

Evolução das ciências administrativas na América Latina*

BEATRIZ WAHRlich**

1. Introdução; 2. O enfoque jurídico das ciências administrativas na América Latina; 3. As teorias de organização e administração das escolas clássicas ou tradicionais; 4. O impacto das ciências do comportamento sobre o estudo da administração pública; a preocupação com a administração para o desenvolvimento; a ecologia da administração; 5. A administração para o desenvolvimento; 6. A administração para o desenvolvimento e o ensino de administração; 7. A ecologia da administração pública; 8. A influência da teoria geral de sistemas sobre as ciências administrativas; 9. A contribuição das ciências gerenciais; 10. O enfoque contingencial; 11. Conclusões.

1. Introdução

Parece-me inevitável começar este artigo com a seguinte afirmativa: as ciências administrativas, na América Latina, são um produto essencialmente exógeno que, no decorrer do tempo, tem sofrido influências endógenas, mais marcadamente em alguns países do que em outros; às vezes esse

* Documento publicado anteriormente na *Revista Internacional de Ciências Administrativas*. XLIV(1-2):70-92, 1978, em comemoração ao seu 50º aniversário. A autora agradece a colaboração de Nilza Pinheiro Moraes, assistente de pesquisa; Francisco Mauro Brasil Holanda e Isnard Marschall Jr., estagiários da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) e dos Profs. José Maria Arantes, Athyr Guimarães, Enrique Saravia, Armando Bergamini de Abreu e Alberto Torrentes Vieira, que ofereceram crítica e sugestões muito oportunas. Cabe um outro agradecimento especial ao Prof. Saravia, que muito gentilmente se ofereceu para traduzir o artigo do português para o espanhol; e, finalmente, louvem-se a paciência e o devotamento de Diva C. Rodrigues, que datilografou os originais, desde os rascunhos iniciais.

** Professora da EBAP.

processo de adaptação foi bem sucedido, outras vezes não. A tecnologia administrativa da região também é de origem basicamente externa, se bem que em alguns casos a importação haja passado por ajustamentos que apresentam certa originalidade de concepção.¹

O fato de não ser a América Latina, de um modo geral, *produtora* das ciências e tecnologias administrativas que *consome*, não apresenta, aliás, nenhuma originalidade; reflete apenas a situação de relativa dependência econômico-cultural em que a região se tem situado com relação ao mundo desenvolvido.

Como já salientaram, entre outros, Win Crowther e Gilberto Flores,² “el carácter dependiente de los países latinoamericanos se refleja en todas las esferas. El campo de Administración Pública no ha escapado a esta tendencia, la que se ha concretado en la incorporación de técnicas y conceptos importados a través de diversos mecanismos”.

Convém, contudo, insistir no fato de que a evolução das ciências administrativas neste continente, de certo modo, repete pelo menos parcialmente o que ocorreu e vem ocorrendo na Europa ocidental e, mais acentuadamente, a partir das últimas décadas, nos EUA, com a inevitável defasagem no tempo.

Daí poder-se afirmar que essa evolução se caracteriza segundo a predominância dos seguintes enfoques: jurídico ou legalista, primeiramente; em seguida, das teorias de organização e administração, tais como as teorias hoje consideradas clássicas ou tradicionais (Taylorismo, Fayolismo); a dicotomia da administração em atividades-fim e atividades-meio, e seu tratamento segundo o modelo do “departamento de administração geral”, de Willoughby, ou das Comissões do Serviço Civil, da Grã-Bretanha e dos EUA; O Posdcorb, de Gulick; o modelo Weberiano. Posteriormente, assinala-se o desafio crítico das ciências do comportamento às teses das escolas clássicas ou tradicionais, com a conseqüente revisão doutrinária dos modelos até então aceitos, se bem que esta fase evolutiva não tenha significado a substituição ou eliminação da prática continuada do modelo jurídico e das teorias clássicas ou tradicionais de organização, e sim a coexistência desses vários enfoques, nem sempre compatíveis entre si; já numa etapa mais avançada dessa revisão doutrinária, surge o movimento chamado *administração para o desenvolvimento* e a preocupação com a ecologia da administração, e, finalmente, verifica-se a introdução relativamente recente da teoria de sistemas aplicada ao campo da administração, das contribuições das ciências gerenciais e do enfoque contingencial — os quais, por sua vez, convivem freqüentemente com as abordagens da administração que as precederam.

¹ Veja, por exemplo, os três números especiais da *Revista de Administración Pública* (v. 11, n. 2, abr./jun. 1977 e v. 12, n. 1, jan./mar. 1978), dois deles dedicados a desenvolvimento organizacional (DO) e um a comportamento na administração pública (v. 11, n. 4, out./dez. 1977).

² Crowther, Win & Flores, Gilberto. *Problemas latinoamericanos y soluciones estadounidenses en administración pública*. Instituto de Administración, Universidad de Chile, 1970, p. 1.

Essas variadas teorias chegaram à América Latina e se divulgaram por quatro vias principais. A primeira delas foi a via acadêmica, através do papel tradicional das universidades no intercâmbio científico. A elas se deve em grande parte a persistente influência da abordagem legalista da administração. A segunda via de comunicação se processou pelos movimentos de reforma administrativa que alguns governos desta região iniciaram na década de 30 e que hoje prosseguem ou são retomados, ao lado de projetos de modernização administrativa. A terceira decorreu da ação direta ou indireta das missões de especialistas de assistência técnica, tão atuantes nas décadas de 50 e 60, e hoje bem menos numerosos e influentes. E a quarta via, progressivamente mais atuante, processa-se pela ação de companhias multinacionais, que naturalmente trazem para suas subsidiárias as idéias e tecnologias desenvolvidas no país de origem. Dessas subsidiárias essas idéias e tecnologias alcançam rapidamente o mundo empresarial nacional, penetram nas sociedades de economia mista e empresas do Estado e vêm atingir a própria administração pública direta ou centralizada.

No presente artigo, procura-se apresentar um resumo desses variados enfoques, bem como exemplificar as tentativas de sua operacionalização em diversos países do continente e assinalar resultados alcançados.³

2. O enfoque jurídico das ciências administrativas na América Latina

Sendo as nações latino-americanas, na sua quase-totalidade, ex-colônias da Espanha ou de Portugal, é natural que as origens das ciências administrativas neste continente tenham sido fortemente marcadas pelo predomínio do enfoque jurídico (ou da concepção legalista) da administração pública, que secularmente prevalecia naqueles dois países (assim como na França e Itália).

Segundo Muñoz Amato, a concepção legalista da Administração Pública a identifica “com as regras jurídicas e reduz seu problema à elaboração de leis e regulamentos de aplicação geral, com todos os pormenores necessários para seu cumprimento automático”.⁴

Deste comentário de Muñoz Amato verifica-se que direito administrativo e ciência da administração como que se confundiam um com o outro. Ou melhor, esta — ciência da administração — se situava na dependência daquele — direito administrativo. Aliás, a diferenciação entre as duas disci-

* Devido à exigüidade do prazo de que dispunha a autora, não lhe foi possível consultar, como desejaria, várias das instituições acadêmicas e governamentais da América Latina que atuam no campo das ciências administrativas. As circunstâncias limitaram sua pesquisa à bibliografia disponível na Fundação Getúlio Vargas e aos contatos com seus colegas da Escola Brasileira de Administração Pública e da Escola Interamericana de Administração Pública. Nenhum deles, porém, é responsável por eventuais erros ou omissões aqui contidos, os quais são de exclusiva responsabilidade da autora.

⁴ Muñoz Amato, Pedro. *Introdução à administração pública* Fundação Getúlio Vargas, 1958. p. 19.

plinas e sua plena caracterização constituíram problema que muito preocupou os estudiosos da matéria.

Rafael Bielsa foi dos primeiros a dar tratamento diferenciado às duas disciplinas, no continente latino-americano, e a procurar adequar à problemática de seu país — a Argentina — a doutrina importada.⁵ Daí a grande influência que veio a exercer sobre os demais tratadistas de direito administrativo e ciência de administração dos países irmãos.

Em seu livro *Principios de derecho administrativo*, assim conceitua Bielsa o Direito Administrativo:

“... En concepto nuestro es derecho administrativo el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al consiguiente contralor jurisdiccional de la Administración Pública.

“En este concepto (o definición, si puede darse) asignamos al derecho administrativo, como ciencia, un carácter constructivo, que también lo vemos en otras definiciones de teorías y soluciones jurídicas en oposición al concepto meramente descriptivo.

“Definido el derecho administrativo, queda virtualmente limitado el dominio de su aplicación, lo que es de la mayor importancia para considerar toda la fenomenología administrativa. Y particularmente importa esto con respecto a la ciencia de la administración. (O grifo é nosso.)

No tenemos por que renovar aquí la discusión sobre si la ciencia de la administración tiene o no autonomía orgánica; si constituye o no una verdadera ciencia con un contenido cierto y efectivo. A juicio nuestro ella es ciencia política antes que ciencia social.

En ese sentido el derecho administrativo viene a ser modelado por el derecho político o constitucional en cuanto a normas jurídicas, e influido por la política social en cuanto a su amplitud o ámbito de aplicación.

La ciencia de la administración es ciencia política es decir política de la administración pública, porque se propone realizar los fines de ésta, aunque de una manera inmediata, en el dominio de la administración activa (no el de la jurisdiccional) por preceptos que miran a la eficacia y conveniencia de la Administración y no al derecho precisamente.

La ciencia de la administración, en cuanto ciencia política, presupone en la esfera administrativa lo discrecional, pero está limitada por las reglas de derecho. Cuando la apreciación es de política administrativa (conveniencia, eficacia, oportunidad de la acción de la Administración pública) — por lo que se funda en un principio superior lato de la política general, y se procede según reglas más o menos concretas de buena administración sin referencia al derecho —, entonces esa apreciación es objeto de la ciencia de la administración.

⁵ Bielsa, Rafael. *Principios de derecho administrativo; Legislación administrativa argentina*. 2ª ed., Buenos Aires, Librería y Editorial El Ateneo, 1948, e ———. *Ciencia de la administración*, 2ª ed. actualizada. Buenos Aires, Roque Depalma Editor, 1955.

El régimen jurídico (constitucional o legal) integra positivamente el fin político.

Para que el Estado realice sus fines, los preceptos de ciencia de la administración deben mirar a una dirección política (política comercial, política ferroviaria, política agraria, política militar, política cultural, etc.). Pero toda esta actividad concreta del Estado debe subordinarse al derecho administrativo.”⁶ (O grifo é nosso.)

No seu livro *Ciencia de Administración*, volta Bielsa a tratar do assunto, afirmando que “la separación del derecho administrativo respecto de la ciencia de la administración es un supuesto necesario del estudio de ambas disciplinas”.⁷

A controvérsia sobre a existência da ciência da administração separadamente do direito administrativo não ficou, de modo algum, na América Latina, totalmente decidida em favor das teses de Bielsa. É o que se constata, ainda em 1964, do Tratado de Direito Administrativo de outro professor argentino, Miguel S. Marienhoff (professor da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais de La Plata e da de Buenos Aires), onde esse autor conclui pela afirmação categórica de que a Ciência da Administração é parte integrante do Direito Administrativo.⁸

Escrevendo dez anos após, o seu compatriota Agustín A. Gordillo considerou, porém, superada a questão sobre a diferenciação entre direito administrativo e ciência da administração (embora, a meu ver, sua visão do campo da ciência da administração a limitasse bastante, a julgar-se pelos exemplos que apresentou). Diz Gordillo:

“Se discute en los textos de derecho administrativo si la llamada “ciencia de la administración”, que comprendería el estudio de los aspectos no jurídicos de la administración pública (problemas de organización y métodos, dirección de personal, liderazgo administrativo, etc.) es o no una ciencia separada de nuestra disciplina jurídica.

En realidad, si bien puede tal vez abrigarse alguna duda acerca de si efectivamente la ciencia de la administración ha alcanzado en carácter de ciencia, creemos que no puede dejar de reconocerse que de hecho tiene la más plena autonomía frente al derecho administrativo”. . . “Se trata de disciplinas diversas, que estudian cada una distintos aspectos de un mismo fenómeno y como el fenómeno es único, no pueden ignorarse mutuamente sob pena de no aprehender en su plenitud el objeto de su estudio.

