

Estratégia teórico-metodológica de investigação da variável comportamental: notas para uma estratégia de estudo do comportamento da administração pública brasileira*

SÉRGIO HENRIQUE ABRANCHES**

1. O propósito destas notas é o de traçar um panorama geral de alguns problemas substantivos envolvidos no estudo do comportamento na administração pública, com particular referência ao caso brasileiro. Trata-se de um conjunto de notas, de caráter exploratório e geral, cujo único objetivo é um levantamento inicial de algumas condicionantes e variáveis que possam ter relevância para tal estudo. Há que se observar duas condições que impõem certos parâmetros ao alcance e escopo do presente trabalho. Em primeiro lugar, seu caráter geral e totalizante que, embora permita uma visão panorâmica da questão, impede, neste estágio, que se derivem estratégias específicas orientadas para a solução de problemas concretos e localizados. Em segundo lugar, seu caráter ainda claramente acadêmico, que possibilita uma visão teórico-metodológica do problema, mas carece de explicitação quanto a questões eminentemente práticas, quer do ponto de vista de um *design* de pesquisa aplicada a problemas objetivamente identificados pelos formuladores da política governamental, quer do ponto de vista de uma escala de prioridades que só pode ser estabelecida a partir dos interesses e objetivos do planejador.

Tais limitações só podem ser vencidas a partir do momento em que a elaboração de uma estratégia de pesquisa conte com um conjunto de demandas específicas e um claro equacionamento dos problemas a serem so-

* Trabalho apresentado no Seminário de Comportamento na Administração Pública (Secap), em 15.7.75, Brasília, DF.

** Cientista político, com doutorado na Universidade de Cornell, EUA.

lucionados por parte dos formuladores da política de reforma da administração. Isto requer, além do diagnóstico das deficiências e da formulação de objetivos suficientemente claros, o estabelecimento direto de uma escala de prioridades e de um leque de questões específicas às quais se endereçará a investigação. Finalmente, face a considerações a serem desenvolvidas mais adiante, um *design* específico e coerente requer o delineamento preciso das áreas a serem investigadas.

2. Tendo em vista o escopo, os objetivos e a aplicabilidade destas notas, a discussão da problemática comportamental será feita a partir de três diferentes níveis de análise, relativamente interdependentes e complementares. O nível mais geral seria o da sociedade, ou do ambiente social, econômico e político no qual se insere o sistema administrativo do Estado. A este nível, dois conjuntos de fatores serão discutidos:

- a) condições e fatores sociais, econômicos e políticos da mudança. Tratar-se-á de esboçar o quadro de fatores que determinam, historicamente, o padrão de desenvolvimento do aparato administrativo do Estado;
- b) os condicionantes sociais e políticos que regulam, mais diretamente, o comportamento administrativo. Seria o caso de analisar um aspecto específico da problemática mais geral das relações entre sociedade e Estado.

O segundo nível seria o da organização, onde se procurará identificar os fatores internos à administração, que condicionam o comportamento de indivíduos e grupos que nela atuam. Ganham relevo, aqui, as estruturas organizacionais formais e informais e as redes de comunicação, poder e influência. É, também, a este nível que se pode analisar adequadamente a problemática do comportamento e das interações entre os grupos que atuam no interior da administração pública.

Finalmente, o terceiro nível, do indivíduo, no qual se discutirá o problema das atitudes, motivações e características pessoais que condicionam o comportamento dos indivíduos na administração.

Por meio destes três níveis de análise, pode-se ter uma visão conjunta dos fatores *estruturais*, *institucionais* e *psicossociais* que condicionam o comportamento administrativo.

Vale alertar, uma vez mais, que se trata de uma visão panorâmica, não-exaustiva, da problemática. Uma série de variáveis ficará excluída da análise, mas poderá ser incorporada na elaboração de estratégias mais específicas e mesmo na elaboração de uma estratégia mais geral em fase posterior.

Para não repetir análises correntes na literatura sociológica do desenvolvimento, vale apenas dizer que a rápida industrialização do país e a não menos acelerada concentração urbana decorrente têm decisivo impacto sobre o comportamento, o rumo e as possibilidades da administração pública, especialmente quando a administração é entendida, como querem alguns autores, como administração para o desenvolvimento. Como agente de implementação de planos, a administração não apenas encontra os parâmetros básicos para sua ação no curso de mudanças acionadas por um determinado padrão de industrialização e por um processo de crescente concentração urbana, que se caracteriza pelo que se convencionou chamar de

inchação das cidades. Esta se manifesta pela presença, nos centros urbanos, de um contingente populacional subempregado e desempregado, exercendo pressão, ainda que latente, sobre a estrutura administrativa das cidades e sobre o mercado de trabalho. Determina a existência dos bolsões amplos de pobreza urbana a exigir mudanças acentuadas nas pautas de alocação de benefícios ou, para usar a expressão de Mancur Olson, tão ao gosto da moderna ciência política, de "alocação de bens coletivos".

