

REORGANIZAÇÕES ADMINISTRATIVAS: MITOS E PERSPECTIVAS*

JOÃO BATISTA ARAÚJO E OLIVEIRA**

1. Apresentação; 2. Introdução; 3. A instituição: criação e desenvolvimento; 4. As démarches; 5. As decisões e o processo decisório; 6. Expectativas sobre reformas administrativas; 7. Critérios: boas e más reorganizações; 8. Enfoques para a reorganização; 9. A retomada de um velho paradigma?; 10. As organizações públicas são capazes de aprender?; 11. Os ganhos marginais; 12. Síntese e epílogo.

1. Apresentação

O presente trabalho trata, a partir de uma análise empírica de um caso, das possibilidades e limites da ação administrativa do setor público.

A criação e reorganização de agências públicas, bem como o lançamento de novos programas governamentais, enseja uma confiança nos poderes do administrador e uma expectativa de melhor eficácia e eficiência na ação governamental. Traz consigo, ainda, a idéia de implantação de melhores controles.

O que é lícito se esperar como resultado de tais iniciativas? Na idade da inocência, houve uma fé quase irrestrita nos poderes mágicos da então emergente ciência das organizações; na idade do centralismo, em que um mero ato de vontade das agências federais era entendido como sinônimo de que o mundo mudara, certo tipo de ação e de intervenção de fortes raízes racionais e mecanicistas seria o único quadro de referências possível. No mesmo a realidade, com suas nuances e vicissitudes, poderia ser consultada: por que ser tão cético, por que duvidar da capacidade do governo e de suas organizações?

Na idade do ceticismo, da descentralização, da humildade perante nossa relativa incapacidade de resolver ou sequer de entender nossos problemas, não é válido se proteger em esquemas reformistas preconcebidos, em teorias bem acabadas, conquanto inócuas, de intervenção governamental, nem é válido devanear em raciocínios estéreis. Sem cair no negativismo, a tentativa de implantar inovações e mudanças, no setor público, tem que proteger seu próprio otimismo contra as corrupções de uma falsa esperança.

O presente estudo analisa e reflete a respeito de um esforço de reorganização administrativa num órgão do Ministério da Educação e Cultura, hoje denomi-

* O presente trabalho recebeu o primeiro lugar no concurso de monografias da Secretaria de Modernização Administrativa — Semor, em 1980. As opiniões nele contidas são de inteira responsabilidade do autor. Este trabalho não teria sido possível sem a generosa colaboração dos principais protagonistas das ações nele descritas, a quem registramos nosso agradecimento. Também foram estimulantes as críticas e observações às versões preliminares, particularmente as de Bruno Silveira, Marco Antonio R. Dias, Simon Schwartzman e Celio França. Apesar de tanta ajuda, as incorreções de fatos e interpretações devem ser atribuídas exclusivamente às limitações de entendimento do autor.

** Bacharel em psicologia e filosofia e pós-graduado em psicologia, educação e administração. Coordenador do Programa de Treinamento em Administração de Pesquisas e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro. (Endereço do autor: SHIS QI 26 CH 18 — 71.600 — Brasília, DF.)

nado SEAT (Secretaria de Atividades Tecnológicas, antes Prontel, Programa Nacional de Teleeducação). Foram mais de seis anos de discussões sobre um novo formato organizacional, quase sempre esvaziadas de qualquer conteúdo substantivo maior, e sem dúvida desacompanhadas de qualquer ação importante no setor. Menos que uma avaliação setorial da política pública, o estudo se concentra no entendimento do processo, suas possíveis explicações alternativas e nas suas conseqüências, em termos da conformação da nova organização, de sua missão e de suas possibilidades de ação.

O último item especula — baseado em modelos organizacionais menos fortemente arraigados nos conceitos racionais mais prevalentes — a respeito das possibilidades de ação e inovação organizacional e de formas alternativas de coordenação e de avaliação das organizações públicas.

É provável que tal entendimento a respeito da potencialidade de mudanças através de reorganizações lance sérias e profundas dúvidas, senão cinismo e desespero, quando analisada sob um prisma que exige profunda racionalidade dos atores públicos. Encarada com maior realismo, no entanto, e desfazendo-se de julgamentos e preconceitos a respeito da possibilidade efetiva da ação de um administrador público, a situação analisada pode servir para um entendimento mais adequado dos limites dessa ação e de suas conseqüências. As perguntas que introduzimos no último item servem como mecanismos de revisão e busca de reinterpretção das ambigüidades, embora a organização sempre fique presa aos valores dominantes e às vozes que conseguiram fazer-se ouvir. Maior exigência de racionalidade e responsabilidade não cabe nesse modelo. Sua adequação ou não para a explicação dessa realidade deve ser fruto de investigação empírica, acautelando-se, no entanto, para a mistura da ciência, arte, virtude e fé de que a ação governamental se reveste, trazendo consigo, portanto, a exigência de maior complexidade técnica e analítica para seu entendimento.

Mas nem por isso precisamos abandonar o ardor quixotesco de continuar a tentar melhorar as coisas ao nosso redor, mesmo quando há tão pouca evidência de que elas fazem muita diferença. Cervantes põe na boca de D. Quixote as razões para essa esperança:

“Quien duda, señor, que usted no me tenga en su opinión por un hombre disparatado y loco? Y no sería mucho que así fuese, porque mis obras no pueden dar testimonio de otra cosa. Pues, con todo esto, quiero que usted advierta que no soy cosa. Pues, con todo esto, quiero que usted advierta que no soy tan loco ni tan menguado como debo de haberle parecido... Todos los caballeros tienen sus particulares ejercicios... Yo, pues, como me culpo en suerte ser uno del número de la andante caballería, no puedo dejar de acometer todo aquello que a mí pareciere que cae debajo de la jurisdicción de mis ejercicios.”

Com suas limitações, é expectativa desse trabalho contribuir para os cavaleiros andantes que cumprem, na esfera de seus deveres, com os exercícios de melhoria da administração pública.

2. Introdução

O objetivo do presente ensaio é examinar o processo de condução de uma reforma ou reorganização administrativa, para extrair dessa análise algumas lições a respeito de suas vantagens e limites das possibilidades de aprendizagem dela decorrentes, visando à melhoria de desempenho no setor público e,

finalmente, de possíveis formas alternativas de reorganização e coordenação da ação interorganizacional.

O campo das reformas administrativas e os trabalhos desenvolvidos sobretudo pelos estudiosos da administração pública apresentam contornos que seriam muito limitativos para o presente exercício de análise e interpretação. O recente trabalho de Caiden¹ ilustra muito bem a relativa pobreza conceitual e analítica de tais enfoques, tanto em termos dos efeitos das intervenções quanto em termos das interpretações teóricas apresentadas. De modo geral, além de uma forte dose de ingenuidade quanto ao contexto nos quais operam as reformas, as análises ali revistas, bem como outros enfoques mais tradicionais ilustrados por clássicos como Downs, ou repousam numa forte exigência de racionalidade ou não conseguem formular suas proposições além de um marco de referência limitado às teorias tradicionais de burocracia e de controle organizacional.

Ademais, a natureza da ação de um grande número de organizações, no presente, tanto no setor privado quanto no setor público, apresenta como seu objetivo principal a coordenação de outras organizações ou mesmo de redes interorganizacionais. Este assunto já tem sido parcialmente estudado por autores como Schon, o grupo do Institute for Operations Research — IOR, do Tavistock Institute e Michel Crozier,² entre outros, cujas observações se pretende incorporar ao presente trabalho. Dado o estágio precário do desenvolvimento dessas teorias, no entanto, é necessário ainda adotar, como metodologia, a análise de casos específicos, a partir da qual será possível elaborar, com base nessas idéias, e lançar hipóteses para futuras investigações.

Finalmente, dada a natureza aplicada desse tipo de trabalho, cumpre ao analista apresentar reflexões, quando não alternativas, que permitam melhor entendimento não só do caso concreto, mas de problemas desse tipo.

2.1 A organização do trabalho e a escolha de seu objeto

Na primeira parte apresentamos o histórico da organização envolvida, bem como a evolução das *démarches* que levaram às sucessivas reorganizações, salientando os eventos mais importantes e tentando analisá-los à luz dos conceitos de racionalidade e de processo decisório, tais como discutidos na literatura mais recente, particularmente por Schultz e Dam³ e pela corrente desenvolvida por March.⁴

Tomamos o caso Prontel (Programa Nacional de Teleeducação), hoje SEAT (Secretaria de Atividades Tecnológicas), do MEC (Ministério da Educação e Cultura), sobre o qual foi possível obter uma série importante de dados que o tornam particularmente interessante, tanto por suas características organizacionais, que são comuns a muitos setores da administração, quanto por suas peculiaridades, apesar de as mesmas também se aplicarem a um grande número de órgãos públicos. De um lado, vemos um órgão com funções de coordenação

¹ Caiden, Gerald. Administrative reform: a prospectus. In: *Third Annual Hendricks Symposium*, Lincoln, University of Nebraska, 1979.

² Veja Shon, Donald. *Beyond the stable state*. New York, W. W. Norton, 1973; *Linkages*, Tavistock Institute, (3), 1978; Crozier, Michel. *On ne change pas la société par décret*. Paris, Grasset, 1979.

³ Schultz, George P. & Dam, Kenneth W. *Economic policy beyond the headlines*. Stanford, Stanford Alumni Association, 1977.

⁴ March, James & Simon, Herbert. *Organizations*. New York, John Wiley, 1958.

(nelas incluídas as funções de formulação de política e alocação setorial de recursos), objetivos não muito claros e um estilo centralizado de planejamento, coordenação e controle. A par dessas características, em nada raras, vemos um órgão extremamente frágil, relativamente impotente, pouco importante do ponto de vista político (tanto de *policy* quanto de *politics*), mas que consegue sobreviver e até mesmo alcançar seu *status* organizacional formal.⁵

A questão central a ser discutida na apresentação e análise do caso refere-se à aplicabilidade dos modelos de racionalidade subjacente ao processo de reforma administrativa e às limitações dos modelos adotados nos processos de aprendizagem organizacional. Essas limitações deverão repercutir na definição de objetivos e estratégias que, por sua vez, teriam relação com maior eficácia da ação administrativa.

Na segunda parte do trabalho procuramos discutir as expectativas comumente associadas a um movimento de reforma administrativa e as alternativas de ação coordenadora e reformadora para organizações dessa natureza.

3. A instituição: criação e desenvolvimento

O Programa Nacional de Teleducção (Prontel) foi criado em meados de 1972 com a missão de coordenar, a nível nacional, as incipientes tentativas, projetos e entidades atuantes na área do rádio e da televisão educativos.

Embora sem fundamentos legais ou mandatos mais ortodoxos, caberia ao Prontel coordenar não só o setor como um todo, mas supervisionar as atividades de três outros órgãos do MEC: a FCBTVE (Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa, subordinada ao Departamento de Ensino Supletivo), o Projeto Minerva, que funcionava intimamente associado à estrutura do SRE (Serviço de Radiodifusão Educativa, que operava a Rádio MEC) e estava subordinado ao Departamento de Assuntos Culturais, e o Departamento de Filmes Educativos, órgão pertencente ao Instituto Nacional do Cinema. Todos esses órgãos tinham não só vinculação estatutária, como também recebiam recursos orçamentários de seus respectivos órgãos superiores.