“El enorme avance de los estudios de ciencia de la administración en Estados Unidos, Inglaterra, etc., y su creciente difusión en nuestro medio, va despertando la conciencia de que la solución jurídica no es “la” solución del

⁶ Bielsa, Rafael. op. cit., p. 2-5.

⁷ Bielsa, Rafael. *Ciencia de la administración*. Buenos Aires, 2ª ed., Roque Depalma Editor, 1955, p. 65.

⁸ Marienhoff, Miguel S. *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires. Abeledo-Pierrot, 1964, tomo I, p. 152-57.

problema administrativo, sino sólo una de las facetas de él, y tal vez no la más importante.”⁹

Também no Brasil foi dominante o enfoque jurídico da administração, durante muito tempo. Sua importância é comprovada pela consulta à primeira revista especializada em administração pública no Brasil. Trata-se da Revista do Serviço Público, editada primeiramente pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil, a partir de novembro de 1937, e depois pelo Departamento Administrativo do Serviço Público.

Essa revista, cujos artigos continham freqüentes referências a tratadistas de direito constitucional e de direito administrativo (na sua maioria franceses e italianos), manteve a partir de 1938 uma seção especializada em direito administrativo, sob a responsabilidade do Prof. Themistocles Brandão Cavalcanti,¹⁰ que largamente se apoiava em Bielsa, Ruiz y Gomez, Roger Bonnard, Gaston Jèze, Kammerer, Hauriou, Waline, Vitta, Oto Mayer, D’Aléssio, Goodnow, Duguit, Barthélemy, e outros.

Ainda um exemplo marcante da influência predominante dos autores de direito administrativo franceses e italianos sobre o direito administrativo e a ciência da administração se encontra no primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Brasil.¹¹ A exposição de motivos que submeteu o projeto à apreciação do presidente da República defendeu enfaticamente a preferência pela *tese estatutária* sobre a tese “contratual”, quanto ao regime jurídico do funcionário público, apoiando-se especificamente em citações de D’Alessio, Haurio, Gabino Fraga, Jèze, Laband, Donato Donati, Fritz Fleiner, Antonio Longo, Stainof e Ugo Forti.¹²

Na América espanhola seguiu-se a mesma orientação, conforme evidenciam os Estatutos do Funcionário do Estado e as leis da *carreira administrativa* de vários países latino-americanos.

O enfoque jurídico da administração não é mais o dominante, de um modo geral, na América Latina, mas ainda é bastante forte. Esclarecendo as razões dessa influência, Enrique Saravia lembra que:

“La mayoría de los estudios acerca de la administración pública latino-americana, caracteriza a ésta como excesivamente atada a lo jurídico y señala al formalismo como defecto y causa de ineficiencia.

“La influencia de la teoría administrativa norteamericana se hace sentir en este aspecto. Los críticos que recogen la acusación evidencian su ignorancia de una categoría ecológica destacada en los pueblos de América Latina: su apego a la norma formal.

Conviene esclarecer algunas confusiones sobre este tema y procurar explicar esta cualidad de nuestra cultura. Ello revelará por qué, a pesar

⁹ Gordillo, Agustín A. *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires, Ediciones Macchi, S.A., 1974.

¹⁰ Themistocles Brandão, Cavalcanti, autor, entre outras obras, do *Tratado do direito administrativo*. Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos, 2ª ed. 1950. O Prof. Cavalcanti foi, posteriormente, Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil.

¹¹ Decreto-lei nº 1.713, de 28.10.39.

¹² *Revista do serviço público*, ano I, v. IV, n. 3, dez./1938, p. 5-32.

de las críticas al legalismo, toda reforma administrativa comienza, en América Latina, con el dictado de leyes y decretos que implantan y organizan legalmente el proceso reformista.

“Partimos de la base que el Estado de Derecho, es decir, la sociedad sujeta a normas abstractas e impersonales, el respecto a los derechos de los demás y el acatamiento a la ley, es signo de progreso y de civilización.

“En los países de origen luso-hispánico, el legalismo es condición básica e inseparable de su cultura. Los conquistadores españoles y portugueses viajaban llevando en sus naves los textos de las leyes que debían aplicar en las tierras que iban a descubrir. Ellos eran, a su vez, tributarios de doce siglos de legislación romana.

“El sistema de codificación jurídica, iniciado por Napoleón y que se desarrolló en todos los países de Europa continental, tuvo amplio y fructífero desarrollo en nuestros países.

“Ese sistema legislativo constituye una diferencia esencial con las culturas anglo-sajonas. En efecto, en el sistema del Common-Law el mundo jurídico está integrado por otras reglas y principios, entre los que tienen preeminencia el de los precedentes jurisprudenciales. La justicia norteamericana ha equiparado los actos jurídicos de la administración a los actos privados, por lo que el Derecho Administrativo no ha tenido la elaboración y profundización que ha sufrido en los países latinos.

“Cabe añadir que algunos aspectos de la organización administrativa, considerados en los países de tradición romanística como *matéria* del Derecho Administrativo, en los Estados Unidos son considerados como extraños a lo jurídico.

“De allí, que para los expertos norteamericanos aparecieran nuestras administraciones como excesivamente legalistas. No advertían que nuestra cultura pose e una normatividad diferente a la anglo-sajona. Les chocaba la forma externa de una legalidad que no es esencialmente diferente a la que informe del mundo jurídico del “Common-Law”.

“Llegamos, entonces, a una conclusión:

“a) el Estado de Derecho y la sujeción a la ley son imprescindibles para asegurar la convivencia civilizada;

“b) la forma externa del mundo jurídico difiere en los países de tradición romanística y en los anglo-sajones, pero su sustancia es similar.”¹³

3. As teorias de organização e administração das escolas clássicas ou tradicionais e sua influência na América Latina.

Data das décadas de 30 e 40 o surgimento na América Latina de outros enfoques que viriam abalar o predomínio do enfoque jurídico das ciências

¹³ Saravia, Enrique. La teoría general de la administración y la reforma administrativa. In: *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1975, p. 375-376.

administrativas, sem, contudo, eliminá-lo; trata-se das teorias de organização e administração preocupadas essencialmente com economia e eficiência, tais como o taylorismo e o fayolismo; o sistema do mérito e sua institucionalização através de “Comissão do Serviço Civil” ou órgão equivalente; a teoria dos departamentos de administração geral, de Willoughby e o Poscorb, de Gulick; o modelo weberiano de burocracia.

3.1 *O taylorismo*

O taylorismo, de que foi fundador Frederick Winslow Taylor nasceu, como se sabe, na administração de empresas, em fins do século XIX e princípios do século XX. Sua penetração na administração pública data da década de 20, pelos movimentos que visavam à obtenção de maior economia e eficiência nos serviços públicos norte-americanos.

Em trabalho escrito há mais de 20 anos, assim se expressou a autora deste artigo sobre a obra de Taylor:

“Seus princípios e métodos dizem respeito, principalmente, à análise do trabalho a ser feito, à tarefa a ser executada e seus elementos constitutivos, aos movimentos decorrentes de cada um deles, ao tempo despendido em executar cada um destes; com os resultados de tais análises reagrupavam movimentos, operações, tarefas, funções e assim por diante, até que a nova organização fosse estabelecida.”¹⁴

A seguir, concluía a autora que o maior mérito de Taylor estava na sua contribuição “para que se encarasse sistematicamente o estudo da organização, o que não só revolucionou completamente a indústria como também teve grande impacto sobre a administração. Sua obra não deve ser avaliada em termos de um ou outro de seus elementos mas sim, e principalmente, pela importância da aplicação de uma metodologia sistemática na análise e na solução dos problemas de organização, no sentido de baixo para cima. O fato de ter sido ele o primeiro a fazer uma análise completa do trabalho, inclusive dos tempos e dos movimentos; de ter sido ele que estabeleceu padrões precisos de execução; que treinou o operário; que especializou o pessoal, inclusive o de direção; que instalou uma sala de planejamento; em resumo, que assumiu uma atitude metódica ao analisar e organizar a unidade fundamental de qualquer estrutura, adotando esse critério até o topo da organização — tudo isto o eleva a uma altura não comum no campo da organização”.¹⁵

Para Benedicto Silva — um dos principais divulgadores, no Brasil, das teorias clássicas ou tradicionais de organização, “a essência da Administração Científica, a suma dos princípios tayloristas emana da crença de que há sempre um modo melhor de realizar qualquer operação ou movimento. O

¹⁴ Wahrlich, Beatriz M. de Souza. *Uma análise das teorias de organização*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1974, p. 7.

¹⁵ Idem, p. 17.

critério para a determinação da superioridade do método adotado como norma é o critério do mínimo meio econômico. Uma operação executa-se tanto mais eficientemente quanto menores forem, em termos de tempo, material, espaço, pensamento e esforço físico, os recursos necessários para levá-la a efeito".¹⁶ (o grifo é nosso.)

Portanto, a essência do taylorismo era a busca de eficiência, que também Willoughby identificava como o objetivo da administração. Assim sendo, as influências tayloristas se conjugavam perfeitamente, reforçando-as, com as principais idéias de Willoughby, que serão oportunamente comentadas.

3.2 O *fayolismo*

Henri Fayol antecedeu tanto a Willoughby como a Gulick no uso da palavra *princípios* com referência ao estudo da administração, bem como na análise do que chamou de *elementos* da administração.. Dentre seus quatorze *princípios de administração* destacam-se os referentes à divisão do trabalho, autoridade, unidade de comando, unidade de direção, centralização, hierarquia e disciplina. Seus *elementos de administração* eram: planejamento (compreendendo previsão), organização, comando, coordenação e controle (POCCC, conforme a sigla usada modernamente), desenvolvidos em sua obra principal (livro de 1920).

Ao passo que Willoughby concentrava sua análise na administração pública, Fayol era um homem da administração de empresas, tendo também executando trabalhos para o governo francês. A ele se deve a criação do Centro de Estudos Administrativos na França.

Em seu livro de 1920, *Administração geral e industrial*,¹⁷ precedendo a análise dos *princípios* (segunda parte) e os *elementos da administração* (terceira parte), Fayol discorre, numa primeira parte, sobre a necessidade do ensino de administração. A respeito, escreveu Benedicto Silva:

"Várias de suas idéias foram propostas pela primeira vez. Careciam do benefício da aferição. Não traziam o lastro de outras experiências. Eram perfeitamente originais. Dentre elas, cumpre salientar a da inclusão da administração na categoria de disciplina autônoma universal, quase equiparada às disciplinas integrantes das humanidades. Antes de qualquer outro, Fayol preconizou o ensino da administração em todos os níveis escolares.

Considerado à luz dessa proposta, Fayol transfigura-se em verdadeiro revolucionário. Antes dele, ninguém percebeu a necessidade do ensino da

¹⁶ Silva, Benedicto. *Taylor e Fayol*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1965, p. 32.

¹⁷ *Administration industrielle et générale*. 3ème ed., Paris, Dunod. 1950. Saliente-se, também, a conferência pronunciada no 2º Congresso Internacional de Ciências Administrativas, realizada em Bruxelas em 1923, e que, em tradução inglesa, integra a coletânea *Papers on the science of administration*, de Luther Gulick e L. Urwick, eds. New York, Institute of Public Administration, 1937.

administração em todas as categorias escolares, ninguém teve a ousadia de propô-lo.”¹⁸

A análise dos *elementos de administração*, de Fayol, evidencia muitos pontos de contato das concepções desse autor com a teoria do “departamento de administração geral”, de Willoughby. Até certo ponto, esta última teoria leva a forma de institucionalização, junto ao chefe do Poder Executivo, dos *elementos da administração* (POCCC), de Fayol. Mas é muito maior a afinidade entre o POCCC e a doutrina de Gulick, sumarizada no seu Posdcorb, assim como entre vários dos princípios de administração de Fayol e os princípios de organização de Gulick, mais adiante focalizados.

A obra de Fayol teve grande repercussão na América Latina. No Brasil, por exemplo, artigos e editoriais da Revista do Serviço Público, publicada a partir de 1937, e até mesmo documentos oficiais, se referiam com frequência às teorias de Fayol.

