

**Documento apresentado na II Reunião Anual  
da Associação Nacional de Programas de  
Pós-Graduação em Administração (ANPAD)**

**Organização e política pública\***

JORGE VIANNA MONTEIRO\*\*

*1. Introdução; 2. Diferenciação (divisão do trabalho); 3. A evolução da organização pública; 4. Integração (coordenação).*

**1. Introdução**

O significado do *design* organizacional nos processos decisórios dificilmente poderia ser considerado um tema novo na literatura ou pesquisa de administração; paradoxalmente, no entanto, são escassas as evidências apresentadas em relação ao setor público, tornando a exploração dos aspectos organizacionais no contexto da formulação de políticas públicas uma importante e quase inexplorada área de pesquisa.

Por outro lado, boa parte da teoria econômica se desenvolve sob a hipótese de *invariância* dos aspectos organizacionais. Em particular, no âmbito da chamada teoria quantitativa de política, a indagação fundamental consiste na determinação da política ótima, *dada* a organização governamental. Em decorrência, excluía-se da análise a possibilidade do *policy-maker* manipular variáveis organizacionais, como instrumento de política (como a maior ou menor centralização das decisões; diferentes padrões de articulação entre diferentes níveis de decisão).

\* Trabalho apresentado na II Reunião Anual da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração — ANPAD João Pessoa, 23-25 de agosto de 1978.

\*\* Professor da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP-FGV) e da PUC-RJ.

J. Lorsh<sup>1</sup> recentemente apontava quatro temas relevantes no estudo de organizações:

- a) a questão da uniformidade *versus* diferenciação no processo decisório da organização;
- b) a questão correlata da divisão de tarefas na organização, em termos da base apropriada para a organização;
- c) a escolha da estrutura: simultaneidade *versus* estratificação;
- d) a questão tradicional da centralização *versus* descentralização.

Embora Lorsh<sup>2</sup> desenvolva sua investigação no âmbito de organizações empresariais, e com objetivos bem específicos, parece-me que os temas listados têm grande atualidade na organização do setor público brasileiro. De fato, é razoável pensar que o grau de eficácia (ou a *qualidade*) das políticas no Brasil esteja criticamente condicionado ao *design* da organização governamental. Algumas evidências nesse sentido têm surgido, nessa época de transição de mandatos executivos, quase sempre sob a forma de recomendações quanto à criação de novas unidades ou níveis de decisão (nas áreas da política de comércio exterior e de agricultura, por exemplo) a redefinição de papéis de unidades já existentes (como o sistema de planejamento federal); e a incorporação, na organização do setor público, de unidades com representação empresarial.

Invariavelmente tais recomendações partem de um dado padrão (não especificado) de qualidade ou eficácia da política pública. E aqui é importante notar que, em geral, os estudos analíticos têm-se concentrado na causalização inversa: dada a forma organizacional, qual o padrão de política subsequente?

## 2. Diferenciação (divisão do trabalho)

Em estudo recente, Monteiro e Cunha<sup>3</sup> constatarem que a grande variedade e interdependência de unidades ou níveis de decisão é a característica mais significativa da organização de formulação da política industrial no Brasil.

Essa evidência ilustraria a diferenciação interna na organização. De fato, a diferenciação coloca as unidades diante de problemas de decisão típicos, em termos de, por exemplo: a) escala de operação — os vínculos das unidades de política industrial com outras variedades de política (balanço de pagamentos, controle monetário); b) grau de rotina dos processos decisórios, determinado pelos papéis que as unidades passam a assumir no seu relacionamento com o setor privado (algumas unidades têm sua atua-

<sup>1</sup> Lorsh, J. Contingency Theory and Organization Design: A Personal Odyssey. Kilman, R. et alii, ed. *The management of organization design: strategies and implementation*. North Holland, 1976, v. 1, p. 141-61.

<sup>2</sup> Id. *ibid*.

