

DO: Considerações sobre seus objetivos, valores e processos*

BIANOR SCELZA CAVALCANTI**

1. Mudança ambiental e mudança organizacional; 2. DO. balizamento da mudança; 3. Objetivos, pressupostos e valores do DO; 4. O processo de DO e as estratégias de mudança: considerações sobre o contexto da administração pública; 5. Algumas diretrizes para a administração pública.

O entendimento adequado do que seja DO, o alcance e limitações de sua proposta, bem como a compreensão do escopo de seus processos e instrumentos exigem, antes de tudo, uma conscientização do processo de mudança ambiental em todos os seus níveis e dimensões.

1. Mudança ambiental e mudança organizacional

O Homem, quer como ser biológico, quer como ser social, sempre esteve envolvido com a mudança intrínseca e extrínseca a seu próprio ser. Alguns problemas que se lhe colocam são o do direcionamento da mudança numa perspectiva de intencionalidade, o do trato dos efeitos indesejáveis e o da harmonia entre os diversos níveis e dimensões em mudança, de

* Material extraído do manual da disciplina desenvolvimento organizacional, do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública (Cipad), da Escola Brasileira de Administração Pública.

** Coordenador do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública, da Escola Brasileira de Administração Pública.

forma que sejam minimizados os conflitos e desgastes decorrentes do descompasso, agravados agora pelo advento de uma era de descontinuidades.¹

Dentre os instrumentos com os quais os homens viabilizam sua existência social, as organizações despontam como um dos mais importantes, junto com o Estado e os sistemas de relações sociais e econômicas em que elas operam e que as influenciam ou moldam, e que por elas são influenciadas, num processo de interação sistêmica.

Nesse sentido, quer como fonte de mudança social, quer como receptáculo absorvedor, os processos de mudança organizacional, intencionais ou não, e até mesmo processos de decadência e degeneração, devem ser compreendidos no contexto mais amplo da mudança ambiental, mesmo porque as relações intra e interorganizacionais se dão naquele espaço vital, o espaço social.

Os *o quê, porquês e como* dos processos de mudança ambiental são fundamentais à compreensão dos *o quê, porquês e como* do processo de mudança organizacional.

A despeito, ou, mais provavelmente, por causa das diferenças de enfoques teóricos de analistas e estudiosos, já podemos contar hoje com um razoável acervo de conhecimentos, hipóteses e proposições sobre tais processos. Dispomos de um amplo quadro de referência a nos abrir caminhos à ação social e organizacional caracterizada pela consciência e intencionalidade, embora nem o quadro de referência teórica esteja totalmente definido, nem os mecanismos de ação adequados sejam de nosso pleno conhecimento e domínio.

Não pretendemos, aqui, dedicar-nos de forma aprofundada aos *porquês e como* do processo de mudança social. Os textos, acadêmicos ou não, em que filósofos, cientistas políticos, sociólogos e economistas se dedicam ao assunto são muitos e refletem mesmo, através dos tempos, o processo histórico que buscam descrever e entender. Nossas considerações prender-se-ão mais à identificação dos efeitos das principais mudanças ambientais e à caracterização genérica do processo como um todo, para então nos dedicarmos às relações sistêmicas existentes entre mudança ambiental e mudança organizacional.

Cabe aqui esclarecer que, ao nos referirmos à mudança ambiental, estamos-nos reportando às transformações que ocorrem nas sociedades, entendidas estas como sistemas complexos.²

O fenômeno universal da mudança e seu impacto sobre as organizações deve ser apreendido tendo-se em conta principalmente a realidade ambiental brasileira e nossa administração pública. Embora conceitos tais como ritmo da mudança e descontinuidade tenham validade universal, foram efetivamente forjados no esforço analítico de compreensão da mu-

¹ Drucker, Peter F. *Uma era de descontinuidade*. Rio, Zahar, 1974.

² Buckley, Walter. *Society as a complex adaptive system in tomorrow's organization*, Jong Jung e William Storn (eds.), Glenview, Scott Foresman and Co., 1973.

dança em sociedades plenamente industrializadas. Cabe a nós o desenvolvimento de conceitos que expliquem nossa realidade e a utilização crítica e inteligente daqueles gerados em outro meio. A importância da compreensão da realidade em mudança, mediante conceitos de grande poder explicativo, reside no fato de que somente tais análises nos podem orientar no esforço de modelagem organizacional conseqüente. As formas que nossas organizações tomarão, a natureza das relações internas e externas de poder, a dinâmica dos processos gerenciais, técnicos e sociais, deverão ser definidas em função de nosso aqui e agora, bem como do nosso porvir.