3.3 *O sistema do mérito e o modelo da Comissão do Serviço Civil*

A preocupação com o sistema do mérito — que levava tanto a Grã-Bretanha como os EUA, na segunda metade do século XIX, à institucionalização das atividades de administração de pessoal, criando e implementando o modelo da Comissão do Serviço Civil — historicamente antecedeu em muito as formulações de Taylor, Fayol e Willoughby, mas com elas apresenta grande afinidade, pela sua ênfase na eficiência da administração. Por outro lado, seu embasamento teórico, dando relevo especial à moralidade no ingresso no serviço público, tornando-o acessível a todos os cidadãos do país de acordo com as qualificações de cada um, transcende a preocupação com eficiência. Fundamentando-se em princípios éticos e democráticos, é o *princípio de igualdade de todos perante a lei* aplicado ao recrutamento e seleção para os cargos públicos.

Essas idéias, que guardavam plena concordância com os fundamentos das constituições promulgadas por todos os países da América Latina nos séculos XIX e X, chegaram mesmo a se constituir em mandamento constitucional (como é o caso, por exemplo, do Brasil, a partir da promulgação da constituição de 1934). Na Colômbia, a lei 165, de 1938, introduziu a carreira administrativa com base no mérito, com o objetivo de abolir os sistemas de *botin político*.¹⁹

Na Argentina, em 19.06.37, o presidente da República solicitou da Câmara Nacional de Deputados despacho de urgência para um projeto de Lei Orgânica do Serviço Civil da Nação, baseado em estudo da Comissão

¹⁸ Silva, Benedicto. Op cit., p. 48.

¹⁹ Araña de Ramirez, Carmenza & Hernán Peñaloza Castro. *La reforma administrativa en Colombia*. Rio de Janeiro, Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, 1ª parte, 1973, p. 14.

de Racionalização. O projeto consagrava em suas disposições um regime análogo, embora em forma mais esquemática, ao projeto proposto ao governo do Chile pela Comissão Reorganizadora dos Serviços Públicos sobre a mesma matéria. Tratava-se preponderantemente da organização e funções do Conselho Superior do Serviço Civil.²⁰ Também na Argentina se realizou, em 1937, o Primeiro Congresso Argentino de Racionalização Administrativa, cujas recomendações se apoiavam tanto no modelo do *sistema do mérito* como nas concepções do Taylorismo e do Fayolismo.²¹ Ainda na Argentina, em 16 de dezembro de 1943, foi aprovado o Estatuto do Serviço Civil da Nação, com o fim de que “los principios en él consagrados sean una realidad prescindiendo de las divisiones jurisdiccionales”.²² No ano seguinte, o Decreto nº 30.991, de 15.11.1944, estabelecia o Estatuto do Serviço Exterior da Nação, substituindo as Leis n.ºs 4.711 e 4.712 e respectivos decretos regulamentares, relativos ao pessoal diplomático e consular.²³

No Paraguai, foi estabelecida em 1944 uma Comissão Assessora de Organização Geral do Serviço Público Civil, com assistência técnica brasileira e encarregada de estudar o funcionamento da Administração Pública Nacional, de acordo com “a moderna ciência da racionalização administrativa”.²⁴

No Uruguai, o Estatuto do Funcionário Público data de 1943 e, em 1952, a própria Constituição da República incluiu, entre seus dispositivos, todo um conjunto de normas vinculadas ao regime jurídico do servidor público.²⁵

A República Dominicana já possuía, em 1945, uma Comissão do Serviço Civil, ao lado de uma Diretoria do Orçamento, integrando a Secretaria de Estado da Presidência da República.²⁶

No Panamá, a Constituição de 1946 estabeleceu os direitos e deveres básicos dos servidores públicos assim como a carreira administrativa.²⁷

²⁰ El Mercurio, Santiago de Chile, 25.08.37. Cf. *Revista do Serviço Público*. DASPP, Rio de Janeiro, ano I, v. I, nov. 1937, p. 71-72.

²¹ La Prensa, Buenos Aires, 30.09.38. Cf. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, ano I, v. IV, out. 1938, p. 82-84.

²² De *Informaciones argentinas*, n. 82, Enero, 1944, p. 17.

²³ Leis nº 4711 e 4712, ambas de 1905.

²⁴ Decreto nº 3776, de 19.05.44.

²⁵ Barañano, Diego M. *La infraestructura para la reforma administrativa en el Uruguay*. Rio de Janeiro, Seminário Interamericano de Administração Pública, 1ª parte, 1973, p. 13-14.

²⁶ Gómez, K. Lorenzo Dippe S.R. Aybar Castellanos. *Organização administrativa da República Dominicana*. *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, DASPP, ano VIII, v. IV, n. 1, out./1945, p. 17-23.

²⁷ León Tapia, Ricardo A. de. *La reforma administrativa en el Panamá* In: *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, p. 82-3.

Em Porto Rico, o sistema do mérito que se encontra institucionalizado desde 1947, está sob o comando da Oficina Central de Administración de Personal.²⁸

3.4 A contribuição doutrinária de Willoughby

As idéias de Willoughby, inclusive sua *teoria do departamento de administração geral*, também tiveram penetração nos países da América Latina, quer pela assistência técnica norte-americana, quer pela tendência mimética que caracterizava esses países, *vis-à-vis* os modelos administrativos propostos por tratadistas norte-americanos ou adotados no hemisfério norte.

Willoughby foi um dos primeiros formuladores da teoria administrativa norte-americana que preconizava a existência de *princípios de administração*, de aplicação universal. Dizia ele:

“Podem ser levantadas objeções à classificação da administração como uma ciência. Quer esta objeção seja ou não válida, a posição aqui tomada é a de que, em administração, há certos princípios fundamentais de aplicação geral, análogos àqueles que caracterizam qualquer ciência, e que precisam ser observados para que a finalidade da administração — *eficiência nas operações* — possa ser atingida, e que esses princípios devem ser determinados e sua importância reconhecida através da rígida aplicação do método científico a sua pesquisa.”²⁹

Willoughby também figurava influentemente entre os cientistas políticos norte-americanos que proclamavam haver nítida separação entre *política* e *administração*. Por outro lado, considerava a política área privativa do Congresso, chegando a comparar a função do Poder Legislativo à de um Conselho Diretor (Board of Directors) de uma grande sociedade anônima. A função do Poder Executivo, segundo Willoughby, era a *administração*, e ele assemelhava ao de um *gerente geral* o papel do Presidente da República. A finalidade máxima da *administração* seria a *eficiência operacional*, e para consecução desse objetivo o chefe do Poder Executivo, como *gerente geral*, precisava do apoio de um departamento de administração geral.³⁰

Esclarecia Willoughby que, para ser devidamente compreendido o problema de administração geral com que se defronta o chefe do Executivo:

“É necessário constatar a diferença fundamental existente entre as atividades que poderemos chamar de primárias, ou funcionais, e as atividades institucionais, ou domésticas (*housekeeping*), exercidas pelo governo. Atividades primárias ou funcionais são aquelas desempenhadas por um órgão

²⁸ Guzmán, Milagros. La reforma administrativa en Puerto Rico. *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, n. 5-6, 1977, p. 127-31.

²⁹ Willoughby, W. F. *Principles of public administration*. Baltimore, MD. The Lord Baltimore Press, 1929.

³⁰ Willoughby, W. F. op. cit., p. 180.,

a fim de alcançar as finalidades que lhe deram origem. Atividades institucionais ou domésticas são aquelas de que esse órgão necessita desempenhar para poder existir e funcionar.

“As atividades primárias são, portanto, um fim em si mesmas; as atividades institucionais são apenas um meio para consecução dos fins.”³¹

Nesse pequeno trecho encontram-se sintetizadas as principais idéias que o levaram à *teoria do departamento de administração geral*.

O departamento de administração geral, previsto por Willoughby como órgão de apoio direto e imediato ao Chefe do Executivo, não teria a seu cargo funções operativas, mas sim normativas, de coordenação e controle, e atuaria em conjugação com outras unidades de administração, estas sim, com funções operativas e situadas junto ao escalão seguinte da escala hierárquica (ou seja, junto aos ministros ou secretários de Estado). Além disso, tratando-se de funções análogas, nos vários ministérios ou secretarias de Estado, seria de toda conveniência que, exceto em casos especiais, uma organização padronizada e uniforme fosse imprimida a todas essas unidades de administração geral, sob a orientação, coordenação e controle do Departamento de Administração Geral.

Estava, assim, esquematizado um sistema de administração geral para todo o Poder Executivo, sob o comando supremo do chefe desse Poder,³² e que veio a servir de modelo, por exemplo, ao Brasil, nos anos 30 e 40, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938.³³

Na Bolívia, em 1944 foi criado o Departamento de Eficiencia y Reorganización Administrativa, com características típicas de um órgão de administração geral, para exercer atribuições nos campos da organização e métodos e da administração de pessoal (cadastro, classificação de cargos e salários, avaliação do desempenho dos funcionários, e elaboração do projeto de Estatuto Administrativo do Estado).³⁴

³¹ Id. *ibid.*, p. 105.

³² Id. *ibid.*, p. 104-10.

³³ O DASP havia sido precidido pelo Conselho Federal do Serviço Público, criado em 1936 para implantar o sistema do mérito e administrar o primeiro plano de classificação de cargos de administração federal (Lei nº 284, de 28.10.36). Assim, após haver experimentado o modelo da Comissão do Serviço Civil durante dois anos, o Brasil substituiu-o pelo modelo aconselhado por Willoughby. Com a criação, em 1967, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, para ele passaram as atividades de elaboração e acompanhamento da execução do orçamento, assim como de orientação e coordenação de reforma administrativa. O DASP ficou restrito às atividades de administração de pessoal. Em 1974 o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral foi transformado em Secretaria de Planejamento da Presidência da República, com as mesmas funções anteriores. O DASP continua como órgão de administração de pessoal, função a que foram acrescidas as referentes a serviços gerais da administração federal.

³⁴ Um departamento de administração geral da Bolívia, *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, ano VII, v. IV, n. 2, nov./1944, p. 144-5 (citando o jornal *El Diório*, de La Paz).

3.5 O Posdcorb, de Gulick

Em ensaio publicado em 1937,³⁵ demonstrou Gulick uma capacidade invulgar para enunciar com clareza determinados princípios de organização e sobre eles discorrer logicamente, em especial no que se refere à divisão do trabalho e sua coordenação, ao alcance do controle, à unidade de comando, à homogeneidade, às bases para departamentalização (por propósito, por processo, por clientela ou material e por área), à distinção entre linha e estado-maior e à organização da chefia do Poder Executivo, mediante a institucionalização das funções sumarizadas na palavra Posdcorb, por ele criada com propósito mnemônico. Posdcorb significa: planejamento, organização, pessoal (*staffing*), direção ou comando, coordenação, informação (*reporting*) e orçamento (*budgeting*). É evidente a semelhança do Posdcorb de Gulick com os *elementos da administração* de Fayol.

Gulick parecia seguir tanto a trilha aberta por Fayol como a de Willoughby. De estilo raramente dogmático, talvez já lhe ocorressem dúvidas sobre a universalidade dos princípios que defendia, tanto assim que tomou a iniciativa de divulgar, na mesma coletânea de ensaios aberta com o de sua autoria, dois outros trabalhos cuja filosofia era bastante diferente da que aparentemente esposava: um, de Mary Parker Follett, precursora do movimento das relações humanas, e outra de Henderson, Whitehead e Mayo, já na linha, que então se esboçava nos EUA, da aplicação das ciências do comportamento ao estudo das organizações.

Na América Latina, porém, as concepções de Gulick vieram reforçar as de Fayol, Taylor e Willoughby, todos pertencentes à escola *prescritiva* de organização.

Vale ainda mencionar que Gulick foi um dos três membros do President's Committee on Administrative Management, que assessorou o Presidente Roosevelt na reforma administrativa do governo federal dos EUA, executada em fins da década de 39 e no princípio da de 40. Suas idéias se encontram refletidas nesse movimento reformista, que, por sua vez, reforçou na América Latina as concepções *prescritivas* de organização.

Publicação oficial recente do governo do México comenta que, desde 1943, pretendia realizar-se um esforço para reformar e coordenar, de uma forma ampla, as atividades da administração pública. Assim é que, naquele ano, o Poder Executivo criou uma comissão intersecretarial para formular e executar “un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos”.

³⁵ Gulick, Luther. Notes on the theory of organizations. In: *Papers on the science of administration*. New York, L. Gulick e L. Urwick, eds., Institute of Public Administration, 1937.