O desenvolvimento urbano-industrial, entendido no mais amplo sentido, modifica, também, sensivelmente, o grau de homogeneidade ou equilíbrio da estrutura social. Na verdade, e especialmente em países como o Brasil, que alcançaram uma segunda etapa entrando na produção de bens intermediários e de consumo durável sofisticados, baseados em tecnologia mais moderna e em maior densidade de capital, a estrutura produtiva alcançou um grau elevado de heterogeneidade estrutural, na expressão feliz de Aníbal Pinto. Esta se caracteriza por desníveis de produtividade, complexidade tecnológica, salários etc. entre os diversos setores da economia e entre as diversas regiões.

A crescente heterogeneidade estrutural da economia é acompanhada por desequilíbrios sociais que se manifestam na estrutura de emprego, educação, saúde, nutrição etc. descompassos políticos que explicam a razoável poliarquia encontrada nos centros urbano-industriais, em contraposição à ainda relativa oligarquização da política nas áreas menos desenvolvidas e desníveis na administração, que implicam em diferenciais de eficiência e produtividade não apenas entre regiões, mas também entre setores. O grau de relacionamento entre as partes do sistema administrativo (e aqui a inadequação de uma abordagem estritamente sistêmica torna-se óbvia) e atividades a diferentes níveis de "modernização" implica que certas partes serão impulsionadas a adotar práticas mais ágeis de ação administrativa, exatamente por estarem processando demandas de (ou prestando serviços a) setores mais dinâmicos do processo produtivo.

Ao nível mais geral, a hipótese que respalda os comentários acima é de que as relações entre economia e política (entendida da maneira mais ampla) têm como elemento de mediação o modo pelo qual se efetiva o processo de desenvolvimento. Ou seja, o padrão de desenvolvimento seguido condiciona e em parte determina as pautas de ação do sistema político, incluindo a ação da própria burocracia do Estado.

3. No campo propriamente político, há um conjunto de condicionantes que devem ser levados em consideração. Eles seriam de três tipos:

a) em primeiro lugar, aqueles referentes às relações entre o aparelho administrativo do Estado e a sociedade. Aqui também têm grande relevância a heterogeneidade e as desigualdades que aparecem como resultantes de um determinado padrão de desenvolvimento. As diferenças marcantes entre regiões e grupos, derivadas do crescimento urbano-industrial, fazem com que os canais de representação política apresentem marcadas diferenças na sociedade e o acesso de grupos aos centros de decisão seja fortemente desigual. Assim, uma variável importante, que condiciona as pautas de rela-

eionamento entre a administração e a sociedade, é o contexto político no qual se insere o processo administrativo.

Como Antônio Octávio Cintra bem observa, trata-se de saber até onde o enriquecimento dos canais de comunicação entre Estado e sociedade contrapõe um estado produtor de bens coletivos a um estado solidário com as desigualdades sociais, que significam também desigualdades de acesso às decisões políticas. O contexto político definir-se-ia, por um lado, em função das características e ação dos agentes políticos na sociedade e no Estado, que definiriam as diferentes forças, na competição por posições mais vantajosas na alocação dos recursos controlados pelo Estado e na defesa de grupos marginalizados, sem efetiva condição de representação direta de seus interesses. Poder-se-ia distinguir, entre os agentes, aqueles que por sua posição quer na sociedade, quer no sistema político, ganham relevo: as classes, os grupos de pressão, os *decision makers*, o Congresso, os partidos e a burocracia pública e privada.

O segundo nível seria o da dinâmica dos interesses destes agentes: como seriam articulados e que canais fazem a mediação entre os grupos de interesse na sociedade e os centros de decisão do Estado. Cabe aqui uma seleção sumária de fatores condicionantes da ação administrativa. De um lado, tem-se como variáveis os próprios limites dentro dos quais se dá a ação governamental; de outro, as formas ativas de influência e pressão e seu desdobramento no interior da administração pública. No primeiro grupo estão os condicionantes advindos do tipo de legitimação da ação estatal e aqueles que derivam da natureza dos interesses pertencentes às forças de sustentação do governo. Quanto à dinâmica dos interesses, cabe saber quais os tipos e técnicas de pressões exercidas pelos grupos de interesse, os canais de comunicação e influência recíproca entre estes grupos e a administração e grau de rigidez nas relações entre a administração pública e a sociedade. Esta última variável poderia permitir saber até onde um padrão rígido de interação levaria à formação de círculos de interesse no interior mesmo da burocracia do Estado, o que permitiria a mobilização de recursos administrativos na realização de interesses setorialmente localizados, de escasso alcance coletivo e, muitas vezes, em contradição com os planos a serem implementados, dado o isolamento de indivíduos e grupos dentro do aparelho do Estado:

