essa revisão conceptual, pois que nela se fundamenta. Quando não fosse por isso, bastaria refletir sobre o excerto seguinte para concordar de pronto com a importância do tema:

“Prezado Senhor Administrador:

Qualquer que seja a natureza de sua organização, lucrativa ou não, o desenvolvimento explosivo e contínuo do conhecimento administrativo pode tornar obsoleta sua equipe dirigente nos próximos cinco anos, a menos que você tome providências corretivas.

A produção normal anual, na língua inglesa, de trabalhos escritos sobre administração é substancialmente superior a 20.000 livros e 100.000 revistas. Se alguém pudesse ler essa produção a 2.000 palavras por minuto, 12 horas por dia e sete dias por semana durante um ano, ainda restariam mais de 10.000.000 de páginas para serem lidas.

Torna-se indispensável, pois, utilizar especialistas que destilem o novo conhecimento, integrem-no aos fundamentos de administração e o apresentem numa forma que garanta o máximo rendimento à aprendizagem.”<sup>4</sup>

Até certo ponto, pois, este trabalho é um esforço de desenvolvimento de um quadro conceptual que facilite a absorção de novos conhecimentos sobre administração e que permita uma revisão integrada de grande parte da literatura produzida nos últimos 40 anos.

9. Os objetivos centrais desta palestra são, *primeiro*, desenvolver uma concepção adequada e integrada do que se entende modernamente por administração; *segundo*, analisar as implicações dessa concepção para a formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo, isto é, de um dirigente de alto nível, com elevado grau de responsabilidade financeira, técnica, e sobre os recursos humanos de uma organização complexa.

<sup>4</sup> Carta-convite para um programa de desenvolvimento de executivos do Rensselaer Polytechnic Institute, Troy, Nova Iorque. Tradução do autor.

Enfim, após analisar a revolução conceptual da administração, a pergunta fundamental será: Quais as implicações dessa revolução para a formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo?<sup>5</sup>

10. Em termos sumários, e provavelmente simplistas, o conceito de administração evoluiu em três planos principais, cuja diferenciação tem validade apenas didática. Primeiramente, de uma *visão executória*, centrada na execução racional, para uma *visão decisória*, centrada na decisão racional. Ao mesmo tempo — porque esta é apenas uma outra perspectiva do mesmo processo — a administração evoluiu de engenharia humana para ciência social aplicada. Finalmente — e este é ainda um novo ângulo do mesmo fenómeno — a administração evoluiu de uma abordagem de sistema fechado para uma de sistema aberto.

Vejamos o que pretende, em síntese, cada uma dessas proposições e quais suas consequências para o tema-objeto de nossas preocupações.

## **2. Revolução conceptual da administração: de execução racional para decisão racional<sup>6</sup>**

11. Vale a pena iniciar a discussão deste tópico<sup>7</sup> com uma reflexão sobre as seguintes proposições:

Qual a proposição correta?

a) o sucesso de uma organização depende principalmente daqueles que executam, às vezes nos níveis hierárquicos mais baixos, as decisões tomadas nos níveis superiores. De nada adianta decidir bem se a execução é falha;

b) o sucesso de uma organização depende principalmente daqueles que têm responsabilidade pela tomada de decisões;

c) o sucesso de uma organização depende tanto dos que decidem quanto dos que executam. Decisão e execução têm igual importância para o sucesso organizacional.

<sup>5</sup> Naturalmente, a reformulação de que tratamos trouxe consequências igualmente profundas para diversas outras áreas da teoria e da prática da administração. Duas das mais importantes dessas áreas são a formulação de estratégias de inovação organizacional planejada ou, se se preferir, de metodologias de reforma administrativa; e a formulação de uma política de ensino de administração pública, no contexto brasileiro, a nível de graduação e de pós-graduação. O primeiro tema é objeto de meu trabalho anterior para a Escola Superior de Guerra, *Implicações...*

<sup>6</sup> Esta parte (itens 11-18) é reproduzida, com alterações mínimas, de meu trabalho *Implicações...* itens 8-16.

<sup>7</sup> São indispensáveis a uma compreensão mais profunda deste tópico as seguintes fontes: Barnard, Chester I. *As funções do executivo*. Trad. Flávio Moraes de Toledo Piza. Rio de Janeiro, Editora Atlas, 1971; Simon, Herbert A. *Comportamento administrativo*. Trad. Aluizio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro, FGV, Serv. Publicações, 1965; e ainda, Simon, Herbert A. *A capacidade de decisão e liderança*. Trad. Diógenes Machado. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1963.

Evidentemente, em administração, como de resto em toda ciência social, não há respostas corretas mas apenas perguntas adequadas. É verdade que, muitas vezes, uma decisão adequada torna-se inconsequente pelas falhas de execução. Outras vezes, contudo, será até melhor que não se execute eficientemente certa decisão, para que não se perpetrem disfunções irreversíveis, tão inadequada terá sido a decisão. Por isso, qualquer resposta "correta" à indagação formulada seria absurda.

Em qualquer caso, a ação, a execução administrativa é precedida e condicionada pela *decisão* administrativa.

12. Em geral, tem predominado entre nós a tendência a conceituar administração muito mais como execução racional — como "fazer" — do que como decisão racional — como "decidir o que fazer". No trocadilho inteligente de Peter Drucker, essa é a diferença entre "fazer certo as coisas" e "fazer as coisas certas". A consequência direta disso é concentrarmos-nos no *processo de execução* de ordens, subestimando ou negligenciando o problema da funcionalidade da ordem ou da decisão. Noutros termos: é comum a preocupação com a processualística da execução, com a *eficiência dos processos*, sem a correspondente e *antecedente* preocupação com a *eficácia dos resultados*, a qual depende, primeiro e acima de tudo, da qualidade da decisão tomada.

13. Neste ponto, vale a pena inquirir, ainda como estímulo à reflexão:

Que seria mais disfuncional?

Executar eficientemente uma decisão inadequada, executar deficientemente uma decisão inadequada, ou executar deficientemente uma decisão adequada?

É preciso alertar contra o perigo das respostas corretas em ciência social. Tudo depende, no caso, do grau de eficiência ou ineficiência da execução e do grau de inadequação da decisão. A decisão poderá ser tão inadequada que sua execução deficiente seja menos disfuncional que a execução eficiente. Mas uma decisão razoavelmente inadequada poderá ter seus efeitos disfuncionais parcialmente compensados por uma execução eficiente.

O importante é *concentrar* o foco da problemática administrativa na decisão racional *antes* que na execução racional. E embora isso pareça óbvio, a experiência tem revelado que a qualidade do processo decisório desperta muito menor interesse que a processualística da execução das decisões.

14. É interessante, à luz da moderna teoria administrativa, correlacionar execução-eficiência, de um lado, e decisão-eficácia, de outro. O conceito de eficiência perdurou, durante muito tempo, como critério único de avaliação organizacional. "A insuficiência do conceito de eficiência" — permitam-me o trocadilho — é hoje compensada pelo conceito de eficácia.



Em verdade, embora complementares os dois conceitos, é útil, para efeitos técnico-didáticos, contrapô-los um ao outro.<sup>8</sup>

A importância da distinção entre esses dois conceitos — eficiência e eficácia — pode ser mais bem avaliada quando se atenta para o fato de que a eficiência é um critério de desempenho *interno*, enquanto a eficácia refere-se ao desempenho *externo* da organização.

No primeiro caso (eficiência), a organização pode ser concebida como um sistema fechado, ou seja, neutro em relação a seu ambiente. O modelo representativo de tal concepção há de ser um sistema mecânico como, por exemplo, o relógio.

No segundo caso (eficácia), a organização é concebida como um sistema aberto, isto é, em interação permanente com seu ambiente físico e cultural. O modelo mecânico cede lugar aqui a um modelo organismico, cuja sobrevivência depende muito da capacidade que tenha o sistema de detectar rápida e acuradamente as demandas do ambiente, bem como de captar os recursos ou indutos (*inputs*) da conjuntura em que opera. Não menos importante, ainda, é a competência da organização para criar, no ambiente, necessidade de seus produtos.<sup>9</sup>

15. A primeira implicação fundamental da distinção entre eficiência e eficácia é, pois, que a eficiência conduz a uma ênfase nos métodos, tarefas, técnicas de operação e normas, numa palavra, no processamento ou execução mais rápida, com menor esforço e menor custo. Por outro lado, o conceito de eficácia enfatiza as relações externas da organização com o ambiente, a eleição e legitimação de objetivos, e a formulação de programas.

Em suma, enquanto a eficiência é orientada para processos e instrumentos, a eficácia o é para objetivos, para metas.

16. A segunda implicação crítica dessa distinção conceptual está no fato de que, embora eficiência e eficácia devam coexistir, isto é, devam marchar paralelamente na organização, ocorre com frequência que em determinadas circunstâncias ou situações elas dissociam-se — uma organização pode ser ao mesmo tempo eficaz e altamente ineficiente ou, o que é mais grave, ineficaz, embora com razoável nível de eficiência.

De fato, é possível a uma organização ter um processo decisório que garanta decisões adequadas e a conduza a seus objetivos; portanto, ela poderá ser eficaz, não obstante apresentar um custo operacional tão alto que a caracterize como ineficiente. *Per contra*, organizações há cujo funcionamento é de custo relativamente baixo, mas cujos produtos não são

<sup>8</sup> A melhor discussão comparativa dos conceitos de eficácia e eficiência é de Etzioni, Amitai. *Organizações modernas*. Trad. Miriam L. Moreira Leite. São Paulo, Pioneira Editora, 1967. cap. 2.

<sup>9</sup> As implicações de uma abordagem sistêmica, i. é., baseada na teoria de sistemas, serão examinadas em detalhe posteriormente.

absorvidos, por desnecessários ou desqualificados, pelo ambiente. Este será, provavelmente, o caso de muitas organizações educacionais brasileiras.

Vale acentuar, de passagem, que o “composto” eficácia-ineficiência não constitui uma patologia organizacional crítica. Muito mais grave e comum é a organização obstinar-se na luta por eficiência quando seu problema fundamental é de eficácia. O aparente contra-senso da antítese eficácia-ineficiência é inexplicável, em geral, pela conjuntura econômica que permeia a organização.

17. Uma terceira consequência da distinção conceptual em análise é a possibilidade de que a preocupação exagerada com eficiência, geralmente manifestada no esforço por economias inexpressivas e no apego a controles obstinados, possa prejudicar a própria eficácia. Isso ocorre com frequência muitas vezes insuspeitada, porque apenas os aspectos tangíveis, mensuráveis (número de cargos, número de máquinas de escrever, número de horas de trabalho etc.) tendem a ser enfatizados nas organizações, em detrimento de alguns aspectos que, embora não mensuráveis porque intangíveis, são críticos para a dinâmica organizacional, tais como a capacidade de aceitação de riscos, a competência interpessoal, a existência de um clima aberto de *feedback* espontâneo e não censurado, e o predomínio do autocontrole sobre o heterocontrole.

Não se infira daí que a eficiência interna não seja importante. Longe disso. Contudo, cumpre não esquecer que os critérios, processos e comportamentos da organização devem ser concebidos tendo em vista facilitar e aumentar a capacidade de resposta organizacional às necessidades do ambiente. O critério *primário* de vitalidade organizacional há que ser a capacidade de resposta àquelas necessidades. E, como assinalado há pouco, nem sempre esta capacidade está associada à eficiência interna e, menos ainda, a ela condicionada.

18. É possível dizer, figuradamente, que o conceito de administração “involuiu”, no sentido de que seu foco inicial foi a execução e, posteriormente, a etapa que *antecede* e condiciona a execução, que é a decisão. Foi a partir de 1947 que se desviou explícita e irreversivelmente, da execução para a decisão, o foco da problemática administrativa. Naquele ano, a primeira edição do seu livro *Comportamento administrativo*, Herbert Simon afirmou que *administrar é essencialmente tomar decisões*. Daí por diante, as perguntas críticas que se fazem o teórico, o pesquisador e a administrador são: Como se desenvolve o processo decisório da minha organização? Quais são os componentes de não-racionalidade desses processos? Por que não decido mais racionalmente? Devido a meus comportamentos, a minhas atitudes, ou devido à estrutura da organização?

Essa nova abordagem deslocou o ponto focal do estudo da administração para o processo decisório e para os condicionamentos que facilitam ou dificultam a racionalidade desse processo, na organização.

### 3. Implicações da visão decisória para a formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo: o decision-maker

19. Quais, então, as implicações dessa revolução conceptual do fenómeno administrativo para a formulação dos papéis e funções essenciais do dirigente de alto nível, de um *executive*?

A implicação crítica é, obviamente, que o papel focal de um executivo é a tomada de decisões. Sua responsabilidade precípua é decidir racionalmente o que fazer. Entretanto, muitos executivos não conceituam assim o seu papel e *despacham* mais do que decidem, *fazem* mais que decidem, perdem-se no esforço de “fazer certo as coisas” ao invés de concentrarem-se na busca das “coisas certas”. Pautam sua atuação, portanto, segundo uma orientação processualística (para procedimentos, processos, normas, meios) e não finalística ou teleológica (para objetivos, metas, programas). Em última análise, seus comportamentos decorrem de uma percepção — ou, mais precisamente, de uma concepção — *executória* e não *decisória* de administração e, pois, de seu papel como executivos.<sup>10</sup>

20. Essa colocação do papel focal do executivo como *decision-maker* tem, por sua vez, outras implicações para a organização moderna. No caso brasileiro, em que ainda predomina o modelo institucional legal,<sup>11</sup> cumpre aos nossos executivos superar a tendência a despachar, ao invés de decidir. A distinção é profunda, já a decisão envolve uma opção entre duas ou mais alternativas, enquanto o despacho é, quase sempre, mera homologação de parecer anterior. Do ponto de vista psicológico, também é profunda a distinção entre despachar e decidir. A decisão é psicologicamente penosa, pois a opção por uma alternativa impõe, quase sempre, a renúncia a outra ou a outras. No caso do despacho, não há ônus psicológico. Daí porque é mais “fácil” despachar que decidir e porque proliferam “despachantes” e escasseiam *decision-makers*.

21. O juridicismo brasileiro até criou uma tipologia do despacho. Assim é que temos o despacho interlocutório, o protelatório, o homologatório e o decisório. O primeiro funciona mais como válvula de escape à responsabilidade, como apólice de seguro, álibi que o burocrata cedo aprende a usar com maestria. Esse é o instrumento pelo qual a necessidade de informar para decidir degenera facilmente no vício de informar por informar.