A forma de "programa", então corrente na época, correspondia à flexibilidade de que dispunham os Ministérios para "by-passar" as estruturas da administração direta, sobretudo em termos de remuneração e de certa leveza administrativa. Teoricamente, a idéia de programa também estava ligada a atividades de duração limitada, ao fim das quais o órgão por elas responsável seria extinto. O Programa Prontel ficou subordinado, para efeito de supervisão, à Secretaria-Geral do Ministério.

O Prontel sempre foi um órgão relativamente pequeno, tendo raramente ultrapassado a casa dos 50 funcionários, entre administrativos e técnicos, e veio apresentando, desde 1975, uma desaceleração no seu efetivo. Seu orçamento vem-se mantendo em valores correntes, situando-se, a cada ano, ao redor de US\$ 3,5 milhões. Desses recursos, cerca de 80% ou mais são carreados direta-

⁵ Diversas fontes foram utilizadas para a realização do estudo de campo. Sempre que possível, baseamo-nos em documentos oficiais ou documentos de grupos de trabalho. Outras vezes obtivemos informação por meio de entrevistas com participantes desses grupos ou outros funcionários dos órgãos envolvidos. As interpretações desses acontecimentos são de responsabilidade do autor, e a precariedade e a escassez dos dados, sobretudo de natureza informal, se devem à discrição e ao culto exagerado do segredo pelas pessoas envolvidas.

mente para dois outros órgãos do MEC, o Serviço de Radiodifusão Educativa e a TVE, e pouca discrição tem o Prontel a respeito de sua destinação e utilização. Os recursos remanescentes destinam-se à própria administração do Prontel e à realização das outras atividades programáticas, sendo que, de fato, o dinheiro é rateado por uma dúzia de instituições e projetos militando tradicionalmente no setor.

Após uma série de consultas iniciais às "bases", o órgão produziu seus primeiros documentos de planejamento por volta de 1973, e neles já se notam os registros de sua insuficiente base institucional e a busca de maiores poderes. É também no final de 1973 que começam a surgir, no âmbito do Ministério, as recomendações para uma nova reforma administrativa, primeiramente articulada a nível da Secretaria-Geral e, logo depois, pela Secretaria de Apoio. Essa reforma teria relação, pelos argumentos explicitados na criação do primeiro grupo de trabalho, com a rearrumação do Ministério após uma fase de grande expansão, em que se tornou necessário criar uma série de estruturas paralelas para a fase de implantação, mas que ora era mister reagrupar. Naturalmente que se pode especular a respeito de outras razões pelas quais tradicionalmente se tomam tais decisões: retórica de fim de governo, necessidade de dar aparência de maior lógica e racionalidade ao arranjo estrutural com que a administração então findante se encontrava; dificuldade de avaliar a efetiva contribuição dos "novos" órgão; existência de ruídos, rupturas e desestabilizações no sistema; idiosincrasias e preferências pessoais por certas formas e vinculações; busca de trabalho e, até mesmo, direcionamento da atenção das pessoas numa época em que, sabidamente, há uma desativação e quase paralisação das atividades rotineiras.

Assim, a reforma administrativa do Prontel não surge a partir de suas próprias atividades ou esforços, mas sim no bojo de um esforço reformista maior, a reboque do qual suas tentativas de afirmação e de fortalecimento vão desenvolver-se. É de se salientar, no entanto, que, apesar do escopo globalizante da reforma, a estrutura montada para executar a mudança privilegiava o tratamento dos problemas a partir dos órgãos existentes, que foram chamados, um a um, para expor suas idéias a uma comissão centralizada na Secretaria Geral.

Assim como a reforma mais ampla pode obedecer a múltiplas razões, além daquelas invocadas oficialmente, também, a nível do Prontel, essas mesmas e outras hipóteses podem ser invocadas: motivações de ordem política, simbólica, imitação ou modismo. O esforço de reorganização pode, também, ter ocorrido por falta de outras alternativas para ação dos administradores; como resposta a requisitos legais ou formais (ativados pelo MEC); como sinal de impossibilidade de uma atuação mais eficaz; como indicativo de novas prioridades ou mesmo como substitutivo para reexame, em profundidade, dos objetivos da organização.

A análise do desenvolvimento das negociações em torno da reforma do Prontel permitirá estabelecer alguns desses objetivos ou motivações. Mais que desvendá-los, entretanto, interessa-nos analisar o tipo de racionalidade envolvida nesse processo e os ganhos organizacionais, em termos de reflexão e aprendizagem sobre a frustrada experiência anterior de coordenação. Isto sugere que, na medida em que a superação de entraves que dificultavam o exercício da coordenação se constitua no problema central a que a reforma responderia, as providências sugeridas teriam a ver com a eliminação de dificuldades específicas relacionadas a esses problemas.

4. As démarches

A primeira oportunidade para a discussão de uma nova estrutura administrativo-funcional para o órgão surgiu, formalmente, com a criação da Comira (Comissão de Reforma Administrativa) que, partindo das diretrizes gerais estabelecidas a nível da Secretaria Geral, discutia com cada órgão suas pretensões e possibilidades. Essa comissão apresentou, em dezembro de 1974, um projeto de nova Estrutura Básica para o Ministério, onde reflete, claramente, suas orientações iniciais para a reforma. Uma dessas orientações consistia em encaminhar uma solução conjunta, através de fusão, para os órgãos do setor da teleeducação e do ensino supletivo. Na verdade, o documento da Comira abordava o setor das “tecnologias educacionais”, pretendendo, teoricamente, incluir aí atividades de outros órgãos, tais como o Instituto Nacional do Livro, a Fundação Nacional do Material Escolar, o Mobral, etc.⁶ Na prática, e refletindo a orientação superior, a idéia era agrupar apenas os órgãos de teleeducação, sem descer ou permitir maiores análises a respeito das “outras” tecnologias.

Paralelamente, já por volta de 1975, foi solicitado à Universidade de Brasília um estudo versando sobre a Política Nacional de Comunicação do Ministério da Educação. Esse documento, bem mais concreto que o da Comira, já parte da idéia de que “aplicações tecnológicas” e ensino supletivo devem ser tratados como problemas comuns, e sugere, a nível de estrutura, uma nova Secretaria de Ensino Supletivo e Educação Permanente, que agruparia vários órgãos então existentes, incluindo o Prontel, a FCBTVE, o SRE, o Mobral, etc. Também, como fez a Comira, esse grupo propõe que as “outras tecnologias” sejam objeto de análise por parte de outros grupos de trabalho.⁷

4.1 O mandato

A partir desses dois documentos — que são mais propostas de desenhos administrativos do que análise dos problemas e das funções das organizações envolvidas — é criado um grupo de trabalho, através de portaria ministerial,⁸ para articular e detalhar propostas específicas para o novo setor. O quadro 1 apresenta o cronograma das principais etapas e grupos criados no processo da reforma administrativa do Prontel.

⁶ Na verdade, essa análise, a nível conceitual, já fora objeto de um exercício de planejamento realizado pelo Prontel, no segundo semestre de 1973, consubstanciado no seu documento de trabalho intitulado Planate — Plano Nacional de Tecnologia Educacional. As propostas de se considerar todos os órgãos do MEC envolvidos com os vários meios e tecnologias chegou a ser ventilada nos primeiros esforços e reuniões do grupo interno da Secretaria Geral, mas nunca foram registradas ou formalizadas enquanto propostas, dada a reação negativa encontrada e a orientação que se passou a adotar nos grupos de trabalho.

⁷ Os professores-membros do grupo foram: Marco Antonio Rodrigues Dias, Geraldo da Rocha Moraes, então do Departamento de Comunicação, e José Luís Braga, do Departamento de Educação, os dois primeiros com interesses profissionais sobretudo em meios de comunicação de massa e radiodifusão e o último, titulado e especialista em tecnologia educacional, foi elemento importante no projeto de teleeducação promovido pelo Inpe, o Projeto Saci.

⁸ Brasil. Leis, decretos etc. Portaria SG/227/75. Cria o Grupo de Trabalho (GT) para estudo sobre a área de aplicações tecnológicas.

Quadro 1

Cronograma dos principais eventos e momentos-chave da reforma

2.º semestre, 1973	Delineamento, pela Assessoria de Organização da Secretaria-Geral, das principais diretrizes e linhas gerais para a reforma Criação da Comira — Comissão da Reforma Administrativa, com a condução delegada à Secretaria de Apoio do Ministério Elaboração do Planate, Plano Nacional de Tecnologias Educacionais, pelo Prontel, contendo, na sua parte de estudos, críticas e sugestões quanto à reorganização da área
Março 1974	Mudança de Governo
Dezembro 1974	Apresentação do documento: Projeto de Nova Estrutura Básica para o MEC, Comira
Jan.-fev. 1975	Apresentação de trabalho pelo grupo da Universidade de Brasília, intitulado "Política Nacional de Comunicação na Área do MEC", em resposta à solicitação ministerial
1.º semestre 1975	Portaria 227/75, da Secretaria-Geral do MEC, criando grupo de trabalho para apresentar sugestões na área de aplicações tecnológicas, a partir do anteprojeto da Comira e do estudo da UnB
15 out. 1975	Apresentação do relatório preliminar das atividades do GT, criado pela Portaria 227/75
17 out. 1975	Manifestação do secretário-geral do MEC a respeito do relatório do GT, com indicação da alternativa a ser seguida
22 dez. 1975	Apresentação do relatório do GT
1976/1977	Compatibilização interna, pela Comira, das propostas das diversas áreas do Ministério

Sem poder divergir muito da orientação superior recebida, coube a esse grupo retocar a definição do problema e, conseqüentemente, apontar soluções mais adequadas a esses problemas assim concebidos. O grupo trabalhou com os conceitos de educação permanente, ensino supletivo, meios tecnológicos, educação de adultos e outros, concluindo pelo caráter permanente de toda e qualquer educação e resguardando a especificidade do setor de teleducção. Cabe, com mais cuidado, uma análise do processo de definição do problema, e das forças então atuantes.

