

Mudança planejada em um sistema complexo: Ministério da Agricultura e o Setor Público Agrícola

SÉRGIO FOGUEL*

EUSTÁQUIO JOSÉ COSTA**

1. Introdução; 2. O sistema organizacional; 3. A conceptualização da estratégia de modernização; 4. Processo de intervenção; 5. Aspectos críticos do programa.

1. Introdução

O presente relato é escrito enquanto experiências contidas no desenvolvimento do Programa de Modernização do Ministério da Agricultura (PMMA) e do Setor Público Agrícola (SPA) são vivenciadas. Trata-se, no nosso entender, de uma ação de extraordinária importância, especialmente no que se refere a três planos específicos.

O primeiro é o de que, em face de razões históricas conhecidas, o Setor Público Agrícola, responsável pela administração da política agrícola nacional, não se desenvolveu na mesma intensidade de algumas partes do setor público não-agrícola. O segundo, refere-se à importância que assume para o País acelerar o ritmo de desenvolvimento do segmento de nossa

* Coordenador geral do Centro de Desenvolvimento de Recursos Organizacionais — (Cendro) — do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (Ceped), na Bahia; consultor externo do Programa de Modernização do Ministério da Agricultura (PMMA).

** Assessor do ministro da Agricultura e chefe da Assessoria de Organização e Métodos da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (Suplan/MA); consultor interno do PMMA.

economia, representado pela agropecuária. O terceiro, é a possibilidade de aplicar num sistema realmente grande e complexo, no Brasil, as contribuições teóricas e metodológicas já existentes no campo do desenvolvimento organizacional. Tais contribuições, acopladas adequadamente a outras abordagens e tecnologia dos campos da administração, da teoria do desenvolvimento, enfim, das ciências sociais aplicadas à organização, permitem o tratamento integrado da problemática relacionada com "*mudança planejada*" de organizações.

Neste esforço e com a presente proposição que pretende buscar a crítica, a discussão e o diálogo sobre o assunto, imaginamos ser possível contribuir para o desenvolvimento da própria teoria, numa postura de pesquisa-ação, embora neste simples relato não se busque a perspectiva de teorizar.

As informações estão distribuídas em quatro capítulos. No primeiro é apresentado o sistema organizacional correspondente aos programas mencionados, sua estratégia do ponto de vista de "*missão básica*" e respectiva conexão com o processo de modernização. No segundo se alude à estratégia de modernização e seus componentes, enquanto que no terceiro procura-se descrever o desenvolvimento do processo de intervenção e sua evolução.

Finalmente, no último capítulo são apresentados — alguns dos aspectos críticos do programa, em que se procura caracterizar as principais dificuldades e realçar os avanços mais significativos.

2. O sistema organizacional

Em 15 de março de 1974, instalava-se mais um Governo da República. O Ministério da Agricultura (MA), criado sob o nome de Secretaria dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas pelo Decreto Imperial nº 1.067, de 28.7.1860, caminhava, então, para completar seus 114 anos de idade e assistia à posse de seu 118º ministro.

Nos 113 anos de existência da Secretaria de Estado, a média de permanência de ministros fora de 11,3 meses, dado este pouco animador para uma administração que iniciava os seus trabalhos.¹ A descontinuidade administrativa era uma das características marcantes da organização, pelo menos no que se refere ao horizonte temporal relativo à duração das gestões dos principais responsáveis pela administração da política agrícola nacional. O quadro institucional restante do Setor Público (SPA)² não era diferente e se explicitava por seu caráter atomizado, pelo relativo des-

¹ Ver *Principais atos legislativos referentes à evolução institucional do Ministério da Agricultura*. Suplan/Projeto PNUD/FAO/MA/BRA/71/553, Brasília, jul. 1973.

² Como Setor Público Agrícola entende-se o conjunto de órgãos do Ministério da Agricultura, suas instituições vinculadas às Secretarias de Agricultura dos Estados e respectivas unidades descentralizadas, além de outros órgãos federais e estaduais com responsabilidade na administração de algum segmento específico da política agrícola.

crédito de suas instituições, pela baixa participação nos orçamentos da União e das unidades federadas e, ainda, em função de, historicamente, haver este segmento do setor público se prestado à absorção de grandes contingentes de pessoal como resultado de uma política paternalista e empreguista.

Com efeito, o censo do pessoal de 1971 do Ministério da Agricultura mostra que cerca de 65,6% do pessoal empregado tinham escolaridade ao nível de curso primário e que, deste total, 35,5% eram simplesmente alfabetizados. Enquanto o aparato institucional de que dispunha o Governo para operar a política agrícola apresentava tantas características de debilidade, o seu ambiente externo possuía também caracteres próprios e particulares: ao lado de uma agricultura voltada para o mercado, que no passado recente — particularmente no período 68-73 — havia-se mostrado muito dinâmica, continuava a agricultura tradicional onde prevaleciam as atividades de subsistência deprimidas e estagnadas.

Este quadro geral indicava a necessidade de uma nova concepção em termos estratégicos para gerir os destinos da agricultura, tanto pela evolução gradativa do papel do Estado no processo de desenvolvimento quanto pela prioridade e ênfase conferidas ao setor pelo Governo que se instalava.

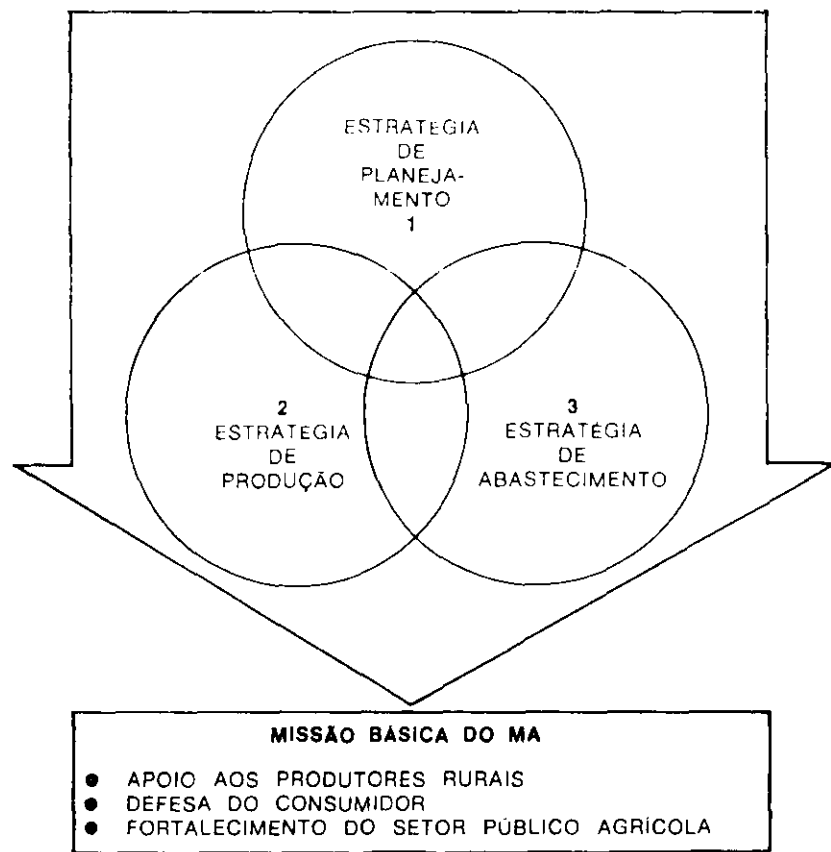
2.1 *Concepção de uma nova estratégia para o Ministério*

Um dos principais problemas dos administradores públicos no Brasil tem sido a enorme dificuldade para definir adequadamente “o negócio” de suas organizações, a partir de uma perspectiva de planejamento estratégico. A própria predominância do modelo burocrático que se reflete no serviço público, em termos de uma organização *por processos*, pode ser considerada como determinante, em boa medida, desta situação. No sentido de procurar mudar esta realidade que era refletida inclusive ao nível da cultura organizacional, foi definido que a gestão, no plano organizacional, se orientaria, a partir da aplicação do enfoque sistêmico, no sentido dos três principais segmentos das responsabilidades governamentais para com o setor agrícola da economia. Aí se localizava a concepção, no nível estratégico, de sistemas para *planejamento, produção e abastecimento*.³

A estratégia global adotada considerava que a administração da política agrícola de um país com as nossas características, onde a operação integrada de qualquer instrumento depende de condições regionais diferenciadas, precisaria ser feita principal e fundamentalmente de forma descentralizada, onde a delegação de atribuições às unidades federadas deveria ser uma constante da orientação.

³ Para uma visão detalhada do assunto veja: *II Plano Nacional de Desenvolvimento do Setor Agrícola*, cap. 6: Modernização do Setor Público, p. 26-37. Documento publicado pela Suplan/MA, Brasília, jun. 1974.

Figura 1

1. *Estratégia de planejamento*

- Estudos setoriais
- Planejamento de curto prazo
- Planejamento administrativo
- Controle e avaliação
- Etc.

2. *Estratégia de produção*

- Crédito rural
- Preços mínimos
- Pesquisas agropecuárias
- Assistência técnica
- Extensão rural
- Fiscalização
- Ect.