O segundo tipo é, a rigor, apenas uma forma deteriorada do primeiro e presta-se especialmente à fuga da decisão pela “baixa” do processo em exigências. O terceiro, o homologatório, é inócuo e aplica-se tipicamente

<sup>10</sup> Vale ressaltar, de passagem, que a tradução de *executive* como executivo não é das mais felizes, porque conota *execução* ou função executória, quando o termo, em inglês, define principalmente responsabilidade decisória ou de assessoramento de alto nível. Para efeito deste trabalho, *executivo* corresponde a dirigente de alto nível numa organização complexa.

<sup>11</sup> Sobre as características do modelo institucional-legal ver meu prefácio a Dardeau, Astério Vieira. *O processo decisório no serviço de pessoal*. Rio de Janeiro, FGV, Serv. Publicações, 1968. p. 9-17.

aos controles cujo custo é maior que o risco, casos em que a medida racionalizadora seria a simples eliminação da homologação.

A incidência desses três tipos de despacho, o interlocutório, o protelatório e o homologatório, supera de muito a incidência de despachos decisórios na administração pública brasileira. Daí o esmagamento de nossas chefias por atividades repetitivas, rotineiras, não decisórias. É pelo menos razoável concluir, à luz desses argumentos, que a burocracia brasileira tem sido uma administração *em crescimento*, com maior número de servidores e maior volume de *despachos*, mas não uma burocracia *em desenvolvimento*, é muito menos uma burocracia *para o desenvolvimento*, em que se tenha expandido numérica e qualitativamente a capacidade decisória.<sup>12</sup>

22. Uma das mais importantes implicações do papel focal do executivo como *decision-maker* é a *destinulação cada vez mais acentuada entre competência técnica e competência administrativa*.

A primeira formulação do papel do administrador é devida a um engenheiro, Henri Fayol. Muito antes mesmo da revolução conceptual já sumariada, ele caracterizou a distinção entre capacidade técnica e capacidade administrativa. Segundo a classificação e a terminologia de Fayol, existem atividades técnicas (engenharia, saúde, economia etc.) que são atividades não administrativas; e atividades administrativas propriamente ditas (planejamento, organização, comando, coordenação e controle). Essas atividades requerem competências ou capacidades diferentes, a capacidade técnica e a capacidade administrativa. Em seu famoso *Administração industrial e geral*, Fayol<sup>13</sup> assim ressaltou a importância relativa da capacidade técnica e da capacidade administrativa:

“À medida que alguém se eleva na escala hierárquica, a importância relativa da capacidade administrativa aumenta, enquanto a da capacidade técnica diminui.

A capacidade técnica é a principal capacidade dos agentes inferiores da grande empresa e dos chefes da pequena empresa industrial; a capacidade administrativa é a principal capacidade dos grandes chefes. A capacidade técnica domina na base da escala hierárquica industrial e a capacidade administrativa, no ápice.”

23. Na moderna sociedade industrial, a tecnologia altamente especializada, de um lado, e a profunda complexidade do processo decisório, de outro, desvincularam mais que nunca a competência técnica da administrativa. Noutros termos, o técnico, para manter-se atualizado, há que “saber mais e mais a respeito de menos e menos”, submetendo-se a um processo galopante de especialização; por seu turno, o administrador, para garantir uma visão sistêmica do contexto em que atua, das possibilidades

<sup>12</sup> Este item 21 reproduz, com modificações, excertos de meu prefácio à monografia *O processo...* Ela apresenta dados colhidos em primeira mão sobre o tema, no Ministério da Fazenda.

<sup>13</sup> Fayol, Henri. *Administração industrial e geral*. Trad. Irene Bojarro & Mario de Souza. Rio de Janeiro, Editora Atlas, 1950. p. 18 e 22.

nacionais e internacionais, das perspectivas de longo prazo, há que tornar-se muito mais que um especialista. À luz dessa argumentação, a velha polêmica entre o generalista e o especialista precisa ser reformulada, no que se refere ao papel do executivo.

### Generalista *versus* especialista

O administrador já não é mais basicamente um especialista de áreas técnicas de programação, ou construção, ou eletrônica, ou finanças, ou vendas. Muitos dos que devem reportar-se a ele são de fato especialistas em campos técnicos, mas o administrador é basicamente um especialista — se o for — nas técnicas de planejamento, organização, direção, coordenação e controle. Isto o torna um homem de visão global nas funções de administração e não apenas um especialista em atividades técnicas de administração.<sup>14</sup>

24. Contudo, a organização moderna, tanto no setor público quanto no privado, continua ignorando essas duas decorrências críticas da concepção do papel focal do executivo como *decision-maker*. De fato, a seleção de um executivo, as mais das vezes, funda-se na competência técnica de um especialista e não na competência administrativa de um homem de visão e formação gerencial. Assim é que, na prática diária, o administrador surge pela promoção de um técnico que demonstrou competência numa área especializada — vendas, produção, engenharia etc. — às vezes por uma habilidade especial em reduzir custos e trazer lucros imediatos. Um resultado muito comum dessa promoção é a troca de um excelente técnico por um administrador medíocre. É a ocorrência generalizada desse tipo de seleção que comprova o princípio sutil que Laurence Peter e Raymund Hull denominam de *Peter's Principle*, pelo qual as organizações modernas tendem a promover o indivíduo ao seu nível de incompetência. O princípio é especialmente válido quando se trata de uma promoção que implica uma reconcepção de papel (o que não ocorre quando o técnico, embora recebendo novas atribuições, mais complexas mas da mesma natureza técnica) já que a competência requerida ao desempenho eficiente da nova função é de natureza completamente diversa (administrativa) da anterior (técnica).

25. Em termos objetivos, não é a excelência de um médico que o credencia ao Ministério da Saúde; ou a de um agrônomo, ao Ministério da Agricultura. Pelo contrário, após um longo período de especialização, até por excelir como técnico, o indivíduo ressent-se de uma “incapacidade treinada” para tornar-se um executivo de alto nível. Promovido a administrador, o técnico tende a continuar atuando como técnico; não reconceptualiza o seu papel e, conseqüentemente, não modifica seus comportamentos. Sua satisfação psicológica principal deriva do *fazer*, e não do *decidir*. Assim, ele tende a se perder nos detalhes da execução e resiste “involuntariamente” a delegar. Supercentraliza e logo esgota-se de tanto

<sup>14</sup> Apud: *Modern management manual*. Trad. Dept.<sup>o</sup> de Pessoal de Furnas, Centrais Elétricas S.A., Rio de Janeiro, sed, 1967. p. 6.

trabalho (costuma levar “sobras” para casa). A indelegação resulta, por sua vez, em desestímulo e frustração às necessidades de auto-realização profissional de seus subordinados. O moral do grupo é prejudicado; as resistências à chefia se reforçam; aumenta a insegurança do administrador, que se defende pela centralização, ainda maior, de funções não apenas decisórias mas executórias. Completa-se pois, o processo de “causação circular” de disfunções: o executivo não desempenha seu papel a contento. Por quê? Porque não apreendeu (conceituou) adequadamente esse papel, o que lhe impõe *reaprender* muito que a especialização lhe fez “desaprender” — dentre outras coisas, a retirar satisfação psicológica do *decidir*, muito mais que do *fazer*. Enfim, um técnico excepcional poderá ser um executivo incompetente. Por isso, a expressão “Governo de técnicos”, hoje muito usada na órbita estadual brasileira, há que ser tomada com reservas.

26. Para agravar o problema, a função decisória requer uma capacidade especial para suportar a ambigüidade — condição inerente ao papel de executivo de alto nível — e suas conseqüências sobre o equilíbrio emocional do técnico recém-promovido a administrador. Conviver com a ambigüidade e com a necessidade de aceitação de riscos (sem o que não há inovação) aumenta a insegurança do recém-promovido administrador numa função *para a qual não lhe foi dado treinamento específico*.<sup>15</sup> Tal insegurança é agravada pela consciência da desatualização iminente como técnico. Este será talvez o maior dilema do “técnico-administrador”: sem nenhuma garantia quanto a sua nova carreira como executivo, para a qual não se apóia numa formação específica, arriscar-se a uma rápida e talvez irrecuperável desatualização em sua especialidade, perdendo a capacidade competitiva na profissão para técnicos mais jovens que se reciclam sistematicamente. Enfim, não se afirmar como executivo nem se firmar como técnico.

Infelizmente, os que vivem essa perplexidade — e constituem maioria — optam pela única solução realmente desastrosa, porque inviável — tentam desempenhar os dois papéis, esforçando-se por atualizar-se como técnicos e não perder terreno para os colegas, ao mesmo tempo em que procuram cumprir as difíceis responsabilidades de um dirigente de alto nível. Aí então o vaticínio é fácil: não conseguirão nem uma coisa nem outra.

O “técnico-administrador” não pode fugir a uma decisão básica (decisão, como apontado, implica renúncia a algo pela conquista de algo), com o ônus correspondentes: empenhar-se integralmente por se tornar um executivo, admitindo a progressiva desatualização técnica, ou resignar-se a “manter o cargo” ou “cumprir o mandato” sem cumprir o papel cor-

<sup>15</sup> É mister esclarecer o erro, quanto a este ponto, dos que possam ver, no treinamento em administração — tal como é hoje ministrado nos cursos de economia, enfermagem, direito e outros — qualquer adequação à realidade do papel de um executivo. Em verdade, a maioria dos próprios cursos de administração não se exime de tal crítica.

respondente e, ainda assim, comprovar a defasagem de sua competência na especialidade que escolheu.

27. Em verdade, a colocação de “técnico” em oposição a “administrativo”, é uma das mais vulgares distorções da conceptualização fayoliana. A premissa — consciente ou subjacente — dessa interpretação distorcida é a de que as atividades organizacionais esgotam-se em duas categorias: a técnica (sinônimo de atividade-fim) e a administrativa (sinônimo de atividade-meio). Tratar-se-ia de uma distinção de gênero, dicotômica. Ora, o próprio Fayol identificou como atividades-meios outras que não as administrativas (de segurança, financeiras e de contabilidade), e como atividades-fins outras que não as técnicas (comerciais). Por outro lado, um especialista em administração é tão “técnico” quanto o são um engenheiro, um cirurgião ou um radiotécnico. Quem contestaria a natureza “técnica” do trabalho de um analista de salários? O adjetivo “técnica”, no caso, indica *especialização*, tornando-se, pois, inadequado para caracterizar a natureza (fim) da atividade. Se assim não fosse, que ridícula seria a expressão “técnico de administração”.

Outro argumento revela a impropriedade da analogia “técnico-atividade-fim” em oposição à analogia “administrativo-atividade-meio”. É que mesmo nas atividades-fins é possível identificar atividades-meios não administrativas mas, sem dúvida, técnicas. É o caso, na engenharia, das atividades de desenho, de elaboração de *maquis*; em saúde, o operador de raios-X e a instrumentadora são “profissionais-meios” mas nem por isso menos “técnicos” que o radiologista ou o cirurgião.

Por tudo isso, a divisão simplista e tão comum, mormente nas empresas de porte médio, entre um DT (Departamento Técnico) e um DA (Departamento Administrativo) é insustentável. Vale registrar, mesmo de passagem, que essa divisão primária do trabalho (departamentalização) gera disfunções cuja análise mereceria atenção especial.

28. Mas não se deve perder a oportunidade para corrigir um raciocínio que, infelizmente, ainda fundamenta as concepções de muitos profissionais de administração. É o seguinte: a competência administrativa deve ser procurada nos técnicos de administração. Nada mais simplista e simplório.

Para destruir tal concepção voltemos à diferença estabelecida por Fayol. Vale a pena sofisticá-la. Com efeito, é possível e útil distinguir não tanto entre as atividades técnicas e as administrativas, mas principalmente entre atividades técnicas de administração e atividades administrativas. As primeiras referem-se aos chamados serviços auxiliares ou, na terminologia de Willoughby, *house keeping activities* como pessoal, material, transportes, compras e registros em geral; as atividades administrativas propriamente ditas seriam, em resumo, planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar, como propôs Fayol.

Conquanto a difusão da cultura administrativa já tenha vulgarizado a distinção entre as atividades técnicas e as administrativas, há uma grande e desastrosa confusão entre atividades técnicas de administração e atividades administrativas. Assim é que, para muitos ainda, ensinar adminis-

tração, formar um administrador, consiste em ministrar técnicas de administração como, por exemplo, classificação de cargos, métodos de avaliação de cargos, técnicas de compras, distinções técnico-legais entre concorrência e coleta de preços, e técnicas de orçamento. Essa é uma concepção muito "rebaixada" de administração.

Com efeito, isso é muito diferente de analisar os condicionamentos políticos e sociológicos de processo de planejamento, as implicações do planejamento sobre as demais funções administrativas, os problemas de alocação de tempo de um dirigente de alto nível, as relações entre delegação, descentralização, coordenação e controle ou a problemática do conflito de objetivos organizacionais. Tal concepção de administração situa-se a um nível mais alto porque o administrador não é — como tantos erroneamente pensam — aquele que sabe *como executar* um concurso, mas aquele que sabe *decidir se, quando e como* o concurso é conveniente (racional) para a organização. O técnico de administração *stricto sensu* — este sim — é quem saberá como executar o concurso.

Uma fonte quase intransponível da incompreensão desse problema está na palavra "administrador" e no adjetivo correspondente, "administrativo".

O substantivo presta-se à glamorização de funções ("administrador do edifício"), em detrimento do *status* da profissão. O adjetivo, ao qualificar certos cargos ("oficial administrativo") "desqualifica" a verdadeira natureza e o conteúdo ocupacional das funções de um *executive*. Outras fontes de distorções são, a um tempo, a sinonímia primária entre "burocrático" e "registro", "anotação", "fichário", e a analogia primaríssima entre "burocrático" (em tal acepção) e "administrativo". Sem dúvida, se se perguntar a uma enfermeira de saúde pública quanto de seu tempo é absorvido por atividades *administrativas* a resposta será, talvez, de 80 a 90%. Parecerá, então, que esse tempo é empregado em atividades de planejamento, de formulação de programas, de decisão entre metas alternativas, de mobilização e alocação de recursos financeiros, de estabelecimento de prioridades, de análise de resultados, de reformulação de objetivos, de remanejamento de recursos humanos, de relações com a comunidade, de articulação com o sistema de saúde municipal, estadual ou federal, conforme o caso. *Nada disso*. As atividades "administrativas" que absorvem a nossa enfermeira hão de ser a expedição de requisições de medicamentos, o controle do ponto do pessoal, a prestação de contas semanal, a elaboração e controle da escala de férias, o registro e requisição de pagamento de horas extraordinárias, a programação dos plantões do pessoal auxiliar — enfim, atividades de mero registro. Por tudo isso, e pela inexistência de um adjetivo apropriado, chega a desesperar a reflexão sobre um rótulo adequado, sem *denotações*, para a profissão do moderno administrador.

