

As técnicas modernas de gerência e a urbanização nos países subdesenvolvidos*

T. J. CARTWRIGHT E MICHEL CHEVALIER **

1. Introdução; 2. A urbanização; 3. Técnicas modernas de gerência; 4. Um novo conceito de gerência; 5. A cooperação por meio de relações institucionais.

1. Introdução

A urbanização é um dos fenômenos que nos últimos tempos vem crescendo em importância na história da humanidade. Corresponde a uma tendência tão acentuada nas nações subdesenvolvidas, como nos países considerados desenvolvidos. Como qualquer fenômeno próprio do desenvolvimento, a urbanização está condicionada ao emprego dos conhecimentos científicos e técnicos. Entre estes, podem ser incluídas as diversas modalidades de técnicas modernas de gerência.

* Trabalho apresentado ao Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre a Utilização de Técnicas Modernas de Gerência na Administração Pública dos Países Subdesenvolvidos. Washington, D. C., 30 de outubro a 6 de novembro de 1970.

** Professores do Instituto de Urbanização, Faculdade de Ciências da Gerência da Universidade de Montreal. Os autores assumem a inteira responsabilidade das opiniões emitidas no presente estudo, que não coincidem necessariamente com o parecer das Nações Unidas.

O presente estudo trata de alguns dos principais fatores limitativos a serem levados em conta no uso dessas técnicas de gerência em países subdesenvolvidos, no que diz respeito aos processos de urbanização.

Os autores consideram a gerência como a ciência da intervenção que resulta das relações entre organizações distintas e acreditam que a adoção desse critério seria um estímulo à cooperação internacional nos setores de atividades correspondentes.

2. A urbanização

Segundo os dados publicados pelas Nações Unidas, a urbanização é, no momento, um fenômeno muito comum, tanto nos países subdesenvolvidos como nos países desenvolvidos.¹ Em 1960, os habitantes das cidades do Terceiro Mundo representavam, aproximadamente, metade da população urbana mundial. A população total de núcleos urbanos com população acima de meio milhão de habitantes representava, nos países subdesenvolvidos, cerca de 400 milhões de pessoas. Não podemos limitar a população urbana às populações residentes no perímetro da cidade, pois estaríamos usando um critério muito restrito. Não faria sentido deixar de incluir pessoas, pelo fato de suas residências estarem 100 metros de distância do limite urbano. Quando usamos o substantivo "urbanização", referimo-nos a algo mais que o simples lugar de residência. Muitas vezes fazemos alusão a uma cultura, a uma escala de valores, a um modo de viver. O que dá a uma pessoa a condição de "urbana" não é sua residência numa área arbitrariamente fixada, mas sim sua adesão à cultura e aos valores inerentes à vida no meio urbano. Nesse sentido quase todos os homens podem ser considerados "urbanos", à exceção possivelmente dos que vivem nas fronteiras do mundo civilizado, nas regiões mais afastadas do Brasil ou da Nova Guiné. Parece-nos, que, não tanto pela forma, mas pela mentalidade, o mundo inteiro está-se transformando numa imensa "cosmópole".

Essa noção do mundo como uma gigantesca cidade assemelha-se um pouco à idéia da "aldeia global" de Marshall McLuhan, e não só pressupõe que todos os problemas sociais importantes são problemas urbanos e vice-versa, mas também traz implícita uma idéia de interdependência universal. O que hoje acontece no Cairo, em Nova York ou em Nova Déli pode ter uma profunda influência no que amanhã venha a ocorrer em Buenos Aires, Paris ou Singapura.

De uma cidade a outra, a política, a economia, os hábitos de consumo, etc. estão ligados por relações de mútua dependência. Algumas cidades podem ter mais influência do que outras em certos casos e em determinados momentos, mas nenhuma é completamente independente e nenhuma está em situação de total dependência. Uma das diferenças fundamentais entre a urbanização nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, ou

¹ Ver, por exemplo, o documento *Urbanization: development policies and planning*. New York, ONU, 1968. Quadro 9, p. 35 e 36.

seja, entre a urbanização “estilo século XIX” e “estilo século XX”, é que nos desenvolvidos, o processo desenrola-se em um meio já urbanizado. Essa observação, que pode parecer um truísmo, traz implícita a distinção entre o desenvolvimento “endógeno” e o desenvolvimento “exógeno”; entre países que avançam por terreno desconhecido e impulsionados pelo seu próprio desenvolvimento e países cujo avanço é provocado por forças externas, abrindo caminho que não seguiriam se contassem apenas com seus próprios meios. As possibilidades quase ilimitadas de comunicação no mundo atual fazem com que os habitantes de alguns países desejem as mesmas coisas que vêem nos países mais avançado.