O elemento complicador deste processo é que a realidade social e organizacional brasileira é híbrida no seu todo. Em nosso país convivem o velho e o novo, organizações pré-burocráticas e burocráticas. Algumas já começam a ser permeadas pela proposta pós-burocrática. No terreno dos valores, confundindo nossas ações, travamos combate em nossas mentes com o materialismo racionalista das sociedades industriais, o misticismo e o espiritualismo.

No contexto das nações industrializadas, a proposta do desenvolvimento organizacional (DO) está comprometida com a perspectiva pós-burocrática que a ambiência requer. No Brasil, a perspectiva contingencial deve ser reforçada para iluminar a trilha em direção ao desenvolvimento de nossas organizações.

Na sua visão multidimensional dos caminhos da humanidade, expressa no livro *World facts and trends*, John MacHale³ observa que as ondas atuais de mudança diferem daquelas do passado recente tanto em termos quantitativos quanto nos aspectos qualitativos e, importante notar, no grau de suas inter-relações. Se, no passado, os fatores de mudança eram relativamente distintos, em seus contextos específicos e limitados, as mudanças no presente assumem caráter global em suas dimensões quantitativas e espaciais. O processo de mudança já não pode ser tratado como uma sequência de eventos isolados, separados no tempo, no número de pessoas afetadas e no que diz respeito aos processos físicos e sociais que são perturbados. Como observa MacHale,⁴ “este nível das mudanças evolucionárias que estão ocorrendo, portanto, é mais especificamente caracterizado pela simultaneidade das transformações, pelas suas interpenetrações profundas, crescente *feedback*, e interdependência de cada grupo de mudanças em relação aos outros”.

A caracterização de tais mudanças requer considerações sobre os seguintes aspectos relacionados com a natureza do processo:

Frequência crescente. Somente nas últimas décadas tornaram-se visíveis as novas relações e o estreitamento dos intervalos entre a descoberta científica, o desenvolvimento tecnológico e a utilização em larga escala dos novos produtos e processos. Enquanto o intervalo entre a descoberta e a larga utilização da fotografia foi de 112 anos, esse intervalo foi, no que

³ MacHale, John. *World facts and trends*. Ontario, First Collier Books, 1972.

⁴ Id. *ibid.* p. 1.

se refere ao telefone, de 56 anos, de 35 ao rádio e de apenas 3 anos ao transistor.

Prazo e escala. Muitos dos efeitos ambientais de longo prazo e de larga escala dos diversos tipos de mudança sobre as relações sociais, sobre a saúde, etc., somente têm-se tornado mensuráveis nas últimas décadas.

Dimensão e complexidade. Certamente, o tamanho e a complexidade de muitos componentes dos atuais sistemas tecnológicos merecem especial atenção, dadas as possibilidades de ocorrência das grandes catástrofes. Exemplos bastante presentes são os acontecimentos envolvendo grandes despejos de óleo por ocasião de desastres marítimos com superpetroleiros, tragédias de envenenamento químico, como ocorreu recentemente na Itália, ou a ruptura de sistemas de serviços urbanos em grandes centros, a exemplo da eletricidade em Nova Iorque e dos telefones no Rio de Janeiro.

Expansão do impacto e da consciência. Mediante o aumento da velocidade dos meios de transporte e dos processos de comunicação, os agentes da mudança (idéias, artefatos, técnicas, imagens e atitudes) são difundidos, agora, mais rapidamente, penetrando muito mais profundamente em maior número de aspectos da vida humana.

Taxas diferentes. As mudanças em tecnologias e idéias, assim como as mudanças sociais e institucionais, ocorrem em taxas variadas e apresentam dimensões temporais diversas para sua integração e aceitação, causando dissonância e descontinuidade nos vários setores da sociedade e entre eles, quando tomamos a sociedade no seu todo.

A combinação desses fatores, conclui McHale, reduz cada vez mais o tempo disponível para avaliação crítica de mudanças específicas em si mesmas, e o tempo necessário para a adaptação individual e social. Num extremo, a mudança torna-se a regra; no outro, de forma associada à ruptura e à incerteza, o fenômeno da resistência à mudança se generaliza, como arma de defesa.