3. *Estratégia de abastecimento*

- Estoques reguladores
- Fiscalização
- Armazenamento
- Comercialização
- Etc.

2.2 Implementação e gerência da nova estratégia

A orientação trazia em seu bojo duas dificuldades centrais: de um lado, sua adoção significava que o Ministério deveria abrir mão de uma série de atividades executivas, o que seria fonte potencial de resistência de seus responsáveis, por perceberem na mudança o esvaziamento e a perda de poder; de outro lado, poder-se-ia levantar em contraposição à mencionada estratégia um sólido argumento: as estruturas e os próprios Governos estaduais não se encontravam preparados para receber as atribuições que o Governo federal tencionava delegar-lhes. Tratava-se de uma situação característica de "círculo vicioso". Os Estados não se capacitavam por falta de recursos. A União, possuidora de recursos, não delegava por falta de capacidade executiva das unidades federadas. A partir de uma forte decisão política tomada ao nível do MA, as delegações começaram a ser feitas e os recursos financeiros transferidos aos Estados para que iniciassem a montagem de convenientes estruturas. A decisão permitia romper o círculo. Além disso, o pessoal empregado na administração direta do Ministério esteve sempre ocupado em atividades executivas, pelo que não estava preparado para se engajar neste novo esforço de planejamento, coordenação, normatização, avaliação e controle que representava o "pano de fundo" da nova estratégia do Ministério. No que se refere a recursos humanos, a dificuldade era agravada por um vício estrutural, assim entendido por uma corrente representativa de especialistas em administração pública. Trata-se do problema relacionado com a baixa capacidade de retenção, pela administração pública, de executivos e gerentes de alto nível. Parece adequado dizer que o serviço público continua fazendo grandes investimentos com tais profissionais que, em geral, apresentam baixa produtividade ao ingressar no serviço, por desconhecê-lo, e, no entanto, ao final de cada Governo, quando passam a apresentar desempenho mais satisfatório, muitos são substituídos por novos.

Na medida em que, a par das dificuldades, foi sendo possível atrair mais pessoal de alto nível para integrar-se à equipe original do Ministério, formava-se um grupo de técnicos e executivos, necessário para deslanchar a nova abordagem.

2.3 Processo de modernização e a nova estratégia

Na medida em que a organização passava a operar buscando tornar realidade a estratégia descrita no item anterior, muitos ajustes na filosofia gerencial e no aparato institucional legal se tornavam necessários. O próprio órgão responsável no Ministério por "modernização e reforma administrativa", a Assessoria de Organização e Métodos (Asom), da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (Suplan), estava concebido e montado para uma atuação que não colaborava necessariamente para facilitar a implementação do novo enfoque.

Durante o reaparelhamento da Asom e desde o início do Governo muitos trabalhos e estudos foram sendo desenvolvidos como suporte à operacionalização da abordagem sistêmica. Como exemplos, podem ser citados um programa de treinamento de executivos que procurou familiarizá-los com a teoria dos sistemas gerais aplicada à administração: o projeto de Diagnóstico do Ministério da Agricultura como Sistema Geral e os projetos organizacionais necessários à implantação do Plano de Classificação de Cargos (PCC) estabelecido pela Lei nº 5.646, de 10.12.70, para as unidades das administrações direta e indireta.

Ressalte-se que, aos trabalhos de suporte ao PCC, o Ministério imprimiu uma orientação congruente com a nova estratégia da organização, inclusive numa visão de longo prazo na medida em que a lotação do pessoal se baseou nas novas funções a serem cumpridas.

Gradativamente era buscada uma "estratégia de modernização" para o Sistema MA. O fato de a alta administração ter definido claramente a "missão básica do MA" facilitaria grandemente tais trabalhos já que permitia abordar modernização como suporte ao atingimento dos "objetivos-fins" da organização.

Outro fato colaborava para viabilizar a mencionada intenção. A Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor) da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR), vinha mudando a sua política de assistência técnica e considerou que os pressupostos básicos e a abordagem teórica pretendidos pelo Ministério, para sua ação de modernização administrativa, eram consistentes com os seus, pelo que estava disposta a dar apoio aos então incipientes esforços internos do Ministério da Agricultura. Com base nesses fatos e posteriores negociações, foi celebrado, em 24.3.75, convênio entre a Semor/Seplan/PR e o Ministério da Agricultura para o desenvolvimento do Programa de Modernização do Ministério da Agricultura.

3. A conceptualização da estratégia de modernização

Havia desde o início a intenção de desenvolver um programa de modernização que integrasse conhecimento atualizado sobre administração e sobre ciências sociais em geral, com as exigências práticas do MA.

Esta intenção norteava as discussões do grupo de pessoas do MA, e, em especial, a incipiente equipe que se desenvolvera na Assessoria de Organização e Métodos (Asom Suplan) e da Semor, que articulavam o programa de modernização.

Em consequência, o convênio firmado entre MA, Suplan-Seplan, e Semor para a realização do programa, e os primeiros documentos elaborados pela sua comissão coordenadora, já explicitavam a proposição de utilizar a teoria dos sistemas gerais, aplicada ao estudo de organizações.

Havia a idéia de que o Ministério deveria ser examinado como um "sistema", "orgânico" por natureza e "aberto", em interação com o meio-ambiente. O "enfoque sistêmico da organização", proposto pela comissão

coordenadora, sugeria três óticas de examinar a organização: — como uma *agência de ação*, atuando em seu ambiente e, em especial, junto à sua clientela. Neste sentido, atribuem-se ações e intenções à organização “ministério” e políticas relacionadas a estas ações; — como uma *ecologia de componentes*, onde cada subsistema age de acordo com a sua percepção de situações, influenciando o ambiente no qual se encontram outros subsistemas; correspondente à uma visão “estrutural-funcional” da organização, observando o fenômeno da divisão de trabalho, e o da diferenciação de funções, tarefas e tecnologias empregadas; e

— como um *mundo comportamental*, criado pela interação de pessoas e grupos, que apresentam atitudes, valores e filosofias gerenciais, consubstanciando a “cultura” da organização.

A abordagem sistêmica pretendida explicitava, ainda, a consciência de que estas três perspectivas são, na realidade, formas abstratas do fenômeno organizacional que coexistem simultaneamente num “todo”, que é o “sistema”.

Tal proposição mostrava-se útil à medida que propiciava àqueles envolvidos com o programa uma teoria comum para exame da organização de forma abrangente e, simultaneamente, diferenciada.

Em termos operacionais, a proposição oferecia uma *linguagem* de referência para exame da organização e indicava, de antemão, os tipos de conhecimentos e habilidades que seriam necessários para a ação de modernização: deveriam incluir aqueles referentes ao relacionamento da organização com o meio-ambiente, aos aspectos estruturais-funcionais e aos aspectos comportamentais.

3.1 A perspectiva de D.O.

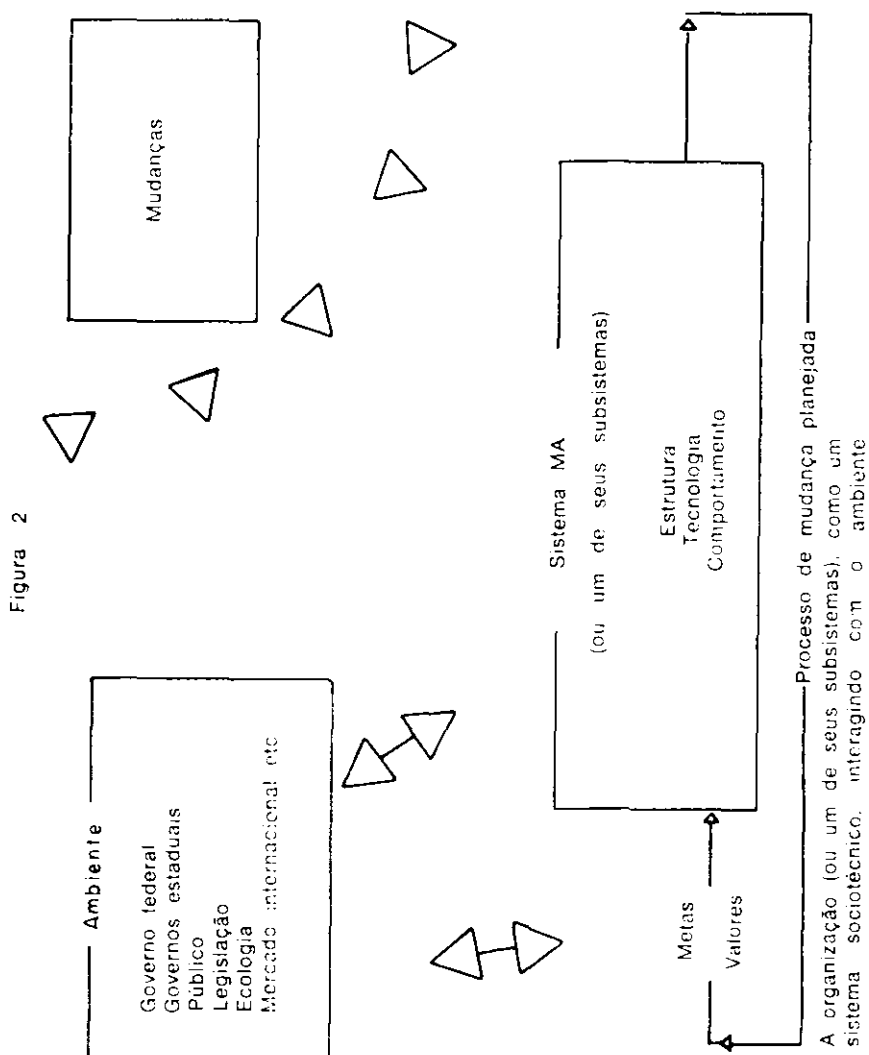
Não obstante a utilidade, e mesmo a necessidade da abordagem sistêmica para o exame da organização, logo a comissão coordenadora compreendeu que a proposição era insuficiente, de vez que não tratava mais especificamente de duas outras importantes dimensões do programa: *a do processo de mudança* da organização, a que o PMMA objetivava; e *a do processo de intervenção* na organização, que objetivava criar condições que propiciassem o engajamento da organização no processo de mudança.