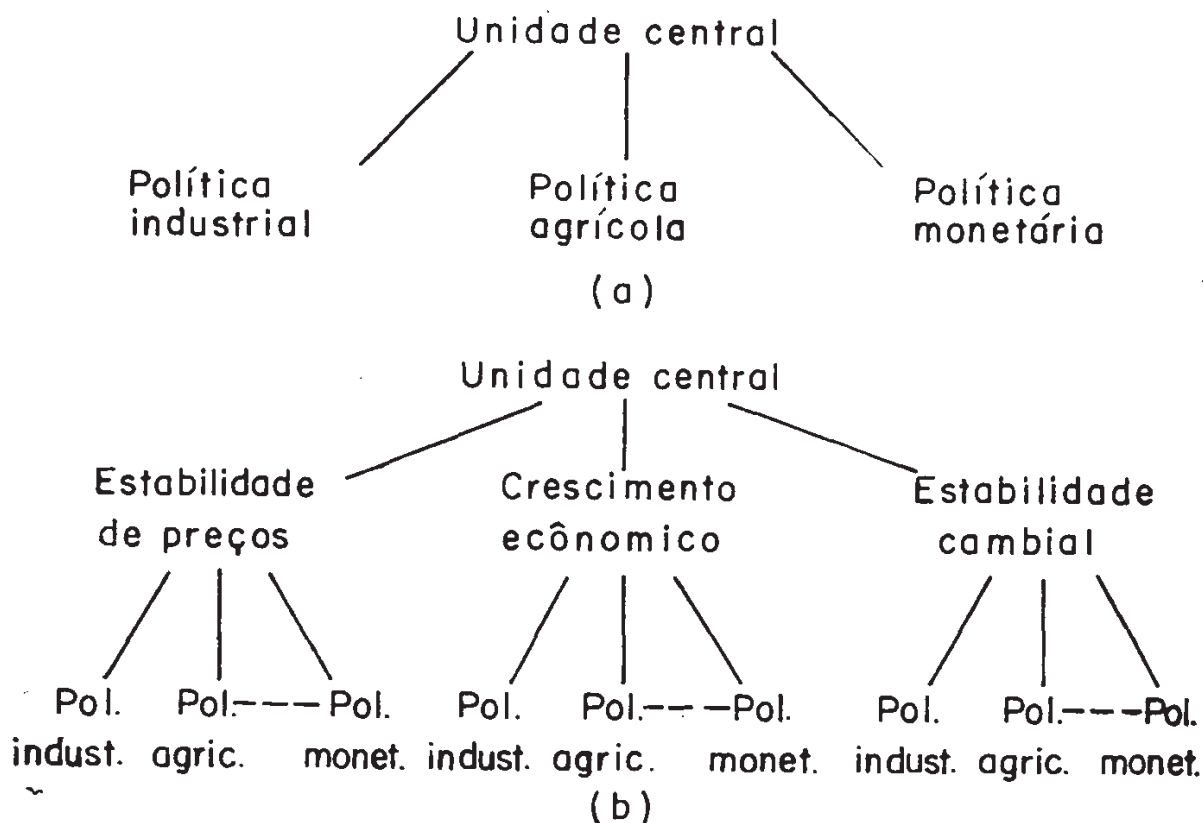
<sup>3</sup> J. V., Monteiro & L. R., Cunha. A formulação da política industrial no Brasil. In: Suzigan, W. ed. *Política industrial*. IPEA. 1978 (no prelo).

ção concentrada na aprovação de projetos, outras na fixação de decisões estratégicas); c) tipo da clientela decorrente de especialização de funções das unidades (empresas privadas e estatais, pequenas e grandes empresas, empresas nacionais e estrangeiras).

Tradicionalmente, a discussão da diferenciação na organização surge em paralelo à caracterização da base da organização. Na organização pública, a nível de uma dada jurisdição (tomaremos sempre o nível federal), a base costuma ser determinada pelos objetivos de política e pelas variedades de políticos (ver figura 1).

*Figura 1*

*Bases na organização governamental: por variedades de políticas (a); por objetivos de política (b)*



Há dois comentários relevantes na apreciação da figura 1. Primeiro, essa é uma representação “pura” e a organização pública efetiva combina as bases de modo complexo, não hierarquizado. Assim, ainda que se possa alocar variedades de políticas por unidades específicas (como no caso de política industrial e Ministério da Indústria e do Comércio), o grau de interrelação dos objetivos de políticas (e mesmo dos instrumentos manipulados em cada variedade de política) torna necessária a atuação simultâ-

<sup>4</sup> Um dos componentes do “meio” dessa organização seria diretamente relacionado às “outras políticas”.

tânea dessas unidades (veja-se, mais adiante, a formação das unidades “colegiadas”). Ademais, o próprio meio pode condicionar essa atuação simultânea, mediante o padrão de informações que chega à organização. Segundo, junto a essas duas dimensões, pode-se estabelecer uma terceira base, temporal. Esse é, em geral, o contexto em que se introduz formalmente a atuação do planejamento na organização pública.