Algumas das medidas sugeridas nessa ocasião eram verdadeiramente revolucionárias no campo da administração pública, mas permaneceram, de um modo geral, sem implantação.³⁶

Allan-Brewer-Carias salienta que a idéia de reforma administrativa começou a florescer na Venezuela, na década de 40, mais precisamente nos anos de 1945-48, mas não chegou, nessa ocasião, a assumir forma concreta.³⁷

3.6 O modelo weberiano

A análise weberiana de burocracia também exerceu bastante influência na América Latina.

Embora se trate de modelo amplamente descrito e analisado principalmente após a II Guerra Mundial, um resumo de suas características parece indispensável, para que se evidencie ou não a semelhança de várias delas com as de burocracias latino-americanas. São elas as seguintes:³⁸ hierarquização e racionalidade da autoridade, o que pressupõe a divisão do trabalho; autoridade limitada do cargo, regida por normas explícitas; fixação da remuneração dos cargos, de acordo com a respectiva hierarquia; competência técnica dos funcionários, nomeados e não eleitos para o cargo, que devem exercer em princípio como sua única ocupação e no qual são estáveis e têm perspectivas de carreira; separação entre propriedade do funcionário e propriedade da administração, ou seja, entre o estatal e o privado; ênfase em regras e em comunicações escritas; disciplina racional; tudo, enfim, acentuando a impessoalidade, a imparcialidade e a neutralidade do funcionário.

Nos termos da concepção weberiana de *tipo ideal*, esse modelo não poderia, evidentemente, ter caráter *prescritivo*. Era puramente *descritivo* de uma *utopia burocrática*, destinada a servir de ponto de partida para o estudo analítico da burocracia efetivamente existente.

Todos os analistas e comentadores do modelo weberiano salientam esse fato. Entretanto, muitos deles acabam tratando o modelo como se Weber tivesse dado à palavra *ideal* o sentido de *paradigma*.

Talvez isso resulte da própria nebulosidade que Carl Friedrich encontrou no modelo weberiano,³⁹ porém o mais provável é que se deva ao fato de,

³⁶ Secretaria de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos. *Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal*, 1971-76 México, 1973, p. 22-24.

³⁷ Brewer-Carias, Allan R. La reforma administrativa en Venezuela. In: *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, p. 193.

³⁸ Weber, Max. *Economia y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, v. II, 1944, p. 716-52.

³⁹ Friedrich, Carl J. Some observations on Weber's analysis of bureaucracy. In: Metron Robert K. et alii. *Reader in bureaucracy*. New York, The Free Press, 1952, p. 27-29.

embora *ideado*, o modelo apresentar algumas das características típicas da burocracia alemã, mais ainda da burocracia prussiana, ambas tidas como *eficientes* e, portanto, como paradigma válido. Aliás, quando as teses de Weber passaram a ser amplamente discutidas na América Latina, as próprias burocracias do continente já apresentavam algumas das disfunções peculiares do modelo, para o que contribuía decisivamente o *enfoque jurídico* da administração, então muito influente. É esse o caso, por exemplo, das seguintes disfunções comumente encontradas nos serviços públicos da América Latina: concentração nos aspectos formais da organização, negligenciando o estudo dos processos pelos quais são eles modificados por padrões informais e, conseqüentemente, prestando pouca atenção à natureza humana; preocupação dominante com racionalidade e eficiência dos meios (também característica das idéias de Willoughby, já comentadas) e não necessariamente com a plena realização dos fins, ou seja, com a eficácia; insuficiência de flexibilidade para reagir às transformações situacionais; deformação profissional. Em resumo, a tendência a um enfoque basicamente mecanicista e a um desempenho virtualmente de sistema fechado.

4. O impacto das ciências do comportamento sobre o estudo da administração pública; a preocupação com a administração para o desenvolvimento; a ecologia da administração

Nas décadas de 50 e 60 outras correntes doutrinárias afetaram profundamente o estudo das ciências administrativas na América Latina. A primeira, fundamentalmente exógena, resultou da crítica das ciências do comportamento às concepções tradicionais de organização e administração. A segunda corrente de idéias, parcialmente exógena mas em boa parte endógena, consistia na focalização da administração do ângulo do desenvolvimento econômico (a chamada *administração para o desenvolvimento*). A terceira salientava a importância da ecologia da administração e, de certo modo, fortalecia as duas primeiras escolas doutrinárias.

O prólogo dessa nova fase cabe ao movimento das relações humanas, que, segundo Etzioni, “nasceu de uma reação à abordagem formal clássica. Focaliza, na organização, elementos de pouca ou nenhuma importância para a escola clássica. Elton Mayo é geralmente reconhecido como o pai da escola; John Dewey, indiretamente, e Kurt Lewin, mais diretamente, também contribuíram para sua iniciação. Mayo e seus colaboradores descobriram que: (1) a quantidade de trabalho executada por um trabalhador (e, portanto, o nível de competência e racionalidade da organização) não é determinada por sua capacidade física, mas por sua *capacidade* social; (2) as recompensas não-econômicas desempenham um papel central na determinação da motivação e felicidade do trabalhador; (3) a maior especialização não é a forma mais eficiente de divisão do trabalho; (4) os trabalhadores não reagem à administração e suas normas e recompensas como

indivíduos, mas como membros de grupos. Acima de tudo, a Escola de Relações Humanas... salientava o papel da comunicação, da participação e da liderança.”⁴⁰

Conforme ressaltei noutra oportunidade, “Etzioni afirma que a administração científica e a escola das relações humanas foram, em muitos sentidos, diametralmente opostas. Os fatores considerados como decisivos e cruciais por uma escola, mal eram focalizados pela outra, e as variáveis que uma considerava centrais, eram quase ignoradas pela outra. As duas escolas, contudo, tinham um elemento em comum: nenhuma delas via qualquer contradição fundamental ou dilema insolúvel na relação entre a procura de racionalidade da organização e a busca de felicidade humana. A administração científica supunha que a organização mais competente seria, também, a mais satisfatória, pois poderia aumentar ao máximo tanto a produtividade quanto o pagamento do trabalhador.”⁴¹

Um estudo de Likert, realizado em 1957, lembram Pfiffner e Sherwood, “indicava relacionarem-se positivamente o moral e a produtividade: quanto mais elevado o moral, tanto maior a produção. Todavia, frisam, pesquisas efetuadas posteriormente revelaram que a relação não é tão simples assim. *Pode ocorrer qualquer espécie de combinação — moral elevado e baixa produção, moral baixo e alta produção, moral elevado e produção elevada — o que indica a falta de qualquer relação fixa e nítida.*”⁴² (O grifo é nosso.)

Acrescenta Etzioni que:

“O conflito industrial é considerado por muitos cientistas sociais da geração mais antiga, e pela maioria dos autores de relações humanas, como basicamente indesejável. Os especialistas de relações humanas procuram promover a harmonia industrial, esquecendo as numerosas e importantes funções sociais do conflito, entre as quais se incluem suas contribuições positivas para o sistema de organização. A eclosão do conflito permite o aparecimento de diferenças autênticas de interesse e crenças, e a luta por esses interesses e crenças pode conduzir ao ajustamento do sistema da organização à situação real. Se disfarçados, o conflito e a alienação resultante da falta de ajustamento procurarão outras formas de expressão que poderão apresentar desvantagens tanto para o operário como para a organização.”⁴³

Daí ter eu afirmado, noutra oportunidade, que:

“Da oposição categórica dos pioneiros das relações humanas à teoria da organização formal emergiu, pouco a pouco, como se viu acima, uma terceira posição, preocupada com o comportamento administrativo, mas re-

⁴⁰ Etzioni, Amitai. Organizações modernas. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1967, p. 54.

⁴¹ Id. *ibid.*, p. 61 (cf. Wahrlich, Beatriz M. de Souza. *Uma análise das teorias de organização*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1974, 3ª ed., p. 102-3.

⁴² Cf. Wahrlich, Beatriz M. de Souza. *Op. cit.*, p. 103.

⁴³ Idem, p. 105-106.

jeitando a concepção inicial e bastante ingênua, que está no âmago da escola das relações humanas, de que a satisfação do trabalhador gera, por si só, a eficiência.”⁴⁴

As ciências do comportamento — conforme assinala Bennis — deram sua principal contribuição às teorias organizacionais nas seguintes áreas: teoria da personalidade; dinâmica interpessoal; comportamento de grupos; comportamento intergrupos e comportamento organizacional.⁴⁵

Evidentemente, as concepções das ciências do comportamento⁴⁶ sobre administração não poderiam, jamais, ter caráter *prescritivo*. Ao contrário, negavam validade científica aos princípios das teorias clássicas, que chegam mesmo a ser classificados como *provérbios* por Herbert Simon.

Não sendo prescritivas, as novas idéias sobre organização e administração eram naturalmente de difícil e complexa operacionalização. Embora tenham tido grande aceitação no mundo acadêmico latino-americano, foi pouca sua penetração no mundo administrativo.

Somente na década de 60 é que surgiria, ainda uma vez nos EUA, a tecnologia administrativa que veio a ser conhecida como desenvolvimento organizacional (DO), instrumentalidade de intervenção para mudança organizacional de significativo sucesso quando devidamente utilizada, e que vem sendo empregada em vários setores da América Latina, em especial na administração de empresas, tanto privadas como públicas.

5. A administração para o desenvolvimento

Também são da década de 60 os fundamentos teóricos da chamada administração para o desenvolvimento, que, embora produto basicamente importado pela América Latina por meio da assistência técnica estrangeira, apresenta vários elementos oriundos da experiência latino-americana de reforma administrativa. Em outras palavras, as concepções sobre administração para o desenvolvimento já incorporavam dados resultantes da análise de sucessos e fracassos — especialmente de fracassos — das tentativas anteriores de reformar a administração pública latino-americana.

O conceito do que seja administração para o desenvolvimento tem sido, entretanto, matéria bastante controversa.

Em ensaio intitulado Conceito de administração para o desenvolvimento, Nelson Mello e Souza enfoca o problema segundo três posições teóricas, a saber: a) administração para o desenvolvimento como questão de atividade; b) como imposição de funções executivas específicas; e c) como res-

⁴⁴ Idem, p. 107.

⁴⁵ Bennis, Warren G. *Changing organizations*. New York, McGraw-Hill, 1966, p. 185-6.

⁴⁶ Entre os principais autores destas teorias salientem-se, além dos já citados, H. Simon, C. Argyris, Katz e Kahn, Lawrence e Lorsch, D. McGregor, Edgar Schein, etc.

posta do Estado a conteúdos histórico-sociais novos. Concluindo sua análise dessas três posições, diz Mello e Souza, optando pela terceira hipótese:

“Parece nítida a existência de um campo teórico autônomo que poderia ser chamado de administração para o desenvolvimento, bastante diferenciado dos estudos científicos de administração. Enquanto esses isolam e procedem por abstrair o fenômeno administrativo para estudar os princípios que o regem e assim tornar possível um trabalho mais eficiente no desenvolvimento das técnicas operativas, os teóricos da administração para o desenvolvimento procedem ao esforço inverso, de imersão metodológica das estruturas administrativas no contexto histórico-cultural para o entendimento de sua gênese e funções sociais de modo a compreender *o que e o como* das transformações exigidas pelo desenvolvimento. Os estudos assumem, dessa forma, uma abordagem interdisciplinar na busca das conexões sociais, políticas, técnicas e econômicas entre a ação do Estado, o que dela se exige e a existência histórica de uma determinada estrutura burocrática, com valores próprios e graus diferenciados de resistência à mudança.