b) condicionantes derivados do relacionamento entre as agências constitutivas da administração pública. A ação administrativa depende, em alto grau, da fluidez das redes intra-organizacionais de comunicação, da capacidade de conciliação entre agências sensibilizadas para áreas de interesses diferentes na sociedade, das possibilidades de solução eficiente de conflitos internos e do grau de divisão interna existente na organização como um todo. Neste sentido, o comportamento adequado da administração depende do estabelecimento de uma rede dinâmica de relações internas que permita o estabelecimento de uma prática administrativa capaz de conciliar a ação de várias agências e motivar e mobilizar os vários níveis da administração para a consecução dos objetivos e políticas gerais do Governo. E isto mesmo quando implique em sacrifício de interesses e objetivos setoriais, de-

envolvidos no curso do próprio desenvolvimento heterogêneo da organização. Isto implica, claramente, uma delineação de objetivos, em ampla circulação de informação vertical e horizontal, a fim de que se esclareça que a implementação dos planos e políticas governamentais é tarefa coletiva e na progressiva em vista da integração das várias iniciativas do setor público num quadro de crescente coerência interna;

c) finalmente, temos os condicionantes derivados do próprio comportamento do grupo que ocupa as posições centrais nos eixos de decisão, formulação de políticas e planejamento. Entre as variáveis mais óbvias teríamos o nível de administração, a taxa de corrupção e a determinação da elite governamental de seguir os rumos previamente programados. Está-se falando, aqui, dos aspectos inerentes ao próprio processo de planejamento. Logicamente, o ato de planejar contém, em si, respostas políticas. Há portanto, relações políticas que podem ser vistas como elementos constitutivos do planejamento e da administração.

Para determinar os fatores políticos inerentes aos processos de planificação e administração, deve-se levar em conta o modo como o planejador e o administrador respondem aos desafios políticos e às demandas provenientes da sociedade, bem como a capacidade que têm para induzir os vários centros de decisão, operando de maneira mais ou menos autônoma, a assumir comportamentos congruentes com objetivos de caráter geral, coletivo e de longo prazo. Obviamente, uma questão crucial, no caso, seria a de determinar o grau de infiltramento de interesses particulares nas agências de administração voltadas para diferentes setores e a capacidade de resistência a pressões para manutenção do *status quo*. O problema é mais que acadêmico. É de prática político-administrativa. Em geral, toda agência recebe demandas e enfrenta pressões de grupos diferentes de pessoas, com interesses ora competitivos, ora claramente conflitantes. Uma administração voltada para o coletivo e para a consecução de objetivos de desenvolvimento econômico-social deve ser capaz de selecionar os interesses de escopo mais amplo e de resistir às pressões para conservação de estruturas arcaicas, para manutenção de desigualdades e para preservação de privilégios de minorias. Seria o caso, por exemplo, de definir quem constitui o público mais amplo e que demandas geram maior bem-estar coletivo.

4. Os fatores condicionantes do comportamento administrativo, a este nível global, servem como pano de fundo a orientar as investigações de alcance mais restrito e voltadas para a solução de problemas específicos. Embora, em alguns casos, dependendo do problema de investigação definido, eles entrem como o conjunto mais relevante de hipóteses e variáveis, em geral servem mais como um marco inespecífico, do qual não se deve descuidar, para não cair na prática enganosa de tomar por reais relações espúrias, em níveis menos gerais de análise.

As condições econômicas, sociais e políticas específicas do Brasil constituem um fato básico para pesquisas que, efetivamente, pretendem captar as questões mais importantes relacionadas ao comportamento da administração pública. Os modelos já feitos, com base em outras realidades, po-

dem servir como contribuição, mas nunca como fundamento do estudo da administração pública brasileira. Uma diferença óbvia, por exemplo, que a teoria da organização americana aplicada à administração pública não contempla, e é fundamental para o caso brasileiro, está no crescimento do Estado, em razão do próprio padrão de desenvolvimento e das condições específicas em que se encontra nossa sociedade. O crescimento da intervenção do Estado se deu não apenas nas áreas de controle, orquestração e disciplina das chamadas *forças do mercado*, mas também em termos de atividades diretamente produtivas, levando o Estado a comportar-se como empresário. A importância da assim chamada administração indireta no caso brasileiro não encontra similar no caso americano, onde este tipo de atividade do Estado é sensivelmente mais raro, embora não seja inexistente.