Assim, por inúmeras razões, muitos confundem o papel do técnico de administração com o do administrador (e, conseqüentemente, com o do dirigente de alto nível, o *executivo*). Contudo, a experiência diária revela que o indivíduo capaz de elaborar um cadastro de material, um calendário de compras, pode ser um excelente técnico de material (atividade técnica de administração) e um péssimo administrador.



Essa distinção entre atividades técnicas de administração e atividades administrativas é pouco mais sofisticada que a oferecida por Fayol mas escapa a muitos profissionais de administração — professores, técnicos e até mesmo executivos. Escapa muitas vezes aos alunos, que pedem “coisas práticas, para executarem na empresa...”, que superestimam “como classificar e avaliar cargos”, naturalmente preocupados com a pergunta “Que é que você sabe *fazer*?”, na primeira entrevista como recém-formados. É que os alunos pensam em técnicas de administração que lhes possibilitem atuar a nível de técnicos e não de dirigentes.

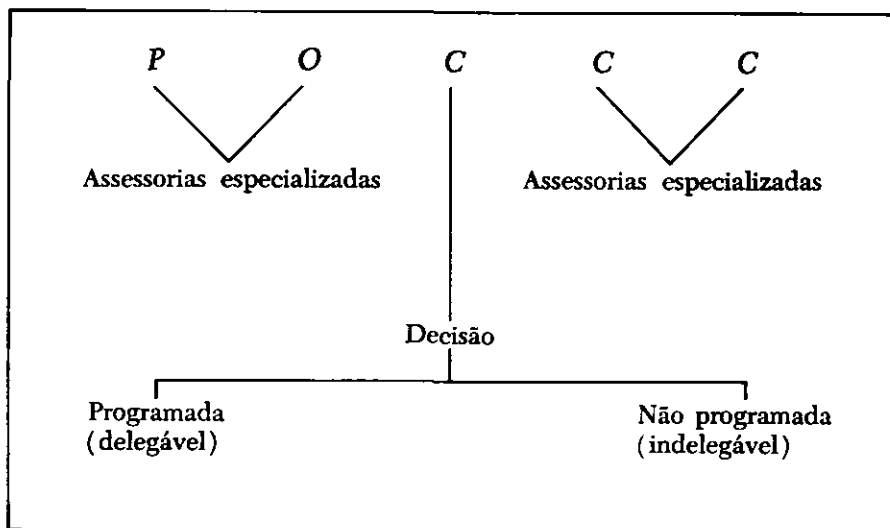
Enfim, para a compreensão do papel do executivo como *decision-maker* é tão importante a distinção entre atividades técnicas de administração e atividades administrativas quanto entre estas e as atividades técnicas.

29. Se a competência administrativa não se encontra nos técnicos (engenheiros, médicos, agrônomos e outros) e nem mesmo no técnico de administração, quem deve assumir o papel de executivo? Que profissional deve ser recrutado? É possível formar o generalista? Como ensinar a competência administrativa? Como avaliá-la?

Evidentemente, essas questões extravasam dos contornos deste artigo, pois seriam mais propriamente tratados como temática de uma política de ensino de administração.<sup>16</sup> Entretanto, é mister aproveitar a oportunidade para indicar duas grandes linhas a serem consideradas nas respostas.

Diagrama 4

#### DO POCCC À FUNÇÃO DE COMANDO OU DECISÃO



<sup>16</sup> Ver nota de rodapé 5.

Em primeiro lugar, do famoso POCCC (planejamento, organização, comando, coordenação e controle) de Fayol, o *comando* é a função residual, remanescente do executivo.

Com efeito, o gigantismo, a diversificação e a hiperespecialização das organizações modernas têm compelido, em maior ou menor grau, mas incontestadamente, a delegação das funções de planejamento, organização, coordenação e controle, restando com o executivo a função de comando.

Aliás, o *comando*, tal como conceituado por Fayol (“expedir ordens claras e precisas”), é hoje substituído pelo conceito muito mais amplo de *direção*, que implica, em síntese, a tomada de decisões, sua efetivação por processos psicossociais (liderança) e tecnológicos e, finalmente, a avaliação de suas conseqüências. Para se ter uma idéia mais nítida da distinção entre comandar (no sentido fayoliano) e dirigir, é útil examinar, mesmo sumariamente, o modelo do ciclo do processo decisório.

### *O ciclo do processo decisório*

1. Identificação do problema;
2. Identificação das alternativas decisórias possíveis;
3. Avaliação das conseqüências de cada alternativa;
4. Escolha da alternativa mais adequada;
5. Comunicação e execução da decisão;
6. Avaliação da decisão;
7. Reinício do ciclo.

O quarto e quinto estágios do ciclo correspondem às noções de decisão e de comando, respectivamente. São, entretanto, *pontos* apenas do *processo* de *direção*, o qual implica um nível de complexidade muito maior. Em torno do processo de direção e não das atividades técnicas de administração é que deve gravitar, portanto, o conteúdo da educação gerencial. Mesmo as demais funções administrativas do POCCC — planejamento, organização, coordenação e controle devem secundar ou apenas complementar o *core subject*, qual seja, a direção.

30. A outra grande linha a orientar a formulação de uma política de educação gerencial de alto nível é o recrutamento de especialistas que, por excelência técnica, tenham sido guindados a executivos. Essa diretriz representa uma profunda revisão do que Fayol pretendeu — a formação acadêmica de administradores, aos quais seria entregue a direção mais alta das empresas.

O grande mestre francês defendeu a tese de que o ensino de administração deveria ser iniciado ao nível primário e estender-se aos demais, formando “generalistas em administração” capazes de dirigir qualquer organização, independentemente da natureza e do nível de complexidade desta.

Fayol não pôde antever, contudo, as conseqüências mais profundas da interação do gigantismo organizacional com a especialização tecno-

lógica dos dias de hoje. Em decorrência dessa interação, os grandes especialistas (“homens-fins”) e não os generalistas (“homens-meios”) tendem a ocupar postos de direção das empresas. Assim, embora a tese fayoliana seja válida, o administrador competente dirige qualquer empresa, não serve de base a uma política de educação gerencial, por inviável e incompatível com a tendência atual, tendência que parece irreversível. De fato, a única previsão razoável é a de que os postos de comando superior de organizações como Furnas, Eletrobrás, Vale do Rio Doce, Petrobrás, IBM, ou como o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, a Comissão Nacional de Energia Nuclear e o Departamento Nacional de Endemias Rurais serão *provavelmente* ocupados, e cada vez mais, por especialistas nas respectivas áreas de competência. No caso de Furnas, por exemplo, a própria aceitação e o diálogo de um dirigente que não fosse engenheiro e proviesse do setor elétrico seria consideravelmente difícil.

A solução viável e necessária, portanto, é prover educação gerencial aos “homens-fins”, aos especialistas, desenvolvendo sua competência administrativa nas funções de chefia (POCCC) e, dentre elas, particularmente na função de dirigir. Desse modo, muito mais importante que o atual esforço (grandemente desperdiçado e inócuo) em profissionalizar os comandos pelo recrutamento de profissionais formados em administração há que se desenvolver um esforço ainda maior de desenvolvimento de executivos, profissionalizando o pessoal técnico que já exerce ou virá a exercer altas funções diretivas. Assim, terá de completar-se a via escola/empresa por outra “mão”, esta mais larga, com maior afluxo e de consequências mais imediatas, a via empresa/escola. No caso da administração pública brasileira, é de lamentar que nossa experiência de reforma administrativa, fundada numa concepção processualística e não finalística, além de concentrar-se nos “meios” administrativos, optou pelos serviços auxiliares (classificação de cargos, sistema de compras, administração patrimonial) em detrimento dos chamados meios *intangíveis* (funções de assessoramento e de direção).<sup>17</sup> O ponto crucial dessa opção é que a reforma confinou-se a *atividades técnicas de administração*, descurando das *atividades administrativas propriamente ditas*, como o *planejamento*, que somente após a Revolução de 1964 recebeu a devida atenção, o *controle*, a *coordenação* e, mais grave ainda, a *direção*. Com efeito, o treinamento das chefias de alto nível e o desenvolvimento de executivos — providências indispensáveis ao sucesso de qualquer reforma — estão ainda hoje negligentemente tratados.<sup>18</sup> Já não podemos retardar providências de

<sup>17</sup> Sobre a orientação processualística da experiência brasileira de reforma administrativa, ver meu trabalho anterior, *Implicações...*, itens 17-25, especialmente o 25, o qual, com pequenas alterações, é aqui reproduzido.

<sup>18</sup> O atual esforço de reforma administrativa, sob o comando do Escritório da Reforma Administrativa, do MPCC, apresenta uma diferença nítida em relação às experiências anteriores: a preocupação com uma estratégia educacional de reforma, em que o desenvolvimento de executivos ocupa lugar central. Essa estratégia tem sido formulada e executada pela Escola Brasileira de Administração Pública, que tenho a honra de dirigir. Os seminários que a EBAP tem realizado como estratégia de execução da reforma foram inicialmente concebidos há cinco anos, como instrumento de mudança

alto nível que institucionalizem o desenvolvimento de executivos como condição indispensável ao desenvolvimento nacional.<sup>19</sup>

#### 4. Revolução conceptual da administração: de engenharia humana para ciência social aplicada<sup>20</sup>

31. A revolução conceptual da administração pode também ser enfocada a partir do campo de conhecimento ou, como diria Dwight Waldo, da "área de indagação intelectual" da disciplina ao tempo dos pioneiros e aos dias de hoje. Dessa perspectiva "disciplinar" a administração evoluiu de engenharia humana para ciência social aplicada.<sup>21</sup>

32. As contribuições dos clássicos — Taylor, Emerson, Gantt, os Gilbreth e outros — enfatizavam a combinação, a disposição, a *engenharia* enfim, de processos, técnicas, tempos, movimentos e pessoas.

Com efeito, o esforço dos pioneiros concentrou-se no desenvolvimento de regras, logo erigidas em princípios, referentes ao arranjo mais adequado das peças do sistema de produção, dentre os quais se incluía o homem. O laboratório em que se aplicaram tais "princípios" foi de um tipo apenas: a fábrica. A profissão dominante ou, melhor, exclusiva, era a engenharia. A orientação filosófica da chamada administração científica era a de que há sempre a melhor maneira de fazer alguma coisa (*the one best way*). Finalmente, o nível organizacional em que se concentraram esses estudiosos, à exceção de Fayol, foi também idêntico: o de operação ou execução em condições de reduzida ou nenhuma autonomia decisória.

33. Em todo caso, e de certa forma ironicamente, foram os estupendos resultados "mecanicistas" de Taylor e seus seguidores que inspiraram à Western Electric Company de Chicago e à Universidade de Harvard empreenderem as famosas experiências de Hawthorne, cujo primeiro ciclo desenvolveu-se de 1927 a 1939.

A conclusão central dessas experiências, clássicas na literatura sobre administração, foi a de que produtividade e relações humanas estão definitivamente associadas. A partir daí as pesquisas têm-se concentrado não mais na influência de fatores físicos, mecânicos, mas de fatores psicossó-

organizacional, quando os utilizei em trabalhos de assistência técnica de reorganização estrutural e funcional. Adaptados às necessidades da reforma federal, os seminários têm produzido resultados os mais animadores, pelo que passaram a constituir os fundamentos para qualquer esforço de institucionalização do desenvolvimento de executivos no serviço civil brasileiro.

<sup>19</sup> Esta colocação será examinada em detalhe nas conclusões do presente trabalho.

<sup>20</sup> Os itens 31 a 37 desta parte foram integralmente reproduzidos do meu trabalho *Implicações...* itens 27 a 33.

<sup>21</sup> São indispensáveis a uma compreensão mais profunda deste tópico as seguintes obras de Waldo, Dwight: *The administrative State*. New York, The Ronald Press Company, 1948; *O estudo da administração pública*. Trad. Eldia Dias. Rio de Janeiro, FGV, Serv. de Publicações, 1964; e *Perspectives on administration*. Alabama, University of Alabama Press, 1956.

ciais sobre a produtividade. Portanto, a maximização do desempenho individual exigiria que se criassem condições para que o indivíduo se sentisse integrado à organização, através do desenvolvimento de uma liderança participativa e de coesão grupal.

34. Isso concorreu para aquilo que Dwight Waldo chamou “crise de identidade” da administração (especialmente, no caso, da administração pública). Como um adolescente, para se auto-afirmar, rejeita a figura dos adultos significativos, também a nossa disciplina, em seus primórdios, “precisou” rejeitar a ciência política, o direito e outras ciências sociais para conquistar visibilidade intelectual e autonomia disciplinar. Mais tarde, havendo adquirido *tonus* e conteúdo, especialmente após as experiências de Hawthorne, a administração completou o “movimento pendular” de retorno à ciência social.

35. Essa nova corrente — a Escola das Relações Humanas — tem sido exposta a várias críticas, algumas bastante severas, das quais resultou não apenas uma profunda revisão das concepções iniciais da escola, mas o aparecimento de novas abordagens ou correntes. As principais críticas à Escola das Relações Humanas são as seguintes:

a) Premissa equivocada de que o empregado é que precisa mudar, quando, as mais das vezes, a direção é que precisa de mudanças. Além disso, a mudança do empregado era tentada mediante uma estratégia *manipulativa*.

b) Hipervalorização da coesão grupal como condição de produtividade. Pesquisas posteriores revelaram que a coesão de grupo não está necessariamente correlacionada com a produtividade e pode até ser disfuncional, integrando o grupo contra a direção.

c) Pseudo-solução do problema de integração do homem ao trabalho, já que ao invés de atacarem-se as causas da alienação (controles formais, subutilização das aptidões do indivíduo) procurou-se tornar mais agradáveis e compensadoras para o trabalhador as atividades extrafuncionais (intervalos de trabalho, refeições no restaurante da organização, associações de empregados, torneios de esportes, excursões, folhetos ou boletins de empregados, salões de jogos, colônias de férias). Assim, o trabalho tornou-se um sacrifício a ser pago pela felicidade a ser gozada fora dele.

d) O laboratório em que se desenvolveu a pesquisa e a doutrina da Escola das Relações Humanas foi o mesmo da Escola Clássica — a fábrica — o que pelo menos reduz a aplicabilidade das conclusões a organizações de outra natureza como a universidade, o hospital, a empresa ferroviária ou o centro de pesquisas sociais.

e) Subordinação dos objetivos organizacionais pelos objetivos e necessidades individuais. Explícita ou implicitamente, muitos dos técnicos em relações humanas tiveram por objetivo “tornar o indivíduo feliz” dentro da organização, mesmo com sacrifício dos objetivos desta.