O estudo da operacionalização do programa pela comissão coordenadora passou a contar com a colaboração de consultores externos em D.O. a partir de julho de 1975. A incorporação de uma perspectiva de desenvolvimento organizacional (D.O.) contribuiu para que também estas dimensões fossem contempladas.

Entende-se que D.O. ocorre, na prática, em uma organização sob a forma de um *processo de mudança planejada* que objetiva o aumento da eficácia e da eficiência da organização ao longo do tempo. Este processo é visto como um movimento da organização rumo a um *estado auto-renovável viável*. Este *processo* e este *estado* são, pois, os focos centrais da teoria e prática de D.O.

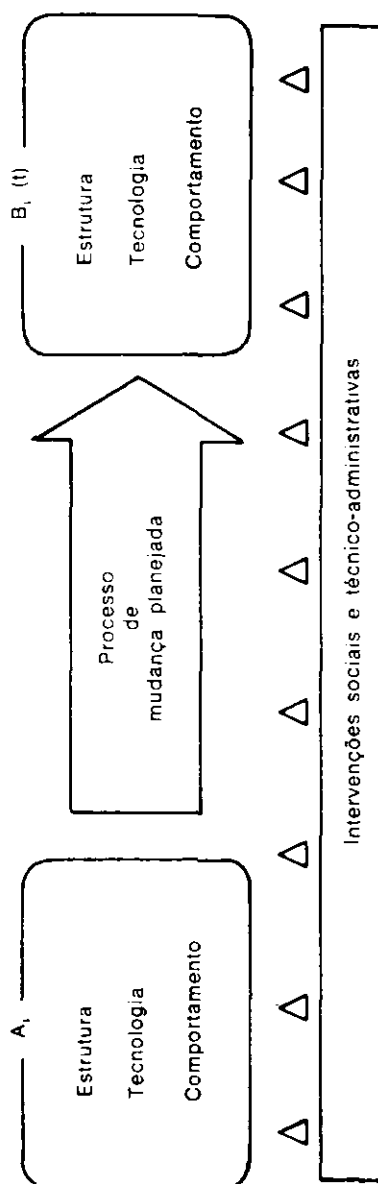
Por outro lado, a operacionalização de D.O. se dá sob a forma de um *processo* de intervenção na organização, através da utilização de *tecnologia* de intervenção adequada, sendo ambos, *processos* e *tecnologia*, baseados num conjunto de *premissas* que consubstanciam a busca do estado de auto-renovação.

A incorporação de uma perspectiva de D.O. se justificava, uma vez que esta pressupõe a aplicação da teoria dos sistemas gerais (veja figura 2) e oferece um meio de examinar e efetivar ambos os processos: o de mudanças (desenvolvimento) da organização e o de intervenção para desenvolvê-la (modernizá-la, na terminologia do programa). Entre as contribuições importantes desta perspectiva vale salientar:



- a concentração de atenção não somente na situação atual da organização e na situação desejada, mas também no processo de mudança da primeira para a segunda (veja figura 3);
- a caracterização da *natureza* de ambos os processos e da situação desejada.

Figura 3



A Situação atual de i

B = Situação desejada de i

i Caracteriza a organização toda ou um de seus subsistemas

t Um certo momento no futuro (variável tempo)

O objetivo central do PM passou a ser visto como o de criar condições para o sistema MA desenvolver-se rumo a um *estado de auto-renovação*, flexibilidade e adaptabilidade às mudanças ambientais e às mudanças nas próprias necessidades e metas de seus membros.⁴ Este seria a natureza da situação desejada Bi (t) da figura 3.

Corresponde, nas palavras de Burk e Hornstein,⁵ a um estado em que a cultura da organização é tal que:

- institucionaliza e legitima o exame de seus processos sociais, especialmente os de formulação de decisões, planejamento e comunicações; e que
- promove o planejamento e o uso de procedimentos para adaptar-se às mudanças necessárias no dia-a-dia da vida da organização.

Na linguagem do PM, é uma situação em que o *processo de mudança planejada* passa a fazer parte da vida da organização, como representado na figura 2.

† ~

3.2 *Desenvolvimento e aprendizagem*

Tornava-se importante examinar as condições que deveriam existir na organização no estado de auto-renovação, aspecto este bastante tratado na literatura de D.O. Bennis,⁶ por exemplo, salienta como condições:

- *habilidade* de obter, absorver e comunicar *informações válidas*;
- *criatividade e flexibilidade* para fazer as mudanças requeridas em função das informações obtidas;
- *integração e comprometimento* dos membros da organização com as metas da organização, o que propicia abertura para o desejo de mudar;
- *um clima interno de apoio e confiança mútua*, que facilite a comunicação e flexibilidade, reduzindo a necessidade de comportamento defensivo e de autoproteção.

O aspecto importante a salientar com referência a estas condições de auto-renovação, é que se trata de condições para que haja *aprendizagem*. E, na realidade, o que é um estado de auto-renovação, se não um em que existe aprendizagem e exercício de aprendizados continuamente?

Enquanto estas formulações tornavam-se úteis no sentido de proporcionar direcionamento à ação de modernização, verificou-se que *aprendizagem* emergia como elemento-chave não somente com referência à situação desejada para a organização; nele também residia a natureza dos processos de mudança e intervenção.

O processo de mudança planejada, que em essência é o que se deseja embutido também em Bi (t), é, por natureza, um processo de detectar

⁴ Foguel, S. *Estratégia de modernização do Ministério da Agricultura*. Brasília, PMMA, Suplan/MA, 1975.

⁵ Burke, W. W. & Hornstein, H. A. *The social technology of organization development*. Fairfax, EUA, NTL. Learning Resources, 1972.

⁶ Bennis, W. G. *Desenvolvimento organizacional: sua natureza, origens e perspectivas*. Trad. do Prof. Meyer Stilman. SP, Blücher, 1972.

“erros” (disfunções, diferenças, desvios, insatisfações, etc.), e de engajar-se em correção, ou seja, de aprendizagem.

Na medida em que o processo de intervenção seja entendido como um *processo de ajuda* para que os membros da organização identifiquem os aspectos da situação atual que não são os que seriam desejáveis (detectem “erros”, “disfunções”) e se engajem em ação para promover as mudanças necessárias (resolvam problemas), também fica caracterizada sua natureza como sendo educacional, de aprendizagem.

Estas preocupações conceptuais por si só começavam a diferenciar o programa das inúmeras tentativas anteriores de reforma do Ministério, e mesmo da grande maioria de programas semelhantes no País.

3.3 *A necessidade de um modelo de ação*

O passo seguinte seria o da operacionalização da ação modernizadora. Neste sentido, tornava-se recomendável a explicitação do modelo conceptual do processo de intervenção, em face da complexidade do programa e da organização.

O cenário era por si só complexo: um sistema diversificado de organizações, composto pelo MA, suas instituições supervisionadas e pelas secretarias de Agricultura nos Estados e respectivas unidades das administrações indiretas. Abrangia, pois, todo o território nacional, num conjunto de aproximadamente 500 organizações, que operam com as mais diversas tecnologias e que, no total, movimentou em 1976 um orçamento de cerca de Cr\$ 22 bilhões, sem considerar os Cr\$ 90 bilhões, aproximadamente, aplicados em crédito rural.

O número de atores era elevado (aproximadamente 80 mil pessoas) e apresentava características bastante diversificadas sob os mais variados aspectos. Neste sentido, seria fundamental caracterizar os “atores” do programa e seus “papéis”. Dentro deste universo foram caracterizados dois grandes grupos, de acordo com os papéis que desempenham no processo: — *Consultores*, internos (a nível do sistema e nos vários subsistemas) e externos, que ativam, facilitam e catalizam as atividades de mudança; e — *Gerentes*, que são os responsáveis pela gerência dos sistemas e subsistemas e, portanto, tomam as decisões relativas às mudanças e empreendem esforços para efetivá-las.

Tais “atores” interagem constituindo um conjunto de elos intergrupais, de papéis funcionais e interpessoais. A questão central, em termos do modelo, passava a ser a de como conferir a estas interações uma natureza educacional, isto é, de aprendizagem.