3. Técnicas modernas de gerência

As modernas técnicas de gerência são fruto do progresso tecnológico e de sua influência na teoria e prática da administração. O rápido aumento do volume de trabalho de muitas organizações e a necessidade cada vez maior de informações exatas que sirvam de base para a tomada de decisões têm representado poderoso estímulo para a pesquisa e a experimentação de técnicas desse tipo. Seu uso foi estendido à gerência urbana, na medida em que os problemas de urbanização aumentavam em complexidade e importância. É de se notar, no entanto, que as modernas técnicas de gerência também apresentam inconvenientes: uma determinada técnica pode passar durante alguns anos por uma verdadeira “ideologia”, até que termine por ceder terreno a outra presumida panacéia. Isso parece ter acontecido, por exemplo, nos Estados Unidos, na década de 50, com o planejamento urbano indevidamente qualificado de “integrado”. Da mesma forma, somos levados a supor que o método *PPBS* ocupará um altar no santuário das técnicas de gerência, antes de ser assimilado ou transformado pela influência de novas idéias. Nas nações desenvolvidas existe uma certa descrença social que limita o risco da dependência excessiva de tais técnicas de gerência. Por outro lado, nos países subdesenvolvidos, a moderação partirá provavelmente dos mesmos “tecnocratas”, que acabarão adotando uma atitude razoavelmente pragmática no que diz respeito à utilidade das técnicas para a solução de problemas de grandes proporções. No entanto, a tentação de escudar-se na aparente segurança das técnicas continuará sendo muito forte e, ainda que os problemas continuem sem solução, restará ao menos o consolo de haver sido feito “o que se devia”. A cooperação internacional no aperfeiçoamento de técnicas de gerência deveria orientar-se, portanto, para a determinação da utilidade prática dessas técnicas e para reforçar a influência daqueles que se dedicam a estudar sua verdadeira congruência, direta e imediata, com os problemas apresentados. Existem pois razões imperiosas, tanto positivas quanto negativas, para que qualquer pessoa que se interesse pelos problemas de urbanização, aprenda a utilizar essas técnicas, situando-as em sua devida perspectiva.

Espera-se que a adoção mais generalizada das modernas técnicas de gerência venha contribuir para minorar os problemas especiais de urbanização enfrentados pelos países subdesenvolvidos. O desenvolvimento não segue necessariamente um processo linear. Será da maior importância qualquer procedimento que permita aos países menos adiantados reduzir o trajeto percorrido por outras nações e, inclusive, suprimir algumas etapas.

O uso das modernas técnicas de gerência, das quais a maioria das nações desenvolvidas não dispunha nos primeiros tempos de seu desenvolvimento, oferece grande interesse para os países que atravessam atualmente situações semelhantes.²

Por outro lado, deve ser considerado o perigo de que passem despercebidos alguns pontos importantes. Supomos primeiramente a possibilidade de se estabelecer alguma coisa a que chamaríamos "moderna técnica de gerência", tomando por base uma relação comprovada ou presumida entre diferentes variáveis. Essa relação tanto pode ser muito simples como muito complexa; o número de variáveis pode ser muito pequeno ou elevado; qualquer técnica de gerência tem que estar baseada em uma relação entre variáveis.

Supomos, em segundo lugar, que as variáveis importantes são as mesmas nos países subdesenvolvidos e desenvolvidos.

A terceira hipótese consiste na possibilidade de serem aplicadas a circunstâncias diferentes as técnicas de gerência baseadas nessa relação entre variáveis.

Não estaríamos exagerando se disséssemos que as três hipóteses mencionadas estão implícitas em qualquer tentativa de aplicação de técnicas modernas de gerência para solução de problemas apresentados pela urbanização nos países subdesenvolvidos. É inevitável, portanto, que a utilização dessas técnicas provoque, pelo menos, três questões fundamentais:

- a) Até onde podemos abstrair as práticas modernas de gerência do contexto em que surgiram, para reduzi-las a uma fórmula suscetível de aplicação universal, ou, pelo menos, muito geral?
- b) As variáveis importantes são as mesmas, quer sejam os países desenvolvidos ou subdesenvolvidos?
- c) Podemos supor que seja válida, nos países subdesenvolvidos, a relação estabelecida entre variáveis, sem o que não seria possível o transplante das técnicas de um país a outro?

A essas três questões correspondem três fatores limitativos na aplicação geral das modernas técnicas de gerência aos problemas de urbanização:

- a) as deficiências das próprias técnicas;
- b) as dificuldades da análise intercultural;

² Ver, por exemplo, a obra *Manual de administração pública — conceitos e práticas modernas*, especialmente em relação aos países subdesenvolvidos (New York, ONU, 1961).

c) os problemas relacionados com o transplante das modernas técnicas de gerência.

Nos itens seguintes examinaremos, um por um, esses fatores limitativos.

3.1 *Deficiências inerentes às técnicas*

A deficiência mais grave de muitas técnicas modernas de gerência, tanto de ordem teórica como de ordem prática, nasce provavelmente da hipótese de que os problemas constam de uma série finita de grandezas mensuráveis. No caso da urbanização, no entanto, tem-se muitas vezes a impressão de que a variedade e a complexidade dos problemas são quase infinitas. É, pois, desculpável a reação de ceticismo do funcionário público desiludido de tudo, que discute a utilidade e até mesmo a pertinência das técnicas racionais de gerência para a solução dos problemas que o afligem. Convém lembrar que, embora alguns dos funcionários de países subdesenvolvidos venham a seduzir-se pela atitude de relativa superioridade que traz a experiência das modernas técnicas de gerência, outros persistirão no seu ceticismo ante essas técnicas "ocidentais". Estarão mais dispostos a colocar em dúvida o acerto dos métodos importados, a buscar idéias novas. Não se deixam impressionar exageradamente pelos modernos métodos importados de gerência, ainda que, assim procedendo, estejam renunciando à aura de respeitabilidade que lhes confere a imitação dos países desenvolvidos.