E não é só aqui que a impropriedade da transferência de modelos acabados, gerados para outros contextos históricos, faz-se sentir. Mesmo a adoção de certos conceitos de eficiência e racionalidade dificilmente produziram resultados semelhantes aos de sua aplicação original. É o caso, também, da utilização acrítica da teoria de sistemas. O princípio de que a mudança em uma das partes dos sistemas altera todas as outras, por exemplo, que vem sendo usado, repetidas vezes, na literatura, encontra-se em aberta contradição com o que se observa na realidade. Pensar dessa forma implica ver o sistema administrativo público brasileiro como um todo relativamente homogêneo e fortemente integrado, quando, na realidade, ele sofre de uma heterogeneidade estrutural crônica e apresenta estruturas com baixo grau de integração.

Qualquer estratégia de estudo do comportamento da administração pública brasileira deve levar em conta o fato de que ela não é um todo relativamente homogêneo e satisfatoriamente integrado. Se assim fosse, provavelmente muito do que estamos discutindo deixaria de ter sentido. Ao contrário, ela sofre um processo de crescente heterogeneidade em suas estruturas, havendo desequilíbrio e diferenças não apenas entre setores, mas também entre agências num mesmo setor, e entre subunidades em diferentes regiões.

5. Muitos autores têm analisado o problema do comportamento administrativo e questões correlatas segundo estes modelos, desenvolvidos a partir da experiência concreta de sociedades bastante distintas da brasileira. Isto leva, em geral, à formulação de premissas cuja avaliação só se torna possível por meio de parâmetros externos à experiência histórico-social do Brasil. É o caso, por exemplo, de se adotar, *a priori*, um modelo de racionalidade burocrática, carregado de generalizações oriundas de um legue reduzido de experiências concretas, nenhuma delas suficientemente próxima da nossa. Se, a partir de tal modelo, passa-se a definir o *funcional* e o *disfuncional*, a chance é grande de se ficar fazendo ficção. Uma avaliação deste gênero deve partir de parâmetros derivados do caso brasileiro concreto e não de um modelo abstrato e formal, formulado a partir de outros contextos. Neste caso, é o contexto histórico-social brasileiro que informará os critérios de racionalidade que possam ser produtivamente aplicados. Haverá, necessariamente, critérios diferentes, muito embora haja tra-

ços gerais que possam ser comuns. No segundo caso, ficaríamos eternamente a ver disfunções por toda a parte, fadados a correr sempre, e cada vez mais aceleradamente, atrás de um modelo inalcançável e trilhando sempre as vias de pior qualidade.

6. Vejamos, agora, o nível da organização. Cabe dizer, preliminarmente, que se tem uma visão muito mais organizacional e estrutural do comportamento que psicossocial. Isto quer dizer que se considera o comportamento como fator condicionado pelas estruturas da sociedade e da organização. Para que não haja confusão, o termo *estrutural* referir-se-á à sociedade, enquanto *organizacional* referir-se-á à estrutura da organização. Assim, o comportamento individual é visto como *variável dependente*, enquanto os condicionantes estruturais e organizacionais são encarados como *variáveis independentes*. Atitudes e valores individuais e de grupo seriam considerados *variáveis intervenientes*. A dimensão fundamental para efeitos práticos de mudança é a organizacional, que poderia ser manipulada para induzir mudanças de comportamento. A dimensão maior, de nível societário, serviria para delinear os limites dentro dos quais tais mudanças são factíveis e podem levar a resultados desejados. Por outro lado, na dimensão organizacional, o que deve ser manipulado é questão a que não se pode responder neste nível de abstracção: isto depende do problema organizacional que o administrador está a enfrentar.

Uma ênfase exagerada no indivíduo poderia, também, levar os analistas para o reino da ficção. A premissa de que, localizando-se indivíduos portadores de valores *modernos* ou de atitudes *inovadoras* tornaria possível deflagar, a este nível, processos de modernização e de inovação, constitui uma simplificação exagerada. Mesmo ao nível do indivíduo, a questão não é tão simples. Não há um problema único de motivação para toda a organização, que admita uma resposta única.

7. Dado este quadro mais geral de referência, podem-se distinguir três importantes dimensões das quais depende a pauta do comportamento na administração pública: sua estrutura formal, a estrutura informal, onde se insere a dinâmica das relações sociais no interior da organização, e a dimensão simbólica, às vezes negligenciada, mas de suma importância, visto que é aí que se dissemina uma concepção ideal das tarefas e dos objetivos que a organização envolve, e se consolidam valores e atitudes com relação à organização, ao trabalho e à função social do administrador. É aí, também, que se definem os critérios de avaliação das gratificações advindas do sentido de ser parte da organização e de legitimidade da autoridade e da própria administração.