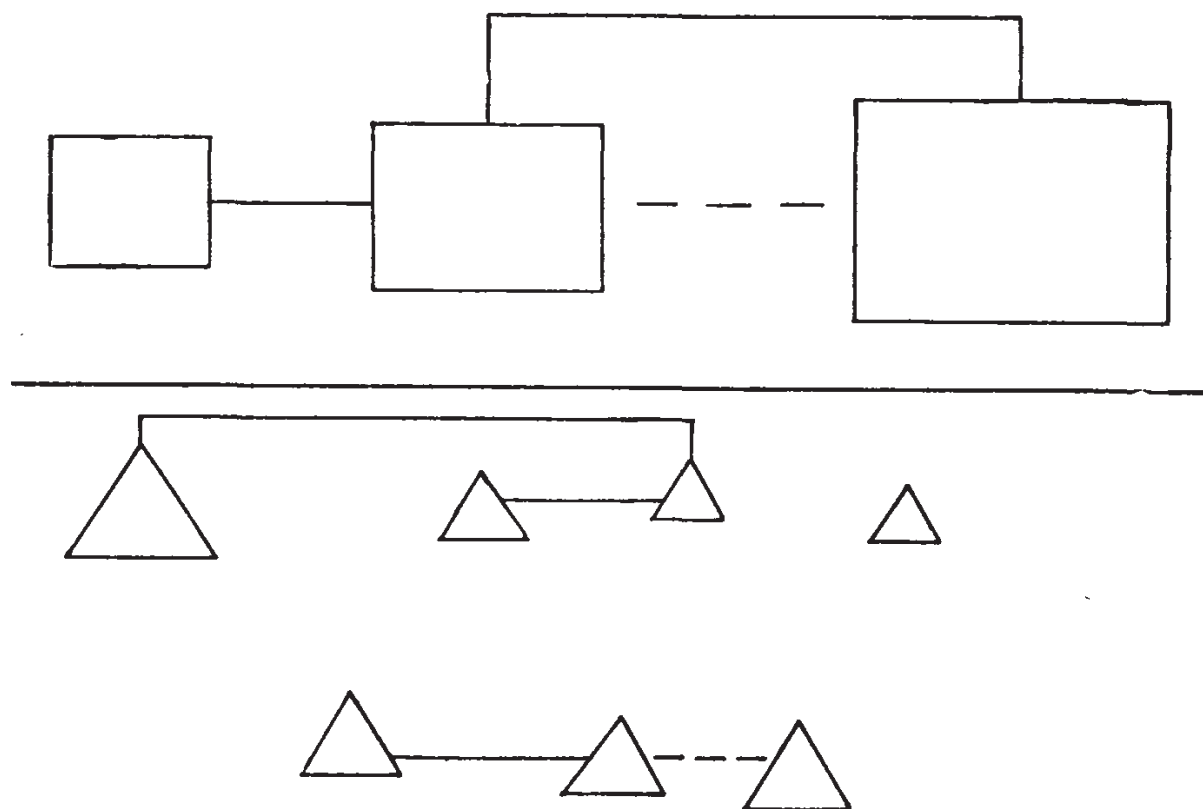
### 3. A evolução da organização pública

Outra evidência da organização no setor público é dada pelo estudo de caso da formulação da política econômica.<sup>5</sup> Essa organização, que em meados da década de 50 era estabelecida em bases funcionais (diferentes competências ministeriais), exhibe atualmente uma substancial complexidade. Para o entendimento dessa evolução é importante a percepção do surgimento das unidades “colegiadas”.

Seja uma organização com dois níveis de decisão, como representada na figura 2. A linha horizontal indica subordinação hierárquica. Os retângulos