É necessário notar que tais proposições têm validade incontestável para explicar a realidade das nações com alto grau de industrialização, bem como de países que, como o Brasil, embora em dimensão menor, modernizam-se a passos largos e garantem largas áreas de interface comercial, tecnológica e sociocultural com o mundo desenvolvido. No que diz respeito aos problemas de dissonância e descontinuidade causados pelas diferentes taxas de mudanças das várias dimensões e setores econômicos, sociais e regionais, a bem da verdade, países como o Brasil sofrem desafios muito mais sérios do que aqueles com os quais se defrontam nações que produzem e geram intensamente tecnologia física, gerencial e social. Em nosso contexto, os problemas da integração e da aceitação são tão mais graves quanto maior for o *gap* entre tecnologia importada e valores individuais e sociais existentes, para dar apenas um exemplo.

Para Drucker, no entanto, o maior desafio ainda está por surgir. Isto porque "a expansão econômica dos derradeiros vinte anos foi muito veloz, mas tem sido em grande parte conduzida por indústrias que já eram gran-

des empresas antes da I Guerra Mundial”;⁵ ou seja, grande parte da tecnologia industrial que ainda hoje nos sustenta é uma extensão das invenções e tecnologia dos cinquenta anos de turbulência que precederam a I Guerra Mundial. Tomadas as principais indústrias tradicionais e *modernas* do apogeu norte-americano, definida tal importância pelos conhecidos parâmetros econômicos — contribuição para o PNB, para a renda pessoal e para os níveis de emprego — tem-se a prevalência daquelas tecnologias que encontram suas raízes no século XIX ou antes. São elas as utilizadas na produção e no processamento de alimentos, na construção de habitações e vias de transporte, na indústria têxtil, na dos aços e na automobilística.

Em termos mais significativos, somente a indústria dos plásticos, com tecnologia baseada em descobertas mais recentes, já representa, em nossos dias, uma quebra da continuidade dos desenvolvimentos tecnológicos do passado.

Um novo crescimento econômico substancial das nações industrializadas, no entanto, será função dos desenvolvimentos de novas indústrias baseadas em descobertas e tecnologias recentes. Estas novas indústrias apontam para uma nova era de turbulência e determinam a descontinuidade em relação ao passado. Como Drucker observa, “o que é certo até agora é que essa nova era será um período de mudança na tecnologia e na política econômica, nas estruturas industriais e na teoria econômica, no conhecimento necessário à administração e ao governo e nos problemas econômicos”.⁶

Quais serão essas novas descobertas e indústrias que garantirão o dinamismo e o crescimento econômico dos países já desenvolvidos, e em que dimensão temporal nós as absorveremos ou sofreremos seu impacto? Drucker⁷ aponta quatro novas indústrias baseadas em tecnologia recente que já estão à vista: a indústria das informações; as indústrias e tecnologia decorrentes da exploração dos recursos do mar; a nova tecnologia de *materiais*, e as novas tecnologias e indústrias decorrentes do novo habitat do homem — a megalópole.

Embora o Brasil possa, por longos anos, confiar nas indústrias tradicionais e *modernas*, como a de alimentos, a automobilística e a do aço, para dinamizar seu crescimento, e seja evidente que nossa revolução na agricultura nem mesmo tenha começado, por certo a sociedade brasileira será imediatamente permeada pelas novas descobertas e indústrias da nova era. À medida que as distorções de nosso desenvolvimento industrial e agrícola geram, por exemplo, as grandes megalópoles, como São Paulo já se está tornando, novas tecnologias de transportes, habitação e distribuição de água deverão ser desenvolvidas, pois as atuais não respondem às necessidades das gigantescas concentrações humanas.

⁵ Drucker, Peter F. op. cit. p. 15.

⁶ Id. ibid. p. 22.

⁷ Id. ibid. p. 37-54.

Embora seja apenas um ato normativo, o alargamento das águas territoriais brasileiras para o limite das 200 milhas reflete a preocupação concreta com a exploração futura dos recursos do mar. E na área dos *materiais* a participação das indústrias química e petroquímica na economia brasileira já se vai avolumando consideravelmente, por meio da política da implantação de pólos industriais.