36. De qualquer modo, foi a Escola das Relações Humanas que marcou o início do reenfoque, hoje definitivo, da administração como ciência social aplicada. Como engenharia humana, a "área de indagação intelectual" da administração confinava-se à divisão do trabalho, à redistribuição de competências, à fusão e desmembramento de órgãos, à racionalização de tempos e movimentos, à simplificação de fluxos, à combinação de métodos e à coordenação pela autoridade. Hoje, como ciência social aplicada, o discurso da moderna disciplina da administração passou a incluir — e a enfocar prioritariamente — as relações pessoais entre os membros da organização, os conflitos de valores, a competência interpessoal, o clima psicossociológico organizacional, as condições de *feedback* espontâneo e não censurado entre as pessoas, o estilo de liderança das chefias, as possibilidades de auto-realização no trabalho, as condições de favorecimento ou obstaculização da criatividade e a coordenação pela idéia, mediante o desenvolvimento de um consenso de valores entre os membros da organização. O quadro seguinte apresenta uma síntese comparativa das características e premissas da administração como engenharia humana e como ciência social aplicada.

37. Em suma, a ênfase deixou de ser nas técnicas administrativas para ser nas ciências sociais. O administrador deixou de ser o engenheiro para ser um *expert* na aplicação das ciências do comportamento à dinâmica da sua organização. O enfoque engenheirístico, que concebia a organização como um conjunto de peças e de relações entre homens, cargos e materiais ou equipamentos cedeu vez ao enfoque psicossociológico, segundo o qual os problemas críticos são as relações entre os membros dos grupos e entre os grupos, os estilos de liderança, a motivação, os incentivos e a auto-realização no trabalho.

## **5. Implicações da visão psicossociológica para a formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo: liderança de pessoas e de grupos**

38. A concepção engenheirística, executória, de administração é marcadamente mecanicista, enquanto a concepção sociológica ou psicossociológica — ciência social aplicada — é nitidamente comportamentalista. A partir das experiências de Hawthorne tornou-se cada vez mais evidente que uma concepção distorcida e superada de motivação, da essência do ser humano, da hierarquia das necessidades humanas, das resistências à mudança, das bases psicossociológicas da comunicação, da problemática do conflito entre o indivíduo e a organização, tem sido a causa fundamental dos problemas de relações humanas no trabalho — alienação, conflito disfuncional, cooperação antagônica, tempo nobre do executivo desviado para resolver problemas de interação humana.

Diagrama 5

## SÍNTESE DA EVOLUÇÃO CONCEPTUAL DA ADMINISTRAÇÃO

CARACTERÍSTICAS E PREMISSAS	COMO ENGENHARIA HUMANA	COMO CIÊNCIA SOCIAL APLICADA
1. <i>Representação intelectual</i>	<i>Escola Clássica</i> — Taylor, Fayol, Gantt, os Gilbreth, Willoughby, Gulick	<i>Escola das Relações Humanas</i> — Mayo, Mary P. Follet, Whitehead, Roethlisberger, White, Dimock
2. <i>Modelo de homem</i>	<i>Econômico-racional</i> — maximizador de vantagens financeiras	<i>Racional-emocional</i> — também motivado por sentimentos e critérios "não racionais"
3. <i>Comportamento organizacional do indivíduo</i>	<i>Animal isolado</i> — atomismo tayloriano — reage como indivíduo	<i>Animal social</i> — carente de apoio e de participação grupal — reage como membro grupal
4. <i>Comportamento funcional do indivíduo</i>	<i>Padronizável</i> — <i>the one best way</i> para todos	<i>Não padronizável</i> — diferenças individuais justificam métodos diferentes
5. <i>Incentivação</i>	<i>Financeira (material)</i> — maior remuneração por maior produção	<i>Psicológica</i> — apoio, elogio, consideração
6. <i>Fadiga</i>	<i>Fisiológica</i> — estudo de tempos e movimentos, pausas adequadas	<i>Psicológica</i> — monotonia, retinização — ausência de criatividade — subutilização de aptidões — programação excessiva
7. <i>Unidade de análise</i>	<i>Cargo</i> — a tarefa, tempos e movimentos — avaliação de cargos e salários — ênfase nas relações inter-cargos	<i>Grupo</i> — a equipe — avaliação do <i>morale</i> grupal — ênfase nas relações entre pessoas no trabalho
8. <i>Conceito de organização</i>	<i>Estrutura formal</i> — conjunto de órgãos, cargos e tarefas	<i>Sistema social</i> — conjunto de papéis ( <i>roles</i> )

9. <i>Representação gráfica</i>	<i>Organograma, fluxograma</i> — relações entre órgãos e funções	<i>Sociograma</i> — relações percebidas, desejadas, rejeitadas e reais entre pessoas
10. <i>Modelo de Organização</i>	<i>Máquina</i> — conjunto de peças — sistema fechado — exclusão de fatores ambientais	<i>Organismo</i> — sistema aberto — interação com o ambiente

39. O deslocamento do foco da administração, de engenharia humana para ciência social aplicada tem várias implicações para a formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo. A principal delas é sua responsabilidade pela motivação humana no trabalho. Essa colocação de papel focal do executivo em termos de liderança de grupos e de pessoas tem, ainda, outras implicações nem sempre aparentes, que vale a pena, entretanto, examinar. É o caso das relações de autoridades.

Uma das conseqüências da evolução conceptual da administração foi que ao tipo de laboratório das experiências de Taylor e Fayol — a fábrica — foram acrescentados vários tipos de laboratórios de naturezas as mais diferentes, como prisões, escolas, hospitais, quartéis, associações voluntárias e igrejas. Assim, a administração deixou de ser um processo limitado a um tipo específico de organização — a organização fabril — para constituir um processo geral aplicável a todos os tipos de organização.<sup>22</sup>

Tal aplicação, contudo, há que atentar para diferenças de *ethos* entre essas organizações, sob pena de utilização de técnicas que, embora úteis em determinada conjuntura, mostram-se altamente disfuncionais numa outra. No caso das relações de autoridades — entre chefe e subordinado — os padrões de comportamento que funcionam adequadamente em organizações do tipo coercitivo (penitenciárias, quartéis, organizações policiais) revelam alta disfuncionalidade em organizações do tipo utilitário (industriais e, especialmente, comerciais, de vendas).<sup>23</sup> Isso porque as hierarquias de valores que embasam tais organizações diferem umas das outras. Ordem e disciplina, por exemplo, pontificam nas organizações coercitivas mas têm valor secundário nas utilitárias. Consequentemente,

<sup>22</sup> Esse esforço no sentido da universalidade em substituição à especificidade do fenômeno administrativo desenvolveu-se tanto no sentido interorganizacional (da fábrica para outras organizações) quanto no sentido internacional. Daí que o estudo acadêmico da administração, antes limitado à França, Inglaterra e aos Estados Unidos foi "exportado", especialmente após a II Guerra Mundial, para vários países. Hoje, cadeiras como administração internacional e burocracia comparada proliferam em programas de mestrado e doutorado. O tema da *transferibilidade* ganhou relevância. É imperativo, por exemplo, responder à questão: Por que certas estratégias de reforma administrativa funcionaram nos Estados Unidos e não em outros países?

<sup>23</sup> A teorização e a validação empírica dessa visão devem-se principalmente a Etzioni, Amitai. Para uma análise em detalhe do tema, ver seu *A comparative analysis of complex organizations*. New York, The Free Press of Glencoe/Inc., 1961.



a hierarquia é o valor ou critério mais alto das relações de autoridade nas primeiras e funciona muito pouco nas últimas. Assim, estilos de comportamento que legitimam a autoridade numa organização coercitiva podem ter efeito inverso numa organização utilitária. Noutros termos, as relações de autoridade entre coronel e capitão são muito diferentes daquelas entre reitor e professor ou entre chefe de vendas e vendedor. No último caso, se o vendedor é excelente, os curto-circuitos de autoridade chegam a ser “caucionados” pela organização. Por isso é que, ao trocar de *milieu*, o administrador há que reconsiderar o seu estilo de liderança para compatibilizá-lo com o *ethos* da organização para a qual se transferir. O comentário é especialmente útil a militares reformados ou não, que, em determinado momento, resolvem dedicar-se à administração de organizações civis, principalmente quando ocuparem cargos de alto nível.

40. Além da substituição da especificidade pela universalidade (interorganizacional e intercultural), a concepção de administração como ciência social aplicada também trouxe a substituição da unidisciplinaridade pela interdisciplinaridade, na formação de conhecimentos do moderno administrador.

Com efeito, quando a administração superou o prisma mecanicista, pelo qual o processo administrativo era apenas uma conjugação entre peças, ou um conjunto de relações entre homens e máquinas, e adotou o psicossociológico, as relações entre os membros de um grupo, o estilo de liderança, a motivação, a incentivação e a auto-realização no trabalho tornaram-se problemas críticos e próprios da disciplina reconceptualizada. Consequentemente, os conhecimentos necessários ao administrador, que se limitavam a materiais, gráficos de programação e controle, matemática e estatística estendem-se, hoje, à ciência política, à psicologia da organização, à sociologia, à economia, ao direito e a outras áreas especializadas de ciência social. Somente esse equipamento permitirá ao administrador encontrar respostas para questões como a seguinte: “Como transferir critérios de motivação válidos numa cultura, mas que não têm nenhuma ressonância noutra cultura?” Em tal situação, o administrador precisará conhecer muito mais do que técnicas logísticas de mobilização de recursos e materiais. Precisarão conhecer muito mais de psicologia social e antropologia cultural, de diferenças culturais, de tradições, de formas de condicionamento de valores em sociedades diferentes, para poder transferir, criticamente, técnicas e processos sociais; isso porque, as mais das vezes, processos tecnológicos físicos têm consequências diretas sobre os processos sociais.

Assim, ao invés de uma recorrer a uma única profissão, originariamente a engenharia, a moderna administração aplica ensinamentos, princípios e regras de várias profissões diferentes.

41. A substituição da unidisciplinaridade pela interdisciplinaridade pode ser analisada ainda sob outros aspectos, em relação aos papéis e funções essenciais de um executivo. Observe-se que a concepção engenheirística de administração exigia de um executivo conhecimentos estritamente necessários à dimensão *técnica* do papel do executivo (por exemplo, ma-

temática necessária à elaboração e aplicação de sistemas de remuneração diferencial por peças produzidas). Por sua vez, a concepção psicossociológica requer muitos outros conhecimentos indispensáveis à função "político-social" do executivo. São os conhecimentos que lhe permitam *aplicar* as ciências sociais à problemática das organizações. São esses mesmos conhecimentos que lhe possibilitarão imprimir maior racionalidade ao processo decisório de sua organização e ao seu próprio, como *decision-maker*.

Por que essa reformulação dos conhecimentos necessários ao moderno executivo? Por que a ênfase na aplicação das ciências sociais? Porque a dimensão estratégica (político-social) tem prioridade sobre a dimensão logística, no papel do executivo como líder de grupos e de pessoas. A função estratégica refere-se principalmente ao condicionamento das reações dos que serão afetados por certos objetivos e ações, à antecipação de tais reações, com o objetivo de contorná-las e/ou ajustar aqueles objetivos e ações a elas. A função logística compreende a mobilização de *recursos* certos, disponíveis no *lugar* certo, na *hora* certa.

Embora sutil, a diferença entre a função estratégica e a função logística facilita a compreensão dos fracassos de muitos esforços de mudança organizacional, nos quais a primeira foi descurada e somente a segunda recebeu atenção.<sup>24</sup> Em suma, para desempenhar-se como um verdadeiro *change agent* (e não apenas como um técnico de administração), o executivo precisa conhecer as aplicações básicas das ciências sociais ao comportamento do indivíduo no trabalho. Sua responsabilidade pela motivação humana e pelo moral do grupo exige tais conhecimentos. Daí a importância de uma formação interdisciplinar em ciências sociais.

42. O tema da interdisciplinaridade é próprio a duas considerações breves sobre a realidade governamental brasileira.

A primeira é quanto à composição profissional das assessorias de alto nível. Pela argumentação em favor da interdisciplinaridade conclui-se que o executivo de alto nível precisa de assessoramento interdisciplinar, para o que se torna indispensável o concurso de especialistas em diferentes áreas de conhecimento. Se assim não for, é presumível que o assessoramento a ser prestado ao executivo padeça da "miopia" da unidisciplinaridade, das "deformações" de uma composição profissional homogênea de sua assessoria. Ainda há muito que fazer no sentido de "heterogeneizar" a composição das assessorias de alto nível do serviço civil brasileiro. O mais comum é a quase-exclusividade de profissionais de uma área — engenharia, medicina, agronomia ou economia — preenchendo os quadros de assessoramento dos órgãos, de acordo com a natureza destes. Mais grave ainda que essa homogeneidade são os casos de engenheiros, médicos ou agrônomos dirigindo órgãos administrativos ("meios") de nível intermediário e inferior — seções e setores de pessoal, material e assim por diante. Uma

<sup>24</sup> Sobre as implicações da visão psicossociológica para a formulação de uma estratégia de reforma administrativa, com aplicação ao caso brasileiro, ver *Implicações...*, itens 34-37.

pesquisa sobre o assunto certamente revelaria dados surpreendentes e estimularia soluções para o problema.