*Figura 2*

*Hierarquia e ligações horizontais entre unidades de decisão numa organização.*



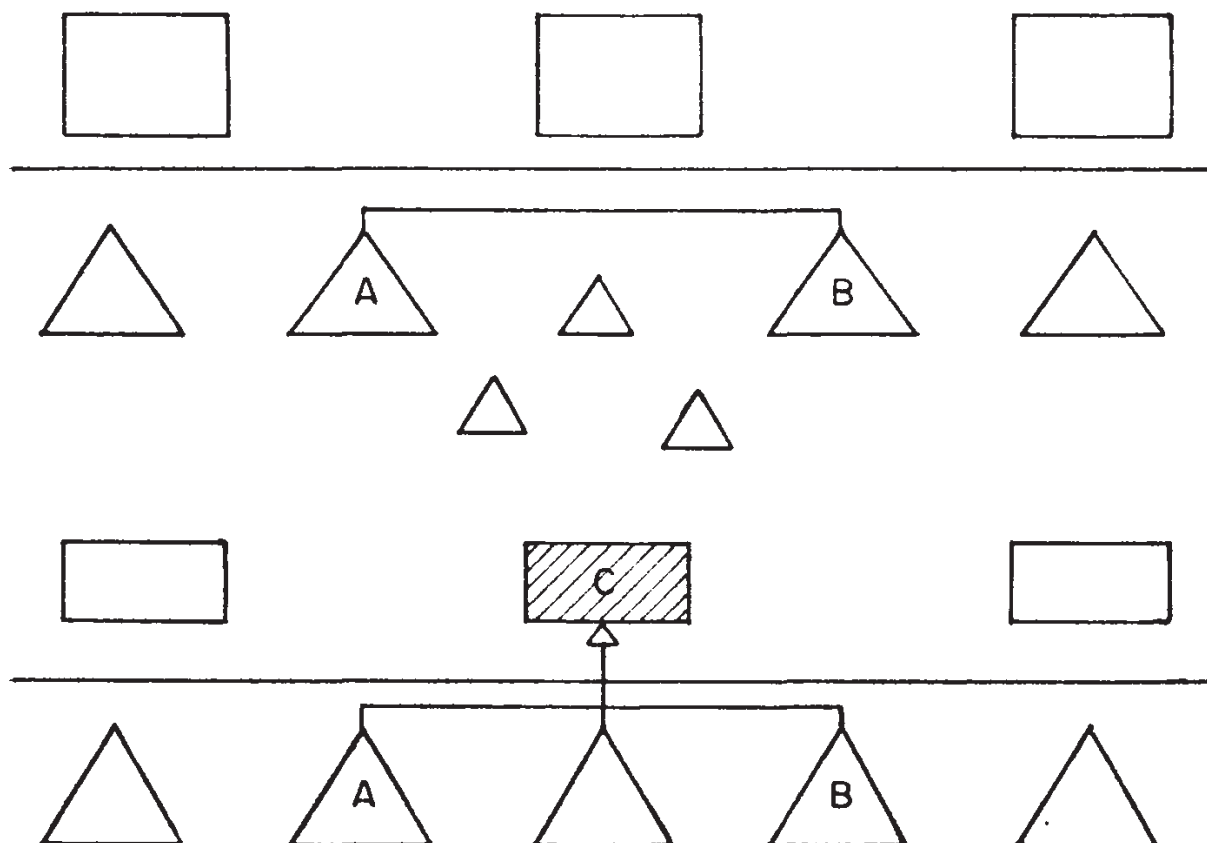
<sup>5</sup> J. V., Monteiro. Sobre a teoria da organização econômica. In: Rezende, F. & Monteiro, J. V., ed. *Aspectos da participação do Governo na economia*. IPEA. p. 1-34.

e triângulos são unidades de decisão (ou suborganizações). As ligações laterais ou horizontais que eventualmente se estabelecem, dentro de cada nível de decisão, entre as unidades, são ligações que não seguem um padrão comum (ora ocorrem em decorrência de uma crise que atinge a organização, ora por necessidades de rotinas administrativas.)<sup>6</sup>

Por uma série de razões, as ligações horizontais entre duas ou mais unidades podem tornar-se intensas, seguindo um padrão comum. Nesse caso, pode ocorrer o surgimento de um novo nível de decisão, pela absorção dessas ligações. A figura 3 ilustra essas duas etapas: primeiro a articulação das unidades *A* e *B*; segundo, a transferência dessa articulação para um novo nível de decisão, na unidade *C*.

*Figura 3*

*Transferência de agendas e formação de unidades colegiadas*



Essa transferência é de fato uma transferência de poder de decisão quanto a um grupo de assuntos ("agenda"), que, sob o ponto de vista de uma dada política, apresenta uma interpenetração intensa e contínua das agendas *A* e *B*. Em alguns casos, a nova unidade *C* passa a existir exclusivamente em função dessa agenda transferida.

<sup>6</sup> Ver Monteiro & Cunha. op. cit., para diversos exemplos dessas ligações, no contexto da política industrial.

