

# ADMINISTRAÇÃO COMPARADA E TEORIA ORGANIZACIONAL: UM PARALELO SOBRE SUA VALIDADE UNIVERSAL

Rogério F. Pinto

Candidato a Doutorado em Administração Pública pela University of Southern California (Washington Public Affairs Center).  
Associate Deputy Director; Department of Cultural Affairs,  
OAS (Organização dos Estados Americanos — OEA).

---

## INTRODUÇÃO

Traçar as fronteiras entre a Teoria Organizacional e o mais amplo campo teórico conhecido como Administração Comparada constitui uma tarefa de difícil precisão. Contudo, revendo as tendências da literatura das últimas 4 décadas sobre a matéria, pode-se perceber o desenvolvimento bem delineado de certas distinções entre os trabalhos voltados para a compreensão das instituições públicas e aqueles com maior aplicabilidade, abrangendo organizações de qualquer natureza. Esta tendência pode ser constatada a partir da pioneira fase "estrutural" da literatura, que por um lado foi polarizada pelos trabalhos com orientação pública,

como os de Wilson, Goodnow, Willoughby, White etc., e por outro lado pelos trabalhos ligados a organizações industriais, tais como os de Fayol, Taylor, Mooney e Reily.

A fase seguinte da literatura coincidiu com o fim da década de 40 e a maior parte da década dos 50, caracterizando-se pelas abordagens comportamental e ecológica ao estudo da Administração. Embora nenhuma dessas abordagens se identifique exclusivamente com o estudo da administração pública, obviamente, a ênfase da maioria dos **artigos** desse período recaía principalmente sobre a política e a ecologia social de instituições públicas, como se constata pelas características dos trabalhos de Appleby,

Waldo, Mornstein, Marx, Gaus e Selznick<sup>(1)</sup>. Os trabalhos publicados durante esta fase da literatura, embora refletissem as descobertas sobre abordagens comportamental e ecológica, eram claramente direcionados à Administração Pública, tais como os de Pfifner e Prestos Dimock e Nigro.

A atual literatura sobre a Administração em geral é quase toda baseada na teoria das organizações complexas, não fazendo a mínima distinção entre a característica pública ou privada das instituições estudadas.

O conceito de "interesse público", como operacionalizado pela literatura na teoria organizacional, tem **adquirido** um significado mais amplo, tornando-se um **valor final** de ambas as organizações (pública e privada) com clientelas grandes e diversificadas. Nesse contexto, o estudo de Administração Pública tem-se tornado matéria de interesse por parte de cientistas políticos que posicionam as burocracias governamentais dentro de uma estrutura sócio-política para efeitos de análise política. Contudo, como produto do domínio da ciência política sobre a administração pública e do interesse de pós-guerra

dos Estados Unidos no desenvolvimento do terceiro mundo, emergiu, no início dos anos 50, o campo da administração pública comparada.

Os atuais rótulos desses vários campos têm conseqüentemente mudado, e a teoria moderna está saindo com títulos de Teoria Organizacional, Burocracia, Administração e Política Comparada, os quais refletem a presente ordem acadêmica dessas matérias. Contudo, os trabalhos contemporâneos tendem a agrupar-se em torno desses temas.

A obra "Organizações" de March e Simon, a obra de White "O Homem Organizacional" e os trabalhos de Haire, Pfifner e Sherwood, Etzioni e Prestus identificam-se com a Teoria Organizacional. Os trabalhos de Rourke, Jacobs Woll e Wildawsky estão associados com o estudo da Burocracia, enquanto os de Heady, Siffin, Krisberg e Riggs estão associados com a Administração Pública Comparada.

A característica identificável dessas separações é que a Administração Pública, como tradicionalmente concebida, parece ter-se fragmentado para se tornar um assunto de interesse da ciência política na forma de estudos sobre burocracia pública, constituindo-se no

(1) Barnard Chester: "The Functions of the Executives", 1938.

É provavelmente o principal trabalho nessa linha.

Dwight Waldo's: The Study of Public Administration, 1955; prevê diferenciações entre Administração Pública e Geral.

assunto **fundamental** do campo de política comparada, enquanto que virtualmente abandonada como um assunto independente de interesse dos teóricos organizacionais.