De qualquer modo a homogeneidade profissional das assessorias é incompatível com o ponto de vista interdisciplinar de que o moderno executivo necessita para identificação e solução de problemas. Infelizmente, o rompimento da situação é dificultado pelo estankismo profissional que ainda marca o quadro das profissões liberais brasileiras. Em decorrência de processos históricos que não cabe serem analisados aqui, às profissões que ganharam reconhecimento legal foram-se assegurando certos privilégios, tais como a exclusividade do exercício da profissão, os quais, pouco a pouco, segregaram artificial e disfuncionalmente as áreas de competências de cada profissional. Até mesmo as profissões emergentes, como é o caso do técnico de administração, não conseguiram evoluir para uma posição inovadora e recaíram no conservadorismo de garantir certos privilégios, reforçando o "classismo antidesenvolvimentista" profissional brasileiro. Antidesenvolvimentista, sim, porque o desenvolvimento requer interdisciplinaridade. Não hesito em afirmar que o atraso da educação brasileira deve-se, em boa parte, ao fato de que ela esteve sob a *direção* de pedagogos *apenas*, muitos dos quais não tinham a *concepção* econômica do fenômeno educacional. Daí que os cursos de administração escolar, quando liderados por técnicos em educação, enfatizam o "escolar" e negligenciam o "administração". Faltaram os economistas, os sociólogos, os administradores. A crítica é válida, em maior ou menor grau, para a administração da agricultura e para a administração da saúde pública. É fundamental ao desenvolvimento superar o estankismo profissional, o classismo antidesenvolvimentista que acomete até as profissões emergentes, as quais deveriam empunhar bandeiras de inovação. É preciso reconhecer (e agir correspondentemente) que o rótulo "sociólogo" ou "técnico de administração" ou "economista" é inadequado para descrever o conteúdo profissional de seu detentor. Recentemente, fui convidado a participar de uma reunião entre economistas e técnicos de administração para definir e distinguir as áreas de competência de uns e outros. O convite indica estagnação, para não dizer retrocesso intelectual, numa época em que o prisma interdisciplinar é imperativo.

O outro comentário refere-se a um segundo estankismo, diferente do primeiro, embora com ele compatível. É o divórcio entre o serviço público e a universidade. Embora só indiretamente relacionado com este artigo, o assunto merece pelo menos menção, já que a inserção de interdisciplinaridade no serviço público dependerá muito de uma intensificação das relações deste com os centros de pensamento e pesquisa, as universidades. O movimento empresa-universidade indica a consciência do mundo empresarial da importância de tal aproximação. Também aqui desejo registrar o novo esforço que o governo federal, através do MPCG (Escritório da Reforma Administrativa) vem fazendo, ao desenvolver uma articulação estreita com a Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, para a concepção e implantação da reforma administra-

tiva federal. São sinais promissores de mundança de rumos para realizações mais conseqüentes.

43. Mas a implicação de maior relevo do papel do dirigente como líder de grupos e de pessoas é que o desafio mais difícil de um executivo é alcançar resultados por meio de outros. É a isso que Lawrence A. Appley chama de *vital shift*, mudança vital que marca o verdadeiro executivo e o distingue do “*executor*”. Nos termos de Appley:<sup>25</sup>

*O desafio maior: alcançar resultados por meio de outros*

“À medida que um especialista ascende de técnico a administrador, deve sair de sua tendência de fazer as coisas por si mesmo e começar a obter as coisas feitas pelos outros. Isto não é muito simples como parece, pois é grande a dificuldade em deslocar a atenção de alguém da produção pessoal para a produção por meio de outros. É uma mudança vital, entretanto; a facilidade e perfeição com que se fizer tal mudança é um dos critérios da eficácia do executivo”.

É neste ponto que ganha relevo a responsabilidade do executivo pelo moral do grupo, pela motivação do indivíduo. Sua consciência de tal responsabilidade, bem como os seus conhecimentos de ciências sociais serão os melhores instrumentos para o desempenho de seu papel de líder de pessoas e de grupos. A importância do moral do grupo e dos níveis de motivação não decorre de nenhuma filosofia de “tratamento humanístico” ou mesmo “cristão”, mas de que tais fatores influenciam diretamente a produtividade, os resultados do trabalho do próprio executivo. Assim é que o desempenho do executivo há de ser avaliado menos por sua produção pessoal e mais pela produção dos membros de sua equipe. Com efeito, “julga-se um administrador pelos resultados obtidos pelos seus subordinados. Sua função primária é motivar, estimular e desenvolver os subordinados, e, ao mesmo tempo, obter resultados para a empresa. Se lhe falta — ou melhor — se não se esforça por obter o tempo de desenvolver os subordinados que realizam o trabalho pelo qual é responsável, ele gasta o tempo em que?”<sup>26</sup>

Se o executivo se convencer de que seu desempenho há que ser avaliado pela produção de sua equipe e não por sua produção pessoal será muito mais fácil a ele delegar, decidir em grupo, sanear as relações interpessoais, criar estímulos e desafios, desenvolver possibilidades de auto-realização no trabalho. Contudo, como na prática geral o executivo surge em função de sua produção *pessoal* como técnico, a mudança vital muitas vezes não se opera. E, como indicado, o técnico promovido a administrador tende a continuar atuando como técnico; fugindo à ambigüidade, pela “primeira solução que lhe vem à cabeça”; ressentindo-se da desatualização téc-

<sup>25</sup> Appley, Lawrence A. The president's scratch-pad. *Management News*. AMA, p. 3, Aug. 1966.

<sup>26</sup> Desatnick, Robert L. O desenvolvimento de administradores como parte integrante do processo administrativo. *Desenvolvimento de pessoal*. Rio de Janeiro, Petrobrás, SEPES, 1971. v. 2, p. 64.

nica; derivando satisfação psicológica do *fazer*, e não do *mobilizar para fazer*, do *decidir* o que fazer. Tais comportamentos são naturais e lógicos, porque é muito mais fácil ser eficiente individualmente como técnico do que conseguir que outros alcancem o nível de eficiência que ele (o técnico) alcançaria. Enfim, há uma grande diferença — e esta é que marca o executivo — entre ser capaz de trabalhar com eficiência e fazer com que os outros trabalhem tão eficientemente quanto (ou mais que) ele próprio. Essa é a grande marca, o distintivo inequívoco, o desafio maior que poucos superam. E quando tal não acontece...

*Quando não se opera a mudança vital...*

“O mesmo acontece a todos os administradores em toda parte — supõe-se que sejam especialistas em dirigir outros e não necessariamente capazes de fazer o trabalho de seus subordinados. Infelizmente a maioria dos ‘administradores’ sabem mais como fazer o trabalho dos subordinados do que como dirigi-los. Como consequência, estão sempre se concentrando nos detalhes do trabalho, mais do que na própria administração. O resultado final é que não contribuem para o êxito de sua organização no grau em que deveriam fazê-lo, nem encontram satisfação em suas posições administrativas. *Mantêm, mas não preenchem* essas posições”.<sup>27</sup>

44. A reformulação do papel do executivo à luz da concepção da administração como ciência social aplicada implica, pois, a prioridade da função estratégica sobre a função logística, a substituição da unidisciplinaridade pela interdisciplinaridade, a fundamentação de seus conhecimentos na aplicação das ciências sociais a situações de trabalho, a responsabilidade pela motivação do indivíduo, a avaliação de seu desempenho menos por sua produção pessoal que pela produção dos membros de sua equipe, a obtenção de resultados por meio de outros, enfim, a liderança de grupos e de pessoas como um de seus papéis centrais.

## **6. Revolução conceptual da administração: de sistema fechado para sistema aberto**<sup>28</sup>

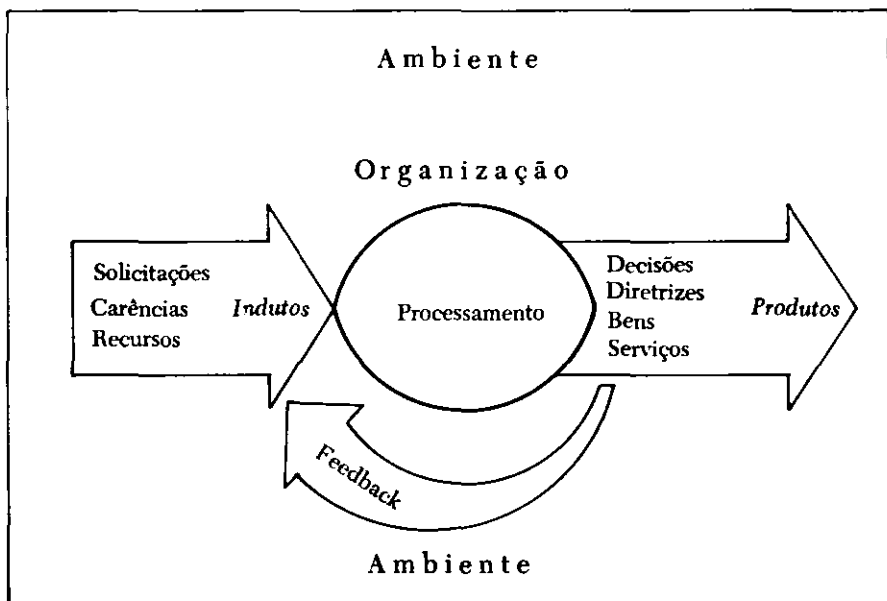
45. A figura a seguir é uma versão simplificada de um sistema organizacional, baseada num modelo de sistema do cientista político norte-ame-

<sup>27</sup> Apud: *Modern management manual*. Trad. Dept.º de Pessoal de Furnas, Centrais Elétricas S.A. Rio de Janeiro, sed., 1967. p. 10.

<sup>28</sup> São indispensáveis a uma compreensão mais profunda deste tópico as seguintes fontes: Von Bertalanffy, Ludwig. *General systems theory: a critical review. General systems*, v. 7, 1962; Cleland, David J. & King, William R. *Systems analysis and project management*. New York, McGraw-Hill, 1968; Katz, Daniel & Kahn, Robert. *The social psychology of organizations*. New York, Wiley, 1966; Johnson, R.A., Kast, F.A. & Rozenzweig, James. *The theory and management of systems*. New York, McGraw-Hill, 1967; Yanonzas, John N. & Carzo, R. *Formal organizations: a system approach*. Homewood, Illinois, R. D. Irwin, 1967; e, finalmente, Churchman, C. West. *The systems approach*. New York, Deel Publishing Co., 1968.

ricano David Easton.<sup>29</sup> Essa versão facilitará o exame dos conceitos fundamentais à noção de sistema.

Diagrama 6  
SISTEMA ORGANIZACIONAL



46. Para os objetivos do presente trabalho, é indispensável examinar, ainda que sumariamente, os seguintes conceitos:

*Indutos (inputs)* são a energia representada pelas demandas, solicitações, exigências e necessidades do ambiente, relacionados ou *relacionáveis* com a organização. Também são considerados indutos os recursos que o ambiente propicia à organização, seja na forma de recursos financeiros, de tecnologia física, de *know-how* ou de apoio político.

*Produtos (outputs)* são os resultados reconhecíveis ou identificáveis das atividades da organização, representados por decisões, políticas ou diretrizes, bens ou mercadorias e serviços.

*Feedback* ou *retroalimentação* é a informação do ambiente relativa aos produtos da organização, tendo como referência os indutos para ela canalizados. O *feedback* é indispensável para que a organização auto-avalie a sua atuação.

*Ambiente* é o conjunto de condicionamentos e influências físicas, sociais, econômicas, políticas e tecnológicas que sofre a organização.

<sup>29</sup> Easton, David. An approach to the analysis of political systems, in *World Politics*. v. 9, p. 3, Apr. 1957.

Finalmente, é preciso examinar o próprio conceito de *sistema aberto*, que pode ser compreendido como um conjunto de partes em constante interação (o que ressalta a característica da interdependência das partes) constituindo um todo sinérgico (maior que a soma das suas partes) orientado para determinados propósitos (com um comportamento teleológico, orientado, portanto, para fins) e em permanente relação de interdependência com o ambiente externo (essa interdependência há que ser entendida como a dupla capacidade de influenciar o meio externo e ser por ele influenciado). A relação com o ambiente externo é a característica mais importante de todos esses conceitos para a discussão sobre a abertura do sistema.

47. A questão básica, neste ponto, é a distinção entre sistemas fechados como, por exemplo, os sistemas físicos, as máquinas, o relógio ou o termostato, e os sistemas abertos, como os sistemas biológicos e sociais: a célula, a planta, o homem, a organização, a sociedade.

As diferenças fundamentais entre esses dois tipos de sistemas são as seguintes:

*Primeira*, o sistema aberto está em constante interação dual com o ambiente. Dual no sentido de que o influencia e é por ele influenciado; atua, pois, a um tempo, como variável independente e como variável dependente do ambiente. O sistema fechado não interage com o ambiente.

*Segunda*, o sistema aberto tem capacidade de crescimento, mudança, adaptação ao ambiente e até auto-reprodução, naturalmente sob certas condições ambientais. O sistema fechado não tem essa capacidade. Portanto, o estado atual e final ou futuro do sistema aberto não é, necessária nem rigidamente, condicionado por seu estado original ou inicial. Isso porque o sistema aberto tem *reversibilidade*. *Per contra*, o estado atual e futuro ou final do sistema fechado será sempre o seu estado original ou inicial.

*Terceira*, é contingência do sistema aberto competir com outros sistemas, o que não ocorre com o sistema fechado.

Essas distinções entre sistema aberto e fechado geram implicações críticas para conceituação do fenômeno administrativo. Em verdade, elas representam a contribuição fundamental da teoria de sistemas para a diferenciação entre a concepção tradicional e a moderna de administração.

48. Dentre as implicações críticas da distinção entre sistema aberto e fechado para a moderna concepção de administração, destacam-se as seguintes:

a) a natureza essencialmente dinâmica do ambiente conflita com a tendência essencialmente estática da organização. Esta é, em geral, constituída para autoperpetuar-se ou, na pior hipótese, para autoperpetuar sua estrutura, critérios, métodos e metas, ao invés de para mudar esses elementos de acordo com as transformações do ambiente;

b) um sistema organizacional rígido não poderá sobreviver na medida em que não conseguir responder eficazmente às mudanças contínuas e rápidas do ambiente;

c) um sistema aberto, como um clube, um hospital ou um governo precisa garantir a absorção dos seus produtos pelo ambiente. Mais do que isso (especialmente no caso de sistemas educacionais) o sistema precisa, às vezes, “anestesiá-lo” certas necessidades “inadequadas” do ambiente, e “educá-lo”, criando nele necessidades “adequadas”, isto é, de produtos que o sistema “crê” sejam “melhores” para o ambiente. Assim, para garantir sua viabilidade, a organização deve oferecer ao ambiente produtos por ele necessitados ou, se for o caso, criar nele a necessidade de tais produtos, pois só assim garantirá a continuidade da provisão dos indutos e da absorção dos produtos;

d) o sistema precisa, portanto, de constante e apurada informação do ambiente, não só quanto à natureza desse meio como também à qualidade e quantidade dos indutos disponíveis e, principalmente, quanto à eficácia ou adequação dos produtos ou respostas da organização ao ambiente. Numa palavra, ao sistema é indispensável constante, apurado e rápido *feedback*. Isso porque a continuidade da oferta de produtos indesejáveis ou desnecessários resultará, a prazo médio, na redução dos indutos, ou seja, dos recursos, reduzindo, portanto, a capacidade da organização para auto-sustentar-se e alcançar seus propósitos.