Em geral, as discussões seguindo os paradigmas correntes na teoria da organização enfatizam a sua estrutura informal. Não obstante, a maior parte dos esforços de mudança localiza-se no plano da estrutura formal. Alguns críticos têm demonstrado sensibilidade para o problema, ao notar que o fracasso dos esforços de reforma explica-se pelo excesso de formalismo. No entanto, alguns aspectos da estrutura formal não podem ser negligenciados. Entre eles ganham relevo a pauta de gratificações materiais, englobando remunerações adicionais, prêmios, bem como seus termos de

continuidade e a existência de princípios de equidade, além do sistema de mérito etc. Há também que se considerar as gratificações advindas do trabalho, tais como a organização das tarefas, complexidade, habilidade e conhecimento requeridos, caráter rotineiro ou não-rotineiro etc. A estrutura de comando e controle, o grau de centralização, formalização de procedimentos, presença ou ausência de instrumentos ou rotinas de avaliação de desempenho e o processo de recrutamento estariam, também, incluídos entre os elementos estruturais formais da organização. Para responder a questões tais como que tipo de comportamento levaria à aceleração do processo administrativo, ou que tipos de padrões motivacionais atuariam comportamentos desejados ou esperados, há que se formular uma outra questão de base: que condições estruturais poderiam acionar pautas dinâmicas de comportamento capazes de levar à mudança ou favorecer um dado padrão motivacional, com o mesmo objetivo.

Do ponto de vista da capacidade organizacional para realização de objetivos dados, há todo um conjunto de fatores que merecem atenção. De imediato, aqueles associados à já mencionada heterogeneidade estrutural da organização. Esta implica, entre outras coisas, a deficiente difusão, ao longo da estrutura burocrática, de tecnologia moderna e adequada para instrumentalizar a administração pública como um todo, tornando possível a implementação eficiente dos planos em todos os setores e em todas as regiões. Implica, também, diferenciais de produtividade e eficiência, em desequilíbrio a nível de recursos humanos. Este contexto induz padrões diversos de comportamento, tornando certos setores *dinâmicos e progressistas* e outros *alienados e conservadores*.

Estes desequilíbrios podem ser melhor estudados, se as diversas agências são isoladas em função de certas variáveis, tais como áreas de atividade, localização regional, tipos de vinculação com o núcleo central de formulação de políticas, natureza da clientela etc. Tal procedimento permitiria maior controle para as observações e maior precisão na detecção de variáveis intervenientes adicionais.

Além destes fatores, há, também, aqueles que se originam na ambigüidade de objetivos, na duplicação de competências, na rigidez das estruturas de poder e autoridade e na inadequação dos canais de comunicação intraburocrática, tanto no sentido vertical, quanto no horizontal. Finalmente, as distorções e desequilíbrios existentes na estrutura da organização, que dificultam seu relacionamento com as diversas clientelas, com os grupos na sociedade e acabam por determinar uma imagem negativa da administração pública no seu ambiente externo, levando ao esmaecimento dos padrões motivacionais e ao enfraquecimento da identificação do pessoal com a organização.

8. No entanto, é preciso ter em mente que o conteúdo da organização é dado pela rede de relações que se estabelecem entre indivíduos e grupos de indivíduos, no seu interior. É a dinâmica social da organização e não seus aspectos formais que a definem e lhe dão substância: um mundo paralelo no interior da burocracia do qual se depende para saber se seus aspectos formalizados serão mantidos em ativação, ou substituídos por prá-

ticas consensuais e consentidas, cuja origem está nos grupos e não na estrutura formal de decisões.

Em toda organização formam-se grupos, num processo significativamente espontâneo, que desenvolvem normas, valores e padrões de conduta próprios. Uns são efêmeros e têm início por motivos mais específicos ou por questões conjunturais; uma vez desaparecida a razão que os criou, os indivíduos tendem a incorporar-se a grupos estáveis. Estes chegam a desenvolver características às vezes de alto grau de organização e integração, com um sistema articulado e forte de solidariedade, regras próprias de recrutamento, linhas claramente delineadas de autoridade e liderança e grande legitimidade. Funcionam quase como estruturas paralelas de influência e decisão nas agências da organização, servindo para desvirtuar ou fortalecer objetivos, modificar pautas de ação ou trabalhar para cristalização do *status quo*.

A existência de grupos deste teor implica a incapacidade de ação de mudança nas agências a não ser que estes sejam desfeitos, o que implica em custos sociais relativamente altos, ou que sejam, cooptados pela liderança da organização.