Neste ponto, é oportuno salientar diferentes graus de complexidade com que o processo de aprendizagem, referido no item anterior, pode ser enfocado:

— denominamos de “aprendizagem de primeiro grau” a que ocorre quando indivíduos se engajam com sucesso no processo de detectar e corrigir erros,

ou disfunções, na organização: às mudanças daí decorrentes denominamos mudanças de primeiro grau;

— mudanças de segundo grau ocorrem quando é reduzida a quantidade de tentativa e erro necessária para conseguir mudanças de primeiro grau; neste caso os indivíduos “aprenderam a aprender”, isto é, ocorreu “*aprendizagem de segundo grau*”.

Estes conceitos, originalmente introduzidos por Ashby⁷ e Bateson,⁸ e posteriormente explorados em contexto organizacional por Argyris e Schön,⁹ trouxeram importantes contribuições à concepção do modelo.

De um lado, salientavam novamente o despropósito da postura de consultores em programas tradicionais de reforma administrativa onde eles, os consultores, é que se engajavam no processo de aprendizagem, para depois recomendar soluções que, no mais das vezes, não eram implementadas por questões de “resistência” e ou de falta de desenvolvimento de competência dos gerentes para efetivá-las.

Assim, deverá ser definido o papel central do consultor como o de *facilitador da aprendizagem* dos membros da organização.

Por outro lado, não bastaria facilitar a ocorrência de aprendizagem de primeiro grau. Esta seria importante no sentido de diminuir as disfunções da situação atual da organização e, portanto, aumentar sua eficiência. A busca da auto-renovação implicaria que os consultores ajudassem os indivíduos e a organização a “aprender a aprender”, a desenvolver a capacidade de aprender, a produzir aprendizagem de segundo grau, o que garantiria a eficácia renovada da organização.

Levando a idéia ainda um passo adiante, verificar-se-ia que a missão dos consultores deveria ser de terceiro grau, ou seja: de ajudar os membros da organização e a organização a desenvolver capacidade de aprendizagem de segundo grau.

Diante deste cenário complexo, justificava-se conceber um modelo. Mas, para que fosse eficaz, o modelo deveria contemplar a complexidade da organização e também a de sua natureza: seria, ele próprio, um *sistema*.

Neste sentido, tal modelo se aproxima do que Norman¹⁰ denomina “mecanismo”:

“Quando se *estudam* variáveis e relações (não é necessário salientar que o ideal da pesquisa relacional tradicional é o pesquisador passivo não influenciando o objeto em estudo), *mecanismo* é algo que você pode *descrever, analisar, agir utilizando-o como instrumento, e conceber*.”

Um modelo, nestas condições, ofereceria uma *linguagem comum aos atores*, referente ao processo de intervenção, que completava a *linguagem*

⁷ Ashby, W. R. *Design for a brain: the origin of adaptive behaviour* 2. ed. rev. London. Chapman & Hall and Science, 1970.

⁸ Bateson, G. *Steps to an ecology of mind*. New York, Ballantine Books, 1972.

⁹ Argyris, C. & Schön, D.A. *Theory in practice: increasing professional effectiveness*. San Francisco. EUA. Jossey-Bass, 1974.

¹⁰ Norman, R. *A personal quest for methodology*. Estocolmo, Siar, 1975. p. 22.

que a teoria dos sistemas gerais aportava para o exame do processo de mudança da organização.

3.4 O modelo de ação

A originalidade do “mecanismo” desenvolvido não se deve propriamente à introdução de conceitos novos, mas fundamentalmente ao rearranjo de forma sistêmica, de contribuições de diversos autores e consultores de D.O. Sua utilidade se prende à natureza de “mecanismo”, ao permitir descrever e analisar o processo de intervenção, ao tempo em que serve como instrumento de ação para os envolvidos no processo. O modelo é, então, de processo de intervenção. Propõe-se a facilitar a indução de um processo de mudança planejada pelo qual estrutura, tecnologia, e cultura da organização são ajustadas através de esforço para atingir a organização auto-renovável pretendida, quando estaria maximizada a capacidade gerencial e a eficácia da organização, enfocada como um sistema orgânico interagindo com o ambiente. Nesta parte do artigo é apresentada uma descrição sucinta do modelo.

Consta de sete componentes e suas relações:¹¹

- *premissas* (referem-se ao processo de mudança da organização e ao processo de intervenção na organização);
- *fases* do processo de intervenção;
- *níveis* em que as intervenções ocorrem;
- *tecnologia* empregada nas intervenções;
- *competências* (conhecimentos e habilidades) requeridas pelos “atores”;
- *institucionalização* de condições de auto-renovação na organização;
- *avaliação* do processo de intervenção.

Os componentes referem-se, em essência, à *ação dos atores*, o que faz sentido quando se observa que são pessoas que atuam nas diferentes “fases”, que caracterizam os “níveis”, que empregam “tecnologia”, que avaliam e são objeto de “avaliação”, que dispõem ou desenvolvem “competências”, e que é através de pessoas que ocorre a “institucionalização” do estado de auto-renovação pretendido.

As *premissas* (veja quadro 1) conferem à ação dos atores a natureza educacional enfatizada anteriormente, tanto no que se refere ao processo de intervenção como no que diz respeito à organização e ao processo de mudança planejada.

Três premissas merecem destaque especial: são as que se referem a *informações válidas*, *livre escolha* e *comprometimento interno*, consideradas como critérios básicos para escolhas comportamentais que propiciem aprendizagem de segundo grau.¹²

¹¹ Veja nota de rodapé n.º 4.

¹² Veja nota de rodapé n.º 9.

Quadro 1

*Premissas básicas do processo de modernização e do processo de intervenção**

-
- Contribuir para o aumento da eficácia da organização;
 - utilizar uma tecnologia que envolva dimensões sociais e técnico-administrativas;
 - considerar o impacto das intervenções sobre a organização vista como um sistema total — os trabalhos sendo parte de um plano de melhoramento da organização como um todo;
 - dirigir a ação não só para solucionar problemas imediatos da organização, mas também para melhorar sua habilidade de antecipar e resolver, no futuro, problemas e situações similares (auto-sustentação do processo por capacitação interna);
 - gerar *informações válidas*, de maneira que seja facilitado o processo de assimilação, internalização e institucionalização de aprendizados por parte dos membros da organização-cliente, ao longo do processo de mudança;
 - manter no trabalho um clima de *livre escolha* baseado em informações válidas;
 - assegurar a existência do *comprometimento* dos membros da organização com as escolhas feitas, de maneira que o aprendizado e mudanças geradas no trabalho não sejam apenas temporários;
 - assegurar coparticipação consultor-cliente na implementação do modelo, de modo que:
 - * os trabalhos sejam realizados “com” os membros da organização, e não apenas “pelos” ou “para” os membros da organização, e que
 - * as mudanças sejam geridas pelos membros da organização;
 - ter flexibilidade e abrangência, de forma a poder aplicar-se no sistema como um todo e em subsistemas de diferentes dimensões e graus de eficiência, eficácia e efetividade interna e externa;
 - caracterizar o processo de modernização como trânsito do sistema de uma situação de carências para uma situação organizacional auto-renovável, adaptável e flexível, onde se maximiza sua capacidade gerencial.
- * Foguel, Sérgio. *Estratégia de modernização do Ministério da Agricultura*. Brasília, PMMA, Suplan/MA, 1975.
-

* Foguel, Sérgio. *Estratégia de modernização do Ministério da Agricultura*. Brasília, PMMA, Suplan/MA, 1975.

Elas talvez se constituam no cerne de todo o programa. Sua operacionalização é que produz o *tipo de conversação* entre os atores, que viabiliza o processo de intervenção e que caracteriza a essência do processo de desenvolvimento organizacional e o próprio estado de auto-renovação pretendido.

Outro aspecto importante embutido no conjunto de premissas refere-se à postura dos consultores, de “pesquisa-ação” (*action-research*), que confere ao seu relacionamento com os membros da organização o caráter de “aprendizagem conjunta” (*joint-learning*).

A caracterização de uma sequência de *fases* do processo de intervenção, com seus objetivos, temas e atividades fundamentais, oferece um panorama quanto ao desenvolvimento do processo de intervenção. O modelo utiliza uma forma adaptada de fases propostas por Kolb e Frohman.¹³

Ao longo do processo, surgem aspectos que dizem respeito mais especialmente a indivíduos da organização, outros a certos grupos, ou à relação entre grupos etc. Assim, o foco de atenção pode variar no que se entende por níveis de intervenção: individual, interpessoal, grupal, inter-grupal, organizacional e no relacionamento com o ambiente.

O que se denomina *tecnologia* é o universo de técnicas, métodos e instrumentos de intervenção, que pode ser de natureza técnica, administrativa e comportamental. É importante assinalar que a tecnologia não se limita ao conjunto normalmente referido na literatura como tecnologia de D.O., embora o inclua.

A *competência técnica e interpessoal* é o outro componente: diz respeito aos conjuntos de conhecimentos e habilidades requeridos dos diversos tipos de “atores” para que a gerência e a operação da organização, o seu processo de mudança e o processo de intervenção se efetivem.

O componente *institucionalização* é que confere ao modelo um sentido de direção, pois caracteriza o alvo do processo de intervenção: que a organização tenha alcançado o estado de auto-renovação. Esta é uma perspectiva do componente, de segundo grau: a institucionalização do processo de mudança planejada na organização, ou em um de seus subsistemas. Institucionalização pode também ser encarada numa perspectiva de primeiro grau: quanto à efetiva implantação das mudanças objetivadas.