Quadro 2

Natureza, vinculação e fonte de recursos dos principais órgãos relacionados à tecnologia educacional e ensino supletivo antes da reformulação do MEC, em março de 1978

Denominação	Ano de criação	Natureza	Vinculação/subordinação	Principais origens de recursos
Prontel	1972	Programa	Secretaria Geral (vinculado para efeito de supervisão)	FNDE — Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FCBTVE	1967	Fundação	Departamento de Ensino Supletivo — Desu (supervisão)	Prontel (secundariamente: Desu, FNDE e própria)
SRE	1937	Serviço (Adm. direta)	DAC — Departamento de Assuntos Culturais (subordinado)	DAC e Prontel (Projeto Minerva)
DFE/INC	1969	Instituto	DAC — Departamento de Assuntos Culturais (subordinado) O DFE — Departamento de Filmes Educativos do INC — Instituto Nacional do Cinema era indiretamente vinculado ao Prontel	DAC e receitas próprias
Embrafilme*	1969	Empresa	Ministro	Orçamentárias e receitas próprias
INL — Instituto Nacional do Livro	1934	Instituto	Departamento de Assuntos Culturais	DAC e industriais
Fename — Fundação Nacional de Material Escolar	1968	Fundação	Secretaria de Apoio	Secretaria de Apoio e industriais
Cenafor — Centro Nacional de Aperfeiçoamento do Pessoal para a Formação Profissional	1969	Fundação	DEM — Departamento de Ensino Médio	DEM e próprias
Mobral	1970	Fundação	Departamento de Ensino Supletivo — Desu	Próprias (contribuições através de isenções fiscais)

* Incorpora o INC, em 1975.

4.2 A “definição do problema” e seus condicionantes

Já falamos de condicionantes de ordem político-administrativa: as instruções recebidas “de cima” indicavam claramente as áreas e limites para a atuação dos grupos. O clima reinante não favorecia, também, nenhum processo mais aberto de consulta às bases ou mesmo a outros especialistas.⁹

A constituição do grupo é outro conjunto de variáveis interessantes.¹⁰ Constituído de quatro elementos, os dois mais atuantes de origem e vinculações militares e apenas um oriundo do setor do ensino supletivo, o grupo hesitou muito por não querer explicitar sua opinião — frontalmente contrária à idéia de associar supletivo com teleducação — e manter sua atitude “disciplinada” em face da recomendação superior. Venceram as suas posturas: mantendo-se formalmente dentro dos limites do mandato, propuseram, através de definições e desenhos de organogramas, uma solução que, virtualmente, mantinha os dois setores separados, sob o comando de uma proposta “Secretaria de Ensino Supletivo e Aplicações Tecnológicas”. Na verdade, interessou-lhes explorar apenas o setor de teleducação, que foi o único contemplado em seu relatório.

Esse relatório, como de resto a maioria do escasso material documental disponível sobre a reforma em questão, raramente trata dos problemas substantivos dos órgãos ou mesmo do Ministério e, quando o faz, é muito mais como retórica para justificar certas posições. A reforma é conduzida eminentemente como um problema de desenho organizacional, a ser traçado dentro de limites preestabelecidos, e que excluem, portanto, considerações de ordem analítica mais aprofundada.

O problema passa a ser, por conseguinte, uma questão de propor uma estrutura aceitável dentro das regras do jogo, mais ou menos independentemente de sua eficácia e — de certo — da análise das funções dos órgãos ou de suas próprias deficiências estruturais atuais.¹¹

Ademais, dentro da compatibilização geral das reformas de cada subsetor, os planos específicos foram sendo recortados em face de outras prioridades e regras, então ditadas ou acertadas, a nível superior, com autoridades do DASP e da Semor. Assim, com novos participantes na mesa de discussão, a “natureza”

⁹ Os membros do GT, em geral, relutaram em discutir os atos de constituição e procuraram desenvolver seus trabalhos dentro do marco de referência contido nas instruções das portarias e atos oficiais. Ademais, o clima de autoritarismo e centralização característicos de outros setores da burocracia exercitada nos níveis técnicos da administração pública brasileira são componentes importantes desse comportamento. O dado adicional são os perfis das pessoas, já escolhidas num critério de triagem e seletividade que diminui os riscos de contestação e de busca de um diálogo mais amplo.

¹⁰ Os membros do GT criado pela Portaria 227/75 eram: Coronel Luís Vitor d'Arinos Silva, da FCBTVE, e associado aos trabalhos de Gilson Amado; General Taunay Drummond Coelho dos Reis, do Prontel, associado às campanhas em prol da teleducação e particularmente do rádio educativo; Prof. Francisco José da Silveira Lobo Neto, então recém-chegado à área, secretário-executivo do Prontel; e o Prof. Clóvis Machado da Silva, do Departamento de Ensino Supletivo — Desu, e, naturalmente, ligado aos interesses do ensino supletivo.

¹¹ É de se observar que nenhum dos grupos de trabalho no setor era composto por representantes das entidades relacionadas com “outras tecnologias” ou “outras atividades tecnológicas”, tampouco por representantes de seus interesses. Selava-se, assim, a possibilidade de contato e comunicação e evitavam-se os conflitos pela exclusão da simples possibilidade de criação de foros para discussão do assunto em sua extensão mais ampla, como sugerem os conceitos avançados nos diversos estudos.

do problema muda, outra vez, e os aspectos quantitativos (número de secretarias) passam a predominar nas decisões de maior impacto.

Ao final de quase três anos de discussões, em meados de 1977, fora encaminhada pelo MEC ao Palácio do Planalto a versão final, onde figurava, no plano geral de reforma do Ministério, a proposta para criação de uma Secretaria de Tecnologia Educacional e Ensino Supletivo. Em sua curtíssima passagem pelo palácio, onde sofreu alguns outros retoques, a proposta recebeu uma recomendação no sentido de separar o setor de “aplicações tecnológicas” do setor do “supletivo”.¹² Outra recomendação dispunha sobre o número máximo de secretarias e, por essa razão, resolveu-se pela proposta final de um Departamento de Atividades Tecnológicas (DAT) e pela subordinação do setor do supletivo às estruturas do 1.º e 2.º graus. As soluções, portanto, não tiveram muita relação com as análises e, conseqüentemente, pouco a ver com os problemas.¹³

Com tais e tantas coerções e percalços existentes no processo decisório, o exercício da racionalidade fica cada vez mais limitado a segmentos bastante reduzidos do problema. O problema, por sua vez, é definido distintamente pelos diferentes atores que participam em fases diferentes do processo. E o resultado, consubstanciado em decreto,¹⁴ seria objeto de regulamentação e posterior implementação.¹⁵

No item seguinte, analisamos o conteúdo das propostas, tanto do decreto quanto do regimento, tentando, ao mesmo tempo, proporcionar um conhecimento substantivo da área e dos problemas discutidos, a nível técnico, enquanto refletimos a respeito das dificuldades e limites ao exercício da racionalidade num processo de reorganização administrativa e suas conseqüências para a implementação.

¹² A hipótese mais plausível é a de que elementos ligados ao setor de teleeducação, com participação nos grupos de trabalho de 1975, em particular, aproveitaram-se de suas relações positivas na Casa Militar para “salvar” a autonomia do setor. Não há nenhum indício de ter havido pressões, por parte do Prontel, das entidades de teleeducação ou por parte do ensino supletivo. Não consta, também, que o setor estivesse merecendo atenção especial por parte do Gabinete do Ministro ou do Secretário Geral. Portanto, a explicação mais atraente é a de que um pequeno mas influente *lobby*, marginal ao grupo de interesses do setor, tenha-se articulado e aproveitado da circunstância para fazer prevalecer uma opinião que não poderia ter sido apresentada formalmente em 1975 por contrariar os requisitos da disciplina diante da missão atribuída pelos escalões superiores.

¹³ No caso do ensino supletivo, o setor foi apanhado totalmente de surpresa, já que esperava, pelas informações de seus titulares, que o órgão viesse a se tornar uma Secretaria e não um setor subordinado a outra Secretaria. Oficialmente, as autoridades do Prontel também foram surpreendidas, mas só oficialmente.

¹⁴ Brasil. Leis, Decretos etc. Decreto n.º 81.454 de 17 de março de 1978. Dispõe sobre a organização administrativa do MEC e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 20 de março de 1978.

¹⁵ É de se notar que, no espaço de tempo decorrente entre as discussões iniciais e a elaboração da proposta final do Ministério, somente na área de teleeducação e comunicações sociais ocorreram algumas modificações importantes, do ponto de vista estrutural, e que não foram incorporadas às discussões, embora, substancialmente, as afetassem. Entre outras cumpre mencionar a criação da Radiobrás, que finalmente retirava do âmbito do MEC a prerrogativa de operar emissoras de TV, e o novo estatuto da FCBTV, que a partir de fevereiro de 1978 passou a se denominar Funteve, no qual não se revolviam nem as ambigüidades de sua vinculação, em face do MEC, nem as de suas prerrogativas, em face da Radiobrás.

5. As decisões e o processo decisório

5.1 Ambigüidade e processo decisório

No mundo das organizações, existem diferenças bastante grandes entre o processo decisório e as decisões. Para surpresa de muitos pensadores afeitos às exigências de racionalidade das teorias menos empíricas, é muito comum observar-se até mesmo uma desconexão entre o que ocorre na fase de debates e preparação de uma decisão e substância da mesma. Frequentemente observam-se, ainda, decisões tomadas sem que tenham sido percorridas as etapas do processo decisório. Outras vezes, o processo decisório não leva a nenhuma decisão. Além de, eventualmente, o processo decisório constituir-se em preparação para uma decisão, muitas outras funções ele pode preencher: ocupar pessoas, definir virtudes, direitos e obrigações, manter aparências (de racionalidade ou outras), absorver protestos, etc.¹⁶

O simples fato de uma decisão passar de uma esfera a outra, de uma a outra instância, muda a própria natureza do problema, como vimos no item anterior. Como resultado dessa relação marginal entre as diversas fases do processo surgem, no art. 23 do Decreto n.º 81.454, de 17 de março de 1978, que aprova a reforma estrutural do Ministério, as seguintes finalidades para o DAT — Departamento de Aplicações Tecnológicas:

“... planejar, coordenar, executar e supervisionar as atividades de desenvolvimento e aplicação de tecnologias, adequadas aos processos educacionais e culturais, bem como prestar cooperação técnica e assistência financeira às unidades federais e às instituições particulares de ensino voltadas para o uso e desenvolvimento de tecnologias na área educacional ou cultural.”

Além da figura do Departamento, que condiciona o *status* hierárquico, e da menção à FCBTVE, que ficaria sujeita à supervisão do novo Departamento, os demais aspectos da implementação do Decreto seriam regulados por regimento interno, para o que foi criado um grupo de trabalho.

É a partir da generalidade do objetivo e dessas ambigüidades, bem como de outros fatores que serão abaixo analisados, que vai ser desenvolvida a atividade desse grupo.

5.2 O regimento interno

O exame dos documentos produzidos pelo grupo de trabalho, e as entrevistas e observações que pudemos efetuar demonstram a importância da tradição e da experiência anterior como fortes condicionantes do processo decisório. Esses condicionantes, em certo sentido, direcionam o processo de aprendizagem e de análise da situação, configurando situações dentro dos padrões de comportamento e expectativas já definidos em função de atividades anteriores.

Assim, o perfil dos componentes do grupo de trabalho, mais uma vez, não é irrelevante e, no caso, claramente privilegia pessoas com perfis mais voltados para as atividades tradicionais antes desenvolvidas pelo Prontel do que para

¹⁶ March, James G. & Olsen, Johan, ed. *Ambiguity and choice in organizations*, Oslo, Universitets Forlaget, 1976. p. 11.