Ademais, muitas vezes tais grupos não constituem apenas a manifestação espontânea da necessidade de associação de relacionamento. Podem constituir-se em verdadeiras jurisdições fechadas de interesses, com vinculações a setores privados externos. Grupos podem acabar tornando-se instrumento de representação de interesses de certos setores da sociedade (ou da própria burocracia), desenvolvendo graus elevados de resistência aos objetivos da organização que conflitam com tais interesses, podendo tornar-se os defensores intransigentes do *status quo*, afetar deliberadamente os índices de produtividade e eficiência, ampliar as faixas de corrupção etc. Isto se torna especialmente fácil em sociedades como a brasileira, em que os canais tradicionais de representação de interesses se encontram desarticulados, com pouca ou nenhuma organização, e as redes de comunicação, pressão e demanda se encontram truncadas.

É preciso estar sempre claro que o comportamento do grupo se dá, muitas vezes, independentemente do comportamento ou dos valores do indivíduo. O grupo é muito mais que o puro somatório das características individuais dos que o constituem. Ele tem sua própria dinâmica e pode, mesmo, mudar as características originais dos indivíduos. Neste sentido, os grupos são uma das mais importantes agências de ressocialização dentro da organização.

Quando o indivíduo se incorpora a um grupo, em geral ele já foi selecionado no processo de cooptação por determinadas razões. O recrutamento, em si, já implica a adaptação do indivíduo a certas normas de relacionamento não formalizadas. Por outro lado, incorporar-se implica em uma aproximação dos interesses e das pautas de comportamento de grupo. Todo grupo tem sua estrutura de punição e gratificação para aqueles que ferem ou promovem as regras não-escritas do jogo associativo. Todo grupo tem, também, sua dimensão simbólica, onde se baseia um sistema integrado de solidariedade e onde se criam as fantasias que redefinem o papel do

grupo no seu universo de ação. Desenvolve-se a solidariedade grupal em parte como resultado do sentimento de pertencer ao grupo, em parte como mecanismo de autodefesa. Quando o grupo é bem estruturado, todos têm envolvimento ativo nas práticas de defesa e elevação da posição do grupo na estrutura da administração. Parte deste esforço pode ser motivada por uma crença legítima na capacidade e no merecimento do grupo. Parte pode ser motivada por interesses pessoais, vendo-se na promoção do grupo a possibilidade de autopromoção. Nada do que foi dito implica que o grupo seja funcional ou disfuncional para a Administração Pública. Ele pode constituir-se em obstáculo ou em força motriz dos processos de mudança ou da aceleração da organização para realizar seus objetivos, caso um ou outro dependa dos fatores estruturais já discutidos e do impacto sobre eles da ordem simbólica da organização.

Um último aspecto com relação aos grupos na administração pública. Em primeiro lugar, estudá-los, isoladamente, sem buscar apreender a complexa rede de interações que se estabelece entre eles, no contexto mais amplo da organização, não faz sentido. Esta teia de relações, que se desdobra por todos os recantos da organização, é a chave para a formação e a solução dos conflitos internos e a fonte constante de tensões e contradições no interior da organização. Não é tanto o grupo em si, mas o conjunto das relações que se estruturam na organização que se constitui o ponto focal da análise comportamental: relações entre a organização e outras organizações, na sociedade, entre as diversas agências da organização, entre os grupos e subgrupos no seu interior.

Falta, finalmente, uma última dimensão, para termos uma visão de conjunto do nível da organização: sua dimensão simbólica.

9. A dimensão simbólica, tanto quanto a do grupo, joga um papel crucial na determinação do comportamento. Ela não apenas se constitui na fonte da legitimidade da organização, como também é a origem dos elementos motivacionais e de mobilização que fortalecem a identificação dos indivíduos com a sua organização.

É através da constituição de uma ordem simbólica que se desenvolvem sistemas de gratificação não material a partir da identificação com os objetivos da organização, com os propósitos da liderança, criam-se condições para mobilizar os indivíduos e os grupos em torno às políticas de governo etc.

Só se implementa um plano de maneira ótima e com convicção se ele efetivamente inclui elementos de identificação com princípios e objetivos aos quais os indivíduos e grupos se apeguem, não só por sua legitimidade eventual ou por seu caráter impositivo, mas também por seu desiderato. Tal mobilização implica, necessariamente, a ressocialização dos elementos da administração pública, tornando possível a substituição de orientações e valores adquiridos fora, por outros, inerentes a ela.

É a ordem simbólica que permite o desenvolvimento de fantasias, que douram os objetivos finais da organização, fazendo-os mais atraentes e tornando a aridez do cotidiano mais aceitável. A dimensão simbólica jus-

tifica os sacrifícios cotidianos, pois coloca ao alcance da fantasia objetivos desejáveis, como aspiração e como elementos de valorização do trabalho.