Robert Dahl (1947) disse: " A Ciência da Administração Pública não é possível a menos que se tenha um contexto de estudos comparativos capaz de emitir princípios e teorias que transcendem os limites nacionais e as experiências históricas".

A alegação de Dahl a respeito disso tem servido para incutir a abordagem comparada como uma dimensão requerida da Administração Pública, para resistir à prova da validade universal. Ampliando os requisitos teóricos da disciplina além dos estudos de comparações culturais e nacionais, Dahl estava chamando a atenção para o fato de que cada **pais** reflete em sua política e em sua cultura institucional os impactos acumulados de seus episódios históricos, tradições, glórias e desastres nacionais. Uma ciência universal precisa, contudo, ser capaz de lidar com as variações emergentes da diversidade histórica e cultural.

Ao buscar a validade pública-privada em lugar da universalidade trans-cultural, a moderna Teoria Organizacional enfoca o assunto principalmente a nível de análise da personalidade e de pro-

cessos de relacionamento de pequenos grupos, minimizando assim o impacto de aspectos institucionais de maior transcendência, que, de fato, podem estar condicionados pelas características organizacionais de entidades públicas ou privadas. Ao ignorar-se as implicações da dualidade pública-privada das organizações e focalizando as interações comportamentais entre organizações complexas e indivíduos num contexto ambiental de análise psico-sociológica, a teoria organizacional moderna tem expandido seu **raio de aplicabilidade**. Contudo, enquanto os fundamentos empíricos desta teoria se restringirem a um determinado espaço cultural, ela não atingirá a universalidade. De fato, a maioria dos postulados da moderna teoria organizacional é aplicada a instituições, privadas e públicas, dentro das mesmas fronteiras culturais, dada a invariabilidade do contexto social mais amplo. Implícita nesta tácita característica de universalidade está a noção de que os padrões comportamentais dos indivíduos inseridos em complexas organizações não são susceptíveis de diferenciação valorativa associada com culturas políticas e experiências nacionais.

A Teoria da Administração Pública tem, tradicionalmente, estudado a burocracia governamental dentro do mais amplo contexto social. Ela, portanto, focaliza em primeiro

lugar a interação das instituições públicas, como um todo, **com o mais amplo** sistema ecológico. Em vista de um impacto mais explícito das culturas políticas na natureza e características das instituições públicas, a validade universal na Administração Pública está sendo perseguida através do método comparativo, uma tendência ainda não totalmente aceita pela Moderna Teoria Organizacional.

## UM PARALELO

O paralelo perseguido neste estudo está baseado em breves referências a quatro livros da literatura contemporânea sobre Teoria Organizacional e Governo e Desenvolvimento Comparado (Bennis, 1969; Simon, 1960; Riggs, 1964 e McClelland, 1961). Este paralelo tenta desenvolver a hipótese da falta da validade universal da moderna Teoria Organizacional, como representada pelos trabalhos de Bennis e Simon. Essa carência emerge quando contrastada com a potencial universalidade refletida nos trabalhos de abordagem comparativa, representada pelos trabalhos de Riggs e McClelland. A ausência da validade **aqui proposta** é extensiva tanto ao alcance prescritivo como descritivo da teoria. A sugestão implícita contida neste paralelo refere-se à necessidade de a Teoria Organizacional desenvolver universalidade através do método comparativo,

como tem sido o caso da Administração Pública Comparada.

A Teoria Organizacional, no seu presente estado, parece ser mais aplicável a organizações complexas, do tipo somente encontrado na sociedade onde esta teoria foi concebida: os Estados Unidos.

Talvez o mais forte argumento a favor do viés cultural da moderna Teoria Organizacional é a peculiar complexidade das corporações americanas associada à sua inter-relação com a sociedade. O complexo industrial-militar, por exemplo, é uma característica institucional não encontrada em nenhuma outra nação, com talvez uma ou duas exceções no mundo ocidental. O laboratório empírico para o desenvolvimento desta teoria é a produção em massa do complexo industrial norte-americano, sem equivalente na maioria de outras sociedades, especialmente aquelas do terceiro mundo.