Certamente, a coexistência de uma estrutura tradicional com a estrutura industrial e tecnológica *moderna*, assim como com a nova estrutura que se caracteriza pela descontinuidade tecnológica em relação ao passado, traz implicações para nossas organizações públicas e privadas, quer quanto à sua sobrevivência, quer quanto ao seu desenvolvimento e relevância.

O processo da mudança ambiental, envolvendo valores, aspirações, tecnologias, produtos, relações e necessidades econômicas e sociais, impõe a mudança organizacional num processo homeostático para que o sistema permaneça viável.⁸ Tal processo adaptativo constitui rico fenômeno social composto por elementos sociais naturais e funcionais, estes determinados pelos critérios de racionalidade que permeiam a vida das organizações.

O conceito de mudança organizacional planejada, essencial à proposta do DO, tem como parâmetros básicos a mudança ambiental, os critérios de racionalidade relacionados com as decisões deliberadas e o desempenho organizacionais, e os processos humanos individuais e grupais.

A adequação das organizações a seu meio ambiente cambiante por meio da mudança planejada, portanto, é um processo dinâmico e complexo, que não encontra similaridade alguma com qualquer concepção mecânica.

2. DO: balizamento da mudança

O fenômeno da mudança ambiental, os condicionamentos dele decorrentes para as organizações, pondo em xeque sua capacidade de sobrevivência e sua relevância, leva-nos às seguintes indagações:

a) existe algum paradigma organizacional que estabeleça como devem funcionar as organizações para que obtenham eficiência, eficácia e efetividade?

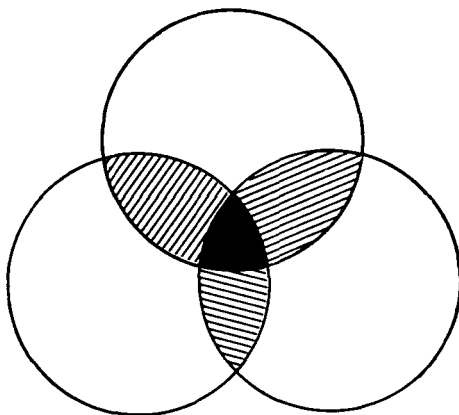
b) como tornar nossas organizações flexíveis, de maneira que reajam positivamente às mudanças ambientais, mantendo ou ampliando as condições de eficiência, eficácia e efetividade alcançadas?

Não existe, certamente, um paradigma de organização. Embora as organizações tenham muitas características comuns, o que possibilita a existência e a relevância das teorias das organizações, cada uma representa um ente social específico. Portanto, a tentativa de caracterização da organiza-

⁸ Thompson, James. *Dinâmica organizacional*. São Paulo, McGraw Hill, 1976, p. 21.

ção ideal seria ingênua e estéril. Galbraith⁹ ilustra bem este ponto ao recorrer à figura 1.

Figura 1
Esquema dos aspectos organizacionais gerais e específicos



A área em negro representa algumas dimensões que são comuns a todas as organizações complexas, tais como a existência de regras e procedimentos para o trato das atividades rotineiras. Embora algumas organizações possam ser mais prolíferas do que outras nessa matéria, a existência de normas é comum a todas elas. A área hachurada indica semelhança entre algumas organizações no tocante a certas dimensões, embora em outras continue a haver diferenças. A prestação de serviços em escala nacional, ou a produção, em larga escala, de um elenco diversificado de produtos torna algumas organizações semelhantes nesses aspectos, embora diferenciadas em outros.

A terceira área, em branco, representa o que cada organização tem de específico: a personalidade de seus dirigentes, sua localização física, sua história e suas experiências; enfim, todos os fatores que dão um caráter único a cada organização.

A teoria das organizações ou as teorias das organizações, como preferem alguns, dizem respeito, modernamente, sobretudo às duas primeiras áreas, passíveis de generalizações e classificações, buscando ainda modelos analíticos suficientemente abertos e dinâmicos para absorver as dimensões de especificidade organizacional.

Na segunda área do gráfico, sobretudo, reside a relevância das abordagens contingenciais. As classificações de diferentes organizações de

⁹ Galbraith, Jay. *Organization design*, Reading, Mass. Addison Wesley, 1977, p. 7.

acordo com conceitos como o de natureza da tecnologia utilizada, natureza do produto ou serviço prestado e grau de certeza ou incerteza em suas relações com o meio ambiente sugerem tratamentos diversificados quer em relação aos estilos gerenciais mais adequados, quer em relação a formas estruturais concebidas, por exemplo.