A maioria das técnicas de gerência têm por objetivo a obtenção de valores ótimos em uma série limitada de variáveis.³ Assim ocorre, por exemplo, com a pesquisa operacional, com os sistemas automáticos de processamento de dados, com os métodos de planejamento financeiro (o PPBS, por exemplo), com as técnicas de avaliação de desempenho, etc. Admite-se sempre que o usuário das técnicas "saiba em que consiste o problema".

Muitas vezes essa suposição não pode ser feita, quando se trata de problemas de urbanização. Alguns deles (a pobreza, o desemprego, o analfabetismo, a superpopulação, etc.) são tão complexos que não se pode precisar em que consistem. Chegamos a afirmar que tais problemas nunca poderão ser entendidos, no sentido em que chegamos a entender um problema de contabilidade ou de logística. Eles não têm propriamente uma solução; quando muito, podem ser atenuados ou contornados e não podem ser enfrentados em termos de busca de uma solução ótima. A denominação mais adequada para eles é a de "metaproblemas".⁴

³ Esta observação repetiu-se muitas vezes. Não será demais, no entanto, consultar uma exposição recente e concisa da questão no artigo de Chi-Yuen Wu: *Modern management techniques for public administration of developing countries. Management Science*, v. 15 n. 6, Feb. 1969.

⁴ Termo proposto por Michel Chevalier no relatório preparado em 1967, a pedido da Secretaria de Ciência de Ottawa, com o título *Stimulation of needed social science research in relation to water management*. Ottawa, Queen's Printer, 1970.

Os metaproblemas, que nos países desenvolvidos também não puderam ser resolvidos satisfatoriamente, são na realidade problemas de urbanização.

A esse respeito subsiste nos países subdesenvolvidos, em maior escala, uma opinião generalizada que se manifesta no descontentamento e na impaciência do "homem de rua". Não nos referimos aos velhos atacantes da direita e da esquerda, mas sim aos descontentes com os modos atuais de vida e com os sistemas de gerência em que vivem. Mesmo nas nações desenvolvidas, os militantes da paz parecem cada vez mais interessados em orientar sua atividade para a adoção de medidas eficazes contra a poluição do meio, a pobreza, a discriminação racial, etc. A evolução das técnicas de gerência não se adaptou a essa nova orientação, a não ser de forma muito limitada (para citar apenas um exemplo, temos os indicadores usados na pesquisa das condições sociais).

É importante afirmar que nenhum problema pertence essencialmente a esta ou àquela classe de problemas; sua classificação em determinada categoria depende das circunstâncias, do lugar e do momento em que se percebe sua existência. Em um dado conjunto de circunstâncias, um problema simples pode transformar-se em "metaproblema" e vice-versa. Para dar um exemplo, citemos o caso de uma organização qualquer onde o sistema de informações seja deficiente. Em determinada cidade, o problema pode ser muito simples e, para solucioná-lo, será suficiente organizar e estabelecer um sistema de classificação aperfeiçoado, comprar material novo e dar instruções corretas a uma parte do pessoal administrativo. Em outra cidade, uma mesma dificuldade poderia chegar a ser um metaproblema, como procuraremos exemplificar trazendo o relato de uma autoridade no assunto:

"Os relatórios são arquivados com um atraso inaceitável, preparados com base em questionários antiquados, e sua redação está a cargo de funcionários incompetentes que fornecem dados inexatos. Assim sendo, os funcionários melhor qualificados consideram inúteis os documentos arquivados e nem sequer se preocupam em lê-los. Os que preparam os relatórios, já sabendo que eles não serão lidos, não fazem esforço algum para melhorar os questionários nem para conseguir dados mais recentes sobre questões de há muito levantadas.

Isso quer dizer que, naturalmente, ninguém, ou quase ninguém se preocupa em pedir informações ao arquivo e que os funcionários não têm portanto nenhum estímulo para encaminhar corretamente os papéis. Como, por outro lado, os funcionários de nível superior não lêem os relatórios, tampouco podem estabelecer critérios adequados para a destruição dos papéis inúteis, e seus subordinados não se atrevem a fazê-lo por sua conta, pois são pessoalmente responsáveis por qualquer extravio de documentos. O arquivo transforma-se assim em um depósito de inúmeras informações sem serventia. Esse problema não será fácil de resolver, por mais que se modifiquem as normas de arquivamento e se compre material novo.

Esta situação pode parecer paradoxal, se considerarmos que a chefia do departamento tem de fazer o possível para estar informada do que

ocorre em seus diferentes serviços. Como resultado, o importante nas comunicações passa a ser as reuniões entre funcionários e não a acumulação de papéis. Seria necessário estudar a fundo a natureza das relações pessoais entre os funcionários envolvidos e o conteúdo de suas comunicações. Provavelmente, verificaríamos que nem tudo que os funcionários dizem poderia ser escrito, porque envolveria problemas de "política de repartição", de lealdade ou deslealdade a determinados grupos, ou de cumprimento a trâmites extralegais. É possível ainda que não estejam claramente definidas as funções a serem desempenhadas pelo departamento e que, nem com a melhor boa vontade, se conseguisse preparar devidamente um questionário com perguntas pertinentes".⁵

Tais casos são mais freqüentes do que se imagina. O importante é sabermos se os problemas de urbanização tendem a se transformar em "metaproblemas" com mais freqüência que os outros problemas. Em caso afirmativo, devemos averiguar a razão dessa tendência.