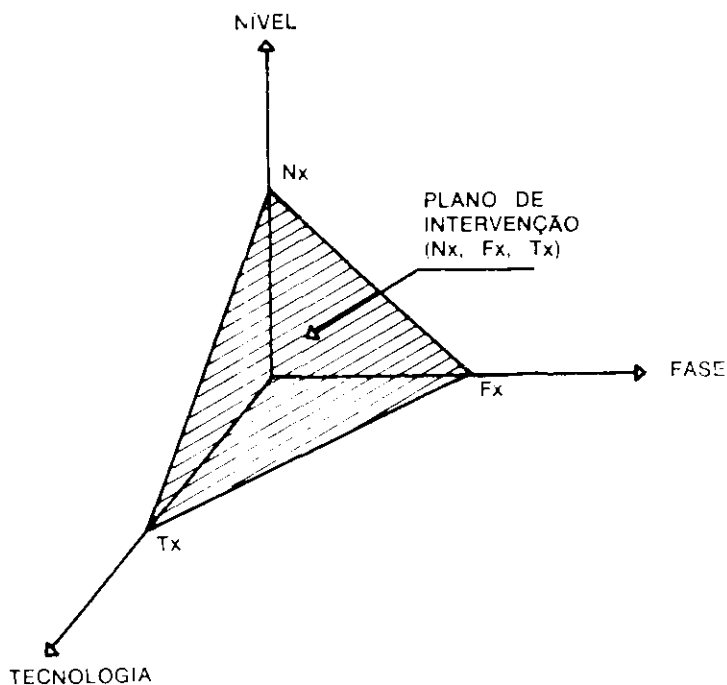
O último componente, *avaliação*, é o elemento de monitoria do processo. Como o anterior, refere-se à organização, ao processo de mudança e ao processo de intervenção. Neste último particular, o modelo facilita o exame do sucesso das intervenções por meio da análise comparativa do processo nos vários componentes: resolução satisfatória dos temas centrais da fase, atuação no nível adequado, emprego da tecnologia própria etc.

É importante, ainda, considerar o modelo como um sistema, examinando as relações entre seus componentes (veja figura 4). *A priori*, verifica-se existir uma considerável interdependência no todo, entre seus componentes

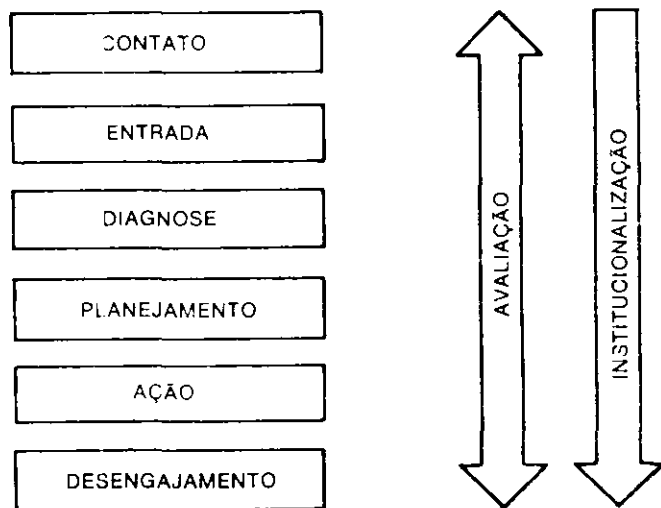
¹³ Kolb, D.A. & Frohman, A.L. An organization development approach to consulting. *Sloan Management Review*, v. 12, n. 1, p. 51-65, Fall, 1970.

Figura 4

*Relacionamento entre componentes do modelo
fases, tecnologia e níveis*



Fases, avaliação e institucionalização



e entre os aspectos, ou variáveis, de cada um dos componentes. Fases, tecnologia e níveis de intervenção constituem os três componentes básicos do processo: cada um deles tem um "domínio" de abrangência, correspondendo a um conjunto de aspectos, ou variáveis.

"Premissas", "competência" e "institucionalização" constituem-se numa espécie de "pano de fundo", abrangente e pertinente a cada um dos componentes já citados. "Avaliação" é o componente de auto-regulação do próprio mecanismo.

É oportuno, ainda, salientar uma diferenciação quanto à natureza de alguns componentes: "avaliação" e "institucionalização" constituem-se em *subprocessos* do processo de intervenção, enquanto "competência" refere-se aos recursos necessários à viabilização do processo.

4. Processo de intervenção

Nesta parte do artigo, que focaliza os principais episódios da ação modernizadora, são feitas referências à estratégia de modernização descrita na parte anterior e, em especial, ao modelo de ação ali descrito.¹⁴

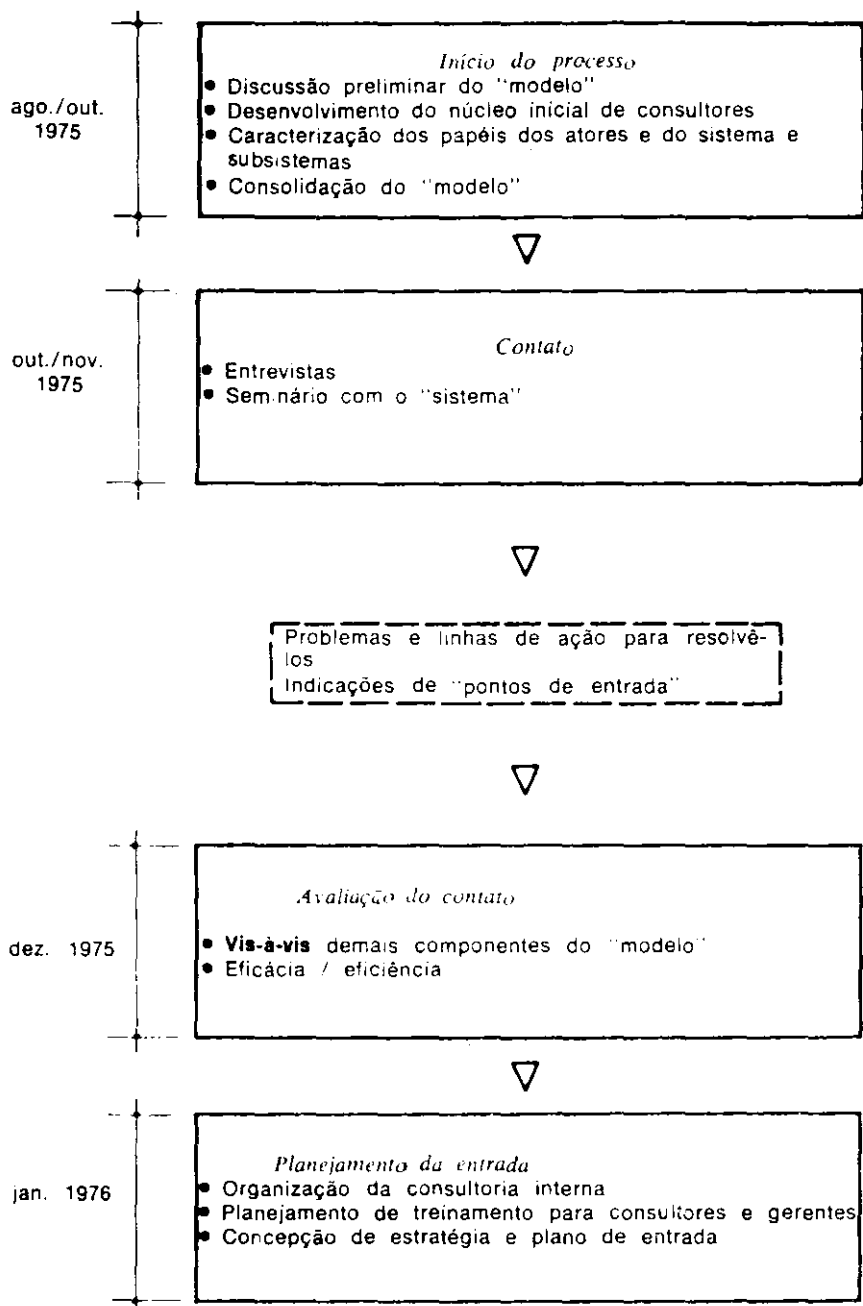
Transcorreram 18 meses desde o início do processo de intervenção propriamente dito, em agosto de 1975. Neste período salientam-se três grandes etapas. Na primeira, de aproximadamente seis meses, o processo foi desencadeado, com a realização da fase de *contato* a nível do sistema como um todo e do planejamento da *entrada* (veja figura 4). Na segunda etapa, de aproximadamente nove meses, a grande ênfase foi no desenvolvimento dos programas de intervenção definidos como *prioritários* em decorrência das atividades do semestre anterior. Os últimos três meses começaram a assumir novas características: paralelamente à continuidade destes programas de intervenção, aumentou a ênfase no processo de intervenção no topo da organização e no exame do processo global. A seguir, são caracterizados os principais episódios ocorridos nestas etapas do processo.