“outras tecnologias”.¹⁷ O direcionamento da atenção, portanto, atua fortemente como condicionante do esforço analítico do grupo.

Outro fator interessante, raramente considerado na análise do processo decisório, refere-se à participação dos membros. Pessoas participam com graus de interesse e em intensidades diferentes. *Status* e posições não são equalizados. A presença de indivíduos com certos poderes formais e determinados canais de acesso a certas informações pode inibir, dirigir e influir no produto final do grupo. Esses efeitos, sem dúvida, fizeram-se sentir claramente tanto nas considerações quanto nas proposições do grupo — e seria difícil esperar-se um tipo diferente de racionalidade. Em particular, foram acentuadas as influências de dois membros do grupo, refletindo assim a repetição de experiências e tentativas anteriores, manifestadas, de um lado, no documento preparado em 1975, pela Universidade de Brasília, e, de outro, nas tradições e rotinas mantidas pelo Prontel.

Além desses dois fatores, vale ressaltar que, como parte de um processo decisório, a apresentação de um documento como esse preenche também importantes funções ideológicas, servindo de marco para a exposição de doutrinas e valores genéricos e estabelecendo regras e rotinas que serão condicionantes cruciais para a atuação posterior do órgão.

Os objetivos básicos do novo órgão são então definidos no relatório do grupo de trabalho que propôs o novo regimento, recuperando essas “tradições” anteriormente descritas:

- suprir carências educacionais, culturais e desportivas idênticas;
- proporcionar oportunidades de educação permanente;
- promover estudos, pesquisas e experimentos sobre métodos e processos que, utilizando recursos tecnológicos, visem a sua aplicabilidade às atividades educacionais, culturais e desportivas;
- divulgar, valorizar e estimular a manifestação de expressões culturais, nacionais, regionais e locais.

Após uma série de considerações, nas quais inclusive se analisam as dificuldades de definição de missão, coordenação e controle por que passou o Prontel (cuja imagem fica claramente subentendida em todo o processo), o documento aponta as novas finalidades do DAT:

- estabelecer normas e diretrizes referentes ao planejamento, produção, distribuição, veiculação e utilização de programas educativos e culturais, que apliquem recursos tecnológicos;
- promover e estimular o planejamento, produção, distribuição e avaliação de programas educativos e culturais, que apliquem recursos tecnológicos;

¹⁷ O grupo, de nomeação ministerial, foi composto pelos seguintes membros: Luís Carlos G. Lobo, do Nutes, interessado principalmente nas aplicações de tecnologia educacional e ensino por computadores ao ensino superior; Luís Azevedo Dias, representando a Secretaria de Apoio e interessado nos aspectos formais do regimento; Marco Antonio Rodrigues Dias, interessado em comunicação social, sua utilização e política geral do setor; uma representante do Cenafor interessada em utilização social dos meios de comunicação; Luís Antonio Souza Lima Macedo, então coordenador do Prontel. O grupo reunia-se esporadicamente e, como ocorre nessas circunstâncias, alguns indivíduos se envolveram com mais empenho que outros. A presença do coordenador do Prontel terá contribuído, sem dúvida, para a similaridade dos resultados entre o regimento do DAT e as rotinas e tradições do Prontel.

- promover e estimular estudos e pesquisas relacionados ao desenvolvimento de tecnologia educacional como elemento integrante do sistema de ensino;
- articular-se com organismos dos governos federal, estadual, territorial e municipal e com entidades particulares, visando o planejamento, produção, distribuição, veiculação e utilização, em caráter nacional, regional e local, de programas educativos, culturais e desportivos, que apliquem recursos tecnológicos;
- orientar e coordenar órgãos e entidades do MEC quanto ao planejamento, produção, distribuição, veiculação e utilização de programas educativos, culturais e desportivos, que utilizam recursos tecnológicos.

E seguem-se outras cinco atribuições de semelhante teor, e também muito próximas, inclusive na linguagem, dos documentos normativos e técnicos do Prontel.

Esses resultados ilustram as observações anteriores, mas acrescentam novos dados quando se analisa a substância das propostas. Os novos objetivos, explicitados de forma muito ampla, implicam na execução de um programa educacional completo, em que pouca coisa ficaria de fora, ou seja, os objetivos são tão vagos que pouco instrumentam a definição de rumos mais precisos. Esses, naturalmente, não são derivados desses objetivos, mas sim da inércia, da tradição, da experiência e atividades anteriores do órgão incumbido das atividades de teleeducação.

Outro exemplo dessa dicotomia aparece na própria definição do que seria o objeto de ação do órgão: a tecnologia educacional. No documento, ora se fala de tecnologia educacional, ora da tecnologia educacional, que se apresenta assim definida:

“A expressão tecnologia educacional não se refere apenas ao uso de recursos tecnológicos modernos de comunicação, como rádio e televisão. Abrange, também, os demais meios por intermédio dos quais são comunicadas mensagens educativas, culturais e desportivas, como o jornal, o livro, meios impressos de maneira geral, o complexo sala de aula/professor, recursos audiovisuais, filmes educativos, etc.”

E vai mais além:

“... inclui-se, ainda, neste conceito de tecnologia educacional, uma abordagem científica de planejamento em educação que considere todo o complexo de variáveis psicológicas e culturais da relação ensino/aprendizagem para se estabelecer os objetivos do processo educacional”.

E dessa definição o documento infere que:

“... isso implica a necessidade de o novo departamento, no que diz respeito ao planejamento, envolver-se com os conceitos de sistema de ensino, previsão de resultados e avaliação. Significa, ainda, que qualquer decisão quanto a aplicações tecnológicas deve ser decorrente da análise de características e necessidades da clientela e da realidade sócio-econômico-cultural.”¹⁸

5.3 A racionalidade organizada

A definição social da realidade e os processos de institucionalização desenvolvidos pelas agências encarregadas de lidar com essa realidade não são desco-

¹⁸ Para discussões a respeito do conceito de tecnologia educacional veja Oliveira, João B. A. Tecnologia educacional: uma estratégia de inovação. In: *Perspectivas da tecnologia educacional*. São Paulo, Pioneira, 1977. p. 3-53.

nhecidos nem na prática nem na literatura. Em particular, Goffman, quando descreve os seus asilos, e Illich, quando fala da institucionalização da saúde e da educação, referem-se a esses dois problemas de maneira muito apropriada. No dia-a-dia, vemos as agências governamentais definirem o que é pobreza, o que é bem-estar social (ou seu nível, pelo menos), o que é velhice, segurança, etc., e certas agências se apropriam (com ou sem poderes monopólicos) da realidade e as definem e as “resolvem” de acordo com suas definições e regras institucionais. A educação passa a ser o que se faz nas escolas; a saúde se proporciona nos hospitais, de acordo com os critérios médicos; o bem-estar social se administra a partir das regras dos institutos, etc. O mesmo vemos aqui, no caso da “tecnologia educacional”, com uma dificuldade adicional: a ambigüidade dos conceitos e dos propósitos.

Essas ambigüidades do processo decisório, no entanto, são facilmente superadas quando das decisões, das proposições: nesse ponto, segue-se a racionalidade da experiência anterior, das formas já apropriadas pelo antigo Prontel, e os problemas ficam, assim, resolvidos. A nova racionalidade é permitida graças ao rompimento entre a decisão e o processo que a circundou.

Obviamente, essas rupturas e inconsistências não se devem a limitações intelectuais das pessoas envolvidas, mas às coerções próprias desse tipo de processo decisório e da lógica da decisão, que obedece a outros conjuntos de regras.

Em que pese às tentativas de análise de problemas já enfrentados e não resolvidos com a forma organizacional anterior, as propostas de solução — limitadas adicionalmente pelos conflitos de poder e pelas “instruções superiores” quanto a onde pode e onde não pode ser alterado — não conseguem superar os impasses centrais a que responderiam, por seus próprios propósitos, os esforços de reorganização administrativa.

Nem os problemas substantivos são redefinidos — não se cogita instrumentalmente de outras tecnologias, como filme, livro, materiais didáticos, etc. — nem os problemas organizacionais de coordenação são sanados (não se pode discutir prerrogativas de órgãos como a Radiobrás, com a qual haveria muitas interfaces, ou mesmo a autonomia de órgãos como a FCBTVE e o SRE, cuja vinculação, finalmente, não ficaria resolvida em nenhum instante).

Do ponto de vista organizacional, interessa, mais que a solução desses dois problemas, a questão crucial comum a órgãos da administração central, ou seja, a discussão do problema de coordenação e das possíveis formas de sua implementação.

No caso presente, assistimos a uma extrapolação do processo decisório interno para a conformação de uma nova organização que reproduz em sua estrutura, objetivos e procedimentos previstos pelo regimento interno proposto, os programas, rotinas e procedimentos básicos do órgão que a antecedeu. O regimento, muito longo para ser aqui transcrito, pode ser muito mais facilmente entendido como uma aplicação das atuais regras de operação do Prontel hoje existente do que como fruto de uma análise aprofundada dos problemas, soluções, finalidades e meios necessários para a atuação do novo DAT. Os objetivos previstos são similares; os mecanismos internos de operação, com as unidades de planejamento, pesquisa, recursos humanos, operações e documentação, mimetizam e apenas tornam mais explícitas algumas das formas atuais de operação. Propõe-se, como novo, a criação de um Banco de Material Audiovisual, enfatizando, assim, o apego à predominância da teleeducação e do audiovisual sobre os demais meios. Finalmente, prevêm-se, sem especificar os mecanismos críticos, as fun-

ções normativas e de coordenação do novo órgão, como que a repetir a mesma história de tentativas e dificuldades hoje existentes no Prontel, mas sem conseguir formular uma solução, dentro do marco de referências vigente, ou, mais grave, não se consegue formular visões alternativas para os problemas de fomento, coordenação e controle.

Assim, a racionalidade das tradições torna-se visível nesse esforço de criação de um novo órgão. Aqui e ali aparecem adendos e funções novas como, por exemplo, de atuação no setor esportivo. Eventualmente mencionam-se os outros “meios”, mas em nenhum momento, de forma clara, demonstra-se uma análise satisfatória dos problemas e alternativas de encaminhamento ou a sugestão de criação de mecanismos novos e diferentes de atuação, quer para as atividades antigas quer para as novas responsabilidades.

Se os processos e rotinas do Prontel explicam muito do que ocorreu na formulação dos parâmetros de atuação e no regimento do DAT, os processos e mecanismos utilizados para a formulação desses “novos” instrumentos também fornecem, novamente, alguns elementos para predição da futura atuação do novo DAT.