Esta exploração paralela gravita principalmente em torno de considerações relacionadas com algumas das premissas fundamentais que fornecem o ponto de partida para a maioria das construções teóricas da moderna Teoria Organizacional. A ampliação do nosso escopo mais além do conteúdo dos quatro livros selecionados tornou-se necessária em vista da inadequada re-

presentatividade dos livros face à moderna Teoria Organizacional. Contudo, deve ser admitido a princípio que a moderna Teoria Organizacional se baseia em seis distintas ramificações conceituais: um pequeno grupo de abordagens teóricas (Bennis, Golembiewsky, Shepard, Cartright Lippit); as várias teorias de conflito (Argyris, Prestus, Thompson e Dalton); a abordagem interativa (White); a abordagem de liderança e autoridade (Likert e Parker Follet); a abordagem da estrutura de decisão (Simon, Litchfield e Gore) e a abordagem da comunicação e informação (Dorsey e Porter). Os dois trabalhos selecionados por Bennis e Simon estão associados com a primeira e quinta abordagem e, por conseguinte, caracterizam essas duas ramificações. Os trabalhos representativos da abordagem comparada da Administração Pública de Riggs e McClelland foram selecionados ao acaso.

Vamos começar esta **indagação** considerando algumas premissas de teoria de grupo, que é a abordagem subjacente ao livro de Bennis. Esta abordagem baseia-se consideravelmente nas contribuições psicológicas feitas por Chris Argyris em seus estudos de desenvolvimento da **personalidade** e o conflito básico entre fortes personalidades e as expectativas comportamentais das modernas organizações. A ques-

tão levantada por Strauss (p. 261) com respeito à validade do axioma da personalidade versus a organização sem levar em conta considerações trans-culturais constitui os fundamentos do nosso argumento sobre o efeito das variações de personalidade, como uma função da cultura, muito relevante para a Teoria Organizacional. De fato, este é o principal enfoque de McClelland em seu livro, como também o de autores como Lucian Pye, em seu "Personality and Nation Building". Esses trabalhos têm procurado estabelecer um relacionamento de características de personalidade e motivação com processos de desenvolvimento tais como a liderança mobilizadora e o crescimento econômico. Descobertas de tais estudos comparativos parecem destacar que, a despeito da reconhecida universalidade da psicologia Freudiana, as heranças culturais afetam, de certo modo, o desenvolvimento da personalidade e, conseqüentemente, os padrões de comportamento, especialmente em situações organizacionais. É preciso esclarecer que a validade universal da teoria da personalidade não está sendo aqui contestada. O que se argumenta é que o ajustamento de personalidades às organizações, através de mecanismos grupais, é ditado mais pelos impulsos comportamentais, derivando dos valores subjacentes, em vez de ocorrer de acordo com os padrões postulados pela Teoria Organizacional.

É reconhecido que a hierarquia das necessidades humanas proposta por Maslow, que vão desde as necessidades psicológicas e de sobrevivência até as necessidades de segurança, amor e auto-estima, têm tanta validade paradigmática quanto a Psicologia Freudiana. Entretanto, quando nos deslocamos na escala das necessidades humanas, encaram-se necessidades mais elevadas, como a de competência, auto-realização, poder e realização, que a teoria moderna propõe ser o principal objetivo de satisfação individual ou de grupos no trabalho. É a este nível de comportamento que a moderna Teoria Organizacional falha na sua sensibilidade cultural.

O tema central do livro de McClelland lida com variações de motivação para a realização como função da cultura. McClelland argumenta que motivação para a realização, que é tão inerente às sociedades industriais do ocidente, torna o modelo capitalista inadequado para a compreensão da motivação para o crescimento nas economias de países em desenvolvimento. A hipótese básica do trabalho de McClelland relaciona-se com os efeitos dos valores da reforma protestante na busca de fatores motivacionais, com base na proposição de Max Weber que a ética protestante produziu um tipo de caráter que deu vigor às atitudes dos trabalhadores e empreendedores, provendo

assim a infra-estrutura psíquica do moderno capitalismo ocidental. As descobertas de McClelland fornecem uma interessante ilustração das possíveis variações teóricas que podem estar associadas ao paradigma da motivação para a realização da moderna teoria das organizações.