4.1 O desencadeamento do processo

O Quadro 2 alinha os principais episódios desta primeira etapa, que se estendeu entre agosto de 1975 e janeiro de 1976. Observa-se que o processo propriamente dito iniciou-se como uma série de atividades que antecederam a fase de *contato*. Na realidade, tais atividades visavam criar condições para que a fase de *contato* pudesse vir a ser desenvolvida, ou seja: — desenvolvimento do modelo do processo de intervenção, o "mecanismo" descrito na parte anterior do artigo, que consistiria em fator de direcionamento e integração de esforços e atitudes;

¹⁴ Deixam de ser descritos aspectos mais específicos quanto à tecnologia de intervenção utilizada, tendo em vista o seu enfoque, em detalhe, em artigo a ser publicado na *RAP*, v. 11, n. 3, 3. trim. de 1977, referente ao Programa de Modernização da Legião Brasileira de Assistência, baseado no mesmo modelo de ação apresentado no item 2.

Quadro 2



— desenvolvimento do núcleo inicial do futuro grupo de consultores internos do MA, que vinha gradativamente sendo formado na Asom/Suplan e que atingiu um número de aproximadamente 20 pessoas em outubro de 1975;

— caracterização dos atores (seus papéis), do sistema e dos seus subsistemas.

É oportuno salientar que, neste período, a atuação do consultor externo em D.O. se deu com grande intensidade, através da concepção do modelo e do treinamento dos consultores internos, ambos realizados em contínua interação com o primeiro escalão do MA e com a comissão coordenadora.

O desenvolvimento do núcleo inicial de consultores internos constituía-se numa primeira etapa do seu programa de treinamento, e contemplava o componente *competência*, do modelo. Tal treinamento, de aproximadamente 50 horas de trabalho com o consultor externo, objetivava desenvolver nos participantes:

— conhecimento do sistema MA, como instituição, e de sua história administrativa;

— internalização do modelo do processo de modernização e do processo de intervenção; e

— competências necessárias para a realização das atividades de consultoria correspondentes à fase de *contato* e ao planejamento da *entrada*.

Com relação ao último objetivo, os participantes envolveram-se em atividades que propiciavam o desencadeamento de um processo de desenvolvimento de competência, de relacionamento interpessoal e de habilidades de “consultoria de processo” (*process consultation*).

Ainda com relação a este objetivo, os futuros consultores internos desenvolveram habilidades de utilização de duas técnicas de intervenção (componente *tecnologia*, do modelo), as quais seriam básicas para a efetivação do *contato*: uma metodologia para *survey-feedback*, a ser utilizada nas entrevistas e no início do seminário previsto na fase de contato, e uma metodologia para resolução de problemas complexos em grupo, de forma cooperativa, que seria central para a condução do seminário, através da qual os gerentes “autodiagnosticaram” o sistema.¹⁵

Ambas as técnicas baseiam-se, do ponto de vista dos procedimentos utilizados e com referência à “postura de ajuda” dos consultores em relação aos gerentes, nas *premissas básicas* do modelo. São nitidamente técnicas de natureza *educacional* com forte ênfase na revitalização do sistema (envolvem a operacionalização dos conceitos de *action-research* e de *joint-learning* referidos na segunda parte do artigo).

Sua aplicação implica trabalhos realizados “com” os gerentes, cooperativamente, de modo que ambos, gerentes e consultores, “aprendem” ao longo da intervenção sobre a própria organização e sobre o seu relaciona-

¹⁵ Idem.

mento mútuo. Os gerentes aprendem ainda, técnicas que poderão ser utilizadas no seu trabalho, dando início à *institucionalização* do processo de mudança planejada.

Simultaneamente, o treinamento se constituía em oportunidade de *avaliação* dos trabalhos anteriores, na medida em que o próprio modelo era objeto de debate com o núcleo inicial de consultores internos.

Em outubro, iniciava-se a fase de *contato*. Os consultores internos começavam a entrevistar as pessoas-chave da alta administração do MA e do primeiro escalão de seus subsistemas. Dava-se início às atividades de exploração inicial e reconhecimento da situação, características do *contato*, que culminaram, em fins de novembro, com a realização de um seminário (o I Encontro de Modernização do MA), reunindo os entrevistados (aproximadamente 120 pessoas, incluindo o próprio ministro).

O papel do consultor externo, neste período, concentrava-se na assistência aos consultores internos e na interação com a alta administração do MA e com a comissão coordenadora. É importante assinalar que existia uma estratégia implícita neste conjunto de atividades: desenvolver uma *massa crítica* de consultores internos (núcleo inicial) e de gerentes (primeiro escalão dos subsistemas e alta administração do sistema), que pudesse viabilizar o processo de intervenção. O foco da intervenção era o topo do sistema; sua temática abrangia aspectos relevantes à organização como um todo.

Terminada a fase de *contato*, com a elaboração de exaustivo relatório, que se constituía na memória factual das atividades, o mês de dezembro foi fundamentalmente dedicado à *avaliação do processo de mudança e de intervenção*: o *contato* seria examinado *vis-à-vis* o nível da intervenção, a *tecnologia* de intervenção utilizada, o desenvolvimento das *competências* referidas, o grau de *institucionalização* alcançado e o exercício das *premissas básicas* ao longo das atividades.

A avaliação deveria, ainda, atentar para o grau de atendimento dos objetivos da fase no que se refere aos "produtos esperados": o relatório de "autodiagnóstico" preliminar da organização e o elenco de linhas de ação recomendadas para a resolução de seus problemas.

Caracterizava-se uma postura de "avaliação para tomada de decisão", em vez de simples "registro de ocorrências".¹⁶

O produto da avaliação deveria configurar-se em termos de decisões relevantes para o prosseguimento do processo de intervenção:

- quanto à introdução de mudanças no próprio modelo de processo;
- quanto à escolha dos "pontos de entrada";
- quanto ao desenvolvimento de competência de consultores e gerentes (treinamento); e
- quanto à formulação organizacional do grupo de consultoria interna.

¹⁶ Foguel S. & Mendes F.^o, N.T. Metodologia de avaliação: uma proposição. *Executivo*, Porto Alegre, ano 2, p. 6-11, n. 5, jan.-mar. 1975.

O caráter decisório da avaliação e a premissa do modelo referente ao comprometimento do cliente com as decisões indicavam a necessidade de participação no processo de avaliação de todos os envolvidos na fase. Assim, consultores, gerentes e comissão coordenadora passaram a examinar as necessidades de mudanças percebidas pelos gerentes (*onde mudar na organização e quais as mudanças*), a atitude e o grau de motivação dos subsistemas com respeito ao engajamento no processo de mudança, a disponibilidade de recursos e capacitação para empreender mudanças, a interligação entre os vários subsistemas e o sistema, etc.

Como parte destas atividades, foram identificados, à luz da missão básica do MA (veja segunda parte do artigo) e sua estratégia de modernização, os programas de intervenção nos subsistemas julgados prioritários. Era o planejamento da fase de *entrada*.

4.2 Os programas de intervenção

A partir de janeiro de 1976 iniciaram-se as intervenções nos subsistemas e, algumas delas, no sistema como um todo.

É importante salientar que cada um destes subsistemas era por si só um "sistema complexo", nas mais variadas dimensões, inclusive pelo fato de estenderem-se por todo País.

Neste sentido, era necessário iniciar o processo de intervenção, desenvolver o contato etc., como realizado para o sistema e descrito acima, agora em cada um dos subsistemas.

Isto exigia o fortalecimento do núcleo inicial de consultores internos da Asom/Suplan e também o desenvolvimento de núcleos de consultoria interna nos subsistemas. O programa de treinamento deveria, pois, contemplar estas necessidades.¹⁷

Igualmente, deveriam ser envolvidos nestes programas os grupos-chave de pessoas de cada subsistema. A *massa crítica* deveria ser formada.

Simultaneamente, com o desenrolar destes programas, ao longo do ano de 1976, e talvez como elemento indicativo de sucesso do programa, a Asom/Suplan e seus consultores passaram a ser reconhecidos no MA e no SPA como um todo, como "recursos de ajuda" para uma série de atividades, envolvendo aconselhamento, orientação, assistência administrativa, etc., dentro do típico papel de "consultoria interna", comumente referida na literatura de D.O.

Enquanto a "*massa crítica*" interagiu e os programas se desenvolviam, a consultoria externa em D.O. atuava no treinamento de consultores internos, na consultoria aos consultores internos e à alta administração do MA e, eventualmente, em intervenções específicas nos programas em subsistemas.¹⁸

¹⁷ Até fevereiro de 1977 já participaram desta primeira parte de treinamento aproximadamente 170 pessoas.

¹⁸ A partir de 1976 o programa passou a contar, também, com a participação dos consultores Carlos C. S. Souza e Natal Mendes Filho, em ocasiões alternadas.

Vale aqui descrever, ainda que de forma resumida, os principais programas de intervenção desta etapa (o quadro 3 sintetiza a descrição que se segue).