Tais considerações são relevantes no tratamento da questão relativa ao paradigma de organização, sobretudo porque o movimento intitulado DO foi, em sua origem, consideravelmente normativo, nem sempre se atendo a uma perspectiva contingencial menos idealista e mais viável.

Por outro lado, e no que diz respeito à questão de como tornar nossas organizações mais flexíveis e adaptativas, não podemos ignorar as contribuições, fruto de pesquisas e hipóteses, das ciências do comportamento. Sendo assim, não podemos aceitar que as organizações que adotam mais expressivamente, por exemplo, modelos participativos, sejam consideradas como um paradigma para todas as organizações. Devemos, entretanto, considerar a conveniência de tais modelos para determinadas situações.

Além de certos excessos de normativismos alheios a uma perspectiva situacional, o movimento intitulado desenvolvimento organizacional incorreu, de certa forma, na supervalorização de alguns aspectos do todo organizacional, em detrimento de outros. Como a origem do movimento está nas ciências do comportamento, e por isso caracteriza-se como um *people approach*, as amplas possibilidades de introdução de mudança organizacional pela manipulação de variáveis técnico-estruturais, bem como as inter-relações explicitadas pela visão sociotécnica desenvolvida pelo grupo de Tavistock (Rice, Trist, Higgin, Murray e Pollock), foram por algum tempo subestimadas.

Nesse sentido, uma visão adequada do DO deve encontrar respaldo numa perspectiva contingencial e sistêmica como pano de fundo e elemento articulador das formulações derivadas das ciências do comportamento.

Embora não exista um paradigma de organização em relação às formas que deveriam assumir as variáveis organizacionais (estruturas, estilos de liderança, padrões de comunicação, grau de participação, etc.), caracterizações mais amplas e situacionais, bem como determinados critérios de funcionalidade, são válidos como pontos de referência a nortear os esforços de mudança planejada. Em outras palavras, tais elementos nos orientam em relação à direção da mudança e de certa forma sugerem como promovê-la.

Um resumo da perspectiva contingencial nos é dado no quadro 1, que enfatiza, basicamente, as formas apropriadas de organização e gerência para situações diversas. No caso, é utilizada a conhecida dicotomia, fruto das pesquisas de Burns e Stalker, de organizações que podem ser abordadas com uma perspectiva de sistema mecânico e daquelas que são basicamente orgânicas.

Quadro 1

Abordagem situacional

	Situações estáveis, fechadas, rígidas, <i>mecanicistas</i>	Situações imprevisíveis, abertas, flexíveis, <i>orgânicas</i>
Evolução da teoria e dos valores em adminis- tração	As primeiras organizações industriais operavam em um ambiente relativamente estável e procuravam aumentar em tamanho e eficiência; os valores de então enfatizavam as vantagens do trabalho árduo e da <i>Ética Protestante</i> . O tipo de organização surgida era burocrático, mecânico, e adequado a esses valores, objetivos, e àquele tipo de ambiente.	A década de 40 do séc. XX assistiu ao aumento da ênfase dada à pesquisa e ao desenvolvimento; diversos produtos surgiram e o ritmo de mudança enfrentado pelas organizações aumentou sensivelmente. Além disso, houve uma diminuição da ênfase dada ao individualismo e um aumento da ênfase dada ao grupo e à ética social. Essas mudanças combinaram-se com outros fatores para criar um ambiente favorável ao florescimento de organizações <i>orgânicas</i> .
Ambiente, tecnologia e organi- zação	Pesquisas indicam que organizações eficientes operando em ambientes estáveis e estáticos tendem a ser organizadas <i>mecanicamente</i> ; elas têm, por exemplo, muitas normas e procedimentos altamente especializados, e a comunicação é efetuada basicamente de cima para baixo.	Aquelas que operam onde as demandas são complexas, variadas ou que estão em rápida mudança tendem a ser organizadas <i>organicamente</i> . Elas têm, por exemplo, normas bastante flexíveis, trabalhos relativamente abrangentes (pouco especializados) e muita comunicação efetuada no sentido horizontal e vertical, de baixo para cima e de cima para baixo.