49. Contrariamente a essa perspectiva de sistema aberto, a perspectiva da organização como sistema fechado tem conduzido o estudo e a prática da administração a uma concentração em regras de funcionamento interno, à apologia da eficiência como critério primário da viabilidade organizacional e, conseqüentemente, à ênfase em procedimentos e não em programas.

De outro lado, essa perspectiva de organização como sistema fechado é responsável pela insensibilidade da administração tradicional às diferenças entre ambientes organizacionais e pela desatenção à dependência entre a organização e seu ambiente. É isso que explica a transferibilidade inadequada, a importação incriticada de certas soluções e técnicas que, embora eficazes em outros ambientes, não funcionaram no nosso. A premissa, *aparentemente lógica*, de perspectiva da organização como sistema fechado, é que soluções, instrumentos e técnicas são intertransferíveis, já que o ambiente “não faz diferença”.

Finalmente, a perspectiva da organização como sistema fechado resulta na insensibilidade para a necessidade de mudanças e adaptação contínua e urgente das respostas da organização ao ambiente. Quanto a isso, é considerável no Brasil, o número de organizações que vivem “sacando sobre o passado”. Porque alcançaram realizações de vulto, porque ofereceram respostas importantes para o ambiente num determinado momento de sua história, acomodaram-se e passaram a viver *banking on the past*, ou seja, sacando sobre louros de 15 ou 20 anos atrás, sem se renovarem.

Num ambiente em que a velocidade da mudança não seja tão grande, essas organizações ainda podem sobreviver por algum tempo; na medida em que o ritmo de mudança for muito grande, porém, elas tenderão a desaparecer, por tornarem-se desnecessárias ao ambiente: os seus pro-



duto não mais atendem às necessidades, anseios e solicitações do contexto. Como assinalado há pouco, a continuidade da oferta de produtos indesejáveis reduz a absorção desses pelo ambiente, o qual, em última análise, reduz os indutos disponíveis para a organização.

50. Além das implicações conceptuais da diferença entre as perspectivas de sistema fechado e de sistema aberto, é indispensável um breve comentário sobre as implicações pragmáticas, *comportamentais*, dessas *perspectivas*.

Como no sistema fechado o fator primário do sucesso está na adequação das relações *internas* entre pessoas, cargos e equipamentos, segue-se que os critérios, estruturas, métodos e comportamentos da organização (sistema) devem ser técnicas e princípios administrativos de eficiência interna, como o alcance do controle, a unidade de comando, as regras de departamentalização ou, numa palavra, o POSDCORB; em suma: são as *necessidades internas ou de processamento* que devem condicionar os critérios, estruturas, métodos e comportamentos da organização.

Se, pelo contrário, o sucesso organizacional é percebido *primariamente* em função das relações entre a organização (sistema) e o seu ambiente, em função, pois, da capacidade de resposta da primeira ao segundo, então os fatores determinantes dos critérios, estruturas, métodos e comportamentos da organização serão *programas* — e não *princípios* — orientados para as necessidades *externas* — e não *internas* — programas esses que devem representar uma operacionalização das demandas do ambiente.

A principal conseqüência dessa colocação é a premissa de que, se os indutos são alterados ou se a absorção dos produtos é instável, flutuante, então os critérios, estruturas, métodos e comportamentos que regulam as relações do processamento, ou seja, as relações entre pessoas, cargos e equipamentos devem também mudar. Noutros termos, se o ambiente é inconstante (como a realidade tem mostrado), segue-se que os critérios de eficácia — e, portanto, os objetivos e programas da organização — também devem ser reformulados constantemente, pois derivam — ou deveriam derivar — de necessidades *externas*, do ambiente. Em verdade, o que muitas vezes ocorre é que tais objetivos e programas derivam das necessidades *internas* da organização. Daí a necessidade das auto-análises institucionais regulares.

## **7. Implicações da visão sistêmica para a formulação dos papéis essenciais de um executivo: liderança de programas**

51. Quais, então, as implicações dessa revolução conceptual que resultou na abordagem sistêmica para a caracterização do papel de um executivo?

A implicação crítica é a focalização do executivo como um identificador de necessidades do ambiente, tradutor dessas necessidades em programas e, finalmente, líder ou “advogado” principal desses programas. Isso sugere, naturalmente, a responsabilidade do executivo pela inovação e uma rara

capacidade para distinguir o importante do essencial e concentrar-se neste último.

Para se poder avaliar com objetividade e profundidade o conteúdo e a importância dessas implicações é preciso examinar, ainda que sumariamente, o relacionamento íntimo entre três novas "realidades" hodiernas: a ambiental, a organizacional e a gerencial. Esta, que nos interessa diretamente, é mera decorrência dos desafios e imposições da nova realidade organizacional, e em última análise são, ambas, necessidades criadas pela nova realidade ambiental.

52. A mensagem mais eloqüente sobre a nova realidade ambiental chega-nos de Peter Drucker em seu notável trabalho *Uma era de descontinuidade*.<sup>30</sup> Para ele, o desafio mais importante de nossos dias é o encerramento de uma "época de continuidade" — época em que cada passo permita prever o passo seguinte — e o advento de uma *era de descontinuidade*, onde o imprevisível é o pão de cada dia: para os homens, para as organizações, para a humanidade como sistema.

A "época da continuidade" atravessou praticamente uma centena de anos, isto é, prolongou-se da última metade do século XIX até os últimos dois ou três anos. Assim, a economia do século XX, bem como sua tecnologia, nada mais foram que prolongamentos das invenções e técnicas do século XIX, apesar de convulsões políticas aparentemente apocalípticas: duas guerras mundiais, revoluções Russa e Chinesa, nazismo e fascismo, advento do Terceiro Mundo etc. Mas, se bem observarmos, as nações que consolidaram sua *tecnologia* e sua *economia* são as mesmas que já haviam alcançado seu "ponto de arrancada" no decurso da I Guerra Mundial: Estados Unidos, nações da Europa Central e Ocidental, Japão e Inglaterra.

*Economicamente*, isso é fato indiscutível. *Tecnologicamente*, embora os reatores, aparelhos elétricos, televisores, jatos, antibióticos e computadores sejam recentes, seus princípios foram implantados há um século e agora melhorados e desenvolvidos: os corantes sintéticos, a indústria químico-orgânica, a industrialização do aço e o gerador elétrico surgiram na década de 1850. A lâmpada elétrica e o fonógrafo, bem como a máquina de escrever, na década de 1870. O automóvel, a borracha sintética e o alumínio, em 1880. O telégrafo sem fio, em 1890, junto com a indústria farmacêutica, cuja bisavó foi a aspirina. E a válvula eletrônica data de 1910.

Se, em suma, a *tecnologia* de hoje é um prolongamento das invenções e técnicas do meio século anterior à I Guerra, a consequência lógica é que houve uma continuidade, a qual gerou a *economia* industrial moderna e criou as grandes firmas que perduram sendo as maiores empresas modernas.

Em nossos dias, contudo, defrontamo-nos com uma tendência inversa, na economia e na tecnologia mundial, a que podemos denominar *era da*

<sup>30</sup> Drucker, Peter F. *Uma era de descontinuidade*. Trad. J. R. Brandão Azevedo. Rio de Janeiro, Zahar, 1970. Os itens 52-54 correspondem a uma síntese da primeira parte desse livro de Drucker.

*descontinuidade*. Pelo menos em *quatro* áreas o solo não pára de se mover sob nossos pés, mediante o surgimento de fatos genuinamente novos:

a) a informática, onde a existência de computadores (que só a IBM fabrica aos milhares por mês) é muito menos importante que o desafio de erigir uma “indústria de informações” de uso universal;

b) a exploração oceânica, campo enormemente promissor para o abastecimento da população do futuro, e cujo potencial já provoca defesas de natureza jurídica entre nações;<sup>31</sup>

c) a tecnologia dos materiais, significando o abandono da prática de começar com o que a natureza oferece, para *inventar* estruturas de matéria com “acabamento em aberto”, isto é, podendo ser fabricadas de acordo com uma utilização final prevista. O plástico é o “material” pioneiro, destacando-se do reino das substâncias naturais: sua fabricação resulta do uso da difração do raio-X, técnica completamente *descontínua* do conhecimento existente nos 50 anos anteriores à I Guerra Mundial;

d) a megalópole, o novo *habitat* humano, tão fecundo de questões e alternativas controversas que mesmo os problemas mais berrantes — como o da *poluição* — permanecem temas irresolvidos nas pautas de simpósios mundiais.

O inegável em tudo isso é o advento de novas tecnologias que modificam rapidamente o ambiente, pressionam a economia e impelem as organizações a formular e alcançar objetivos inovadores e modernizantes, isto é, mais voltados para resolver problemas do futuro próximo.

53. Por tudo isso, não basta mudar: é preciso *innovar*. A nova realidade ambiental cria, automaticamente, um desafio à realidade organizacional ou a necessidade de novas formas e estratégias organizacionais. Problemas novos requerem soluções organizacionais novas. A inovação é o recurso indispensável com que a organização poderá enfrentar os desafios crescentes que a ameaçam sem cessar, *no contexto de um futuro que já estamos vivendo*. Mas a *concepção* de uma organização inovadora é um processo altamente complexo e muito mais problemático do que pode parecer à primeira vista; *não se confunde* com a concepção de uma organização simplesmente “bem administrada” ou eficiente. Mesmo sem aduzir comentários que poderiam desviar o leitor da temática do presente trabalho, vale a pena apresentar diagramaticamente um contraste de características entre organizações inovadoras e organizações tradicionais.<sup>32</sup>

São essas, em suma, as imposições ou desafios da nova realidade ambiental sobre a realidade organizacional. A única resposta eficaz, portanto, aos desafios da nova realidade ambiental é superar os esquemas e estilos tradicionais das organizações, inovando-as “modernizantemente”. Não inovar significa, muitas vezes, perecer.

<sup>31</sup> A recente decisão brasileira sobre o limite marítimo de 200 milhas ilustra esse ponto.

<sup>32</sup> Ver Drucker. op. cit. cap. 3, especialmente p. 71-4.

54. É fácil concluir que as novas realidades ambiental e organizacional repercutem sobre a realidade gerencial, a do executivo. Isso porque para se inovarem as organizações, há de começar pela *mentalidade* (*concepções*) dos administradores.

Organizações inovadoras e organizações tradicionais:  
um confronto de características.

#### *Organizações inovadoras*

Criam novos objetivos e *novos meios* para atingi-los.

Atentam para tecnologias nascentes, ao invés de tentar apenas “aperfeiçoar o passado”.

Seus executivos *buscam* proposições, tentam transformar adivinhações em entendimento, e estímulos em resultados. Sabem que não há escassez de idéias, mas que é preciso 1000 para que *uma* ofereça vantagens.

Orientam seus esforços para onde os fins façam diferença, objetivando a maximização dos possíveis resultados.

#### *Organizações tradicionais*

Executam eficientemente o que já sabem fazer.

Podem modificar, ampliar e aperfeiçoar; mudam, mas não conseguem realmente inovar.

Seus executivos *aguardam* idéias, julgam-nas, dizem “sim” ou “não” estando o “não” mais de acordo com o verso:

“Across this tree  
From Root to Crown  
Ideas flow up  
And Vetoes down”.<sup>33</sup>

Perseguem metas por vezes irrelevantes, permanecendo apáticas ante possibilidades de riscos, já que objetivam a minimização de possíveis perdas.

O moderno executivo enfrenta desafios qualitativamente diferentes daqueles que antecederam a era da descontinuidade. Seu recurso mais valioso é o *conhecimento* e não a *experiência*. Esse conhecimento há de ser forjado nos centros de pensamento e pesquisa, pois depende intrinsecamente do sistema de educação formal, diferindo da experiência proporcionada pelo “aprendizado” tradicional nas empresas. Tal aprendizado tende a ser estático, de pouca valia para a identificação de soluções novas.

Ante o desafio da nova realidade gerencial, o executivo deve ser capaz de:

a) compreender a dinâmica geral da tecnologia e acompanhar a direção e a velocidade das mudanças, se quiser *aproveitar as oportunidades que estas oferecem*;

<sup>33</sup> Com uma percepção muito criadora, o tradutor registra em nota de rodapé: “Com rimas, para não perder o impacto original: Neste organograma / Em qualquer direção / Sobem as idéias / E desce o ‘não’”. In: Drucker. op. cit. p. 73.

- b) identificar prontamente, em cada oportunidade, as retrações econômicas e as necessidades por elas criadas; pois se a necessidade não é a mãe da inovação, é sua parteira;
- c) internalizar em seus melhores cérebros a responsabilidade pela imaginação de objetivos novos e de mudanças de base;
- d) identificar relações potenciais entre mudanças em áreas diferentes, pois as grandes mudanças de uma área podem-se originar de outra muito diferente (a engenharia de sistemas originou-se da biologia), e
- e) transformar o tecnicamente novo no economicamente produtivo.

Assim, o que faz diferença para o papel do moderno executivo é a dimensão qualitativa do conhecimento e não a dimensão quantitativa da experiência. Em verdade, 20 anos de experiência podem representar apenas um ano de experiência 20 vezes. E isto pode ajudar alguém a *manter* e até a *mudar*, mas não a *innovar*.

55. Essa breve análise do relacionamento entre as novas realidades ambiental, organizacional e gerencial terá tornado mais fácil apreender as implicações de conceituar a administração (e, pois, o papel do administrador) como um sistema aberto ou como um sistema fechado. Tal diferença conceptual corresponde, de certa forma, à diferença entre o executivo perceber seu papel como inovador ou como “mantenedor”. Daí comportamentos também correspondentes: concentração em regras de processamento interno (orientação processualística) e em economias de operação (eficiência) *versus* ênfase em programas (orientação teleológica ou finalística), na capacidade de resposta — ainda que não ortodoxamente — da organização às demandas do seu ambiente (eficácia). A respeito de economia de custos, cumpre ressaltar que se é imperativo a certas organizações reduzir prontamente seus custos operacionais para sobreviver, tais situações são bem mais raras do que os diagnósticos que assim as apresentam. É muito mais cômodo e “inatacável” a um recém-nomeado executivo formar uma imagem de competência pelo corte drástico de despesas. Entretanto, colocar o problema da sobrevivência organizacional em termos de economia e retração de atividades poucas vezes corresponde a uma percepção “aberta” e a longo prazo. Pelo contrário, é em geral imediatista e mecanicista (não “organísmica”). Com o advento da “era da descontinuidade”, é pelo menos prudente examinar a sobrevivência organizacional como função da capacidade de *innovar*, principalmente pela absorção de novas responsabilidades e frentes de atuação.