5.4 O anticlímax da implementação

De um lado, já antevendo a implementação organizacional, vem a constatação de que será o próprio pessoal do Prontel, naturalmente, a equipe inicial que vai constituir o novo DAT. Ademais, a não-utilização de um esquema mais amplo de contato com a periferia e os possíveis grupos de pressão de interesse do setor, durante o processo de discussão da reforma do regimento, caracterizam um estilo de aprendizagem organizacional centralizadora e pouco voltada para práticas mais dialogadas no processo de formulação de políticas.¹⁹

Como análise do processo reformista, cumpre ainda assinalar que, nos seis anos que decorrem entre o início das *démarches* e a concretização da Secretaria — ainda por se fazer — as mudanças não foram substantivas e sensíveis nem no setor de teleeducação nem nas formas de atuação do Prontel. Se mudanças houve, foram mais no sentido de declínio e perda de posições anteriores do que no sentido de progresso. Não só não surgiram novos e desafiantes projetos no campo, como também não surgiram formas mais dinâmicas ou flexíveis de relacionamento com os órgãos implementadores de ações educacionais. É nesse contexto que surge a SEAT, um Prontel de roupa nova, como decorre da análise anterior, com o mesmo pessoal, embora em número reduzido, com dificuldades talvez maiores que antes para a delimitação de sua missão, e, embora com um prestígio formal mais elevado, sua aparição é como um anticlímax, sem oferecer mesmo um momento de euforia para comemorar sua institucionalização.

¹⁹ A única tentativa pública de trazer o assunto a debate, de que se tem registro, foi uma solicitação da ABTE — Associação Brasileira de Tecnologia Educacional — no sentido de obter uma audiência junto ao secretário-geral do MEC para discutir o assunto, mas nunca obteve resposta. Recentemente, com a mudança de Governo, a partir de meados de 1979, a nova direção do Prontel (já que o DAT nunca chegou a ser implementado) conseguiu transformar o DAT em SEAT, isto é, a nível de Secretaria do Ministério (Decreto n.º 84.240, de 26 de novembro de 1979), sem introduzir, no entanto, nenhuma modificação substantiva. Quanto ao regimento, encontra-se ele, no momento, em fase de discussão entre o Prontel e a Codemor (setor do MEC encarregado de organização e métodos), e os debates continuam em circuito fechado.

Quadro 3

Situação atual, em implementação — 1979

Denominação anterior	Denominação atual	Natureza	Vinculação
Prontel	SEAT	Administração direta	Ministro
FCBTVE ¹	Funteve	Fundação	Autonomia administrativa/SEAT
SRE ²	Radiobrás	Empresa	(Fusão)
INC/DFE	Embrafilme	Empresa	Fundida na Embrafilme
Embrafilme	Embrafilme	Fundação	Autonomia administrativa/Ministro
INL	INL	Administração direta	(Não é mencionada no decreto de reestruturação)
Fename	Fename	Fundação	Secretaria de Apoio
Cenafor	Cenafor	Fundação	Autonomia/Secretaria de 1.º e 2.º graus
Mobral	Mobral	Fundação	Autonomia/Secretaria de 1.º e 2.º graus
Desu	Subsecretaria de Ensino Supletivo	Administração direta	Secretaria de 1.º e 2.º graus

Obs.: algumas modificações surgiram antes do Decreto n.º 81.454, de 17 de agosto de 1978, em virtude de outros atos administrativos.

¹ É o único órgão formalmente vinculado à SEAT, para efeito de supervisão ministerial.

² Situação ainda não totalmente estabelecida. Formalmente, ainda vinculado ao MEC.

Assim, após seis anos de trabalho, o coroamento consiste num documento formal, apoiado numa realidade e num sistema de aprendizagem que pouco mudou, e que, sem dúvida, pouco se preparou para adotar novas roupagens e novas formas de atuar. Por que, na vida das organizações, sobretudo no setor público, ainda se insiste tanto na importância das reformas administrativas e seus possíveis efeitos mordenizadores e efficientizantes, quando os resultados desses esforços parecem tender a proporcionar tão poucos benefícios? O restante desse trabalho tentará examinar, sucintamente, algumas das expectativas manifestadas a respeito de resultados de reformas administrativas e buscar luzes para um entendimento mais complexo das possibilidades e dos limites da ação organizada.

6. Expectativas sobre reformas administrativas

Em sua clássica análise do fenômeno burocrático, Downs²⁰ procura entender as inovações e mudanças organizacionais menos enquanto fruto de um ator racional do que como resultados da interação entre forças de inércia e forças que impelem para a mudança. É na interação dos efeitos funcionais das mudanças, com suas implicações sobre os incentivos recebidos pelas agências e pessoas envolvidas, que se encontraria a explicação para o alcance e os limites de qualquer proposição reformista.

Afastando-se um pouco das concepções de maior dominância e seguindo as implicações das teorias recentemente propostas por Cohen & March e March & Olsen,²¹ pode-se especular que as formulações mencionadas, a respeito de criação e administração de órgãos, partem dos seguintes pressupostos:

- a) é possível estabelecer objetivos claros e coerentes;
- b) é possível escolher estratégias que maximizem o atingimento de objetivos;
- c) uma vez implementadas as novas estruturas, o sucesso decorrente será maior que o verificado no presente.

São esses elos, intimamente interligados, que possibilitariam, num segundo momento, as atividades de coordenação, avaliação, aprendizagem e, em uma última análise, de administração racional.

Todas as grandes expectativas que geralmente se associam aos movimentos reformistas, os ensaios e lances teatrais no processo de sua formulação, a solenidade de sua promulgação através de leis, decretos e documentos freqüentemente bem encadernados e apresentados por meio de discursos pomposos não parecem, contudo, constituir-se em instrumentos convincentes de seus efeitos. Na verdade, não é evidente que reorganizações administrativas se constituem no meio mais promissor de se atingir eficiência, simplicidade e redução de custos operacionais.

O processo de preparação de uma reforma pode revestir-se de características mais ou menos semelhantes, com algumas variações. Em certos casos, o processo pode servir de ensaio, de antecipação da ação. Em outros, é utilizado como mecanismo de cooptação de futuros grupos ou indivíduos que se pretende incorporar ao novo organismo. Outras vezes, serve para o exercício da racionalidade, aproveitando-se depois alguns de seus aspectos que mais interessam. Finalmente,

²⁰ Downs, Anthony. *Inside bureaucracy*. New York, Little Brown, 1967. p. 201.

²¹ Cohen, Michael & March, James G. *Leadership and ambiguity*. New York, McGraw-Hill, 1974; March, James G. & Olsen, Johan, ed. op. cit.

e virtualmente comum à maioria das circunstâncias, o processo de criação de novas instituições — ou de reforma de antigas — funciona primordialmente como um símbolo. No processo exorcizam-se os maus espíritos, criam-se novas expectativas, surgem novos carismas, bandeiras e lemas de ação. A idéia de que depois da mudança as coisas irão melhorar fica, assim, intimamente associada à idéia da criação ou da reformulação de um órgão.

No item seguinte, analisaremos os requisitos necessários para uma reforma administrativa e os critérios para sua avaliação, com base nos modelos de racionalidade abordados anteriormente. Apresentamos, a seguir, os diversos enfoques que se podem verificar num processo de mudança, exemplificando, sempre que possível, com os dados do caso estudado. A partir daí, são levantadas duas questões teóricas a respeito da validade do paradigma racional e da possibilidade de aprendizagem das organizações públicas. Finalmente, o trabalho é concluído com uma série de sugestões, teóricas e práticas, que tratam dos limites e brechas existentes para a inovação e melhoria da eficácia da gestão de organizações públicas.

7. Critérios: boas e más reorganizações

A par dos grandes objetivos e expectativas, há critérios freqüentemente associados à idéia de reformas. Entre os mais usuais, encontram-se: limitação de pessoal, reagrupamento de funções, melhoria de nível de assessores, concessão de maior flexibilidade operacional, institucionalização da organização reduzindo sua vulnerabilidade em face do ambiente, descentralização administrativa e o aumento (ou diminuição) da participação de certos públicos relevantes ou influentes no processo administrativo.

Por si só, nenhuma reorganização é certa ou errada no que tange aos critérios adotados. Sua pertinência e eficácia, no entanto, podem supostamente ser avaliadas em função dos objetivos esperados.

Ora, como vimos no item anterior e como se pode notar na lista de critérios apresentados, há, comumente, inconsistência e ambigüidades na própria formulação dos objetivos e critérios de uma reorganização. Há, como vimos também, fortes pressupostos que precisam ser analisados, quanto a sua viabilidade, perante cada situação real.

Critérios mais gerais, e tipicamente externos, de avaliação social da inovação organizacional poderiam ser delineados com facilidade relativamente maior. Procurar-se-ia, nesse caso, determinar os efeitos da inovação no que se refere a mudanças de redistribuição de influência, de políticas e das formas de comunicação das novas intenções governamentais.²² Os possíveis resultados reais desses critérios, às vezes exercidos de maneira eminentemente simbólica, serão retomados em nossas conclusões.

Critérios mais específicos de avaliação podem ser testados em face das dificuldades encontradas a nível dos pressupostos subjacentes a cada esforço de reorganização ou mesmo de reformulações de políticas públicas complexas. Desagregando um pouco mais as limitações anteriormente expostas, podemos ver que

²² Kauffman, Herbert. Reflection on administrative reorganization. In: Pechman, Joseph A., ed. *Setting national priorities: the 1978 budget*. Washington, Brookings Institution, 1977. p. 391-418.

o pressuposto de que é possível haver consenso, em algum nível, sobre os objetivos da reorganização e/ou da política a ser implementada pelo novo órgão requer uma de duas alternativas: de um lado, a existência de um só administrador ou formulador de políticas e reorganizações e, de outro, a existência de um grupo estável de participantes.

Em segundo lugar, a escolha de certos critérios que levam, eventualmente, à seleção de uma determinada forma organizacional pressupõe um conhecimento suficientemente claro e bem definido da tecnologia com que determinada organização opera, isto é, sua capacidade de desenvolver atividades cujo impacto seja previsível, em face dos problemas de sua área de atuação.

Finalmente, para um exercício racional de uma atividade de implementação organizacional, seria preciso supor a correta tradução dos princípios expostos nos planos e documentos em ações coerentes e concretas. Essas poderiam ser avaliadas porque existiria alguma conexão clara entre a ação organizacional e seus resultados.

A esta altura, o leitor familiarizado com a implementação de reformas organizacionais ou com a própria implementação de políticas dentro de estruturas novas ou antigas esbarra com o conhecimento das enormes dificuldades para atender a esses pressupostos mínimos. A implicação, a curto prazo, seria, portanto, a da dificuldade que encontrariam muitas organizações, sobretudo no setor de políticas públicas, de implementar seus planos e reorganizar suas estruturas operacionais. Mais complexo, no entanto, e de maior interesse para o analista organizacional, é não só a constatação dessas dificuldades, mas a necessidade de buscar teorias alternativas cujos pressupostos não sejam tão rigorosos e que permitam um modelo de entendimento desses problemas mais próximos da realidade. No momento, e em face das teorias e critérios dominantes e mais comuns, e a nível do discurso puramente explícito e formal, uma alternativa seria a de exercitar uma lógica racional simplista e de circuito fechado, orientando a análise para o entendimento desses fenômenos como se fossem patologias organizacionais. Contudo, essa linha de especulação, de forte inspiração funcionalista, é muito limitada, no sentido de não permitir uma compreensão dos problemas organizacionais também a nível dos grupos sociais que compõem a organização.²³

Assim, em que pese à retórica de vantagens e virtudes das novas formas organizacionais como iniciativas importantes e sérias de autoridades que visam maior eficiência e qualidade dos serviços e bens oferecidos pelas organizações em face de reformulação administrativa e/ou implementação de novas políticas, há fortes razões, empíricas e teóricas, para se analisar, de antemão, os possíveis limites e percalços que elas atravessam para se implementar. Antes de uma análise dessas dificuldades e suas possíveis saídas e limites, ressaltamos, brevemente, a estratégias usuais de reorganização.