Quadro 3

Principais programas de intervenção em 1976

<i>Âmbito dos programas¹</i>	<i>Programas de intervenção</i>	<i>Principais estratégias de ação do MA focalizadas²</i>
Admin. direta subsistema funcional	— Sistema de fiscalização, inspeção e defesa agropecuária	— Pr, A
Admin. direta subsistemas organizacionais	— Departamento de Administração do MA — Diretorias estaduais do MA (DEMAS) em 8 Estados	— Indiretamente Pj, Pr, A — Pj, Pr, A
Admin. indireta	— Su n a b — Superintendência Nacional do Abastecimento — Sudep — Superintendência do Desenvolvimento da Pesca — IBDF — Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Floresta	— A — Pr, A — Pr
Todo sistema	— Reestruturação do MA — Legislação — Sist. de inform. para planejamento e para recursos humanos — Planejamento de informática — Desenvolvimento de recursos humanos	— Indiretamente Pj, Pr, A — Indiretamente Pj, Pr, A — Pj — Pj — Indiretamente Pj, Pr, A
Setor público agrícola	— Sistemas públicos agrícolas em 14 Estados	— Pj, Pr, A

¹ Subsistema organizacional: órgão da estrutura formal. Subsistema funcional: função da organização que permeia vários órgãos.

² Estratégias de ação do MA para atingir sua missão básica (figura 1).

Pj = de planejamento

Pr = de produção

A = de abastecimento

Um primeiro grupo destes programas caracteriza-se por intervenções que permeiam e repercutem por todo o sistema:

— *Reestruturação do MA.* A estrutura é baseada em decreto de 1971, que não mais reflete o papel a ser exercido pelo MA frente ao atual pa-

norama da agricultura e, muito menos, com relação ao que se antecipa para os próximos anos. O programa aplica a abordagem sistêmica tanto na análise como na concepção da estrutura, com vistas a sua institucionalização jurídico-legal. Está, atualmente, na fase de planejamento. — *Departamento de Administração do MA (DA)*. Trata-se do órgão responsável por parte substantiva das atividades de apoio aos demais órgãos. Está nas fases de *entrada e diagnóstico*.

— *Legislação*. Atende a demanda praticamente unânime da organização e também do público externo. Trata-se de sistematizar um processo permanente de atualização da legislação, requerido pelas mutações do sistema econômico-social. Está na fase de *ação*.

— *Sistema de informações para planejamento e para recursos humanos*. São programas, de um lado, voltados para facilitar e viabilizar as ações de planejamento em todo SPA e, de outro, destinados a gerar tecnologia a ser disseminada pelas outras partes do sistema. Está na fase de *planejamento*.

— *Planejamento de informática*. Envolveu a concepção e implementação da Comissão de Informática do MA, composta pelos principais executivos das organizações componentes do sistema, presidida pelo secretário-geral do MA. É o mecanismo setorial de articulação com a Capre (Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico). Vem desenvolvendo o plano diretor de processamento de dados do sistema. Está, de um modo geral, na fase de *planejamento*.

— *Desenvolvimento de recursos humanos*, incluindo o de consultores internos para o processo de intervenção, a capacitação gerencial para o SPA e a capacitação em planejamento agrícola e administração pública agrícola de técnicos e executivos envolvidos na implementação do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola (SNPA). Este programa refere-se à componente do modelo *competência dos atores*.

Além do programa de legislação, dois outros voltam-se em particular para a ação do sistema no meio-ambiente:

— *Sistema de fiscalização, inspeção e defesa agropecuária*. Conceptualização de uma nova maneira de operar, que apresenta elevada complexidade técnica, multiplicidade de aspectos, abrange todo território nacional e é de vital importância como serviço governamental indelegável. Está na fase de *planejamento*.

— *Sunab — Superintendência Nacional do Abastecimento*. Tem características de abrangência praticamente setorial, em face das responsabilidades da Sunab no abastecimento nacional e proteção ao consumidor. Envolveu a redefinição da missão básica da Sunab e dos requisitos para o exercício das novas funções de fiscalização. O programa hoje avança em vários aspectos e partes da Sunab, nos planos nacional, regional e estadual, em diferentes fases do processo, desde *contato até desengajamento*.

Dois outros programas têm abrangência subsetorial e são de elevada prioridade para a preservação do meio-ambiente no País, de vez que se referem às agências nacionais que tratam dos recursos naturais renováveis: a

Sudepe — Superintendência do Desenvolvimento da Pesca — e o IBDF — Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal.

Em ambos, a intervenção iniciou-se no topo e vem-se realizando, a partir das definições da fase de *entrada*, em várias partes das organizações, e em diferentes fases, a da Sudepe, de um modo geral, encontra-se em estágio mais avançado. O processo foi semelhante ao descrito no item anterior deste artigo.

Os dois últimos programas de intervenção mencionados a seguir, contemplam a operacionalização da estratégia da organização para administrar a política agrícola de forma efetivamente descentralizada, conforme referido na segunda parte deste artigo. Ressalte-se que encontrar meios de operacionalizar a descentralização advogada pelo Decreto-lei nº 200/67 tem sido um dos grandes dilemas com que se defronta o administrador público no Brasil. Ambos contemplam as características e prioridades próprias dos diferentes estados e regiões do País.

— *Diretorias estaduais do MA (DEMA's)*. São as projeções do MA em cada Estado da Federação. O processo de intervenção já foi desencadeado a nível nacional (*contato* com todas as DEMA's), e nos Estados do Rio Grande do Sul, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Amazonas. As intervenções encontram-se em fases diferentes nos vários Estados.

— *Setor público agrícola (SPA), nos Estados*. Em cada um dos Estados da Federação, o programa é uma projeção do Programa Nacional. A principal estratégia é o desenvolvimento de um núcleo de modernização administrativa (que exerce papel semelhante ao da Asom, ao nível do Estado), localizado nas unidades descentralizadas do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola — as Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola (CEPAs). Como o Programa Nacional, estes também envolvem macrossistemas compostos de conjuntos de organizações lideradas pelas Secretarias Estaduais de Agricultura. O programa já atinge 14 Estados: nos oito em que ocorrem intervenções nas DEMA's e no Pará, Maranhão, Piauí, Bahia, Goiás e Paraná.

É oportuno salientar a interação do *processo de intervenção* com o *processo de mudança* do sistema e suas estratégias do MA, de planejamento, produção, abastecimento, descritas no início do artigo (veja quadro 3). Observa-se, ressalvado o fato de que também estas estratégias interagem entre si e se sobrepõem em certa medida, como os programas de intervenção procuram colaborar para a implementação das estratégias. Como exemplo, citam-se programas das DEMA's, do SPA, do Sistema de Informática e de Desenvolvimento de Recursos Humanos, que contemplam a estratégia de *planejamento*; os do IBDF, Sudepe, Fiscalização, SPA, e DEMA's, com referência à *produção*; e os da Sunab, Sudepe, Fiscalização, SPA e DEMA's, com respeito a *abastecimento*.

4.3 Rumo à consolidação do processo de intervenção

A par da continuidade dos vários programas de intervenção, os últimos três meses, a partir de novembro de 1976, apresentam alguns aspectos diferenciados. De um modo geral, os dados começam a indicar que o processo de intervenção como um todo, no momento em que este artigo é escrito, encaminha-se para uma etapa de consolidação. São aspectos marcantes deste período:

- uma ênfase em avaliação sistemática do processo de uma forma global, com vistas ao planejamento específico dos próximos dois anos de atividades desta administração;
- a consolidação da “memória” do programa;
- o reexame da missão e arranjo organizacional da consultoria interna — Asom/Suplan, nos subsistemas e no SPA, de um modo geral;
- a realização de uma segunda etapa de desenvolvimento de habilidades comportamentais e técnicas dos consultores internos, agora utilizando a “memória” do programa e, em particular, “casos” produzidos por intervenções já realizadas;
- o planejamento de um processo de intervenções mais intenso para a alta administração do MA; e
- o planejamento do processo de intervenção com vistas à modernização também no “sistema cliente”, por assim dizer, do SPA: a empresa rural.

É de notar que este último aspecto contempla um novo alargamento do espectro de abrangência do programa de modernização que, iniciado ao nível do sistema MA, evoluiu em 1976 para o âmbito do SPA e, agora, inicia os primeiros contatos na esfera do produtor rural.

5. Aspectos críticos do programa

Ao examinarmos a experiência vivida com o programa destacam-se alguns aspectos que consideramos críticos. Nesta parte final do artigo procuramos descrevê-los, se bem que conscientes de que possam apresentar as limitações de perspectiva de quem ainda vive a experiência.

Estes aspectos referem-se principalmente às dificuldades e desafios que enfrentamos, aos resultados alcançados com o programa e aos esforços de conceptualização e generalização do que estamos aprendendo.

Sua apresentação, a seguir, em forma de tópicos, é parte destes esforços.

- Quanto a *resultados*, as limitações de espaço de um artigo não nos permitem arrolá-los ao nível de especificidade que seria desejável no nosso entender. Cumpre, no entanto, registrar que os produtos do processo de avaliação permitem-nos visualizar o sucesso geral do programa, ainda que, pela própria natureza educacional do processo de modernização, vários tenham sido os momentos em que erros e insucessos tenham sido detectados. Entre os pontos centrais que caracterizam o sucesso do programa nesta

etapa, encontra-se a efetiva articulação dos programas de intervenção com as estratégias globais de ação do MA, o desenvolvimento de uma “massa crítica” de consultores internos e gerentes no sistema, a resolução de uma enorme série de problemas organizacionais e a criação de alguns centros, no sistema, em que o processo de auto-renovação começa a ser institucionalizado.