A responsabilidade pela inovação só pode ser atribuída ao verdadeiro executivo, aquele que, tal como um sistema aberto, sustenta condições de *reversibilidade*, ou seja, mantém sua capacidade de aprendizagem. A responsabilidade pela *manutenção*, esta sim, poderá — talvez — ser atribuída ao “gestor de procedimentos”, que, como um sistema fechado, já se apresenta impermeável, “neutro” em relação ao ambiente, com reduzida capacidade de aprendizagem (reversibilidade). Este, quando muito, modificará processos de trabalho, mas não os próprios objetivos organizacionais

— condição precípua, às vezes, para que a organização ajuste-se a novas condições do ambiente.

56. A compreensão das diferenças atitudinais entre o executivo que “atua como sistema aberto” e o que “atua como sistema fechado” é facilitada pelo confronto entre o estereótipo do executivo propriamente dito e o do “executor” ou “despachante”. O primeiro volta-se para fora, dedica parte considerável de seu tempo a olhar “para cima” e “para os lados”, a fim de identificar necessidades prioritárias do ambiente e transformá-las em programas de sua organização. O “executor” volta-se para dentro, encaramujando-se em seu gabinete; descarta das relações externas ou as aborda como uma desagradável obrigação de “relações públicas”. Essa diferença atitudinal entre o executivo e o “executor” há de encontrar alguma causalidade na conceituação de papéis por um e por outro.

O moderno executivo tem a mais profunda consciência de que a natureza essencialmente dinâmica do ambiente contrasta com a tendência estática da organização. Por isso, e por conceituar sua responsabilidade primária como o atendimento às necessidades *externas* do ambiente, ele subordina (ou se esforça por isso) a estrutura, ou critérios e os métodos organizacionais aos programas. Embora isso pareça óbvio, tenho encontrado muitas organizações em que os programas subordinam-se às estruturas, decisões críticas são condicionadas por critérios secundários de economia e “igualdade de tratamento”, programas inteiros de trabalho são “justificados” para atender a necessidades *internas*, “adquiridas”, as quais, muitas vezes, não guardam qualquer relação com as demandas do ambiente e são necessidades do pessoal e não da organização. Em verdade, em alguns casos “inventam-se” programas e trabalhos para perpetuar órgãos, os quais, em termos do ambiente, já se tornaram obsoletos ou nunca foram mesmo necessários. Chega a ser tão difícil extinguir um órgão que o executivo inovador prefere, às vezes, manter seu pessoal e esvaziá-lo de atribuições, superpondo à estrutura um grupo-tarefa ou comissão, para evitar maiores resistências. Conheço muitos planos de classificação de cargos e de remuneração que premiam os medíocres ou sofríveis e tiram talentos, estiolam aspirações. Ainda assim, são rigidamente preservados, porque “é melhor” (*valor*) a manutenção sem risco à inovação com suas pressões e desconfortos inevitáveis.

57. O comportamento inovador depende, em grande parte, da criação de um clima de *feedback* espontâneo e não censurado na organização, de um alto nível de competência interpessoal, enfim, de um estilo participativo de liderança. São, essas, responsabilidades do executivo como líder de pessoas e de grupos, tal como vimos. Um outro ponto, contudo, é crítico para que o executivo consiga inovar: uma vigilância implacável sobre a alocação de seu próprio tempo. Quanto a isso, a advertência de Simon<sup>54</sup> é muito pertinente:

<sup>54</sup> Simon, Herbert A. The executive's responsibility for innovation. *Development for federal administrators*. University of Chicago. 1957.

## A Lei de Gresham e o tempo do executivo

“É típico o fato de um chefe ingressar numa organização como uma ‘agenda em branco’ e ir, gradualmente, acumulando uma profusão de atividades de manutenção de rotina. Cumpre-lhe tomar providências, periodicamente, para libertar seu tempo dessa teia que vai crescendo, ou seja, a atividade programada. A delegação é um processo dinâmico — o que não é delegável este mês, por ser importante e novo, pode e deve ser delegado no mês seguinte por se haver tornado rotina. Poucos chefes conseguirão libertar-se da atividade não programada a menos que parem para pensar, conscientemente, nos meios de fazê-lo. Há uma variação da ‘Lei de Gresham’, segundo a qual a rotina expulsa o pensamento criador. *A menos que o chefe, conscientemente, reserve tempo especial para inovação, ele encontrará maneiras de dispersar o tempo absorvendo-se na rotina.*”

Em verdade, não basta repelir a rotina como sugere Simon. É preciso mais do que isso: é preciso uma capacidade especialmente rara de separar o importante do essencial e neste concentrar-se. O executivo experiente sabe que há demasiados problemas importantes para o tempo de que ele, ou qualquer outro ser humano, dispõe. Ao invés de atomizar seu tempo em *demasiados problemas importantes* — sem resolvê-los — o executivo precisa dedicá-lo compactamente apenas aos *problemas demasiado importantes*, ou essenciais, para resolvê-los. Nos termos de Gunter F. Gross, “com um pouco de exagero podemos dizer que tudo é importante, e, como se isso não bastasse, tudo é interessante. Se de fato há tanta coisa importante, deixa de ter sentido a distinção entre o que é supérfluo e o que é importante”.<sup>35</sup> O executivo deixa-se trair facilmente e perde-se no “tintim por tintim”, no supérfluo, nos detalhes, negligenciando o que é de fato essencial. Conclui o autor alemão: “Do fato de haver tanta coisa importante resulta a distinção entre ‘ocupar-se’ e ‘produzir’. Se você não produz nada é porque se vê na obrigação de se ocupar de tudo”.<sup>36</sup>

Em suma, a capacidade de separar o importante do essencial e de alocar seletivamente seu tempo não apenas à solução de problemas mas à *busca mesma* de novos problemas condiciona diretamente as possibilidades de comportamento inovador do executivo.

58. Por fim, é necessário analisar a responsabilidade do executivo pela liderança de programas. Toda a argumentação sobre a abordagem sistêmica do fenômeno administrativo — as características do sistema aberto, as novas realidades ambiental, organizacional e gerencial, o imperativo da inovação — ganha consequência na medida em que o executivo, consciente de seu papel como líder de programas, canaliza suas energias para a identificação de necessidades do ambiente, operacionaliza essas necessidades em programas e torna-se o principal “advogado” desses programas.

<sup>35</sup> Gross, Gunter F. *Simplificação do trabalho dos dirigentes*. ed. 162, Trad. Francisco Agarez. Lisboa, Editorial Pórtico, s.d. p. 58.

<sup>36</sup> Gross. op. cit. p. 59.

É muito comum o erro de formular programas sem objetivos definidos. A dificuldade dessa definição reside principalmente no desconhecimento das necessidades do contexto a serem atendidas pelo programa. Essa negligência da compreensão do ambiente conduz, em última análise, à elaboração de programas cuja *eficácia* é muito difícil avaliar, pela ausência de critérios de validação pelo ambiente. O resultado é que a avaliação, quando feita, confina-se à *eficiência* do programa. Os objetivos de programas e projetos devem constituir verdadeira operacionalização das necessidades do contexto. Tanto a identificação dessas necessidades quanto sua operacionalização em programas constituem responsabilidades primordiais do papel do executivo. Qualquer programa de educação gerencial que não enfatize como responsabilidade precípua do executivo a sondagem do contexto para reagir prontamente às mudanças dele será pelo menos obtuso.

A revolução conceptual por que passou a administração “redesenhou” o papel do executivo. Ele não é mais um agente da lei ou mero “gestor de procedimentos” prescritos, mas um *problem-solver*, um defensor de programas. Cabe-lhe assegurar apoio, lealdade do pessoal a determinados valores pragmáticos. Essa responsabilidade envolve-o, muitas vezes, com a própria “clientela” ou “comunidade” beneficiária dos serviços de sua organização.

59. Para desempenhar adequadamente seu papel de líder de programas — compreender e “sentir” o contexto, identificar-lhe necessidades prioritárias, nelas concentrar seu tempo, elaborar respostas e soluções inovadoras às súbitas e profundas mudanças do ambiente, operacionalizar demandas em programas e assegurar apoio “político” dos públicos interno e externo a valores programáticos — o requisito atitudinal mais importante do executivo é sua *concepção* do fenômeno administrativo como um sistema aberto. A partir daí é que ele poderá — e ainda, assim, mediante esforço deliberado e sistemático — desenvolver comportamentos adequados ao desempenho de seu papel.

## 8. Conclusões

60. De fato, as conclusões já foram explicitadas ao longo do trabalho, o que torna desnecessária e onerosa para o leitor sua repetição. Caberia, se tanto, um relacionamento, em estilo “telegráfico”, dessas conclusões. Prefiro, contudo, substituir tal relacionamento por um diagrama; sem outros comentários, para reservar o final desta parte ao que poderá tornar-se o mais importante resultado deste encontro: “precipitar” a criação de um instituto de alto nível, exclusivamente dedicado ao desenvolvimento dos executivos governamentais brasileiros. Essa a principal conclusão, que apresento como proposta, de maior consequência para o desenvolvimento administrativo nacional.

61. A reformulação das funções e papéis essenciais de um executivo, à luz do que denominei revolução conceptual da administração, pode ser assim sintetizada:



## PAPÉIS E FUNÇÕES ESSENCIAIS DO EXECUTIVO

Liderança de programas	<ul style="list-style-type: none"><li>Identifica necessidades do ambiente</li><li>Relaciona essas necessidades com sua organização</li><li>Transforma essas necessidades em programas de sua organização</li><li>Formula objetivos para esses programas</li><li>Compatibiliza objetivos e submetas</li><li>Identifica problemas na execução desses programas</li></ul>
Tomada de decisões	<ul style="list-style-type: none"><li>Decide como solucionar esses problemas, mediante a utilização de recursos políticos, financeiros, humanos e tecnológicos</li><li>Avalia as conseqüências dessas decisões</li><li>Reformula decisões</li><li>Controla resultados</li></ul>
Liderança de pessoas e de grupos	<ul style="list-style-type: none"><li>Coopera com outros executivos</li><li>Desenvolve lealdade institucional</li><li>Facilita a liberação de fatores motivacionais superiores</li><li>Desenvolve senso de equipe nos grupos de trabalho</li><li>Obtém resultados por meio de outros</li></ul>

Esses papéis — liderança de programas, tomada de decisões e liderança de grupos e de pessoas — decorrem das três grandes linhas de reconceptualização do fenômeno administrativo, quais sejam, de uma abordagem de sistema fechado para uma visão de sistema aberto, de uma concentração na execução racional para uma focalização na decisão racional, e de uma perspectiva de engenharia humana para uma concepção de ciência social aplicada.

62. A análise de uma proposta de institucionalização do desenvolvimento dos executivos governamentais brasileiros pode começar pela verificação de que, *até hoje, literalmente nada foi feito em tal sentido, na esfera civil, em termos das concepções formuladas no presente artigo.*<sup>37</sup> A experiência federal brasileira de reforma administrativa excluiu, até agora, o desenvolvimento de executivos como uma das responsabilidades próprias do esforço reformista. Para explicar essa observação grave é necessário considerar, ainda que sumariamente, duas inadequações fundamentais do esforço brasileiro de reforma administrativa.

63. Em termos gerais, esse esforço tem-se caracterizado por uma orientação processualística, isto é, voltada para as atividades “meios”, como as que são apresentadas a seguir.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Ver itens 29 e 30.

<sup>38</sup> Essa classificação é originária de Willoughby, que em 1927 distinguiu entre as chamadas *housekeeping-activities* ou atividades-meios e atividades-fins da administração pública. A distinção foi desenvolvida e refinada por vários autores, dentre os quais Benedicto Silva, que concebeu o diagrama aqui apresentado. Ver Willoughby, F. W. *Principles of public administration*. Baltimore, Johns Hopkins University, 1927.

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## ATIVIDADES-MEIOS

## ATIVIDADES-FINS

Meios intangíveis	<i>Funções de assessoramento</i> Pesquisa Previsão Planejamento Organização	Ordem	Essenciais { Defesa nacional Segurança pública Justiça
	<i>Funções de chefia</i> Comando Coordenação Controle		
Meios tangíveis	<i>Serviços auxiliares</i> Administração de pessoal Administração de material Administração financeira Administração patrimonial Administração documental Outros serviços auxiliares	Progresso	Opcionais { Proteção da saúde pública Fomento da agricultura Promoção da educação pública Promoção do bem-estar social Desenvolvimento econômico Expansão dos transportes e comunicações Difusão cultural Incremento das obras públicas

A mais séria inadequação que se pode atribuir à reforma administrativa brasileira é sua concentração nos meios administrativos. Na verdade, entre nós, a expressão “reforma administrativa” como que “naturalmente” exclui atividades como saúde, educação ou transporte, porque “reforma administrativa” “refere-se” a pessoal, classificação de cargos, a contabilidade, a sistema de compras; essa tem sido — à exclusão do atual esforço do ERA — a nossa percepção, a nossa *concepção* de reforma administrativa.<sup>39</sup>

A implicação fundamental dessa crítica é a conclusão de que o “pessoal-fim” — pessoal *técnico* (nível médio ou para profissional), pessoal *profissional* (liberais típicos, engenheiros, médicos, advogados) e pessoal *científico* (físicos, químicos, biólogos) — não foi nem tem sido exposto sis-

<sup>39</sup> Esse parágrafo é reproduzido, com pequenas alterações, de *Implicações...*, item 22, p. 16.

tematicamente a programas de aperfeiçoamento administrativo, para não falar em *educação gerencial*, com ênfase na função diretiva.

A outra inadequação da experiência reformista brasileira, já apontada sumariamente na primeira parte deste trabalho<sup>40</sup> é que, além de confinar-se às atividades-meios, a reforma concentrou-se nos meios *tangíveis* ou *inelásticos*, em prejuízo dos chamados meios intangíveis — funções de assessoramento e funções de chefia (ver diagrama anterior). Consequentemente, a reforma esgotou-se nas *atividades técnicas de administração* (serviços auxiliares: pessoal, material, documentação, etc.), descurando das *atividades administrativas propriamente ditas* (planejamento, inclusive pesquisa e previsão, organização, comando, coordenação e controle, ou seja, o POCCC fayoliano).