A composição dos *currícula*, a metodologia de ensino, o nível de clientela e o treinamento de professores, no caso da administração para o desenvolvimento, devem, portanto, refletir essa abordagem nova e trabalhar sobre elementos interdisciplinares. Para concluir oferece-se, a título exploratório um esboço tentativo de definição do que se entende por administração para o desenvolvimento: é o processo de administrar as atividades do Estado Moderno que, em função de seu conteúdo histórico, tendem a relacionar-se, de modo crescente, com a programação e a execução do desenvolvimento econômico-social levando o Estado a exercer, em grau cada vez mais significativo, o comando racional sobre o processo de mudança.”⁴⁷

Roberto Martinez Nogueira, escrevendo sobre *El rol del Estado Moderno y las políticas administrativas en la Argentina*, espousa ponto de vista semelhante ao de Mello e Souza dizendo:

“La temática de la ‘reforma’ está vinculada al igual que en otros países de América Latina a la difusión de los planteos desarrollistas. En la década de los años 50, los organismos internacionales que operan en el área basaron su diagnóstico en las insuficiencias en la formación de capital y en el estrangulamiento extremo de las economías. Los resultados exigüos y negativos alcanzados con la puesta en marcha de políticas tendientes a promover la inversión llevaron a introducir nuevos elementos en el diagnóstico. Así, se incorporaron la dimensión escasa de los mercados y la incapacidad del sector público para planificar, para generar y evaluar proyectos y para conducir y administrar el proceso. *La generalización de esta perspectiva para conceptualizar los problemas del sub-desarrollo también planteó la necesidad de programar las acciones sobre el aparato administrativo, tra-*

⁴⁷ Souza, Nelson Mello. *Conceito de administração para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1969, p. 7-8.

tando de hacer de éste un instrumento eficaz para la acumulación la mejor asignación de recursos."⁴⁸ (o grifo é nosso).

A colocação do enfoque *administração para o desenvolvimento* apresentada por esses dois autores, é a que mais aceitação tem recebido na América Latina, levando vários países da área a relacionar mais intimamente o processo da reforma administrativa com o do desenvolvimento econômico-social, mediante, inclusive, a integração, de uma forma ou de outra, dos setores responsáveis pela liderança da reforma administrativa com o respectivo sistema nacional de planejamento.

Ultimamente alguns dos aspectos focalizados na administração para o desenvolvimento têm ressurgido sob nova forma, nos estudos sobre modernização administrativa.

Saliente-se que nem sempre é possível distinguir facilmente entre reforma administrativa e modernização administrativa. Transposto para o campo administrativo o conceito de *modernização* em ciências sociais (ou seja, o processo pelo qual a sociedade incorpora novas instituições, formas organizacionais, tecnologias físicas e sociais, e comportamentos, que lhe permitam atingir de maneira mais adequada novos ou renovados objetivos), percebe-se claramente que a modernização administrativa transcende o âmbito da tradicional reforma administrativa, preocupada essencialmente com a racionalidade e a eficiência interna da administração (orientação processualística ou instrumentalista). A modernização administrativa tem um compromisso com resultados, com objetivos a serem atingidos, com os programas e projetos para esse fim elaborados. É de orientação decididamente teleológica, e enfatiza *adaptação* mais do que *controle* (não esquecendo as sábias palavras de Victor A. Thompson, que dizia ser a ênfase em *controle* típica de um mundo relativamente estático como aquele em que essa concepção fora elaborada, ao passo que numa situação de mudança rápida e constante, como no desenvolvimento econômico, o controle é muito menos relevante, e o ideal deve ser *adaptação*).⁴⁹

6. Administração para o desenvolvimento e ensino de administração

A administração para o desenvolvimento tem sido, a partir dos anos 60, objeto de preocupação das escolas e institutos de administração pública latino-americanos, que começaram a ser criados na década de 50 e existem em praticamente todos os países da América Latina.

Aqui serão focalizadas três dessas instituições: a mais antiga delas, uma escola nacional: a Escola Brasileira de Administração Pública, criada em

⁴⁸ Martinez Nogueira, Roberto. El rol del Estado y las políticas administrativas en la Argentina. *Revista Venezolana de Administración Pública*. Caracas, ano I, n. 2, jun. 1975, p. 62.

⁴⁹ Thompson, Victor A. Administrative objectives for development. *Administrative Science Quarterly*, v. 9, n. 1, June 1964, p. 92-93.

1952 na Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, e dois centros regionais; Escola Superior de Administração Pública da América Central, criada em 1954 em São José, Costa Rica e, em 1967, transformada em Instituto Centroamericano de Administração Pública; e a Escola Interamericana de Administração Pública, criada em 1964, também na Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

A Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) foi, na realidade, nos seus primeiros 5 anos, uma escola latino-americana, pois durante aquele período freqüentaram seus cursos intensivos de curta duração (4 meses) 233 alunos recrutados nos demais países da região.⁵⁰ Isto deveu-se às bolsas de estudo que lhes foram concedidas pelas Nações Unidas, patrocinadoras, ao lado do Governo Brasileiro, do projeto de criação da escola, o qual também contou com a ajuda da Unesco.

Saliente-se que uma boa parcela desses bolsistas latino-americanos era constituída de administradores e assessores de alto nível.

Apesar da ênfase inicialmente dada aos cursos intensivos, no seu primeiro ano de existência (1952) a EBAP inaugurou, também, o Curso de Graduação em Administração Pública (bacharelato, com 4 anos de duração). A partir de 1960, começou a atuar a nível de pós-graduação, e agora se dedica preponderantemente a este nível de ensino.

Nos anos 50, o currículo do Curso de Graduação compreendia principalmente disciplinas no campo das ciências sociais (nos 4 primeiros semestres) e das técnicas administrativas (nos quatro últimos semestres).

A partir de 60, quando se dinamizou o enfoque administração para o desenvolvimento, a EBAP enriqueceu seus currículos de graduação e pós-graduação com várias disciplinas voltadas para a problemática do desenvolvimento do país. Daí o maior peso dado ao estudo da teoria econômica, da macro-economia, da economia brasileira, dos problemas brasileiros, do planejamento governamental, do desenvolvimento econômico e social, da sociologia da administração, etc., no seu curso de graduação.

Atualmente mantém a Escola dois cursos de pós-graduação: um curso de mestrado, de tempo integral (aberto a profissionais de administração, direito, economia, sociologia e outras ciências sociais), com 2 anos de duração, orientado para o estudo de políticas públicas e o curso intensivo de pós-graduação em administração pública (Cipad), destinado a técnicos, assessores e gerentes de órgãos, programas e empresas governamentais, independentemente de sua formação acadêmica básica. Este curso não requer de seus participantes o afastamento prolongado do serviço, tornando possível a compatibilização entre estudos e trabalho. Também diferentemente do que acontece com o curso de mestrado, o Cipad, é orientado mais para problemas de *management* do que para políticas governamentais, embora estas também constituam objeto do curso que funciona pela primeira vez neste ano de 1978.⁵¹

⁵⁰ Dados extraídos dos relatórios da FGV, dos anos de 1952 a 1957.

⁵¹ Informações extraídas dos documentos de divulgação desses cursos.

Para que se tenha uma idéia mais precisa do vulto das atividades de ensino da EBAP basta dizer que, até 1973, haviam concluído seus cursos 5.768 alunos, assim distribuídos:

Cursos intensivos	4.799
Cursos de graduação	854
Cursos de pós-graduação	115

Incluindo-se os matriculados em 1974, esses números se elevavam a 5.617, 1.557 e 153, respectivamente.⁵²

Desde seu início se preocupou também a EBAP com a produção de livros, monografias e casos que pudessem fornecer a seus alunos material de estudo genuinamente nacional. Assim, até recentemente seu programa de pesquisa era predominantemente orientado para a produção do material didático. Em 1967, iniciou a publicação da *Revista de Administração Pública*, semestral até 1971 inclusive, quando passou a ser uma publicação trimestral.

Em 1954, dois anos depois da criação da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), iniciou suas atividades em São José, Costa Rica, a Escola Superior de Administração Pública da América Central (Esapac),⁵³ sob os auspícios dos governos centro-americanos e das Nações Unidas. O objetivo geral da Esapac era o melhoramento da administração da região, com vistas a que existissem as estruturas, os sistemas, as atividades e os procedimentos administrativos indispensáveis à operação do programa de integração econômica centro-americana, que havia sido aprovado pelos respectivos países.

No período entre 1954 a 1960 as atividades da Esapac se concentraram fundamentalmente no treinamento de funcionários e empregados da região, mediante cursos gerais e de aplicação em que se matricularam 396 servidores dos seguintes países: Costa Rica, 92; El Salvador, 78; Guatemala, 65; Honduras, 68, Nicarágua, 69 e Panamá, 24.

A segunda etapa de trabalhos se iniciou em 1961, quando os cursos gerais e de aplicação foram substituídos por cursos e seminários relacionados mais diretamente com o estudo de aspectos específicos do programa de integração econômica da região. Em 1963, nova revisão foi feita no seu plano de atividades, dando-se prioridade ao programa de integração regional.

⁵² FGV, *Fundação Getúlio Vargas; 30 anos a serviço do Brasil — 1944/1974*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1975, p. 84.

⁵³ As informações e dados sobre a Esapac/ICAP foram extraídas das seguintes publicações: 1) *Proyecto de plan revisado de actividades de Esapac para 1963-66*. Documento para estudios de la Junta General de la Esapac, de las Naciones Unidas y de otros organismos interesados en sus actividades; 2) Jimenez Castro, Wilburg. *El Instituto Centroamericano de Administración Pública y sus actividades*. Rio de Janeiro, Ladac/FGV, 1967; e 3) PNUD-RLA/67/088. ICAP. *Informe de la misión conjunta de evaluación NU/PNUD*, San José, Costa Rica, 1974.

Em 1967, para melhor contribuir para a aceleração da integração econômica da região, a Esapac foi, ainda com a assistência técnica das Nações Unidas, transformada em Instituto Centro-americano de Administração Pública (ICAP), o qual, sem abandonar os programas de treinamento para funcionários públicos da região, deveria dar ênfase à pesquisa administrativa, visando ao melhor conhecimento das estruturas e procedimentos administrativos, em especial daqueles vinculados à integração; ao estudo da formulação de políticas administrativas regionais e nacionais, mediante trabalhos de equipe; à prestação de assistência técnica a organismos multinationais e nacionais da região; e ao cumprimento do programa de publicações referente a pesquisa, resultados de seminários, mesas-redondas, conferências e trabalhos de assistência técnica.

Em 1974, missão avaliadora das Nações Unidas apresentou uma série de sugestões para aperfeiçoamento da atuação do ICAP, entre as quais a de evitar-se a diversificação em excesso do programa de treinamento, estimulando-se em cada país o desenvolvimento de instituições nacionais que pudessem encarregar-se dos cursos de treinamento especificamente necessários a cada um deles; a de promover-se um curso destinado a funcionários de alto nível, inclusive executivos, dos governos da região; e a de procurar intensificar a produção de informações sobre os resultados das pesquisas efetuadas, a fim de contribuir para o desenvolvimento de uma doutrina administrativa adequada às condições específicas dos países centro-americanos.

No período de 1967-1973 foi o seguinte o número de funcionários públicos centro-americanos que participaram de cursos do ICAP:

- cursos de 1 a 14 dias de duração, 2.394;
- cursos de 15 a 120 dias de duração, 1.827;
- cursos de mais de 120 dias de duração, 146.

A Escola Interamericana de Administração Pública (EIAP) foi criada em 1964, 12 anos, portanto, depois da EBAP e 10 anos após a Esapac (atual ICAP), no auge da ênfase na administração para o desenvolvimento.

Documento apresentado no Seminário Inter-regional das Nações Unidas sobre o desenvolvimento de executivos do serviço público, realizado em Genebra, Suíça, de 19 a 20 de agosto de 1968, registra que a EIAP “surgida em 1964 como resultado de um convênio entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Fundação Getulio Vargas, destina-se ao treinamento de administradores do setor público na América Latina, com um duplo objetivo: a) colocá-los em sintonia com as modernas exigências sociais que orientam a administração pública no sentido do desenvolvimento econômico, e b) tornar possível, através de estudos comparativos, maior conhecimento recíproco entre os países do sistema interamericano, de modo

a equacionar as divergências institucionais estratégicas, visando a colaborar para a aceleração do processo de integração da América Latina".⁵⁴

Posteriormente, além de renovar-se sistematicamente o convênio com o BID, outros convênios têm sido celebrados entre a EIAP/FGV e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), o Instituto para a Integração da América Latina (Intal), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas (IICA). Também tem a EIAP celebrado convênios de intercâmbio com vários países do continente (Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Nicarágua), assim como com países europeus (França e Itália). Vários setores do governo federal do Brasil e outras instituições brasileiras têm dado apoio específico à EIAP.

Focalizando a administração para o desenvolvimento, comenta a EIAP, no documento acima referido:

"Na América Latina o rápido crescimento da década de 50, o início vigoroso de indústria pesada em muitos países, a urbanização vertiginosa e as demandas por melhores níveis de vida por parte de uma população que vem sendo crescentemente incorporada ao processo político, levaram à crise da administração tradicional e às preocupações novas com a chamada 'administração para o desenvolvimento'.