Em resumo, queremos saber qual a natureza dos "metaproblemas". Estamos quase certos de que uma das causas seja a coexistência de interesses distintos e contrapostos. Se não existe um acordo mais ou menos integral sobre a natureza de um problema, sobre as variáveis que devem conduzir a seus valores ótimos e sobre a gama de soluções desejáveis, é evidente que tenderemos a ver na dificuldade um "metaproblema".

Existem, sem dúvida alguma, outros fatores que intervêm na questão, mas o que dissemos é suficiente para justificar nossa hipótese de que o processo de urbanização dá lugar, freqüentemente, a "metaproblemas".

As modernas técnicas de gerência distinguem-se por sua variedade de soluções racionais de validade geral para certos problemas bem definidos e, ao mesmo tempo, por sua extrema pobreza no que poderíamos chamar "meta-estratégias". Isto explica sua limitação quando se trata de problemas de urbanização que, como vimos, apresentam dificuldades insuperáveis até para os especialistas nos países desenvolvidos.

Parece-nos, em alguns casos, que nunca foi tão pequena a confiança na possibilidade de se resolverem tais problemas. Na América do Norte, por exemplo, os urbanistas estavam muito mais confiantes na década de 50 do que atualmente.

3.2 *Dificuldades de análise intercultural*

O segundo e talvez o menos discutido dos três principais fatores que limitam as possibilidades de transplante das modernas técnicas de gerência é a dificuldade de análise intercultural. O uso eficaz de qualquer técnica moderna de gerência depende, como já dissemos, de uma prévia análise da situação. Os especialistas em ciências sociais reconhecem que os conceitos fundamentais utilizados em análises desse tipo baseiam-se em determinadas hipóteses a respeito da natureza da sociedade em estudo. Os

⁵ Parágrafos extraídos da obra de Fred W. Riggs, *Administration in developing countries*. Boston, Houghton Mifflin Company, 1964. p. 17 e 18.

sistemas de contabilidade gerencial, as técnicas de administração de pessoal, para citar apenas dois exemplos, são estabelecidos tomando-se por base suposições sobre o funcionamento das organizações em determinado tipo de sociedade. O emprego dessas mesmas técnicas poderá ter efeitos bastante diferentes em outras sociedades, com culturas distintas.

Podemos dizer que o problema está na fase inicial de estudo. Muito recentemente, em 1966, um conhecido especialista podia dizer que uma obra sua fosse "o primeiro intento de alcance geral no sentido de avaliar a situação do estudo comparativo dos problemas de administração pública".⁶

De todos os esforços feitos no sentido de superar o problema da análise intercultural, o mais importante foi sem dúvida o de Marion Levy e Gabriel Almond. Segundo eles, ainda que as estruturas funcionais variem de uma sociedade para outra, as funções que desempenham são constantes.⁷

O problema consiste em determinar essas funções e a forma pela qual são efetivamente desempenhadas pelas estruturas existentes.

Na Conferência Interamericana, realizada recentemente na Universidade de Pensilvânia, sobre "estilos de ação diretiva nas questões de pobreza do meio urbano", tal problema foi abordado e não pareceu apresentar muitas dificuldades, mesmo na aplicação a diferentes sociedades.⁸

3.3 *Problemas do transplante de conhecimento*

O terceiro e último dos principais fatores que limitam a utilização de modernas técnicas de gerência nas questões de urbanização, apresentados nos países em desenvolvimento, é o conjunto de problemas relacionados com o efetivo transplante de técnicas desenvolvidas em um país para outro que ainda não as tenha desenvolvido.

Deve-se atentar, em primeiro lugar, que esse transplante parecerá forçosamente mais uma "transposição" do que um transplante puro e simples. O problema não se limita a tomar materialmente uma fórmula X do país A para colocá-la no país B. Não existem dois países com problemas idênticos e por isso é inevitável que qualquer técnica de gerência sofra mudança e adaptações ao passar de um ambiente para outro.

Em segundo lugar, não se pode dizer que um país que possua determinada técnica possa cedê-la a outro. O que pode acontecer é que um país,

⁶ Heady Ferrel, *Public administration: a comparative perspective*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1966.

⁷ Levy, Jr., Marion J. *The structure of society*. Princeton, Princeton University Press, 1952, e Coleman, James & Almond, Gabriel, ed. *Politics in developing areas*. Princeton, Princeton University Press, 1960, especialmente a introdução de Almond.

⁸ Ver o relatório da conferência, redigido por T.J. Cartwright, Michel Chevalier e Clifford Kaufman (Montreal, 1969, reproduzido em mimeógrafo). A conferência foi organizada conjuntamente pelo Instituto de Estudos do Meio da Universidade da Pensilvânia e o Instituto de Urbanismo da Universidade de Montreal, em novembro de 1968.

disponha de determinada experiência, ou de um conjunto de experiências, divulgue-a a outro país, na esperança de receber em troca experiências diferentes.