A implicação fundamental dessa outra crítica é o fato de que o “pessoal-meio” — técnicos de administração, oficiais administrativos, almoxarifes, contadores, chefes de unidades de serviços auxiliares — que tem tido oportunidade de treinamento ou aperfeiçoamento foi exposto não a programas centrados no processo de *decisão*, mas a programas orientados para a *execução*. Isso porque tais programas têm-se confinado aos *serviços auxiliares* — pessoal, material, etc., que constituem as *atividades técnicas* de administração, sem contemplar, assim, as funções de direção e de assessoramento.<sup>41</sup>

A Escola de Serviço Público do DASP é o órgão que melhor ilustra esse tipo de treinamento, tanto em termos de natureza quanto de volume de programas realizados. Sua contribuição ao aperfeiçoamento do servidor público brasileiro é considerável sob vários aspectos *mas, virtualmente irrelevante para o processo decisório governamental*. Dentre as principais causas disso ressaltam a *concepção de administração* que tem orientado a Escola, bem como a natureza e nível de sua clientela. O exemplo foi generalizado ao nível estadual, padecendo das mesmas limitações. Dentre os esforços atuais promissores — embora ainda tímido e um tanto desfocado — destaca-se o CETREMFA, do Ministério da Fazenda. O Centro de Aperfeiçoamento também do DASP, criação das mais positivas do Decreto-lei n.º 200, não chegou a desencapsular. Enfim, não houve ainda, no serviço civil brasileiro, um esforço deliberado, consciente, de *educação gerencial*, com ênfase na função diretiva, nem para os “homens-fins” e nem mesmo para os “homens-meios”.

64. É fácil avaliar as graves consequências dessas duas inadequações da experiência brasileira de reforma administrativa: *cada vez mais*, pessoal *administrativamente* (“gerencialmente”) *incompetente* será posicionado em funções decisórias e “decisivas” (relevem-me o trocadilho ou a redundância) no serviço civil brasileiro. Essa é, aliás, uma tendência universal

<sup>40</sup> Ver item 30, *in fine*.

<sup>41</sup> No caso das funções de assessoramento, é possível argüir que os muitos cursos de organização ministrados representariam uma prova contrária à tese. Não é assim, porém. Sua concepção mecanicista (O & M, simplificação de rotinas) bem como a política de recrutamento de seus treinandos não deixam dúvidas quanto à mera aparência dessa “prova”.

e aparentemente irreversível, que decorre da influência conjunta do gigantismo organizacional e da especialização tecnológica: os especialistas ("homens-fins", pessoal técnico, profissional e científico) e não os "homens-meios" (generalistas de administração) tendem a assumir os comandos de alto nível, tanto na empresa privada quanto no serviço público. Evidentemente, em proporção mínima, profissionais de administração geral também conquistarão alguns desses pontos. Tanto uns quanto outros, contudo, precisam desenvolver competência específica na função diretiva, para se tornarem verdadeiros executivos e não meros "gestores de procedimentos".

65. Observe-se que não apenas o *comando* ou direção, mas também as outras funções administrativas do POCCC ficaram secundarizadas pela atenção aos serviços auxiliares ou atividades técnicas de administração. Somente após a Revolução de 1964, a função de *planejamento* ganhou vigor institucional. Hoje, com benefícios já invaliáveis, para o Brasil, essa função evolui rapidamente para uma visão *sistêmica*, tornando-se um complexo funcional que compreende pelo menos as funções de pesquisa, previsão, planejamento, propriamente dito, programação, orçamentação, informática (a menos desenvolvida, ainda) coordenação (de objetivos) e controle (de resultados). Portanto, não obstante deficiências que em maior ou menor grau ainda subsistem, as funções do POCCC já vêm recebendo considerável atenção do governo, à *exceção do comando*, ou, em terminologia moderna, da *direção*. Essa continua inexplicavelmente descurada. De fato, o treinamento das chefias de alto nível e o desenvolvimento de executivos — providências fundamentais à permanência e continuidade de qualquer mudança organizacional ("reforma administrativa") — não foram ainda hoje institucionalizados.

66. Não é objeto deste trabalho delinear as características educacionais, metodológicas e administrativas do sistema que venha a assumir a responsabilidade pelo desenvolvimento de executivos governamentais brasileiros. Além de impertinentes, seria também presuntuoso adiantar essas características. Creio, porém, válido oferecer alguns "lembretes", cuja maior importância será talvez aumentar a preocupação pelo assunto. Esses "lembretes" — e não os considero mais que isso — são os seguintes:

a) o possível Instituto Nacional de Desenvolvimento de Executivos deve receber atenção direta da Presidência da República, dentre outras razões pela posição *sistêmica* que precisa conquistar e pela política de recrutamento que tem de adotar;

b) a liderança do Instituto deve beneficiar-se, pelo menos durante o primeiro decênio do órgão, da associação estreita — até mesmo na forma de "liderança delegada" — com um centro de pensamento em ciências sociais e administração, do mais alto nível. É temerário, pelo menos durante o primeiro estágio do Instituto, subordiná-lo às estruturas, métodos, critérios, processos e especialmente à "filosofia administrativa" de órgãos atuais do serviço público;

c) a composição profissional do Instituto, além do alto nível de competência, deve primar pela interdisciplinaridade (não será um Instituto de Técnicos de Administração, apenas), pela visão integrada das ciências sociais (em verdade, da ciência social) e por um elevado consenso conceptual do fenómeno administrativo segundo as óticas desenvolvidas no presente artigo, especialmente quanto ao papel da administração pública no desenvolvimento nacional;

d) a experiência internacional, especialmente a norte-americana, pode e deve ser aproveitada. O Federal Executive Institute, estabelecido por decreto presidencial, em 1968, nos Estados Unidos, "*to improve the quality of leadership performance in the public service*" tem uma experiência valiosíssima que não pode ser ignorada;

e) a política de recrutamento do Instituto deve considerar não apenas a liderança *atual*, mas a liderança *potencial* do serviço civil brasileiro. Eventualmente, o Instituto pode vir a desempenhar a função de um "Banco de Executivos" para o governo;

f) a estratégia de atuação do Instituto deve fundar-se na consciência nítida de certos valores, dentre os quais (além dos que tenham sido explicitados ao longo deste trabalho) ressaltam: a diferenciação entre o *trainer* e o *professor* e a utilização adequada de cada um deles; a distinção conceptual e didática entre curso ("sobre") e seminário ("de") e a opção pela predominância do segundo; a concentração no processo decisório, como foco, e na função diretiva, como *core subject* dos programas; o equilíbrio entre a diversificação necessária de programas para atender a diferenças de clientela e nível, e a concentração que evite o superficialismo e o estabelecimento de submetas mutuamente disfuncionais; uma conceitualização "desenvolvimentista" de serviço civil, que conduza o Instituto a um relacionamento com subsistemas críticos para o desenvolvimento nacional, sejam órgãos da administração centralizada ou entidades da administração descentralizada; uma articulação estreita com o sistema de planejamento, tendo em vista a atualização permanente de informações sobre a realidade governamental (informações a serem veiculadas nos diferentes programas); e, ainda, a concepção de seu papel como um papel educacional, mais do que de treinamento propriamente dito.

Esses "lembretes" encerram muitas implicações importantes para o sucesso do Instituto. Analisá-las, porém, é assunto de outra problemática.

67. Antes de concluir, desejo esclarecer que o Instituto Nacional de Desenvolvimento de Executivos não deve ser visto como uma "Escola de Ministros". A maioria não pensará assim, é claro; mas alguns "entusiastas" da profissionalização do serviço público poderiam chegar a esse extremo, que Albert Hirshman chamaria de "*motivation-outruns-understanding*" *approach* à inovação organizacional.

Em verdade, ao nível ministerial, o processo decisório governamental brasileiro tem alcançado um grau de racionalidade cujos efeitos positivos a nação vem sentindo. A rigor, o "milagre brasileiro" não decorreu de um "modelo brasileiro de desenvolvimento", se considerado tal modelo como

um composto de variáveis *econômicas* e soluções correspondentes. Com efeito, não são essas variáveis e soluções que caracterizam como *brasileiro* o modelo; as semelhanças com "outros" modelos predominam sobre as diferenças, no *que se refere às soluções econômicas*. A meu ver, o *que fez diferença, o que tornou brasileiro o modelo de nosso desenvolvimento foram as características do processo decisório governamental*, ao qual foi inserido, *pelo menos a nível ministerial*, um grau de racionalidade que respaldou a canalização inteligente dos recursos e energias nacionais para o desenvolvimento. A inserção desse nível de racionalidade — cujas condicionantes não cabe examinar aqui — e a dinâmica de sua manutenção explicam (mais "via" ciência política do que "via" política econômica) muito das atuais conquistas do desenvolvimento brasileiro.

68. Mas é preciso inserir racionalidade no processo decisório noutros níveis do "quartil superior" da estrutura de liderança do serviço civil. É a esse desiderato e a esse extrato que proponho o Instituto Nacional de Desenvolvimento de Executivos.

No burocrata de hoje há de refletir-se muito da criança de ontem: se uma educação paternalista, dominadora ou superprotecionista inibiu-lhe o exercício da capacidade decisória, se ele foi sempre "poupado" do ônus psicológico da decisão, desde as mais simples, a probabilidade é de que o serviço público ou a empresa ganhem um "despachante", mas não um *decision-maker*, um "gestor de procedimentos", mas não um *executivo*. Não será ele *naturalmente* um gerador de comportamentos de independência — indispensáveis à inovação e ao desenvolvimento organizacionais — mas de dependência e conformismo. É pelo menos presumível essa atitude centralizadora e defensiva — burocrática, no jargão administrativo — para com os subordinados e ela pode até estender-se, à sua própria "organização familiar". Assim, é imperativo alterar as *concepções* desse burocrata para, em última análise, modificar-lhe os comportamentos. É preciso desenvolver-lhe a capacidade decisória, a qual é suscetível de aprendizagem.

Por tudo isso, o moderno executivo governamental há que ser forjado no cadinho do conhecimento organizado e não no da experiência aleatória. Esse conhecimento depende de um processo educacional sofisticado, formal, não espontâneo. Essa "nova raça" não se tipifica no especialista de conhecimento profundo mas estreitado, nem no generalista em artes e humanidades, mas no "managerialista" profissional, de formação e/ou conhecimentos polivalentes mas orientados para a função diretiva. Esse é um produto novo, uma *new breed* que substitui o *tycoon* do início do século. O desenvolvimento não pode depender do surgimento espontâneo de executivos excepcionais projetados pelos desafios que souberam superar. No plano internacional, a melhor ilustração desse fenômeno é Robert McNamara, cujo desempenho como presidente da Ford Motor Company, Ministro da Defesa e presidente do Banco Mundial de Reconstrução e Desenvolvimento — organizações de natureza completamente diversa — granjeou-lhe a imagem de um dos melhores executivos do mundo. No plano nacional, um dos exemplos mais comparáveis é, a meu ver, o da carreira de *executivo* do atual Ministro da Educação, Jarbas Passarinho.

A raridade desses “fora-de-série”, contudo, apenas reforça o argumento: é imprescindível promover o desenvolvimento de executivos mediante um processo educacional específico. Já não podemos retardar providências de alto nível que institucionalizem o desenvolvimento de executivos governamentais como condição indispensável ao desenvolvimento nacional. *No atual estágio de nossa administração pública essa institucionalização deveria constituir, a meu ver, a decisão prioritária do governo para a profissionalização do serviço civil brasileiro.*

## Summary

The conceptual revolution of administration originated in the discovery that the world of perceptions is, at the same time, the source and the limit of human behavior. Administrative theory was first concerned about administrative behavior and later became centered on the conditioning of this behavior.

The conception of administration is a condition for administrative behavior. The article defends the position that inadequacies stem from an obsolescent conception of administration. An administrator must attack the causes of disfunctionalities and not its consequences.

The article tries to explain what modern administration is and the role of the executive in it, since administrative theory is going through an escalated development, which makes it necessary for executive to engage in continuous improvement and up-dating, to keep up with the rapid progress in his field.

Among us, the prevailing administrative conception is one of rational *execution* rather than rational *decision*. There is a concern about the efficiency of the processes rather than with the effectiveness of the results. Administrative concern must be focused on rational decision-making *before* rational execution is attempted.

Although efficiency and effectiveness must coexist, very often they are disassociated. Many Brazilian schools are efficient but ineffective. Too much concern with efficiency may damage effectiveness, since the primary criterion of organizational vitality is the organization's capacity to answer the needs of the environment.

Many executives have an executory and not a decisory conception of administration. The Brazilian executive tends to dispatch instead of deciding. This attitude is reflected in Brazilian administrative bureaucracy, which has been a growing but not a developing bureaucracy and least of all a bureaucracy *for* development.

The highly specialized technology of modern industrial society requires that the executive, as a decision-maker, make a clear distinction between technical competence and administrative competence.

Nevertheless, modern organization often promotes technicians who do not have specific administrative training into administrators. The

technician gets psychological satisfaction when he *does things*, and not when he *decides them*. Since he does not delegate jobs, his subordinates feel undervalued.

Technical activities of administration must be distinguished from administrative activities.

Due to the current technological specialization, an indispensable condition to national development is the institutionalization of executive development.

The strategic dimension (sociopolitical) has priority over the logistic dimension in the executive's role as a leader. Only an open system approach provides renewal. The administrator is a change agent. The reconceptualization of administrative phenomena suggests three wide paths: an open systems approach instead of a closed one, a focusing on rational decision-making rather than on rational execution and a conception of applied social science instead of human engineering perspectives.

Currently we live in a time of discontinuity and changing alone is not enough, it is necessary to innovate. Nowadays the most valuable resource of an executive is his knowledge and not his experience. The responsibility for innovation belongs to the executive who, like an open system, maintains his learning skill. To reach this, it is necessary to create a spontaneous, noncensored feedback climate. The important must be separated from the essential and the executive must center his attention on the later. It is not enough to solve existing problems only, new problems should also be uncovered, since an administrator is basically a problem solver.

The author suggests the creation of a high level Institute, exclusively dedicated to the development of executives for the government, under direct supervision of the Presidency, utilizing interdisciplinary methods of a high order. So far not much has been accomplished in this direction in the area of civil services.

The line personnel has not been systematically exposed to administrative improvement programs and the administrative reform has been centered on short-range concrete objectives.

The consequence of this is that incompetent personnel has been placed in decision-making positions. In view of the current stage of Brazilian public administration, the establishment of this Institute should be given highest priority by the government. Only this would enable the enhancement and improvement of the decision-making process in the civil service and make it an urgently needed reality.

Conheça as obras de Administração editadas pela Fundação Getúlio Vargas. Peça nosso catálogo. O endereço é: F.G.V., Serviço de Publicações, Praia de Botafogo, 188, Caixa Postal 21.120, ZC-05, Rio de Janeiro, GB, Brasil.