Embora a expressão permaneça ambígua e contestada por muitos parece fazer sentido falar-se em 'administração para o desenvolvimento' no que se refere à América Latina.

E é nesse momento histórico, em que as pressões no sentido do dinamismo, da eficiência e da racionalidade administrativa começam a se fazer sentir em nossos países, que o problema do treinamento se coloca de modo especial. Principalmente o do treinamento de executivos. Por quê? *Porque são exatamente os altos executivos, treinados e sensibilizados pela nova ótica, que vão ser os instrumentos de mudança mais eficazes.* Sentindo com nitidez a incapacidade e o despreparo de seus subordinados, passa a incorporar uma estrutura de valores que converge em atitudes não conformistas para com o tradicionalismo, a noção de tempo e de ritmo e o despreparo geral das equipes sob sua responsabilidade. Dessa forma tornam-se convertidos em cristãos-novos do treinamento e usam de seu poder e prestígio interno para estimular a generalização do treinamento, de cima para baixo."

Daí dar a Escola preferência, no recrutamento para seus cursos, a administradores e assessores de alto nível.

No que se refere à pesquisa no campo da administração, a EIAP tem em vista, segundo o citado documento:

"a) desenvolver amplo programa de pesquisa, por si própria ou em colaboração com outras agências envolvidas nas mesmas atividades, objetivando

⁵⁴ EIAP. Critérios e metodologia de treinamento de executivos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 3(1):171-91.

reunir a sistematizar informações atualizadas sobre as realidades latino-americanas;

b) relacionar intimamente pesquisa ao treinamento, através de aproximações contínuas, desenvolvidas por meio de uma abordagem comparada, a fim de acumular informações organizadas das experiências setoriais;

c) assegurar condições para fornecer assistência técnica para os países da América Latina;

d) elaborar e publicar o material resultante dos projetos de pesquisas.”⁵⁵

Durante 9 anos (de 1965 a 1973), o principal curso da escola se denominava Administração para o desenvolvimento, com um conjunto de disciplinas voltadas para a problemática do desenvolvimento econômico-social latino-americano. Nele estudaram sob regime intensivo (6 meses de duração), 226 latino-americanos (inclusive 39 brasileiros).⁵⁶ Outros importantes cursos da Escola têm sido os seguintes: Elaboração e análise de projetos, Administração de projetos, Política e administração tributária, Harmonização tributária, Política e administração aduaneira, Valor aduaneiro, Técnicas Aduaneiras, Administração de sistemas de Saúde, Elaboração e análise de projetos habitacionais, Administração de empresas públicas, etc.

Um balanço das atividades de ensino da EIAP revela que, no espaço de 10 anos (1964-1973), haviam concluído seus cursos 1.564 participantes. No ano de 1974, matricularam-se 660.⁵⁷

Em 1976, inaugurou a Escola um curso de mestrado em desenvolvimento agrícola, em convênio com o Ministério da Agricultura do Brasil. Esse curso destina-se a técnicos, docentes e pesquisadores. Tem caráter interdisciplinar, considerando o desenvolvimento como um fenômeno social global, e pretende combinar a formação conceptual com a formação instrumental. O curso é integrado por dois ciclos: ciclo básico, enfatizando as ciências sociais (em particular a economia) e métodos quantitativos; e ciclo de planejamento enfatizando as técnicas e instrumentos do planejamento, análise global do setor agrícola e processo do desenvolvimento econômico e social. Esse curso de mestrado recebe, desde fins de 1977, apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas, para o fim de aceitar bolsistas de outros países da América Latina.

Como se vê a EIAP já não é apenas um centro de treinamento e pesquisa, mas, também, uma entidade acadêmica.

Entre outras atividades de maior relevo da EIAP saliente-se a de promoção do Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, em colaboração com o Instituto Nacional de Administração Pública, do México, em 1973 e 1974, sob os auspícios dos governos do Brasil e do México, com o objetivo de analisar a reforma administrativa, entendida como um processo de ajustamento contínuo da máquina administrativa do Estado às necessidades de modernização do serviço público. Esse seminário com-

⁵⁵ Id. *ibid.*, p. 188.

⁵⁶ Dados fornecidos pela EIAP à autora.

⁵⁷ FGV, *op. cit.*, p. 246.

preendeu duas etapas: a primeira realizou-se no Rio de Janeiro, em dezembro de 1973, com 90 participantes representando 14 países e 7 organismos internacionais.⁵⁸ A segunda etapa realizou-se em Oaxtepec, México, em julho de 1974, com 93 participantes, representando 18 países e 4 organismos internacionais.⁵⁹ Os trabalhos produzidos para este seminário foram publicados no Brasil e no México e constituem valioso repertório de documentação informativa sobre a administração pública latino-americana.

Também tem-se distinguido a EIAP por suas atividades de assistência técnica, a mais importante das quais foi ao Governo da Colômbia (1967/1974), inicialmente focalizando o Ministério da Educação e posteriormente o Departamento Administrativo do Pessoal Civil e a Escola Superior de Administração Pública. Os convênios respectivos foram patrocinados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

7. A ecologia da administração pública

A proposição básica deste enfoque, largamente difundido na América Latina, é que a administração deve ser analisada como parte da cultura do seu povo, como um subsistema social que reflete os valores e os estilos operacionais da sociedade de que depende. A inspiração para a análise ecológica vem das teorias de sistemas sociais, que visualizam a sociedade e todas as instituições que a compõem como uma rede coerente de interações, em que se apóiam os principais valores do sistema social maior.⁶⁰

O pioneiro desse enfoque, Fred Riggs, adotou como conceito básico a *análise estrutural funcional*.

Por *estrutura* entende Riggs um padrão básico de atividade que se repete continuamente numa sociedade; por exemplo, o processo de elaboração das leis, o processo de seleção dos funcionários públicos, o processo de estimativa da receita, etc. *Função* é o resultado produzido por uma estrutura. A análise estrutural funcional conjuga esses dois elementos. Se, numa sociedade puramente hipotética, uma só estrutura desempenhasse todas as funções necessárias a sua sobrevivência, teríamos o *modelo concentrado*. No extremo oposto, cada função decorreria de uma estrutura, e teríamos o *modelo refratado*, ou *difratado*. Num ponto médio da escala, teríamos o *modelo prismático*.

As características fundamentais do modelo prismático, resumidamente, são: o *formalismo* (grau de discrepância entre o prescrito e o real, discrepância essa que o próprio Riggs assinala ser um estímulo à corrupção); a *superposição* (grau em que o comportamento administrativo é freqüente-

⁵⁸ Id. *ibid.*, p. 242-3.

⁵⁹ Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas. *Presentación*. México. Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, p. 4.

⁶⁰ Esman, Milton J. The ecological style in comparative administration. *Public Administration Review*, XXVII(3):271-273.

mente determinado por critérios não-administrativos, tais como: critérios políticos, econômicos, sociais, afetivos, etc.); e *heterogeneidade* (concomitância de opostos, do moderno com o antigo, por exemplo).⁶¹

Enrique Saravia assim correlaciona o formalismo com o enfoque jurídico da administração pública:

“Ocurre, sin embargo, que la normatividad es receptada en algunas oportunidades por contextos sociales que la desvían de su finalidad. Sea por eso, o porque se pretende ceñir la realidad a normas inadecuadas elaboradas para otras situaciones, el hecho es que muy a menudo la norma legal es ‘letra muerta’.

Caemos, entonces, en el formalismo al que Riggs define como discrepancia entre la conducta concreta y la norma ordenadora de esa conducta. El autor considera que ese comportamiento es propio de las sociedades prismáticas, aunque se registra en todas las sociedades .

Analizado desde el punto de vista sociológico, el formalismo, en el sentido antes expresado, es un hecho normal y regular en las sociedades em vías de desarrollo, impuesto por el carácter dual de sua formación histórica y por el modo particular como se articulan con el resto del mundo.

Esa característica debe tener-se en cuenta al analizar la administración pública, especialmente cuando se procura su reforma. Generalmente los mecanismos de control favorecen el formalismo: no interesa que la tarea del empleado llegue a un fin exitoso, sino que deve cuidarse que aquél no haya violado las reglas para sua realización. No interesa el resultado sino la sujeción a los reglamentos.

Por otra parte, el apartamiento constante de la norma es una costumbre impuesta, a veces, por la necesidad. Como las leyes suelen discordar con la realidad reglada, la administración sólo funciona si muchas normas no se cumplen. Cabe recordar que el mejor medio que tienen los empleados para expresar su protesta es trabajar “a código” o “a reglamento” es decir, cumplir estrictamente las normas y regulaciones que hacen a su función. Si lo hacen, la administración se paraliza.

Esta otra faceta de la variable ecológica del legalismo es, pues, decisiva. Em consecuencia, puede concluirse en lo siguiente:

a) Que la norma sólo tendrá real vigencia si es sólo un critério ordenador de una realidad que se da en la sociedad y fuera del mundo jurídico.

b) Que existe la costumbre arraigada de apartarse de la norma, por lo que más que cambiar reglas, deve procurarse modificar conductas.

c) Que el andamiaje legal es condición indispensable de la administración, pero que esta encierra elementos no legales y ajenos a la conducta jurídica.”⁶²

⁶¹ Riggs, Fred. *A ecologia da administração pública*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 1964, p. 125-8 e 148.

⁶² Saravia, Enrique J. La teoria general de la administración y la reforma administrativa. In: *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 376-7.

O modelo prismático se revela, assim, excelente fonte de elucidação das inúmeras disfunções verificadas na administração de países latino-americanos com as tentativas de implantação quer dos modelos de organização fortemente influenciados pelo enfoque jurídico, quer daqueles baseados nas teorias clássicas ou tradicionais de organização. Nesses casos, geralmente o formalismo e a superposição foram agravados pela inadequação dos projetos de reforma e/ou modernização ao meio ambiente. Em suma, não se considerou devidamente a *ecologia da administração pública*.

Também o modelo prismático lança mais luz sobre as causas das dificuldades de implantação do enfoque comportamentalista à administração dos países latino-americanos, sempre que se procura efetuar essa implantação sem dar a devida consideração ao meio ambiente.

A análise ecológica encerra, porém — assinala Milton Esman — uma acentuada tendência conservadora, “inclinação esta que está com a atual desilusão sobre a eficácia da ajuda externa e outros esforços deliberados para acelerar a modernização dos países menos desenvolvidos. Mudanças significativas no comportamento administrativo devem ser precedidas por mudanças no sistema maior, e só podem resultar de tais mudanças. Desse modo, *a eficiência administrativa depende menos de conhecimento e sistemas do que da motivação dos administradores*, os quais, por sua vez, refletem as demandas com que se defrontam e, conseqüentemente, os valores operacionais da sociedade mais ampla”.⁶³

Desse comentário de Esman podem a meu ver, ser extraídas duas observações de grande importância. Primeiro, não deve ser esquecido que a administração pública é um subsistema do sistema maior em que se enquadra, e tudo que afeta os demais subsistemas e, portanto, o conjunto deles — a sociedade — poderá afetar também a administração pública. É a noção de interdependência sistêmica, que se encontra no cerne da análise ecológica da administração pública.

Segundo — e este aspecto é de suma importância — a reforma administrativa e a modernização são influenciadas talvez mais por questões de valor do que por fatores cognitivos. Daí a conveniência de se estimular a análise da aplicação de tecnologias administrativas preocupadas essencialmente com o *comportamento administrativo*, tais como DO (desenvolvimento organizacional).

8. A influência da teoria geral de sistemas sobre as ciências administrativas

Paralelamente ao enfoque ecológico da administração pública, uma teoria de organização de bases mais amplas foi surgindo nos anos 60 e 70, na América Latina, também por importação dos EUA. Trata-se da teoria geral de sistemas aplicada à administração.

⁶³ Esman, op. cit.