Logicamente, não é sempre que a ordem simbólica de uma organização funciona assim. Isto depende da capacidade das lideranças em mobilizar os indivíduos, da inclusão nos planos e políticas de governo de elementos que possam ser identificados com objetivos de longo alcance e certos princípios que possam ser vistos como justos, adequados e desejáveis. Toda ordem simbólica, por mais injusta que seja a face real que ela está a dourar, inclui elementos éticos que servem como catalisadores que podem acionar os mecanismos de mobilização de esforços e os elementos de identificação dos indivíduos com as políticas em questão.

Finalmente, vale ressaltar que nenhuma destas três dimensões, isoladamente, pode ser vista como condição necessária e suficiente para determinar pautas estáveis de comportamento. É a articulação e a integração entre as três que cria as condições gerais do comportamento na organização.

Uma estrutura formal rígida, a estrangular o processo de relações sociais na dimensão informal, não pode determinar comportamentos positivos ou inspirar a empatia dos indivíduos. Uma estrutura mal articulada, com poucos e inexpressivos canais de comunicação, prejudica a consolidação de uma ordem simbólica capaz de mobilizar e motivar os indivíduos. Dependendo do problema organizacional, pode-se identificar o grau de articulação entre as três dimensões e estabelecer critérios de avaliação que permitam sua articulação ótima, levando, em última análise, à criação de condições que permitam introduzir mudanças relevantes nas pautas de comportamento organizacional.

10. No plano das motivações e do comportamento individual, pode-se distinguir, também, duas dimensões. A primeira delas se compõe de variáveis de *background*, ou seja, o conjunto de características e propriedades individuais, adquiridas fora da organização e que atuam no sentido de condicionar o posicionamento do indivíduo no seu interior. A segunda diz respeito a atitudes, motivações e interesses gerados já no interior da organização, que se consolidam exatamente nas transações e contatos que os indivíduos mantêm entre si e com grupos.

Obviamente, ambas são fortemente dependentes dos dois níveis de fatores anteriores, que tornam relativo o peso das variáveis individuais no desenvolvimento de pautas comportamentais. Estamos, aqui, no nível dos fenômenos a explicar. O que queremos saber de fato é que tipos de comportamento individual constituem condições para o funcionamento eficiente da agência. Que padrões de motivação são usados e podem ser usados no contexto de agências públicas, capazes de acionar mecanismos de mudança na dimensão comportamental. Ou, colocado de outra maneira, que padrão de motivação pode produzir o tipo de comportamento requerido para dinamização da atividade burocrática.

Não vale a pena repisar o já estabelecido quanto às variáveis de *background*: as origens sociais, o grau de educação, a faixa etária, todas variáveis óbvias, as primeiras a entrar em qualquer pesquisa empírica de comportamento. Duas delas deveriam ser enfatizadas: a primeira, a origem

regional, fortemente associada ao problema da cultura prévia dos indivíduos e que pode atuar intervenientemente para plasmar pautas distintas de comportamento. A segunda, a experiência profissional anterior dentro e fora da organização. Neste conjunto, algumas hipóteses podem ser aventadas quanto às diferenças no comportamento de indivíduos que tiveram toda sua experiência profissional dentro do setor público. Caberia, aqui, distinguir entre aqueles cuja experiência se restringiu aos chamados órgãos de administração direta, daqueles que tiveram alguma experiência relevante na administração indireta. Outra distinção importante seria entre os que se formaram no setor privado e aqueles que se profissionalizaram no serviço público.

Caberia, também, indagar a respeito do peso da cultura prévia não apenas no comportamento do indivíduo, mas na definição das facilidades e dos obstáculos que ela poderia criar, na sua incorporação efetiva na vida interna da organização. Seria interessante, por exemplo, verificar se tanto a cultura prévia quanto outras variáveis de *background* servem como critério de recrutamento e cooptação. A formação espontânea de grupos daria-se em função destes fatores? Os grupos tendem a homogeneizar-se segundo algumas ou todas estas variáveis?

Esta linha de indagação poderia, acoplada a outras já mencionadas, esclarecer questões relevantes, tais como as regras informais de cooptação, os elementos de solidariedade, as áreas de igualdade de interesse, as fontes de tensão e conflito, as bases para surgimento de liderança informal e o seu grau de estabilidade.

Poder-se-ia atacar outras linhas de investigação, na faixa de atitudes, com o objetivo de mapear as diversas linhas de atitudes ao longo das quais se distribuem os indivíduos. Isto permitiria apreender as estruturas individuais de referência para avaliação de gratificações, o peso relativo de critérios tais como equidade, hierarquia de méritos etc. O estudo a nível individual permitiria, também, avaliar as orientações e percepções quanto a alternativas de trabalho e ao grau de satisfação advindos das atividades em execução.