— É importante assinalar que o sistema já apresentava, antes do início do processo de intervenção propriamente dito, algumas *condições básicas* que tendiam a favorecer o seu desencadeamento:

- já havia, mentalizada nas esferas decisórias do sistema, a concepção da missão básica do sistema, das estratégias para sua execução;
- igualmente, havia, nesta esfera, a consciência da necessidade de uma administração planejada, e condições técnicas de conceber e implantar um sistema de planejamento;
- a direção do sistema “sentia” a necessidade de modernização e estimulava o exercício de ações para a sua efetivação;
- o grupo do MA e da Semor que articulava as primeiras ações quanto ao programa, consciente da história de reformas administrativas no MA e no País, grandemente caracterizada por fracassos, buscava meios de realmente efetivar um processo de modernização e já procurava incorporar neste uma abordagem sistêmica;
- finalmente, o ambiente externo também era favorável, na medida em que o Governo federal dava ênfase ao setor agrícola, estimulava a institucionalização de planejamento na administração pública brasileira e, através da Semor, incentivava a realização do programa.

— O *modelo conceptual do processo de intervenção* constitui-se em fator crítico para o sucesso do programa. Pela sua natureza de “mecanismo” (veja item 3), pela incorporação da perspectiva de D.O. que oportuniza, e, assim, pela abordagem sistêmica, que propicia, constitui-se em *linguagem comum* de referência ao processo, extremamente importante de existir, mormente quando se considera a complexidade e tamanho do sistema e a complexidade da própria natureza do processo. Por outro lado, o modelo tem demonstrado ser de grande utilidade também nas intervenções em cada uma das organizações do sistema.

— Três das premissas básicas, já referidas no item 3 do artigo, merecem destaque especial: informações válidas, livre escolha e comprometimento. Elas, na verdade, estão na essência de D.O., eis que caracterizam o tipo de conversação entre “atores” que viabiliza aprendizagem de segundo grau, e, assim, o processo de mudança planejada da organização e o desejado estado de auto-renovação. Observe-se, neste particular, que, embora estas premissas sejam advogadas desde muitos anos atrás na literatura de D.O., ainda boa parte da “tecnologia de intervenção” utilizada na prática de D.O., na realidade, não as operacionaliza. Este aspecto mereceu atenção especial no programa: a utilização da “tecnologia de intervenção” — derivada do

modelo II desenvolvido por Argyris e Schön¹⁹ — tem contribuído, na prática, para operacionalizar estas premissas bem como a postura de *action-research* e *joint-learning*.

— Outro fator crítico para o programa tem sido a constituição da *consultoria interna* do sistema, incluindo a Asom/Suplan e outros núcleos e/ou pessoas em subsistemas. Esta tem sido uma necessidade bastante enfatizada na literatura de D.O. e que se tem mostrado fundamental tanto para a própria utilização do programa como para a pretendida institucionalização do processo de mudança planejada no sistema.

— O desenvolvimento da consultoria interna e a utilização do modelo permitiram realizar todo o avantajado programa de intervenções apenas com a participação de dois consultores externos de D.O., sendo que em 1975 com somente um.

Ao procurarmos identificar os principais obstáculos encontrados na consecução do programa, verificamos que sua origem concentra-se num fator central: *escassez de profissionais qualificados* no País, seja de consultores de D.O., seja de consultores e profissionais de administração e outras áreas, que incorporem a suas atividades “postura” e “compreensão” de processo de mudança planejada.

Este aspecto demandou, e tem demandado, grande parte da energia dos atores envolvidos no processo. As necessidades de desenvolvimento de competência requeridas pelo processo se avolumaram no início do programa, quando os esforços tiveram que ser grandemente concentrados neste aspecto. Neste sentido, o modelo mostrou-se muito útil pela linguagem que propicia, ao acelerar o engajamento de forma produtiva destes profissionais requeridos pelo programa.

Um aspecto paralelo a este de “escassez” e que, se não é um obstáculo propriamente dito, pelo menos é fator que tem deixado de contribuir para os esforços do programa, refere-se ao fato de ser muito reduzido o número de núcleos no Brasil que tratam dos temas centrais do programa e de D.O., de uma maneira geral. A título de exemplo, citamos o fato do documento inicial que apresentava a concepção do programa e o modelo. Embora o documento tenha sido remetido à maioria das escolas de administração do País, com solicitação expressa de convite a um diálogo acerca de seus aspectos conceptuais, apenas uma delas voltou a contatar com o Ministério.

Finalmente, reportamo-nos a três aspectos que têm sido freqüentemente abordados com referência a programas de mudança. O primeiro refere-se à *resistência a mudanças*. Este tem sido um fator repetidamente enunciado como grande obstaculizador de esforços de mudanças. Nestas condições, era de esperar que esta seria a reação encontrada na grande maioria das pessoas de um sistema tido como altamente rijo, burocrático, mecanicista.

¹⁹ Argyris, C. & Schön, D.A. op. cit.

A experiência, no entanto, tem-nos demonstrado exatamente o oposto. A reação das pessoas do sistema, ao programa, e à efetivação de mudanças, tem sido receptiva, de apoio, e, mesmo, de entusiasmo.

Poder-se-ia argumentar que a utilização do modelo, ao levar em conta o exercício de suas premissas e a realização das fases iniciais, criaria condições em que seriam minimizados os comportamentos defensivos. Além disto, a linguagem comum propiciada pelo modelo facilitaria o engajamento das pessoas no processo, em ambiente de livre escolha. A utilização de modelo, então, teria minimizado o surgimento de comportamentos que tipificam "resistência" e de certa forma fornecido evidências de que o assunto "mudança" precisa ser sempre tratado a partir da mencionada perspectiva de processo educacional.

Outro aspecto que nos parece importante refere-se ao considerável esforço que foi realizado antes mesmo de dar-se início ao processo de intervenção propriamente dito (veja quadro 2 e "início do processo"). Em segundo plano, observe-se o considerável esforço que é despendido antes de iniciar-se o diagnóstico, através do "contato" e da "entrada": são condições para que o diagnóstico venha a ser um *autodiagnóstico*, consiste com as premissas do modelo e o papel dos atores.

A efetivação destes esforços e, pois, a criação de condições para o deslanchamento do processo de mudança da organização, residiria, no nosso entender, num requisito básico para o sucesso de programas de mudança.

Por outro lado, na sua não-efetivação, como em grande número de programas de reforma administrativa que iniciam com um diagnóstico, na maioria das vezes efetuado sob a ótica de consultores externos, poderiam ser encontradas causas de insucesso.

Um último aspecto a considerar diz respeito a uma crítica bastante constante em relação a D.O.: seria um "conjunto de técnicas", produzido fora do País, baseado em valores culturais de outra nação, referente somente a aspectos comportamentais etc.

Nossa experiência indica que estas percepções provavelmente derivam ou da pouca compreensão do que seja D.O., como advogamos nas partes iniciais do artigo, ou da falta de experiência vivida em D.O.

O caráter fundamental descritivo e analítico do modelo de intervenção, apenas prescritivo quanto à natureza do processo de mudança e do estado de auto-renovação, se nos afigura como universal, pois basicamente caracterizado pela natureza humana das pessoas e orgânica das organizações. Pelo menos, tem mostrado ser congruente com nossa cultura, mesmo porque se propõe a trabalhar "com" ela e a partir dela.

Summary

Planned change in a complex system

The article tells us how the Public Agricultural Sector Modernization Program is being conducted. It involves the Ministry of Agriculture (direct and indirect administration) and the state public systems dedicated to the agricultural sector.

The program is a typical application — in a highly complex system — of the *set of values, process and technology characterizing OD*, reflected in a conceptual model. The authors present the intervention strategy, based on such model, that guides the program and its relationship to Government action in the agricultural sector.

The article's highlights are: the use of the critical mass concept, the combination of OD and planning efforts, the use of multiple resources, the program's future perspectives.

The authors point out that: the use of OD makes the program different from other modernization attempts in the public sector, which have only produced *temporary reforms*; and, the body of OD knowledge and instruments developed in other countries has proven to be highly applicable to the case, with very little need for adaptation.

They also mention gaps of knowledge and/or diagnosis and intervention instruments in some areas, pointing out a few paths now being followed in the program in an attempt to fill such gaps.

DIAPOSITIVOS DA UNESCO PARA EDUCAÇÃO ARTÍSTICA

Uma coleção de **slides** que ilustra as concepções e os métodos atuais de ensino artístico. Cada série contém 30 **slides** e um livreto onde são encontrados textos explicativos sobre cada foto e uma introdução geral ao assunto tratado pela série.

Séries:

1. Brincar, explorar, perceber, criar.
2. O adolescente e a arte em três dimensões.
3. O despertar do interesse visual e plástico na educação artística.
4. A arte das crianças do Japão.
5. Desenho Industrial.
6. A arquitetura moderna no mundo.
7. As cartas gráficas a serviço da informação visual no mundo.
8. A arte das crianças africanas.
9. A arte das crianças da América Latina.

A venda nas livrarias da Fundação Getúlio Vargas,
representante da Unesco no Brasil.