8. *Enfoques para a reorganização*

A maneira de conduzir um processo de reorganização administrativa permite ao analista organizacional alguns graus adicionais de predição a respeito de seus

²³ Crozier, Michel. *The Bureaucratic phenomenon*. Chicago, University of Chicago Press, 1974.

possíveis resultados e uma melhor compreensão do contexto de sua formulação e inserção num dado ambiente.

Uma estratégia mais radical contrapõe a “grande reforma” à atuação “caso a caso”. No primeiro tipo, a implicação seria quanto à necessidade de uma visão mais orgânica e sistêmica de constelação de problemas, soluções e agências lidando num setor e as possíveis alternativas visando à sua melhor concatenação. No segundo caso, a efficientização e a visão de curto prazo tipicamente se associam, e o processo comumente responde apenas a pressões localizadas sobre modos de atuação e não sobre a própria concepção do problema ou área de atividades.

No espaço existente entre os dois pólos é importante, quando da análise dos enfoques tomados, o entendimento do âmbito pretendido para a reforma. Aqui a ênfase varia, novamente, desde a revisão global dos problemas, soluções e atuação dos diversos atores e grupos de pressão e interesse — que se aproxima, outra vez, da idéia das grandes reformas e grandes planos — até aquelas situações em que a reforma se cinge ao aprimoramento de mecanismos legais ou administrativos.

Uma terceira variável importante para o entendimento dos processos de reforma administrativa e de seu possível alcance reside na análise dos instrumentos de liderança acionados. A presença ou ausência de grupos externos, mais ou menos estranhos e interessados nos resultados da atividade de reorganização e/ou de implementação política, não só permite uma antecipação da realocação de grupos de pressão e interesse como denota o grau de importância e prestígio atribuído ao processo de reforma e a seu produto. Ademais, e em aditamento às características estruturais e sócio-políticas dessa participação, há variáveis de ordem psicológica extremamente importantes de se analisar. Essas variáveis relevam o tipo de orientação que esses participantes imprimem às atividades de descoberta e formulação do problema, ao levantamento de alternativas e sua análise e à aplicação de critérios de decisão sobre o que pode ser considerado como a melhor opção.

Em quarto lugar, o grau de consulta e participação conforma, de saída, certos estilos gerenciais que muito provavelmente serão retransmitidos à nova organização, na forma de doutrinas ou rotinas administrativas. Em particular, devem ser observadas as relações entre o centro e a periferia, sobretudo no caso de órgãos formuladores de política e/ou detentores de vultosos recursos para aplicação segundo prioridades definidas algures. O estilo de condução das discussões permite, ainda, que o próprio processo de planejamento, em alguns casos, se constitua em ensaios da futura forma de atuação do novo organismo a ser criado ou implementado.

Finalmente, e permeando as quatro variáveis destacadas, cabe analisar o efeito da manipulação e uso de símbolos durante todo o processo de reorganização e reestruturação e sua consequência em termos de resultados alcançados. Grandes planos, muitas vezes, servem como mecanismo de catarse ou mesmo para desviar a atenção ou, simplesmente, para ganhar tempo. Reformas nos mecanismos de efficientização ou nos sistemas formais de controle surgem como símbolos ou sucedâneos de mudanças profundas e verdadeiras. Ademais, por diversas razões, entre as quais a escassez de tempo e de recursos é a mais relevante, nem todos os participantes e interessados dispõem de tempo e recursos organizacionais suficientes, tampouco de motivação, para dedicar sua atenção e envolvimento

integral a todos os aspectos da definição de uma nova estrutura ou política, deixando assim margem à manipulação pelo grupo mais interessado no assunto.

Dado esse conjunto de restrições — de resto tão bem analisado em termos de processos políticos por Lindbloom,²⁴ a descrição e o entendimento dos processos de reforma administrativa têm de partir das seguintes premissas:

1. É essencial abrir mão de exigências de uma concatenação sólida e rígida dos diversos elementos e organizações relacionados num esforço de reforma administrativa. Essas relações, ao contrário, só podem ser entendidas e parcialmente explicáveis como racionais se houver uma razoável margem de indeterminação e fluidez nessas conexões.

2. Num processo decisório sobre reorganização administrativa, a busca de soluções verifica-se, comumente, de maneira desvinculada da identificação dos problemas. As soluções, mais freqüentemente, resultam de regras superiores; da aplicação de tradições existentes ou soluções antigas que são expandidas; da aplicação das próprias rotinas, critérios e modos tradicionais de ver e fazer as coisas. Ademais, não raro as soluções, por vezes conhecidas com menos ambigüidade que os problemas, ensejam a busca, reconhecimento ou identificação de problemas, aos quais passam a se aplicar.

3. O processo de avaliação de uma reorganização administrativa, de sua implementação e da aferição de seus resultados é carregado de ambigüidades que comprometem, portanto, a possibilidade de uma aprendizagem a partir da ação ou da interpretação da experiência. Embora existam condições para aprendizagem organizacional, seus limites são bastante reduzidos. Há, inclusive, formas organizacionais mais ou menos propícias à ocorrência de situações de ambigüidade, embora nenhuma delas (como, de resto, é a tese geral do presente artigo) assegure maior eficácia, automaticamente.

4. Num mundo de tanta ambigüidade e tamanha fluidez, a avaliação da qualidade e da efetividade organizacional, a responsabilização e os processos de *public accountability* ficam, sem dúvida, comprometidos. A visão reduzida da eficácia dos mesmos, no entanto, não tira sua importância como mecanismos estabilizadores e corretivos das organizações: apenas alerta para os limites da ação social, quer a nível de intervenção externa quer a nível de intervenção e pressão externa num dado contexto organizacional.

9. A retomada de um velho paradigma?

Se não há razões para acompanhar a euforia dos administradores e *true believers* a respeito da importância e dos efeitos de suas reformas administrativas e organizacionais, cumpre propor teorias mais singelas para o equacionamento de certos problemas organizacionais. Não que todos os problemas tenham soluções, nem que essas sejam encontradas a nível estrutural.

Importa, retomando as sugestões iniciais de Simon, March e seus seguidores, entender os limites dos pressupostos implícitos nas teorias mais prevalentes que preconizam o “melhor ajustamento” entre os objetivos, a tecnologia e a estrutura organizacional. Para tanto, seria necessário efetuar, ainda que com metodologias insuficientes e teorias de curto alcance, análises contextuais e tópicas, a partir das quais seria possível propor, se não uma teoria coerente,

²⁴ Lindbloom, Charles E. *The Policy-making process*. Englewood-Cliffs, Prentice-Hall, 1968.

pelo menos uma tentativa de entendimento e explicação dos fenômenos organizacionais em questão.

Uma nova organização herda um contexto onde se integram indivíduos com diferentes atitudes sociais e políticas; esses indivíduos também entram com expectativas, inclusive a respeito da nova agência. Essa nova organização ou nova forma organizacional surge ainda no meio de pressões internas e externas, como fruto de pressões e barganhas, e é comumente acompanhada, em sua formulação, de incertezas em face de seu novo ambiente, objetivos e tecnologias. Ademais, a necessidade de aglutinação de certos grupos leva à obtenção de acordo e consenso a nível de definições tão genéricas que se tornam imprecisas e vagas, antecipando dificuldades quando de sua futura operacionalização.

Em outras palavras, uma nova organização concebida a partir da experiência (nem sempre avaliada, e muitas vezes ambigüamente interpretável) de outras organizações procura atuar num ambiente difícil de se prever; seus novos objetivos ainda permitem, por vezes, fugir da análise dos problemas substantivos. Ensaio e atividades elaboradas de formulação de objetivos e obtenção de consenso possuem efeitos aglutinadores de inestimável valor para certos estilos de condução carismática, sobretudo em organizações cujos objetivos e critérios de atuação são fluidos e permeados de ambigüidade. O grau de formalização da equipe reformadora, o grupo de especialistas nomeados através de atos oficiais, a designação de agências funcionando como carro-chefe do processo, a escolha de bodes expiatórios ou de coordenadores especiais, conforme o caso, o estabelecimento de prazos e arenas adequadas (ou não) para a condução das negociações, todas essas são variáveis muitas vezes ao alcance do administrador que decide pela proposição de reformas. Sua análise cuidadosa, em cada contexto, pode permitir, eventualmente, a proposição de teorias mais compreensivas sobre seus alcances e resultados.

Embora fosse possível — e mesmo bastante fácil — encontrar muitos exemplos dessas diversas estratégias ao longo da história do caso antes analisado para daí traçar predições e elaborar teorias aplicáveis à situação específica, o curioso, em termos concretos, é o fato de a “reforma” ter adquirido como que uma vida própria, uma autonomia funcional. Passando de um para outro mandato ministerial e deixando para ser implementada num terceiro, a robustez do que sobrou ou sobrará das modificações terá que residir, fatalmente, na força dos grupos mais permanentes, isto é, no componente técnico e burocrático dos diversos órgãos envolvidos. Daí ser mais plausível prever que as reformas, quando e se chegarem a ser implementadas, terão — a par de uma racionalidade própria impressa a elas pelo formalismo que envolve qualquer processo dessa natureza — que conviver com a racionalidade da rotina, das tradições e dos mecanismos estabelecidos de administração, os quais assistiram, no decorrer desses seis anos, ao desfiar da reforma, com suas marchas e contramarchas, pressões e contra-pressões. Exigir dos reformadores — afinal quem seriam, no caso concreto? — uma racionalidade, cobrar da reforma uma coerência e esperar que cada componente envolvido assumia, a partir de agora, melhores condições para o desempenho de suas tarefas, é desconhecer outras lógicas e outros modelos do comportamento organizacional.

10. *As organizações públicas são capazes de aprender?*

Sob normas de racionalidade, as ações relativas ao processo de reformulação de estruturas organizacionais contêm a idéia de uma investigação prévia a respei-

to da natureza, causas e soluções dos problemas que compreendem a agenda das organizações envolvidas. Ademais, a competência para lidar com novos problemas também implica, de certo modo, na conformação de novas estruturas e no abandono das velhas.