A necessidade de afiliação e a de estima social são conceitos sociológicos utilizados pela moderna Teoria Organizacional, inteiramente sensíveis às variações culturais. A teoria moderna sugere que, na ausência de uma referência social dentro do grupo primário (família, por exemplo), o indivíduo procurará estima social em suas associações profissionais, como realçando sua identificação com uma bem conhecida e seleta instituição. Isto não somente é um padrão fraco na maioria das sociedades tradicionais, como também existem casos que poderiam realmente comprovar a condição oposta. Não é comum em burocratas latino-americanos, por exemplo, ocultar sua associação com o serviço público em vista do baixo "status" atribuído a este serviço.

O papel funcional do trabalho em sociedades em transição como proposto nos trabalhos de Riggs é dificilmente compatível com a noção básica da nobreza do trabalho preconizada por próceres norte-americanos, como Benjamin Franklin. De acordo com Riggs,

a proeminência social e "status" em sociedades em transição não são adquiridos através de projeções de imagens de trabalho árduo e de abnegação ("status" de realização), como inspirado pela ética protestante, mas, mais por atribuição induzida de um explícito desprezo pelo trabalho duro, especialmente o de natureza manual. O trabalho para o indivíduo de sociedades em transição está mais associado com a satisfação das necessidades primárias do que com a satisfação de necessidades maiores. É principalmente uma fonte de segurança financeira e apoio paternalista e é raramente visto como um instrumento de ajuste social e psicológico, o que é normalmente satisfeito dentro ou através do grupo primário, ao invés de grupos secundários como os do trabalho. Padrões de comportamento organizacional construídos sobre tais valores e orientações são, certamente, distintos daqueles formulados pela teoria moderna, que atribuiu grande importância aos mecanismos do grupo secundário como instrumento de desenvolvimento humano e expressão de valor.

Motivação, atitudes e percepções no contexto do comportamento organizacional têm sido objeto de inúmeros perfis de análises comparativas que enfocam preocupação pela importância das variações culturais nas suas relações com estas dimensões do compor-

tamento organizacional. Atitudes e percepção de tempo e autoridade entre burocratas de sociedades em transição, quando comparadas àquelas da burocracia americana, têm revelado orientações significativamente divergentes (Nascimento, 1971 e Dalan 1971). No que se refere a motivação, Riggs propõe que o padrão motivacional típico de uma burocracia bem ajustada em uma sociedade altamente diferenciada (industrial) está baseado em padrões de interação de orientação exterior combinados com uma orientação temporal para o futuro. O ajustamento organizacional na sociedade em transição de Riggs, contudo, requer um padrão de interação direcionado internamente e uma orientação temporal retrospectiva, ambos tendendo a tornar-se características enraizadas da personalidade. O padrão de interação direcionado internamente é requerido de burocratas em transição devido à multiplicidade de papéis funcionalmente específicos que eles desempenham, o que requer mudanças constantes de lealdade, possíveis somente com um padrão de motivação direcionada internamente.

A teoria grupal, da forma como é tratada pela moderna Teoria Organizacional, também tem a sua contrapartida no modelo transicional de Riggs e algumas discrepâncias conceituais merecem um exame. A coesão grupal, de acordo com a

teoria moderna, gira em torno de conceitos como autoridade, poder e interdependência pessoal. Dadas as discrepâncias discutidas em processos de desenvolvimento de personalidade e percepção de autoridade, por ex., é lógico que a consistência e o dinamismo do grupo provavelmente variam em função da estrutura de valores das sociedades. Usando o conceito da estrutura social indiferenciada e "policomunalismo", Riggs propõe um padrão singular de recrutamento e formação de grupo, que incorpora características dos grupos primário e secundário, tornando-se assim uma categoria intermediária. Os participantes são recrutados em função de seus logros, em vez de sua realização, e compartilham lealdades distintas por pertencerem a vários grupos simultaneamente. Desta forma se expande a esfera de influência e penetração do grupo. Estas características servem para associar a estes grupos certos padrões de dinamismo com os quais a moderna teoria organizacional não é capaz de lidar. O Desenvolvimento Organizacional como descrito por Bennis envolve uma mudança nos valores individuais, afastando-se daqueles intrínsecos ao modelo burocrático Weberiano. Espera-se que o mecanismo burocrático dê lugar a um sistema orgânico de relações funcionais entre e intra-grupos, quando se aplica o desenvolvimento organizacional. As metas normativas específicas desta