O transplante de técnicas modernas de gerência é, portanto, um processo recíproco, onde o doador recebe algo do beneficiário, da mesma forma que este recebe daquele. Para o país beneficiário, uma moderna técnica de gerência representa a possibilidade de, por meio de novos procedimentos, encontrar a solução procurada para problemas identificados desde longa data. Para o país doador, empregar uma técnica conhecida a condições novas e diversas representa a possibilidade de encontrar novas aplicações para sua técnica. Segundo assinala um autor, tratando da administração pública em geral: ⁹

“Os laboratórios de experiências administrativas em que se constituem as novas nações produzirão, nos próximos anos, muitas inovações que os países antigos fariam mal em desprezar. Alguns casos de emprego mais extenso e decisivo de empresas estatais, por exemplo, estão ocorrendo nos países subdesenvolvidos”.

Os problemas de urbanização costumam apresentar um caráter mais regional que nacional, mas isso não diminui a validade da argumentação. O fato de as zonas urbanas situadas em países novos serem mais numerosas que esses países vem apenas aumentar as possibilidades de experimentação em conjunto. Sabemos que é justamente nas cidades que a maioria dos países desenvolvidos não se pode orgulhar de ter resolvido muitos de seus problemas. As possibilidades de benefício mútuo dessa cooperação são, portanto, indiscutíveis.

No entanto, uma das principais dificuldades no transplante eficaz das modernas técnicas de gerência tem sido precisamente o não-aproveitamento dessas possibilidades.

É muito comum ouvir-se atualmente que não se deve exagerar o altruísmo na prestação de ajuda para o desenvolvimento, seja pela exportação de técnicas de gerência ou por uma assistência mais tangível. Os que sustentam esta tese afirmam não existir contradições em aplaudir a prestação de ajuda para o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, adotar uma atitude de cinismo egoísta, porque os investimentos de capital nos países subdesenvolvidos produzirão duplas vantagens (econômicas e políticas) se tivermos paciência de esperar o tempo necessário. Em nossa opinião, um intercâmbio eficaz de conhecimentos — de utilização das modernas técnicas de gerência, por exemplo — pode redundar em benefício imediato para os dois países participantes, sejam eles desenvolvidos ou subdesenvolvidos.

Esse benefício mútuo não é uma consequência necessária de todos os tipos de ajuda para o desenvolvimento (poder-se-ia dizer que muitas vezes ocorre o contrário) e não pode ser obtido sem um planejamento adequado, pelo menos no que diz respeito aos problemas de urbanização. Seria oportuno dizer que o problema fundamental da ajuda para o desenvolvi-

⁹ Heady, Ferrel. op. cit. p. 4.

mento é a determinação de métodos que permitam elevar ao máximo seus efeitos mutuamente benéficos e, por conseguinte, reduzir ao mínimo as limitações que prejudicam o transplante das técnicas de gerência ou a prestação de qualquer tipo de assistência.

4. Um novo conceito de gerência

Temos sustentado, no presente estudo, a tese de que existem três limitações capitais para o uso de modernas técnicas de gerência nos países subdesenvolvidos e de que duas dessas limitações são de especial importância para qualquer estudo dos problemas da urbanização. As três limitações apontadas foram:

- a) as deficiências intrínsecas das modernas técnicas de gerência;
- b) as dificuldades próprias da análise intercultural;
- c) os problemas relacionados com o transplante de conhecimentos de um país a outro.

Uma vez conhecidas essas limitações, é necessário investigar suas possíveis conseqüências na prestação de ajuda para o desenvolvimento, no que diz respeito ao processo de urbanização e, mais particularmente, aos assuntos tratados no presente seminário das Nações Unidas.

Nesse sentido, daremos uma definição institucional da gerência como sendo o processo de coordenação de um conjunto de organizações, com o objetivo de obter um resultado previamente estabelecido.¹⁰ A relação entre organizações vem a ser, pois, a soma de uma série de relações individualizadas e precedidas de um conjunto de acontecimentos precisos. A ciência que tem por objeto a intervenção nesses acontecimentos é o que chamamos "gerência".

A definição é aplicável a organizações de qualquer categoria, desde departamentos governamentais até grandes empresas privadas e outros tipos de instituições. Em um dado momento, qualquer organização está afetada por um conjunto preciso de acontecimentos que a colocam em relação com outras organizações e que, por assim dizer, definem seu ambiente ou "entorno". É evidente que esse "entorno" poderá ser qualificado de "relativamente grande" ou "relativamente pequeno", de "relativamente estável" ou "relativamente instável". Para ajustar-se aos acontecimentos e às demais organizações de seu ambiente, cada organização estabelece um conjunto de sistemas funcionais. O primeiro e também o mais importante é o sistema de controle, ou seja, a estrutura hierárquica fundamental de autoridade e de responsabilidade no interior da organização. Vem a seguir o sistema de funcionamento, que vai permitir-lhe desenvolver suas atividades, sejam elas a execução de programas, a pres-

¹⁰ Ver Cross, Bertram M. *The management of organizations*. New York, Free Press, 1964.

tação de serviços, o desenvolvimento de pesquisas, a elaboração de projetos, etc. . .