As dificuldades de assegurar condições para a ocorrência desses dois conjuntos de ações tornam improvável uma aprendizagem mais eficaz: tipicamente, as aprendizagens mais importantes são realizadas dentro do contexto das unidades políticas tradicionais. Como ilustrou o caso analisado, as organizações públicas são, com mais frequência, particularmente inaptas tanto para efetivar novas políticas quanto para aprender a partir das dificuldades e erros do passado. As explicações mais comuns se colocam de três formas: incompetência das pessoas; falta de recursos para implementação; falta de uma efetiva implementação dos planos propostos. São todas baseadas em lógicas de circuito fechado e nenhuma delas revela uma teoria de implementação sofisticada o suficiente para lidar com esses problemas. De bases racionais, essas explicações postulam a existência de um processo racional de formulação de políticas em que os temas e problemas são dados, em que as políticas estabelecidas no passado tornam-se razoavelmente estáveis, em que o processo de formulação de políticas é visto como separado de sua implementação, sendo, portanto, um produto acabado, a partir da obtenção de um documento programático e dos planos de ação.

Essas teorias, naturalmente, não se coadunam com a realidade mais encontrada, como foi ilustrado no caso escolhido como representativo de uma ação governamental típica. Schon²⁵ analisa detidamente a natureza do processo de inovação e a criação de novas idéias e agendas, bem como os mecanismos e agentes de sua implementação. Para o entendimento dos remédios necessários contra as dificuldades e inconsistências da realidade, ele propõe um aumento do conhecimento do processo de formação da atenção governamental em face de um novo problema ou programa. Esse processo, uma vez melhor conhecido, demandaria tipos diferentes de atores para desempenhar certos papéis de vanguarda e inovação: o iconoclasta, o artista, o utópico e o profeta.²⁶

Entretanto, é a nível da formulação do modelo de implementação da relação centro-periferia que aquele autor situa o *locus* da inovação organizacional bem-sucedida. Tipicamente, adota-se o modelo centro-periferia em consonância com os pressupostos explicitados e em alinhamento com as diretrizes do modelo de desenvolvimento e centralização adotado como um todo. Toda uma tradição e ideologia gerencial do setor público pressupõe a existência de uma política, ou conjunto delas, formulada como separada de sua implementação, estanque, por assim dizer. As novas agências reorganizadas são deslocadas para o centro do processo, assumindo, desse modo, o papel de monitoras e instrutoras da nova situação a que as organizações da periferia terão de responder.

Uma variante desse processo são os mecanismos de financiamento governamental através da apresentação de projetos que respondem a uma provocação formulada por meio de editais, linhas de atuação ou programas de ação da agência central. O controle de agências periféricas passa a ser menos rígido do que no caso anterior, e o sistema de aprendizagem se verifica através de intercâmbio ou jogos entre os atores: o centro recompensa certos comportamentos (financiamento do pleito, por exemplo) e garante certa conformidade pela ameaça de retirada do apoio. As ambigüidades de objetivos e meios, a fluidez da

²⁵ Schon, Donald. op. cit.

²⁶ Veja, para uma tipologia alternativa, Downs, Anthony. op. cit.

participação e das pressões, o deslocamento e alteração dos centros de poder de decisão, no tempo, e a capacidade e rotinas próprias de cada agência periférica levam não só à possibilidade de aprendizagens supersticiosas, como também a táticas de evasão e camuflagem, que consomem grande parte do tempo dos atores envolvidos e refletem a constante tentativa de escapar ao controle central.

No extremo oposto, em que a periferia passa a deter maior parcela do poder, os papéis da agência central, em termos de formulação de política e proposição de ações, seu acompanhamento, monitoração e avaliação, passam a ser gerados indutivamente e *a posteriori*, sem condições de uma ação mais sistemática ou concatenada. Esse tipo de aprendizagem levaria a organização central a formular e desenvolver mecanismos de avaliação que permitissem aos agentes periféricos justificar, controlar e aprender, a partir das ações de uns e outros. Essa posição extrema, menos orgânica e, sob certo prisma, menos racional, é provavelmente mais realista e eficaz, enquanto modelo de entendimento e de atuação. Sob determinados aspectos, implica um acoplamento das noções de formulação de políticas com sua implementação e não uma separação. A função das organizações centrais seria a de enunciar temas ou problemas e de ajudar as agências locais a aprenderem umas das outras. Os conflitos resultantes da nova balança de poder tornam-se óbvios e nem sempre as agências centrais estariam dispostas a correr o risco de perder a noção de uma política sistemática, de uma pretensa uniformidade e de seu papel de maior conhecimento do objeto de sua ação.

Dessa forma, o problema de inovação organizacional através de reorganizações traz de volta a especificidade das organizações enquanto sistemas sociais e não apenas enquanto peças de um esquema funcional.²⁷ A inércia e o conservadorismo, que adquirem os atores individuais, e a ausência, no setor público, de um equivalente organizacional para a morte biológica permitem sua sobrevivência para além da existência dos problemas para cuja solução foram criadas ou mobilizadas. As agências adquirem, usando a linguagem da psicologia individual de Allport, uma autonomia funcional: seu conservadorismo é dinâmico e o conflito entre as diversas agências de uma constelação é eminentemente um conflito de territorialidade; o problema de coordenação reside, então, basicamente, na administração desse tipo de rivalidade. Novos problemas são dominados por velhas agências que impõem sua ótica para a sua formulação, compreensão e equacionamento. Na verdade, são as soluções disponíveis nas formas organizacionais existentes que conformam e modelam os problemas a serem abordados. Mais comumente, os problemas já são formulados de maneira fragmentária, refletindo, portanto, não só a sua natureza, mas o jogo de influências entre as agências existentes. O caso ilustrado apresenta, de forma acentuada, na definição (ou indefinição) do conceito de tecnologia educacional (o âmbito de atuação da agência reorganizada), esse campo de percepção e de manobra em que os problemas "caem" e a partir do qual são tratados. Daí porque, tipicamente, as reorganizações consistem em meras coalizões aparentes e requerem nova retórica para justificar o arranjo proposto. Para superar esse estado de coisas seria necessário desequilibrar a estrutura de poder e de barganha, o que raramente ocorre, por diversas razões bem conhecidas. A alta administração, por sua vez, e na inacessibilidade de sua posição, resigna-se a resolver os problemas sequencialmente, ora atacando os de estrutura, ora os de função e atri-

²⁷ Downs, Anthony. op. cit.; Crozier, Michel. *The Bureaucratic phenomenon*. op. cit.; Stinchcombe, A. L. Social structure and organizations. In: March, J. G., ed. *Handbook of organizations*. Chicago, Rand McNally, 1965.

buição, ora os de recursos, criando sempre, com isso, uma impressão de ação, decisão e preocupação com os problemas de determinado setor. A reforma estrutural é um desses momentos.

11. Os ganhos marginais

Nos tópicos seguintes procuramos refletir acerca de algumas possíveis brechas que existam para a ação administrativa em organização de natureza semelhante à que vimos estudando. Essas questões são suscitadas pela expectativa de melhoria do desempenho organizacional, implicada nas ações de reforma estrutural, e parecem ter uma validade geral.

11.1 Os espaços vazios e as estratégias de penetração

A criação de novas agências gera novas expectativas e, conquanto não seja garantido pelo ato de criação um *status* seguro, há sempre a presunção de que melhorias deverão ocorrer.

A ação do administrador encontra brechas na análise dos documentos, planos e processos que levaram à criação da nova entidade. Os interesses privilegiados ou prejudicados, os termos de aceitação por parte dos grupos envolvidos ou excluídos do processo de formulação e criação são itens essenciais na agenda de quem se preocupa em compreender o sentido e orientação da instituição onde irão trabalhar.

De modo particular, a efetividade de uma nova organização ou reorganização repousa sobre a possibilidade de quebrar antigas barreiras que circundam ou circunscrevem a área de atuação das diversas agências envolvidas. A definição de novos territórios e novas fronteiras traz consigo a possibilidade de introdução de novos enfoques conceituais e “de percepção” e, portanto, de ampliação do campo e forma de ação da nova unidade.

11.2 O problema dos meios de coordenação

Numa agência como a que analisamos no caso anteriormente apresentado e em instituições similares, existe um acervo passado de acertos e erros, glórias e lutas. Esse passado foi sancionado, entendido e avaliado pelos grupos atuantes na área e em torno dela. Na mente dos diversos atores e participantes envolvidos existem modelos implícitos ou explícitos de sucesso e fracasso, do que é bom ou mau, de caminhos bem-sucedidos ou fadados ao insucesso. Diversos agentes terão diferentes modelos com que irão acompanhar e avaliar os passos da nova organização, cabendo ao administrador reconhecer suas posições relativas e formular seus próprios modelos a partir daí.

Um dos problemas críticos, no exemplo citado, é a própria noção de coordenação que, conforme constatou, recebeu como herança a manutenção das ambigüidades do passado. Na medida em que esse modelo seja visto por grupos influentes como um modelo fracassado ou inadequado, isso criará problemas à ação integradora do organismo. Naturalmente, restaria, ainda e sempre, a possibilidade de uma ação carismática como possível agregador de forças, mas repou-

sar nessa hipótese não se constitui em instrumento aceitável de formulação de estruturas e estratégias organizacionais.

Além dos mecanismos formais de coordenação e de entendimento dos critérios de sucesso e fracasso, uma reorganização pode ensinar a utilização de técnicas menos convencionais, à moda de guerrilhas ou de ações menos ortodoxas. Em especial, podem ser particularmente bem-sucedidas as tentativas de utilização e articulação (sem formalização) da rede informal de comunicação e poder entre as diversas agências envolvidas. O uso de pessoas-chaves, novos assessores e “novos turcos”, em particular, disseminados nas diversas unidades envolvidas na nova articulação, pode constituir-se num dos elementos essenciais de uma coordenação, ainda que restrita a alguns aspectos selecionados e críticos da atuação interorganizacional. O grupo do Tavistock Institute, de Londres, vem desenvolvendo com grande criatividade um acervo de conhecimentos e experiências a respeito de casos bem-sucedidos de gerência de relações interinstitucionais,²⁸ e já existem, assim, elementos para uma teorização a respeito do problema.

11.3 As melhorias marginais

A existência de uma nova agência provoca, naturalmente, arroubos de euforia e imaginação criadora, sobretudo para as novas administrações. Um vasto campo se abre, refletido geralmente nos termos de criação e documentos de planificação para o exercício de projetos fantásticos e grandiosos. E, partindo da singeleza da racionalidade tão rigorosa dos planos escritos, é grande o risco de tentar exigir respostas igualmente bem desenhadas e articuladas da realidade.

A essas tentações é possível reagir, sobretudo se na nova organização for possível alterar, pelo menos em alguns aspectos, os meios de ação. Isso pode significar alterações legais, de sistema de controle, definição de áreas e mecanismos de jurisdição, tipo de pessoal utilizado, enfim, qualquer uma das tecnologias ou meios de ação de que a agência possa dispor. Sem alterá-las, dificilmente se age no ambiente, por melhores que sejam as intenções do plano. Alternando-se adequadamente e concentrando-se em prioridades que não se choquem de maneira contundente com os modelos e mapas da realidade das forças atuantes do sistema, é possível obter-se melhorias marginais através de processos lentos de implementação e aprendizagem. A definição de melhoria é explicada adiante.