Finalmente, caberia mencionar a necessidade de avaliação precisa do potencial humano disponível e do conjunto de estratégias mais adequadas para manipulação de condições determinantes do comportamento, a fim de introduzir, na administração, as mudanças desejadas.

Cabe, no entanto, uma vez mais, uma palavra de advertência. A ênfase exagerada na dimensão puramente individual do comportamento traria decepções. No máximo, ficar-se-ia com programas semelhantes àqueles de sensibilização de executivos, onde o indivíduo é visto como único elemento manipulável e se procura manter intocadas as estruturas.

11. A intenção destas notas foi propor, de maneira ampla e num razoável grau de abstração, um marco geral que possa orientar estratégias específicas de estudo do comportamento na administração pública brasileira. Em primeiro lugar, buscou-se delinear o conjunto dos condicionantes de ordem estrutural geral, derivados do padrão específico de desenvolvimento sócio-econômico e institucional da sociedade. Em seguida fez-se o mapa das con-

dições atuantes ao nível da organização, dimensão considerada crítica para qualquer tentativa de explicação, compreensão e mudança das pautas de comportamento. Finalmente, foram explicitadas as variáveis mais relevantes que, ao nível do indivíduo, comporiam o quadro teórico-metodológico geral que se considera mais efetivo para o estudo do comportamento.

Em resumo, a estratégia sugerida aponta para a necessidade de ter-se em mente, como pano de fundo, a constelação de fatores estruturais que condicionam o comportamento da administração pública como um todo. Em seguida, sugere-se a necessidade de que esta estratégia, levando em consideração os fatores estruturais e formais a nível da organização, ultrapasse a capa da organização formal e busque seu objeto na teia de relações sociais não-formalizadas, que alimenta a dinâmica organizacional. Finalmente, poder-se-ia chegar a uma explicação adequada, por meio da combinação deste elemento com as variáveis individuais obtendo, assim, o conteúdo do próprio comportamento e da topologia de relações, transações e contratos que se formam dentro da organização. Com isso ter-se-ia elementos necessários que dão substância ao subproduto da dinâmica social: as linhas de atitudes, as racionalizações e os aspectos de classificações simbólicas, cristalizadas a nível individual.

UM DA VINCI NA SUA SALA



Leonardo Da Vinci (40 x 50 cm)

Ou Pancetti, Djanira, Gauguin, Renoir, enfim, todos os grandes mestres da pintura universal estão agora à sua disposição nos endereços da Fundação Getúlio Vargas. A preços inacreditáveis. Reproduções sobre tela, importadas da Itália, com a mesma textura dos originais e total fidelidade à arte que os tornou famosos.

RIO - S. PAULO - BRASÍLIA

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Credenciamento n.º 35/CFMO

Sua Empresa Beneficiada pela Lei 6.297

Com o registro da FGV no Conselho Federal de Mão-de-Obra (Credenciamento nº 035), sua empresa vai poder deduzir em dobro, do Lucro Tributável, todas as despesas realizadas com os cursos, seminários, simpósios e demais atividade de formação profissional realizadas em convênio com a Fundação Getulio Vargas. Para conceder o Credenciamento nº 035, o Governo Federal levou em

conta ser a FGV entidade de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, instituída em 20 de dezembro de 1944, como "pessoa jurídica de direito privado, visando ao estudo dos problemas da organização racional do trabalho, especialmente nos seus aspectos administrativo e social, e à conformidade de seus métodos às condições do meio brasileiro", como determinam seus Estatutos.

As atividades de ensino na Fundação Getulio Vargas estão voltadas para o objetivo de formação, especialização e aperfeiçoamento de pessoal. Para perseguir a realização desse objetivo, a Fundação Getulio Vargas conta, como condição fundamental, com sua reconhecida capacidade no campo da formação profissional e a perfeita compatibilidade dos seus cursos e programas de treinamento com a realidade e as necessidades da empresa brasileira. A diversificação de cursos demonstra, também, que a FGV tem visão global dos problemas de treinamento e oferece condições amplas e diferenciadas para os níveis de Diretoria, Gerência e Supervisão em todas as áreas. A par de todas essas vantagens, a FGV está em condições de enviar especialistas a sua empresa para orientar, preparar e executar programas de treinamento adequados a cada caso específico.

A Fundação Getulio Vargas é um centro de excelência para formação e aperfeiçoamento de pessoal nas seguintes áreas:

ADMINISTRAÇÃO

MERCADO FINANCEIRO E DE CAPITAIS

COMERCIALIZAÇÃO

ERGONOMIA

TÉCNICAS DE INFORMAÇÃO

FINANÇAS

CONTABILIDADE

AUDITORIA

PSICOLOGIA ORGANIZACIONAL

ECONOMIA

ORGANIZAÇÃO DO TREINAMENTO NA EMPRESA