Esses dois sistemas não são os únicos, mas são os indispensáveis para esclarecer as considerações do presente estudo.

É evidente que o funcionamento ótimo de uma organização corresponde à perfeita adequação de seu sistema funcional às condições de seu meio.

Segundo a "lei" de C. Northcote Parkinson, algumas organizações, abandonadas a seus próprios meios, tenderiam a afastar-se do funcionamento ótimo.¹¹

Para dar uma idéia mais clara dessa tendência, procuraremos "funcionalizar", ainda que grosseiramente, algumas das distinções estabelecidas nos parágrafos anteriores.¹²

Podemos dizer, por exemplo, que o "entorno" ou ambiente de uma organização pode ser "estável", "variável" (em função de processos evolutivos) ou "hipervariável" (se estiver seguindo um ritmo revolucionário).¹³ Essas distinções, na realidade, são pontos fixados de forma mais ou menos arbitrária, em uma escala contínua, mas servirão ao presente estudo.

Em segundo lugar, queremos esclarecer que o sistema de controle pode ser incluído em uma das três categorias seguintes:

- a) sistemas regidos principalmente por normas e regras estabelecidas e orientadas para centralização do controle;
- b) sistemas regidos principalmente por normas e regras estabelecidas e orientadas para a descentralização do controle;
- c) sistemas regidos por uma *autoridade pessoal*, mais que por regras escritas. Estes sistemas tem inevitavelmente efeitos centralizadores.

Não será demais acrescentar que os sistemas de funcionamento podem ser classificados segundo sua dependência de um dos seguintes fatores:

- a) *o costume*, tendência a opor aos acontecimentos ou fenômenos uma série de reações mais ou menos condicionadas;
- b) *a análise*, tendência a decompor acontecimentos e fenômenos em seus elementos constitutivos a fim de descobrir novas relações entre eles;

¹¹ Parkinson, C. Northcote. *Parkinson's law and other studies in administration*. Boston, Houghton Mifflin Co., 1957. capítulo 1.

¹² As considerações que seguem foram colhidas, com as devidas adaptações, do modelo de avaliação administrativa preparado por Michel Chevalier e Peter Lyman para um trabalho de consultoria sobre a Comissão de Ordenação Urbana de Filadélfia (Filadélfia, Institute for Environmental Studies, 1969). Os autores desejam agradecer a Paul Lawrence e a Jay Lorsch, *Organization and environment: managing differentiation and integration* (Boston, Harvard Business School, 1967), e ainda a Harold Wilensky, *Organizational intelligence* (New York, Basic Books, 1967), que, com tanto acerto, estudaram a natureza dos sistemas de controle e funcionamento. Os autores têm, em preparação, estudos sobre outros sistemas.

¹³ Eric Trist, em um trabalho preparado em colaboração com F. E. Emery, no Instituto Tavistock, propõe a expressão "meio turbulento" para designar situações de transformação radical.

c) *a síntese*, tendência a usar a intuição e o espírito criador para discernir aspectos mais importantes dos acontecimentos e fenômenos, abstraindo os aspectos de menos interesse para os fins que se deseja alcançar.

A tabela 1 indica algumas relações existentes entre os sistemas orgânicos e os tipos de ambiente das organizações. As formas de controle (C) ou de funcionamento (A) correspondem a características predominantes. As células da matriz indicam as situações "ideais", que na realidade só acontecem de forma aproximada.

Tabela 1

RELAÇÕES ENTRE SISTEMAS ORGÂNICOS E TIPOS DE AMBIENTE

SISTEMA DE CONTROLE				SISTEMA DE FUNCIONAMENTO			
	Centralizado	Descentralizado	Autoridade pessoal		Consuetudinário	Análítico	Sintético
Estável	C.1	C.2	C.3	Estável	A.1	A.2	A.3
Variável	C.4	C.5	C.6	Variável	A.4	A.5	A.6
Em transformação	C.7	C.8	C.9	Em transformação	A.7	A.8	A.9

De acordo com a nossa hipótese, a situação de equilíbrio ou desequilíbrio de uma organização depende da natureza de suas relações com o meio. Quanto ao sistema de controle, as condições de funcionamento eficaz da organização seriam: a centralização, quando o meio é estável; a descentralização, quando é variável, e a sujeição a uma autoridade pessoal, quando em fase de rápidas transformações. Quanto ao sistema de funcionamento, as condições de eficácia são, pelas mesmas razões, a organização consuetudinária, quando o meio é estável; o sistema de análise, quando é variável, e o sistema de síntese quando em transformação acelerada. (Ver células riscadas da tabela 1).

A matriz da tabela 1 permite também dar uma idéia das tendências favoráveis ao desequilíbrio. Voltando à lei de Parkinson, por exemplo, cabe interpretar seu enunciado como uma afirmação da tendência das organizações situadas em meios estáveis a caírem em situações de desequilíbrio, a) seja descentralizando o controle, pela multiplicação dos postos de mando, b) seja exagerando as atividades da organização por um uso desmedido dos métodos de análise.¹⁴ Por conseguinte, em nossa matriz, a

¹⁴ Cabe dizer que não é essa a formulação precisa que Parkinson dá à sua lei. Parkinson afirma que "a multiplicação dos postos administrativos é mais ou menos inevitável"; que "um empregado quer multiplicar o número de seus subordinados, não o de seus rivais" e que "para obter o mesmo resultado, seria necessário utilizar um

lei de Parkinson pressupõe uma tendência das situações C.1 e A.1 a transformarem-se nas situações C.2 e A.2, respectivamente.