Ocorre, no entanto, que a tendência à utilização dessas idéias e mecanismos quase sempre leva à institucionalização dos mesmos e, conseqüentemente, à sua burocratização e perda de agilidade. Mais raramente se conseguem introduzir mecanismos internos e constantes de mudança, adaptação e auto-sustentação,²⁹ mesmo porque os mecanismos de renovação e mudança tendem a solapar os esforços (árduos) de luta pela manutenção do equilíbrio e *status quo*. A habilidade organizacional necessária para a manutenção de mecanismos de inovação e aprendizagem, a par dos pesados mecanismos de sobrevivência, requer forças e um sistema de poder e persuasão nem sempre ao alcance do administrador, particularmente em situações efêmeras, ambíguas e sutilmente interligadas, como

²⁸ *Linkages*, Tavistock Institute, (3), 1978.

²⁹ Norman, R. *Management and statesmanship*. Oslo, Scandinavian Institute for Administrative Research — SIAR, 1977; Argyris, Chris & Schon, Donald. *Organizational learning: a theory of action perspective*. New York, Addison-Wesley, 1978.

no caso de certas agências do setor público. Mesmo a articulação de redes estabelecidas para maximizar a aprendizagem no sentido periferia-centro — o que de si já constitui certo avanço, em termos de institucionalização de mecanismos de planejamento dinâmico e de aprendizagem organizacional — encontra barreiras que não se podem menosprezar impunemente. De modo particular, fica ao alcance do administrador a definição de certos contextos de ação e de sucesso e algumas possibilidades de direcionamento do ambiente; porém, não de formas tão direcionadas e racionais quanto as propostas mais freqüentemente. Portanto, ações revestidas de simbolismo e tentativas de influenciar o ambiente maior também se constituem em mecanismos importantes de assegurar melhores condições de desempenho ou de percepção da efetividade da ação organizacional.

11.4 O feio é bonito

A existência de uma situação extremamente ambígua e a operação de mecanismos fluidos de intervenção e ação, aliada à participação alternada de grupos de pressão, interesse e decisão, cria, sobretudo nos passos iniciais de uma nova agência, oportunidades invejáveis para a administração definir para onde deve convergir a atenção desses mesmos grupos e em que nível devem ser fixados seus critérios. Essa oportunidade, aliás, revela a importância pedagógica e psicológica dos planos e projetos enquanto meios de atrair a atenção para os aspectos que a administração deseja enfatizar e que ela própria vai tentar definir como indicadores de sucesso e boas realizações. A educação dos superiores e dos demais públicos envolvidos e a criação de um sistema de determinação de sucesso podem levar, se bem conduzidos, à permanente sensação de êxito. Exemplos de organizações e projetos que nasceram e mantiveram sua “aura” inicial de importância e relevância — e às vezes acoplada à necessidade governamental de manter o órgão a salvo de críticas — são abundantes em nosso contexto político-social.

11.5 Gerenciando o ambiente

Difícilmente a arte de gerenciar ou governar organizações tais como as caracterizadas no presente estudo é capaz de iludir os administradores e analistas organizacionais quanto às limitações da organização, de sua ação e da ação humana para movê-las. A introdução de modelos menos racionais ou mesmo a tentativa de valorizar o papel do destino e dos eventos incontrolláveis encontra rejeições violentas e não ambíguas no seio da comunidade gerencial e na própria cultura científica dos estudiosos de organizações. Há uma forte tendência racionalista de raízes profundas em nossa cultura e formação que leva à repulsão dessas vias de entendimento, mesmo diante de evidências tão óbvias das limitações da ação humana e dos limites da capacidade de organização das organizações.³⁰

Uma pequena variante da literatura mais recente,³¹ reconhecendo as dificuldades de gerência interna das organizações dessa natureza, associada às correntes evolucionistas e visões ecológicas do desenvolvimento organizacional,³² sugere,

³⁰ Arrow, Kenneth. *The Limits of organization*. New York, W. W. Norton, 1974.

³¹ Pfeffer, Jeffrey. *Organizational design*. Arlington Heights, AHM Publications, 1978.

³² Stinchcombe, A. L. op. cit.

como alternativa, que o papel do administrador, nessas circunstâncias, passe a ser o de influir e modificar o ambiente em que opera sua organização. A manipulação de símbolos e a definição de modelos de sucesso e fracasso, por exemplo, seriam alguns dos instrumentos dessa forma de atuar. A interpretação de insucessos gerenciais e organizacionais pode levar à crença em dificuldades institucionais ou forças externas supervenientes. Os conflitos e choques internos podem ser vistos e reinterpretados como a capacidade da organização em permitir pontos de vista discordantes e divergentes. É por isso, também, que são importantes as rotinas e normas da organização, que permitem uma operação eficiente e uma responsabilidade formal plenamente defensável. Essas normas, no entanto, devem sempre estar acompanhadas de lemas e emblemas que dêem constantemente uma impressão de grandeza na execução de rotinas não tão grandiosas.

12. Síntese e epílogo

A criação e reorganização de agências, bem como o lançamento de novos programas governamentais, enseja uma confiança nos poderes do administrador e uma expectativa de melhor eficácia e eficiência na ação governamental, trazendo consigo a idéia de implantação de melhores controles.

Os modelos vigentes de análise organizacional, baseados em pressupostos com fortes exigências de racionalidade, não possuem versatilidade suficiente para apreciar a complexidade das relações sociais e interorganizacionais envolvidas num processo decisório tão complexo quanto o de uma reforma administrativa, por exemplo.

A partir da análise de uma instância — que se apresenta típica, se não representativa de muitas das vicissitudes da administração pública — procurou-se demonstrar as limitações das explicações de base puramente racionalista. A maioria dos fatos descritos no caso da reforma da SEAT teria que ser tratada como patologias ou desvios, quando, na realidade, constituem-se em manifestações da vitalidade e dos objetivos dos diversos grupos de interesse envolvidos no processo.

Explicações alternativas a respeito de outras formas de racionalidade peculiares aos processos estudados foram buscadas em autores contemporâneos e ilustradas com situações do caso analisado. A admissão da existência e o entendimento da forma de operação dessas outras forças aparentemente lançam dúvidas sobre a própria possibilidade de se falar em ação coordenada ou mesmo em eficácia do setor público.

O desalento, no entanto, é desanuviado através de dois conjuntos de argumentos. De um lado, é fundamental não se levar em consideração a busca de uma compreensão e de uma explicação efficientizante e comparável ao jogo de forças do livre mercado onde opera um livre *entrepreneur*. Essa atitude, por si só, já diminui em muito as expectativas do analista e do administrador a respeito das possibilidades da ação organizada. Por outro lado, como sugestões concretas a partir de um conjunto de teorias em elaboração, procura-se apresentar possibilidades de entendimento, interpretação e avaliação que dão sentido e permitem tanto ao cientista social quanto ao administrador público o compartilhar do sentimento quixotesco, que só é possível e válido na medida em que Dulcinéia seja inalcançável. Mas nem por isso deixa de ser importante lutar por sua conquista!

Bibliografia

- Argyris, Chris & Schon, Donald. *Organizational learning: a theory of action perspective*. New York, Addison-Wesley, 1978.
- Arrow, Kenneth. *The Limits of organization*. New York, W. W. Norton, 1974.
- Caiden, Gerald. Administrative reform: a prospectus. In: *Third Annual Hendricks Symposium*. Lincoln, University of Nebraska, 1979.
- Cohen, Michael & March, James G. *Leadership and ambiguity*. New York, McGraw-Hill, 1974.
- Crozier, Michel. *The Bureaucratic phenomenon*. Chicago, University of Chicago Press, 1974.
- . *On ne change pas la société par décret*. Paris, Grasset, 1979.
- Downs, Anthony. *Inside bureaucracy*. New York, Little Brown, 1967.
- Kauffman, Herbert. Reflection on administrative reorganization. In: Pechman, Joseph A., ed. *Setting national priorities: the 1978 budget*. Washington, Brookings Institution, 1977. p. 391-418.
- Lindbloom, Charles E. *The Policy-making process*. Englewood-Cliffs, Prentice-Hall, 1968.
- March, James G. & Olsen Johan, ed. *Ambiguity and choice in organizations*. Oslo, Universitets Forlaget, 1976.
- March, James G. & Simon, Herbert. *Organizations*. New York, John Wiley, 1958.
- Normann, R. *Management and statesmanship*. Oslo, Scandinavian Institute for Administrative Research — SIAR, 1977.
- Oliveira, João B. A Tecnologia educacional: uma estratégia de inovação. In: ———. *Perspectivas da tecnologia educacional*. São Paulo, Pioneira, 1977, p. 3-53.
- Pfeffer, Jeffrey. *Organizational design*. Arlington Heights, AHM Publications, 1978.
- Schon, Donald. *Beyond the stable state*. New York, W. W. Norton, 1973.
- Schultz, George P. & Dam, Kenneth W. *Economic policy beyond the headlines*. Stanford, Stanford Alumni Association, 1977.
- Stinchcombe, A. L. Social structure and organizations. In: March, J. G., ed. *Handbook of organizations*. Chicago, Rand McNally, 1965.

Outros documentos

- Brasil. Leis, decretos etc. Decreto n.º 52.795, de 31 de outubro de 1963. Aprova o regulamento dos serviços de radiodifusão.
- Brasil. Leis, decretos etc. Decreto n.º 81.313, de 8 de fevereiro de 1978. Aprova o estatuto do Centro Brasileiro de TV-Educativa. *Diário Oficial*, Brasília, 9 fev. 1978.
- Brasil. Leis, decretos etc. Decreto n.º 81.454, de 17 de março de 1978. Dispõe sobre a organização administrativa do MEC e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 20 mar. 1978.
- Brasil. Leis, decretos etc. Decreto n.º 84.240, de 26 de novembro de 1979. Transforma o DAT em SEAT.
- Brasil. Leis, decretos etc. Lei n.º 4.117, de 27 de agosto de 1962. Código Brasileiro de Telecomunicação.
- Brasil. Leis, decretos etc. Portaria SG/227/75. Cria o GT de estudo sobre a área de aplicações tecnológicas.
- Brasil. Leis, decretos etc. Portaria 227/75, de 15 de outubro de 1975. Relatório preliminar do GT.
- Brasil. Leis, decretos etc. Portaria 227/75, de 22 de dezembro de 1975. Relatório do GT.
- Brasil. Leis, decretos etc. Portaria Ministerial 336/78, de 26 de abril de 1976. Cria o GT para propor o projeto de organização administrativa e o regimento do DAT.
- Brasil. Leis, decretos etc. Portaria Ministerial 545, de 27 de junho de 1976. Designa um membro adicional para compor o GT criado pela Portaria 336/78.
- Brasil. Ministério da Educação e Cultura. Prontel. *Planate — Plano Nacional de Tecnologias Educacionais*. Rio de Janeiro, 1973.
- Dias, M. A. R.; Braga, J. L. C. & Moraes, G. R. *Política nacional de comunicação na área do MEC*. Brasília, UnB, 1975.
- Relatório do GT do DAT. 25 ago. 1978.
- Relatório Reformulado do GT do DAT. 2 fev. 1979.