transformação prescrevem mudanças de relacionamento do tipo autoridade-obediência para um de confiança mútua; da responsabilidade delegada e dividida para interdependência e partilha de responsabilidade; das tomadas de decisões centralizadas a uma ampla distribuição do poder de decisão; da repressão arbitrária de conflitos à resolução de conflitos através de barganhas e compromissos. Estas características compõem uma lista de padrões ideais que discorda das características inerentes a burocracias transicionais como teorizadas por Riggs. A característica transicional da burocracia em países em desenvolvimento está baseada no ajuste único dos padrões de comportamento tradicional com características inerentes ao modelo racional Weberiano. Os valores normativos associados com o Desenvolvimento Organizacional neste contexto são, por isso, aqueles próprios do modelo Weberiano, o que significa uma aproximação ao invés de um afastamento daquele modelo. Neste sentido há uma incongruência entre a abordagem prescritiva pela teoria moderna e os fundamentais valores normativos das burocracias transicionais.

Justificando a necessidade urgente para o Desenvolvimento Organizacional, Bennis argumenta que o ambiente organizacional está mudando rapidamente devido a mudanças tecnológicas e políticas,

que requerem que as organizações ajustem os seus sistemas orgânicos a fim de enfrentar as exigências emergentes de tais mudanças. Em vista de que a mudança ambiental das organizações mencionada por Bennis está associada com as transformações sociais e econômicas em sociedades pós-industrializadas, tais como os Estados Unidos, tornam-se óbvias as acentuadas diferenças no ritmo e na natureza das mudanças ambientais nas sociedades em transição, quando comparadas com aquelas encontradas em sociedades modernas. Estas variações são agravadas pelos variados estágios de desenvolvimento econômico e social nos quais aquelas sociedades de transição se encontram. A economia ecológica das sociedades de transição, como proposto por Riggs, por exemplo, está baseada num único padrão de interações extensivo a agentes burocráticos, o que estabelece um ambiente organizacional inteiramente distinto daquele colocado por Bennis. A respeito disso, Riggs afirma: "O cenário econômico prismático (transicional), então, assemelha-se a um mercado, sendo reservado para a venda de mercadorias e serviços em termos de dinheiro, mas sua dinâmica de troca reflete fortes influências de considerações sociais, políticas, **éticas** e religiosas, como também de fatores puramente econômicos". Em outras palavras, o cenário prismático em nosso mode-

lo assemelha-se, formalmente, ao mercado, mas seus efeitos comportamentais têm também outras características, como as da arena, do palco e do escritório (Riggs, p. 105). As discrepâncias quanto a suposições sobre o ambiente organizacional servem para debilitar a validade universal dos valores normativos descritos por Bennis.

O trabalho de Herbert Simon, pelas suas sugestões visionárias, não oferece muito em termos de explicações que permitam aferir a sua validade universal através das linhas de comparação aplicadas neste estudo. Contudo, Simon apresenta neste livro algumas suposições quanto à natureza do método tradicional de tomada de decisões, fazendo abordagens baseadas em processos racionais de aplicabilidade universal. Ele acentua, por exemplo, que o método tradicional de tomada de decisões está influenciado pelas técnicas convencionais de desenvolvimento de executivos, as quais vêm os executivos como seres de conhecimento eminentemente racional, ignorando seus processos de avaliação subconscientes, que afetam a estrutura de decisão. Estas técnicas de treinamento, argumenta Simon, ajudam a desenvolver a capacidade de enfrentar decisões programadas, as quais são feitas na base de premissas pré-estabelecidas. No contexto da

burocracia transicional de Riggs, as decisões normativas são aquelas que seguem rigidamente as expectativas dos regulamentos. Além disso, a pressão normativa do modelo burocrático de sociedades de transição serve para reforçar a orientação do processo em direção à estrutura de decisão programada.

Os valores normativos subjacentes à habilidade de tomar decisões não-programadas propostos por Simon são similares àqueles subjacentes à abordagem do desenvolvimento organizacional de Bennis. As perspectivas de inculcar tais valores nos burocratas tradicionais até que consigam a desejada perícia decisória, confrontarão a mesma rigidez comportamental que parece esboçar Bennis na sua abordagem comportamental de desenvolvimento organizacional.