Nas suas linhas gerais, a concepção sistêmica assim conceitua a organização: primeiro, a organização deve ser concebida como um sistema aberto, em constante interação com o meio, recebendo matéria-prima, pessoas, energias e informações e transformando-as ou convertendo-as em produtos e serviços que são exportados para o meio; segundo, a organização deve ser concebida como um sistema com objetivos ou funções múltiplos, que envolvem interações múltiplas com o meio; terceiro, a organização consiste de muitos subsistemas que estão em interação dinâmica uns com os outros. Ao invés de analisar os fenômenos organizacionais em função de comportamentos individuais, é cada vez mais importante analisar o comportamento de tais subsistemas; quarto, tendo em vista que os subsistemas são mutuamente dependentes, mudanças num deles provavelmente afetarão o comportamento de outros ou dos outros; quinto, a organização existe num ambiente dinâmico que compreende outros sistemas; por isso, o funcionamento de determinada organização não pode ser compreendido sem consideração explícita das demandas e limitações impostas pelo meio; finalmente, os múltiplos elos entre a organização e seu meio tornam difícil a clara especificação das fronteiras de qualquer organização".⁶⁴

No Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, realizado no Rio de Janeiro (primeira parte, dezembro de 1973) e no México (segunda parte, julho de 1974), vários dos relatórios nacionais enfatizam a importância de focalizar-se a reforma administrativa do ângulo de teoria geral de sistemas.

No que se refere à Colômbia, por exemplo, Pedro Pablo Morcillo escreve:

"Para lograr la coherencia en la acción de la administración pública así como la eficiencia y eficacia en la prestación de sus servicios, *es necesario considerarla como un sistema que actúa en interacción con otros sistemas del país*, tales como el político, el económico, el social, el jurídico, el cultural; en síntesis, con todos los que caracterizan y tipifican el devenir histórico de la nación, sobre os cuales influye y de los que por su inserción natural recibe a su vez influencia orientadora.

En otras palabras, *la administración pública como sistema deve ser un 'todo integrado'* que recibe las demandas o requerimientos de servicios de todo orden de la comunidad (enmarcadas naturalmente dentro de las funciones propias del Estado), las procesa mediante subsistemas (administrativos o de desarrollo propiamente dichos), utilizando los recursos que tiene a su disposición y la revierte a la sociedad en forma de bienes o servicios, en un ciclo permanente y continuo de entrada-salida.

Concebida la administración pública como sistema, los cambios macro-organizacionales que se esperan de una reforma administrativa difieren sustancialmente de los de carácter jurídico y estructural tradicionales. En efecto,

⁶⁴ Schein, Edgar. *Organizational psychology*. New Jersey, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1965, p. 95 (cf. Wahrlich, Beatriz M. de Souza. *Uma análise das teorias de organização*. 3ª ed., Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, p. 128).

la reforma administrativa así comprendida requiere un alto grado de armonización de las entidades que integran la administración, tanto desde el punto de vista de la redefinición de sus objetivos como de la especialización institucional según la clase de servicios prestados: como la racionalización según el proceso que se cumple en su seno como parte del proceso general que ha de cumplir la administración.”⁶⁵ (O grifo é nosso.)

Focalizando a reforma administrativa em andamento na Venezuela, Rachadell e Quintero dão-lhe enfoque sistêmico.⁶⁶ A respeito, em trabalho que apresentei no referido seminário, comentei que os referidos autores afirmam que “a reforma administrativa ora em andamento na Venezuela é entendida como um processo que visa transformar as estruturas e os procedimentos da administração e a política de pessoal, a fim a adaptá-los às necessidades do desenvolvimento econômico e social do País. *Enfatizam que a reforma não é um fim em si mesma, mas um processo a serviço de desenvolvimento. Acrescentam que a reforma deve ainda ser concebida à luz da teoria de sistemas*, segundo a qual um sistema administrativo para o desenvolvimento se compõe de atividades que, em relação mútua, são executadas por uma ou mais organizações para obter um resultado previsto do ponto de vista do desenvolvimento”.⁶⁷ (O grifo é nosso).

A nova Lei Orgânica da Administração Pública Federal do México, em vigor desde 1.1.77, marco fundamental da reforma administrativa mexicana, foi elaborada dentro de uma concepção sistêmica, conforme salienta Alejandro Carrillo Castro.⁶⁸ Da mesma maneira foi o assunto focalizado numa série de documentos, inclusive o próprio texto da lei orgânica, publicados pela *Revista Latinoamericana de Administración Pública*.⁶⁹

Hugo O. Perez Cajiao, da Faculdade de Ciências Administrativas da Universidade Central do Equador, realizou um estudo sobre reforma admi-

⁶⁵ Morcillo, Pedro Pablo. La reforma administrativa en Colombia. In: *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, p. 8.

⁶⁶ Rachadel, Manuel & Quintero Guillermo. *La reforma administrativa en Venezuela*. Caracas. Comisión de Administración Pública, 1973, p. 2-40 e 89-90.

⁶⁷ Wahrlich, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa na América Latina: semelhanças e diferenças entre cinco experiências nacionais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 8(4):5-47. Publicado também em espanhol sob o título *La Reforma Administrativa en la América Latina: similitudes y diferencias entre cinco experiencias nacionales*. In: *Reforma administrativa: Experiencias Latinoamericanas*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1975.

⁶⁸ Carrillo Castro, Alejandro. *La nueva ley organica de la administración pública federal, uno de los medios para alcanzar el modelo del país al que aspiramos*. México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 1977.

⁶⁹ *Revista Latinoamericana de Administración Pública*. La reforma administrativa mexicana, n. 5-6, p. 201-266, 1977.

nistrativa em seu país, e propôs a adoção de um modelo filiado à teoria sistêmica.⁷⁰

Um modelo de operacionalização da teoria de sistemas no campo da administração que tem sido aplicado na América Latina para diagnóstico institucional é o modelo de *institution building*, de Milton J. Esman e outros.

O objetivo central dos estudos que levaram a esse modelo foi descobrir como entidades inovadoras surgem e crescem, como agem ao enfrentar oposição e superar obstáculos à sua atuação e crescimento, quais as circunstâncias que fortalecem ou retardam sua *institucionalização*. Esses estudos foram conduzidos pelo Inter-University Research Program in Institution Building, constituído de professores das Universidades de Pittsburgh, Estadual de Michigan, Indiana e Syracuse, patrocinado inicialmente pela Fundação Ford e, depois, pela AID.

Milton J. Esman, organizador e primeiro diretor de pesquisa do Inter-University Research Program in Institution Building, considera dois conjuntos principais variáveis no referido modelo. Ao primeiro conjunto chama de *variáveis institucionais*; ao segundo, de *variáveis de ligação, ou encadeadas (linkages)*. Compõem o primeiro grupo as variáveis seguintes: liderança, doutrina, programa, recursos (financeiros, físicos, humanos, tecnológicos e informativos), e estrutura interna. O segundo grupo (que poderia ser chamado de *variáveis ambientais*, pois representa as relações de interdependência existentes entre uma instituição e as outras partes da sociedade), é constituído, na linguagem de Esman, por elos capacitadores, elos funcionais, elos normativos e elos difusos.⁷¹

Esse modelo foi utilizado por Donald A. Taylor,⁷² da Michigan State University, para analisar a experiência brasileira no campo do ensino de administração de empresas, que recebeu durante vários anos assistência técnica norte-americana por intermédio daquela universidade. O trabalho foi publicado e constitui valioso guia para aplicação desse modelo a outros processos de institucionalização.⁷³

No Uruguai, preocupado com o problema de *modernização* da agricultura — usado o termo *modernização* em seu sentido amplo e profundo, incluindo a transformação das estruturas segundo as circunstâncias de cada

⁷⁰ Perez Cajiao, Hugo O. *Aplicación de la teoría general de sistema a la Administración pública ecuatoriana*. Buenos Aires, OEA. Programa de Administración para el desarrollo. Cicap, 1974.

⁷¹ Esman, Milton. The elements of institution building. In: *Institution building and development*. Beverly Hills/London, Joseph W. Eaton, ed., Sage Publications, 1972.

⁷² Taylor Donald A. *Institution building in business administration; the brazilian experience*. East Lansing, Michigan State University, 1968.

⁷³ Esse modelo já foi utilizado, no Brasil, para os estudos de reforma administrativa do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem; para a análise do desenvolvimento institucional do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) etc.

país — Eduardo S. Bello concentrou-se no estudo de um dos componentes do sistema institucional agrícola: a estação experimental. Para esse fim, sob o patrocínio do Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas, utilizou com sucesso o modelo *institution building*. Na introdução de seu trabalho assim define os objetivos que tinha em vista:

“El propósito de este trabajo es ofrecer un marco de referencia, una guía, para poder determinar si el funcionamiento de una estación experimental es bueno, malo o regular; si responde a una concepción moderna; si está bien orientada y administrada; si es capaz de evolucionar, de adaptarse a las nuevas exigencias del medio, de mantener un alto nivel de servicios para el mejoramiento de la agricultura y de la población rural. El análisis o evaluación que proponemos permite, además, identificar las desviaciones de lo que podríamos llamar un “modelo” de estación experimental. De este modo, es posible concentrar el análisis sobre aquellas variables que muestran un comportamiento irregular según el modelo propuesto, para determinar qué clase de modificaciones o correcciones es necesario introducir en la organización o administración de la estación experimental a los efectos de mantener su operación y desarrollo en el mejor nivel posible, teniendo en cuenta el rol y los objetivos que debe cumplir dentro del sistema institucional agrícola del país.”⁷⁴

9. A contribuição das ciências gerenciais

As ciências administrativas também têm recebido considerável contribuição de outras ciências, tais como a economia, a engenharia industrial, a matemática, a estatística, a cibernética. Essas contribuições, que Kast e Rosonweig genericamente denominaram de *ciências gerenciais*,⁷⁵ apresentam, de um lado, grande afinidade com as preocupações do taylorismo de maximização da eficiência, mas, de outro lado, consideram a organização como um sistema técnico-econômico. Contribuem, assim, para o fortalecimento da aplicação da teoria de sistemas à administração.

Essas *ciências gerenciais* também têm sido muito difundidas na América Latina, tanto pelas universidades e outras instituições de ensino, como na administração pública e, ainda mais, na administração de empresas. Sua utilização é grandemente facilitada pelo moderno equipamento tecnológico.

10. O enfoque contingencial

Na segunda metade da década de 70 mais um enfoque de ciências administrativas chega à América Latina, o enfoque *contingencial* ou *situacional*.

⁷⁴ Bello, Eduardo S. *Método para evaluar el desarrollo institucional en estaciones experimentales agropecuarias*. Montevideo, Ministerio da Agricultura y Pesca, Dirección de Suelos y Fertilizantes, 1975, p. 2.

⁷⁵ Kast, F. E. & J. E. Rosenzweig. *Organization and management — a systems approach*. New York, McGraw Hill, 1970, p. 85 e 96-100.

Esse enfoque representa, em última análise, a constatação de que continua não existindo uma teoria administrativa aplicável a todos os casos e a todas as circunstâncias. Cada um dos enfoques (ou combinação de enfoques) se presta melhor à análise de certa e determinada situação do que outro.⁷⁶

Fred Lathans⁷⁷ comenta que várias das abordagens da teoria de organização prometiam o que afinal não puderam produzir, ou seja: funcionar igualmente bem em quaisquer condições. Cada abordagem parecia produzir resultados quando aplicada a certo tipo de problema, mas não a todos. O enfoque contingencial parte da premissa de que não há uma proposta de planejamento organizacional que seja a melhor em todas as situações, e sim, que as circunstâncias (ou contingências) de cada caso tornam mais produtiva uma determinada solução organizacional.

Diz Lathans:

“Por exemplo, o modelo da burocracia não foi capaz de atender a uma situação altamente dinâmica; a descentralização não funcionou numa situação altamente cibernética; e as estruturas fluidas, livres, assim como a organização matricial, não se adaptaram a situações que demandavam estabilidade. Mesmo Warren Bennis, que era um dos principais advogados do abandono das estruturas clássicas, burocráticas, e de sua substituição por formas modernas, fluidas, orientadas para o comportamento, recentemente recuou dessa posição. Ironicamente, ao por em prática aquilo que postulava, ele passou a admitir que as estruturas ‘burocráticas’ podem ser apropriadas em determinadas situações.

“Os desenhos (planos) contingenciais são condicionais por sua própria natureza. O modelo da burocracia pode funcionar melhor numa situação estável, e o de forma fluida numa situação dinâmica. A tecnologia, as condições econômicas e sociais, os recursos humanos, são algumas das variáveis que precisam ser consideradas num projeto organizacional sob a abordagem contingencial.”⁷⁸

Lathans, assim como vários outros autores cujos trabalhos já começam a ser discutidos nos meios acadêmicos latino-americanos, não ficou, porém, no simples enunciado dessas observações (que, de certo modo, para muitos parecem a declaração do óbvio, já que nenhuma das abordagens das ciências administrativas jamais poderia ter sido aceita como ciência exata).