É importante notar que essa transferência implica, não tanto a perda de poder de decisão, mas a perda de poder de decisão *unilateral*, ou seja, no nível hierárquico superior (isto é na unidade C) tem-se o envolvimento de pelo menos um elemento das unidades A e B. A unidade C é então um *colegiado*.

#### 4 Integração (coordenação)

A discussão anterior torna consistente a observação corrente na literatura de casos de organização em que o aumento na complexidade da organização implica a criação de um nível de coordenação, em geral estabelecido em base diferente das atividades coordenadas: por exemplo, a integração das políticas industrial, agrícola e monetária, sendo feita a nível da contenção do nível de preços, por meio do Conselho Interministerial de Preços (CIP) e Conselho Nacional de Abastecimento (Conab) e, eventualmente, do Conselho Monetário Nacional (CMN) e Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE).

Diante da interdependência das unidades da organização, é natural que a nossa discussão se ramifique nos procedimentos que promovam a integração das diferentes atuações. Em princípio é razoável esperar que essa coordenação se promova por meio de níveis hierarquizados. Contudo, em face da complexidade da organização governamental, é de se supor que procedimentos formais e hierarquizados não sejam “mecanismos integrativos adequados”.<sup>7</sup> A evidência apresentada em Monteiro e Cunha<sup>8</sup> parece reforçar, por outro lado, tal suposição. Assim, é relevante pesquisar outros procedimentos de coordenação, menos formalizados. Embora a existência de diferentes procedimentos de coordenação pareça levar ao ponto inicial (como integrar os diferentes mecanismos de coordenação?!), o fato é que o problema de coordenação se torna mais homogêneo, pela maior semelhança das atividades consideradas.

Tomando vantagem de um estudo recente, desenvolvido num contexto mais restrito,<sup>9</sup> podemos exemplificar a natureza de certas categorias de procedimentos menos formalizados:

1. Coordenação por meio da previsão de serviços de referência. As unidades se interligam por um serviço de consulta, estabelecido por necessidades técnicas de uma ou mais das unidades envolvidas. Como exemplo, veja-se a fixação do chamado “preço de referência” pelo Conselho de Política Aduaneira (CPA), tomando por base o preço fixado pelo CIP.

<sup>7</sup> Lorsh, J. op. cit. p. 153. Essa inadequação pode estabelecer-se em especial em termos do fluxo de informações e do esquema de incentivos (motivação) que vigoram na organização.

<sup>8</sup> Monteiro, J. V. & Cunha, L. R. op. cit.

<sup>9</sup> Sproule — Jones, M. Coordination and management of estuarine water quality. *Public Choice*, 33(1)1978.



2. Coordenação pela atuação de grupos ou comissões permanentes ou *ad hoc*. Em princípio, o surgimento das unidades "colegiadas" mencionadas anteriormente exemplifica uma forma híbrida desse procedimento, já que simultaneamente também ocorreu a hierarquização. Todavia os exemplos mais significativos estão em unidades de menor hierarquia e formalização, como a Befiex, no caso de programas de exportação, e, até recentemente, a Comissão de Coordenação, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI).

3. Coordenação por acordos de trabalho. Um procedimento menos formalizado e, assim, menos transparente. Tais acordos se estabelecem entre pessoas de uma ou mais unidades, para a promoção de serviços mutuamente benéficos. A relevância desse procedimento tem sido detectada a nível de estudos mais localizados, embora, por depoimentos de burocratas, possa-se sempre ter uma idéia da extensão desses acordos. Em geral, é esse o veículo mais utilizado para o trânsito de informações na organização.

No âmbito da organização de formulação de política econômica no Brasil, pouco se conhece sobre a operação desses mecanismos de coordenação, embora generalizadamente se reconheça sua vigência. Especialmente a partir de 1977 observa-se a vigência de dois níveis de coordenação ostensivos: um representado pela Seplan, secretaria executiva do CDE e órgão central do Sistema de Planejamento Federal, e outro, pelo Ministério da Fazenda. Apenas esse aspecto já forneceria um tema de pesquisa substancial, na medida em que se sabe que a criação daquele primeiro nível de coordenação decorreu de uma reforma organizacional empreendida há pouco tempo (1974), e pela necessidade de se avaliar as implicações dessa aparente duplicação de atribuições na qualidade do processo decisório e no seu *output*, a política econômica.