Ao formular a hipótese do impacto do método de decisão programada e não-programada no comportamento organizacional, Simon declara: "A suposição de que a rotina reduz a satisfação e impede o crescimento não está provada. Uma situação completamente não-estruturada, onde cada um pode aplicar somente a sua perícia de resolver problemas gerais, se prolongada, é penosa. Pesquisas demonstram que pessoas encontram maior interesse em situações que não são nem completamente estranhas e nem inteiramente conheci-

das; onde existe novidade para ser explorada mas onde semelhanças com situações relembradas de experiências passadas ajudam a guiar a exploração. O fato de que o trabalho gerencial será altamente programado no futuro não significa que será necessariamente menos satisfatório". Não somente esta proposição se opõe a conceitos subjacentes da moderna teoria organizacional, tais como aqueles propostos por Argyris, mas também é provável que um burocrata na sociedade de transição, que não esteja procurando a satisfação de suas necessidades mais básicas no trabalho, responderá com padrões ambivalentes a uma situação organizacional que envolva essencialmente decisões programadas.

Os fundamentos lógicos de Simon para a programação da maioria das decisões destinam-se a liberar as forças intelectuais para lidar com novas e desafiantes decisões ainda não programadas. A programação das decisões baseia-se substancialmente na simulação de processos mentais humanos por computadores. A interação entre o homem e a máquina, preconizada por Simon, também pressupõe certos valores, tais como a maximização da eficiência, velocidade e custo econômico, sob a pressão da produção em massa. Nem a infraestrutura valorativa e nem a economia ecológica pressuposta por

Simon estão presentes nas sociedades de transição que Riggs conceitua. Isto não deveria ser entendido como uma rejeição de sofisticados equipamentos de processamento eletrônico pelas burocracias de países menos desenvolvidos. Riggs refere-se a uma ampla utilização de tais equipamentos com uma identificação explícita com o moderno a despeito da incompatibilidade entre a utilidade potencial de tal equipamento e a infraestrutura de valores. Esta incongruência de valores reflete-se no abuso de tais equipamentos e constitui uma forma de acomodar harmoniosamente o que é superficialmente moderno com o que é comportamentalmente tradicional, de acordo com o modelo de Riggs.

## CONCLUSÕES

As alegações feitas nesta breve

análise não se opõem necessariamente ao valor paradigmático nem à consistência interna da moderna Teoria Organizacional. O que se argumenta aqui é que a maioria dos conceitos considerados é insuficiente como instrumento de análise aplicável a organizações que se encontram num ambiente ecológico distinto daqueles nas quais esta teoria foi formulada. Os conceitos de Teoria Organizacional demonstram-se inacabados e não inadequados para que possam servir a propósitos comparativos. Implícito nos trabalhos de Administração Pública Comparada está o esforço de dar à Teoria Organizacional uma dimensão de aplicabilidade universal. É isso, em parte, o que o trabalho de Riggs alcançou. Contudo, se a Teoria Organizacional quiser preservar as suas pretensões de aplicabilidade universal, deveria desenvolver sensibilidade para uma abordagem comparada.

## BIBLIOGRAFIA

- BENNIS, W. G.** – *Organizational Development: Its Nature, Origins and Prospects*, 1969.
- DAHL, R.** – *A Ciência da Administração Pública* (Public Administration Review Winter), 1947 - p. 11.
- McCLELLAND, D.** – *The Achieving Society*, 1961.
- NASCIMENTO, K.** – “Change Strategy and Client System: Administrative Reform in Brazil,” Unpublished PhD dissertation and “Bureaucracy in Brazil: Attitudes of Civilian Top Executives Towards Change,” a paper delivered by Robert T. Daland at the 1971 national CAG convention, are two such studies.
- RIGGS, F. W.** – op. cit. p. 105.

- RIGGS, F. W.** — *Administration in Developing Countries: Theory of Prismatic Societies*, 1964.
- SIMON, H. A.** — *The New Science of Management Decision*, 1960.
- STRAUS, G.** — “The Personality versus Organization Theory”, in Hampton, Summer and Webber, *Organizational Behavior and the Practice of Management*, p. 261.