Salientamos, no entanto, que nos referimos unicamente a um caso particular, se bem que muito freqüente, de um fenômeno mais geral. Em primeiro lugar, a descentralização do controle e a análise funcional (C.1 e A.1) não são as únicas tendências possíveis, nem sequer no caso de ambiente estável. Pode também acontecer, embora menos provável, que a organização tenda a situações de maior centralização pelo exercício da autoridade pessoal e pelo emprego de métodos de avaliação sintética (C.3 e A.3).

É necessário, por outro lado, considerar o caso de uma organização centralizada, que funcione com normas principalmente consuetudinárias (C.1 e A.1), cujos dirigentes descubram de repente que o meio deixou de ser estável (C.4 e A.4). Neste caso, as características sugeridas por Parkinson, isto é, a descentralização do controle e a análise detida das atividades, são mais funcionais do que disfuncionais. A situação corresponderia às células C.5 e A.5, e se a rápida transformação do meio ultrapassar as possibilidades evolutivas do sistema estabelecido pela organização (C.7 e A.7), será necessário substituir as características parkinsonianas por um exercício dinâmico da autoridade pessoal e maior dependência da intuição (C.9 e A.9) nos sistemas de controle e de funcionamento, respectivamente. Ao final do período de instabilidade do meio (C.3 e A.3 ou C.2 e A.2), uma organização eficiente superará as características parkinsonianas, e restabelecerá a primazia da centralização e o funcionamento consuetudinário.

Em outras palavras: a lei de Parkinson parece aplicável, principalmente, a uma só das várias situações orgânicas possíveis, a saber, a da organização instalada em um meio estável. No caso das organizações situadas em meios variáveis, a situação é, como dissemos, completamente oposta à que Parkinson descreve, e a descentralização do controle e a análise mais detida das atividades passam a ser características funcionais e não sintomas de disfunção. No caso de um meio em rápida transformação, não se verificam nem a lei de Parkinson, nem a lei contrária, mas sim uma variante híbrida de ambas: a centralização do controle será uma característica funcional, mas deverá basear-se não em regras expressas, mas no exercício de uma autoridade pessoal. Também será funcional a integração das atividades, desde que esteja baseada em um processo de síntese e não em simples costumes. Pode-se dizer, em resumo, que a lei de Parkinson ocorre sobretudo no caso de um meio estável, e que fora dessa hipótese se cumprem duas outras leis, uma inversa à de Parkinson e outra híbrida da lei inicial.

Cabe, pois definir a gerência como a ciência da intervenção nesse processo de adaptação contínua dos diferentes sistemas de uma organi-

número maior de pessoas durante um tempo muito mais longo. Ninguém permaneceria ocioso e todos teriam trabalhado o melhor que podiam". A esse enunciado acrescentamos as noções de descentralização do sistema de controle e de uso de critérios analíticos no sistema de funcionamento, mas não acreditamos haver traído, por isso, o pensamento de Parkinson.

zação às modificações de seu meio. Para que uma organização funcione com eficácia, é necessário que seus dirigentes examinem continuamente a série de acontecimentos que lhes digam respeito, e que estejam a par das mudanças ocorridas no conjunto de organizações a ela relacionadas. Não será demais acrescentar que essa maneira de entender a gerência somente começou a ter novos caminhos nos centros universitários dedicados ao ensino de planejamento do meio em geral e do meio urbano em particular.¹⁵

5. A cooperação por meio de relações institucionais

Este conceito de gerência tem grande utilidade para os fins deste seminário. Um dos resultados da reunião, que deve ser considerado apenas como uma primeira troca de impressões entre funcionários de diferentes países, será precisamente, a multiplicação dos contatos e as relações em proveito da aplicação e do aperfeiçoamento das modernas técnicas de gerência nas nações subdesenvolvidas. Levando em conta os três fatores que limitam o emprego dessas técnicas nas questões de urbanização (e que foram expostos em uma seção anterior do presente estudo), estamos convencidos de que o melhor meio de promover a cooperação internacional no assunto é dedicar atenção especial: a) ao estabelecimento de relações institucionalizadas entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, e b) ao estabelecimento de canais de mútua comunicação, para a transmissão de conhecimentos entre ambos os grupos de países. Essas duas questões estão estreitamente relacionadas.

Propomos, portanto, que, além das relações ocasionais de caráter funcional se estabeleça um sistema de relações mais permanentes. Limitando-se às relações ocasionais, entidades de países desenvolvidos (sejam universidades, simples consultores, empresas construtoras, bancos, etc.) permanecem nos países subdesenvolvidos o tempo estritamente necessário ao cumprimento dos contratos firmados. Terminados estes, desinteressam-se de tudo que não seja resultado concreto de seu trabalho (o relatório, no caso dos trabalhos de pesquisa, a usina hidrelétrica, por exemplo, no caso da empresa construtora). Se estamos propondo o estabelecimento de vínculos duradouros e institucionalizados entre as organizações, é porque atribuímos tanta importância ao processo de cooperação em si como a seus resultados materiais imediatos.¹⁶

¹⁵ Mereceram menção especial, a este respeito, dois centros canadenses: A Faculté de l'Aménagement de l'Université de Montreal e a Faculty of Environmental Studies da Universidade New York de Toronto.