⁷⁶ Note a extrema semelhança entre estes conceitos e o enunciado da *lei da situação*, de Mary Parker Follett (veja a coletânea *Dynamic administration*, organizada por Henry C. Metcalf e L. Crwick especialmente o ensaio *The giving of orders*, p. 58-4).

⁷⁷ Lathans, Fred. *The contingency theory of management: a path out of the jungle, A contingency approach to management: readings*. John W. Nestrom, William E. Reif e Robert M. Monczka. ed., MacGraw-Hill Book Company, 1975, p. 3-10.

⁷⁸ Lathans, Fred. op. cit., p. 7-8.

Ele e outros autores⁷⁹ que versam sobre a abordagem contingencial ou situacional) elaboram e apresentam uma série de modelos que, partindo das premissas da *contingência*, parecem mais indicados nesta ou naquela situação (modelo da liderança, modelo da modificação do comportamento organizacional, modelo contingencial de pesquisa operacional, modelo pró-inovação, modelo para *job-enrichment*, modelo da motivação, etc.).

Do ponto de vista das ciências administrativas na América Latina, a abordagem contingencial é extremamente útil para enfatizar o que já se sabia nesta área do mundo, pela sua própria experiência com os diversos enfoques das teorias administrativas até então importados: que nenhum deles é de validade universal, que todos eles podem ser úteis dependendo das circunstâncias de cada caso. Afinal, tanto a administração para o desenvolvimento, como a preocupação com a *ecologia da administração*, já continham no seu bojo um enunciado contingencial.

11. Conclusões

A recapitulação que acaba de ser feita confirma a previsão inicial deste artigo, no sentido de que a América Latina não se caracteriza como uma região significativamente criadora de novas concepções ou enfoques de ciências administrativas. Ao contrário, tem sido grandemente importadora (e consumidora) de teorias administrativas elaboradas em países altamente desenvolvidos, especialmente nos EUA.

Essa situação de dependência cultural já foi, porém, mais acentuada do que o é presentemente. Assim é que as teorias clássicas ou tradicionais de organização, difundidas nos anos 30 e 40, haviam sido elaboradas exclusivamente por pensadores e administradores de países desenvolvidos, ao passo que as formulações teóricas em torno da administração para o desenvolvimento, dos anos 60 e 70, receberam considerável contribuição de professores e especialistas latino-americanos.

O mesmo pode ser dito quanto ao modelo *institution building*, cuja formulação muito deve à análise dos insucessos de várias reformas administrativas aqui efetuadas com assistência técnica estrangeira.

Apesar disso, as teorias clássicas ou tradicionais continuam sendo o ponto de partida para a maioria das organizações, públicas ou privadas, da América Latina (o que, aliás, Likert comentava, em livro de 1967,⁸⁰ ser ainda o caso da América do Norte). Diga-se, a propósito, que a observação dos fatos, que levou ao enunciado da abordagem *contingencial*, vem vali-

⁷⁹ Lorsch & Lawrence, Jay R. Galbraith, Robert M. Moncka e William E. Reif e demais autores na coletânea citada anteriormente; Dessler, Gary *Organization and management, a contingency approach*. New Jersey, 1976; Pigors. Paul & Myers, Charles' *Personnel administration*. McGraw-Hill Book Co., 5ª ed., 1965.

⁸⁰ Likert, R. *The human organization, its management and values*. N. York, McGraw-Hill, 1967, p. 1.

dando a aplicação de teorias clássicas ou tradicionais em determinados casos ou circunstâncias.

Viu-se também que na América Latina os movimentos de reforma administrativa foram inicialmente os condutores principais pelos quais trafegavam as teorias hoje consideradas clássicas ou tradicionais e surgiam os projetos de sua conversão em realidade. A própria institucionalização do ensino de administração pública ocorreu, embora mais sob a forma de cursos de treinamento do que de cursos de formação, dentro da repartição governamental — o DASP — responsável pela condução da primeira reforma administrativa planejada na América Latina: a do Brasil dos anos 30 e 40.

Uma vez criadas e implantadas, as escolas de administração pública passaram a ter importante papel na análise das diversas experiências nacionais de aplicação das teorias importadas. A veiculação das observações da resultantes reforçou os enfoques mais recentes, em especial os da administração para o desenvolvimento, da ecologia da administração pública, da teoria de sistemas aplicada à administração, e da contingência.

Em seu artigo *El rol del Estado y las políticas administrativas en la Argentina*, Roberto Martinez Nogueira revela-se ainda bastante pessimista quanto à evolução das ciências administrativas no seu país, dizendo:

“Las políticas administrativas adoptadas por el Estado argentino fueron explícitas e implícitas, globales y parciales, con instrumentos coherentes con los propósitos perseguidos y otros insuficientes o erróneos en su aplicación. Esas diferencias hay que buscarlas en los valores, capacidad y compromiso de quienes las diseñaron y en los aspectos estructurales y situacionales que las determinaron o condicionaron. De igual manera, en estos factores radican las explicaciones de sus éxitos o fracasos. Cuando se haya podido identificar al conjunto de elementos operantes, sus relaciones y las consecuencias de la manipulación de algunos, tanto para esta experiencia nacional como para otras semejantes, se estará en presencia de una teoría de la política administrativa, al igual que hoy puede hablarse, por ejemplo, de una teoría de política económica. Pero esta aspiración está lejos de convertirse en realidad. En primer lugar, las teorías de la organización y de la administración no permiten explicar y menos aún predecir los fenómenos que ocurren en el seno de la administración pública. *Esas teorías están en un estadio de desarrollo muy incipiente, fueron construidas a partir de la observación de realidades cualitativamente distantes a las latinoamericanas y es fácil detectar en ellas un paradigma que privilegia la racionalidad formal.*”⁸¹ (O grifo é nosso.)

Paulo Roberto Motta, em seu trabalho *Variáveis que condicionam o comportamento da administração pública brasileira*, considera, entretanto, inevitável a preocupação com a *racionalidade* nas sociedades transicionais, ao dizer (numa linha de pensamento inspirada evidentemente no *modelo prismático*, de Riggs):

⁸¹ Martinez Novueira, Roberto. op. cit., p. 64.

“As sociedades em transição são caracterizadas pela coexistência de valores modernos e tradicionais. São sociedades que sofreram o impacto da modernização, adquirindo novos valores, mantendo, contudo, grande parte do sistema de valores tradicionais.

“Em decorrência do choque entre valores tradicionais e modernos existentes nas sociedades transicionais, nelas as organizações encontram seus maiores problemas quanto à assimilação da racionalidade administrativa moderna. *Os valores tradicionais criam obstáculos à implantação de um sistema administrativo segundo os modernos valores da racionalidade, limitando seus padrões de eficiência e eficácia. No entanto, a racionalidade moderna torna-se uma necessidade para a organização transicional na medida em que os valores tradicionais já não são capazes de satisfazer às pressões externas sobre a organização. Nesse sentido, pode-se dizer que as opções das organizações transicionais são muito pequenas em relação à tecnologia administrativa.*”⁸² (O grifo é nosso.)

A meu ver, às tecnologias administrativas caberá papel relevante, talvez decisivo, no delineamento do futuro das ciências administrativas na América Latina. Na medida em que as atualmente modernas tecnologias se desenvolvam (tais como D.O., A.p.O, organização matricial ou por projeto, pesquisa operacional, sistemas de informações e comunicações, modelos cibernéticos, os diversos modelos contingenciais, etc.), ou outras tecnologias administrativas sejam elaboradas e aplicadas; na medida em que uma e outra forneçam, por meio de sua utilização, evidência empírica que valide ou não as formulações das ciências administrativas — essas ciências prosseguirão nos caminhos já delineados, ou terão de procurar outros anunciados, tanto na América Latina como nos demais países em desenvolvimento ou já desenvolvidos.

Acredito, porém, que se novas teorias administrativas surgirem no mundo desenvolvido, elas inevitavelmente seguirão o caminho de suas predecessoras passando a ser consumidas pela América Latina. Esta região do mundo, entretanto, já aumentou grandemente sua capacidade de crítica ao produto importado, e está mais conscientizada da necessidade de introduzir ajustamentos ou adaptações para melhor atender à ecologia da Administração Pública e às contingências de cada caso.

É possível, também, que, na busca de aceleração do processo do desenvolvimento sócio-econômico, algumas tecnologias ou metodologias administrativas sejam criadas na América Latina. Afinal, isso já aconteceu no campo da economia, em especial na área do planejamento econômico, e poderá perfeitamente ocorrer no campo das ciências administrativas, dado o estágio que já se alcançou no conhecimento teórico da matéria.

⁸² Motta, Paulo Roberto. Variáveis que condicionam o comportamento da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública*. Edição especial, Rio de Janeiro, Editora da FGV. 11(4):34 e 36.

Summary

Latin America can not be characterized as a significant creator of new concepts or approaches to administrative sciences.

On the contrary, it has been a heavy importer and consumer of administrative theories developed in highly developed countries, especially in the United States. This reflects Latin America's state of relative economic-cultural dependence on the developed world.

In the past, this dependence has been stronger. While being essentially an exogenous influence in Latin America, administrative sciences and technologies have been modified under endogenous influences through time, often through adjustments presenting some originality in their conception.

Up to the 30's, the juridical or legalistic approach to management prevailed, and the administrative sciences were even confused with Administrative Law (as they were in Western Europe, especially in Spain, Portugal and France).

Starting in the 30's and 40's, and predominantly inspired by the USA, the first organizational theories — Taylorism, Fayolism and the Weberian model, today considered as classic or traditional — appeared in Latin America.

Later on in the 50's, as an antithesis to the previous movements, and also inspired by the Americans, the managerial approach to behavioral sciences arrived in Latin America. And in the 60's and 70's, the theoretical formulations of management for development reached Latin America, where they received considerable contributions from local teachers and specialists.

The same happened to the institution-building model, which partly resulted from the analysis of failures of administrative reforms conducted with foreign technical assistance.

The various theories were disseminated through four main channels: (1) universities, (2) administrative-reform movements, (3) direct or indirect action of the missions of technical-assistance specialists, and (4) the action of multinationals: through local subsidiaries, their ideas and technologies reached the entrepreneurial world, government-controlled corporations, public enterprises, and even direct or centralized public administration.

Created in Latin America in the 50's, administration schools started to play an important role in the analysis of the various national experiences with foreign technical assistance.

Dissemination of the results strengthened the most recent approaches, especially management for development, public-administration ecology, the systems theory applied to administration and the contingency theory.

This article seeks to present a summary of those various approaches, offering examples of the attempts made to render them operational in many countries of the continent, and pointing out the results obtained.

The author says that administrative technologies will play a relevant, perhaps decisive, role in the future of administrative sciences in Latin America. She thinks that as modern administrative technologies are developed, reformulated or replaced, administrative sciences will either follow the routes mentioned or they will have to look for new orientation, both in Latin America countries and other developed or developing country.

E AMANHÃ, COMO SERÁ?

Nem sempre a teoria do comércio internacional está em acordo com a realidade econômica mundial. No início dos anos 70 estávamos próximos a uma encruzilhada crítica.

Em 1973, para tentar resolver os problemas que levaram a isto, economistas, líderes trabalhistas e homens de negócios reuniram-se na cidade de Maidenhead, na Inglaterra.

Foram debatidas as atitudes protecionistas e sua consequência imediata, as multinacionais; o papel dos governos, através de monopólios e promoções às exportações; o ajuste das nações às leis de proteção; e o futuro do comércio internacional.

A situação mudou? As teses de Maidenhead ainda são válidas nos dias de hoje? O que nos espera?



408 pág - Cr\$ 350

À venda nas livrarias da Fundação Getúlio Vargas. No Rio: Praia de Botafogo, 188 e Av. Graça Aranha, 26 - lojas C e H; Em São Paulo: Av. Nove de Julho, 2029; Em Brasília: Setor Comercial Local Sul, 104 - bloco A - loja 37. Ou peça pelo Reembolso Postal à Caixa Postal 9.052, Rio de Janeiro.