¹⁶ Desenvolvemos esta argumentação mais detidamente, tomando como base o caso de uma universidade, no trabalho: Cartwright, Chevalier & Kaufman, C. *Report of the Inter-American Conference in Urban Poverty Leadership Styles in the Americas*, cit.

Uma maneira de estabelecer vínculos entre as organizações é fomentar o estabelecimento do que chamamos "canais de mútua comunicação".¹⁷ Propomos neste caso, que as organizações de países subdesenvolvidos se irmanem com organizações semelhantes de países desenvolvidos, por meio de convênios inicialmente bilaterais, que não excluam a organização de sistemas de relações mais complexas. As organizações vinculadas por esses sistemas não teriam que ser forçosamente idênticas. Cabe supor, por exemplo, que num determinado país, uma instituição bancária tenha que adaptar-se continuamente às transformações do meio, enquanto que um banco de um outro país possa funcionar em um meio bastante estável. Essas diferenças de ambiente e as de maior complexidade inerentes à diversidade de cultura não deveriam apresentar problemas insolúveis às organizações participantes. O sistema de relações institucionalizadas que se propõe abriria caminho a um processo de mútua comunicação para o intercâmbio de experiências, conhecimentos e técnicas. O conceito de gerência anteriormente exposto pode ser muito útil para o estabelecimento de relações institucionais desse tipo; primeiramente, com caráter bilateral e mais tarde, multilateral.

A utilização das modernas técnicas de gerência pode contribuir, portanto, para a solução de alguns problemas colocados pela urbanização, tanto nos países desenvolvidos, como nos subdesenvolvidos. No entanto, não podem ser desprezadas as limitações que impõem as deficiências intrínsecas das técnicas disponíveis, as dificuldades da análise intercultural e os problemas relacionados com o transplante de conhecimentos. Uma maneira de evitar esses problemas é, como dissemos, considerar a gerência como a ciência da intervenção nas relações entre organizações distintas. Podem-se estabelecer condições adequadas para facilitar os intercâmbios de informação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, em benefício de ambas as partes. Acreditamos que esse mesmo critério poderia ser utilizado para promover o aperfeiçoamento de técnicas de gerência aplicáveis aos problemas de urbanização.

Summary

The basic objective of this study is an analysis of the factors that restrain the applicability of modern techniques of management to urbanization processes in developing countries.

The authors see urbanization as a striking phenomenon of our time, being not only geographic, but cultural and social as well. The ilimi-

¹⁷ Ver o informe Problems of urbanization in developing nations, preparado pelos autores a pedido da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional, out. 1969.

ted possibilities of communication is transforming the world in huge "cosmopolis".

The rapid urbanization of developed nations did not happen simultaneously to the coming up of modern management techniques, and this made the solution of the emerging problems more difficult.

The authors raise the hypothesis of extending the management techniques originated from the technological progress of developed countries to the developing countries urban management. Naturally, a plain transplant of these developed countries techniques to developing realities would not be possible. On the contrary, the authors are concerned about the relevance that they could have on the attenuation of the problems raised by the urbanization process in third world countries.

Three factors limit the applicability of modern management techniques to the urbanization problem:

- a) Modern management techniques have inherent short-comings, as for instance: considering that problems are made up of a finite series of measurable magnitudes. This is not the case with urbanization problems, which sometimes are very complex, that is, those problems that can not be solved but only be attenuated.
- b) Another limit is the difficulty of developing an inter-cultural analysis. Management techniques reflect the social and cultural reality of their native country. Their application to other societies could bring about unexpected effects.
- c) Since two countries don't have the same problems, adaptations are necessary whenever a technique is transplanted. This exchange of knowledge and experiences is worth for both, but it does not exclude the possibility of unsuccessful results.

A strategy to overcome this three factors is considering management as a science that interferes in two distinct organizations. Another strategy would consist in a cooperative action of developing and developed countries to improve management techniques for urbanization problems. So either developed and underdeveloped nations could profit from the use of these techniques in the solution of these problems.

LIVRARIAS DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Guanabara

Praia de Botafogo, 188 — C.P. 21.120 — ZC-05 — Tel.: 266-1512 — R. 110
Av. Graça Aranha, 26 — lojas H e C — Tels.: 222-4142 e 242-5278

São Paulo

Av. Nove de julho, 2029 — Tel.: 288-0011 — C.P. 5.534

Brasília

S.Q. 104 — Bloco A — Loja 11 — Tel.: 42-1689

As edições da Fundação Getulio Vargas são ainda encontradas nas principais livrarias do País. Os pedidos de Reembolso Postal devem ser dirigidos ao Serviço de Publicações, Praia de Botafogo, 188 — C.P. 21.120 — ZC-05 — Rio de Janeiro — GB.