Situações estáveis, fechadas,
rígidas, *mecanicistas*

Situações imprevisíveis,
abertas, flexíveis, *orgânicas*

Divisão do trabalho	Sob condições estáveis, os trabalhos tendem a ser altamente especializados. Além disso, há uma ênfase na organização da companhia por função (produção, <i>marketing</i> , finanças, etc.), ao invés da organização por linha de produtos. Há também uma ênfase no uso de <i>staff</i> ou no uso de consultoria e departamentos.	Sob condições variadas, de mudança, os trabalhos tendem a ter um escopo mais amplo, com os indivíduos desempenhando várias tarefas. As firmas tendem a ser organizadas por produto, com cada gerente de produto tendo, à disposição, sua própria unidade de produção, <i>marketing</i> e aquisição. Há uma tendência à menor ênfase ao uso de <i>staff</i> .
Delegação e descentralização	Sob condições estáveis, as organizações tendem a ser centralizadas com a maior parte das decisões tomadas na <i>cúpula</i> . Há uma tendência ao mínimo de delegação de autoridade.	Aqui, tende-se a ter mais delegação e <i>descentralização</i> . De modo a haver pronta resposta às mudanças do ambiente, os indivíduos dos escalões <i>inferiores</i> da hierarquia da organização tendem a tomar decisões muito mais importantes, e a administração central apenas controla as áreas de resultados-chave, tais como a rentabilidade global.
Conflito organizacional e coordenação	A coordenação, sob condições estáveis, tende a se realizar mediante uso de normas e da <i>cadeia de comando</i> .	Sob condições de mudança, a coordenação tende a se realizar mediante o uso de departamentos e agentes especiais de <i>integração</i> .

Situações estáveis, fechadas,
rígidas, *mecanicistas*

Situações imprevisíveis,
abertas, flexíveis, *orgânicas*

Liderança e supervisão	Situações estáveis, rotineiras, parecem ter sido, de modo geral, associadas a uma supervisão rigorosa, autoritária. Pesquisas realizadas tendem a sugerir que, sob tais condições, é mais adequado um líder mais orientado para tarefas (<i>task-oriented</i>); mas, devido à estrutura intrínseca das tarefas rotineiras, a supervisão não deve ser demasiadamente <i>rigorosa</i> .	Condições de rápida mudança têm sido associadas com um líder mais participante. A evidência por meio de pesquisas tende a sugerir que o comportamento desses líderes, mais orientados para as pessoas, pode ser eficaz sob tais condições; contudo, se o trabalho é muito ambíguo, o líder deve prover a estrutura inicial necessária.
Clima organizacional	Sob condições estáveis, rotineiras, o clima da organização — o <i>sentimento</i> que os indivíduos nutrem por ela — tende a ser restritivo, estruturado e ordeiro.	Sob condições de rápida mudança, o clima eficiente tende a ser mais aberto, desestruturado, e ambíguo.
Motivação e satisfação	As pessoas são motivadas para realizarem aquelas tarefas para as quais vêm uma probabilidade razoável de sucesso. Com isso, quando a estrutura da organização, a liderança, e o clima são apropriados, a motivação tende a ser alta.	Aqui, incentivos de <i>alto nível</i> , tais como trabalhos mais interessantes e <i>recompensa</i> , parecem mais importantes.
Grupos e comissões	Como acontece com as grandes organizações, a estrutura e administração do grupo devem ser adequadas à tarefa. Por exemplo, estruturas de grupo, bem definidas, hierárquicas, parecem mais apropriadas para problemas rotineiros.	Estruturas mais orgânicas, de fluxo contínuo, parecem mais adequadas para problemas ambíguos. Além disso, lideranças mais participantes parecem mais apropriadas na solução de complexos problemas em grupos e comissões.

Situações estáveis, fechadas,
rígidas, *mecanicistas*

Situações imprevisíveis,
abertas, flexíveis, *orgânicas*

Alocação
e avaliação
de desem-
penho

Alocação de pessoas e avaliação de desempenho são inerentemente *circunstanciais* na sua natureza. Implicam a descoberta da pessoa certa para o trabalho certo, e a mensuração de desempenho desta, segundo padrões. Em organizações *mecânicas*, os trabalhos tendem a ser especializados, definidos; descrições de trabalho bem claras estão freqüentemente à disposição no momento da alocação de pessoas; ao mesmo tempo, padrões de desempenho bem definidos estão disponíveis quando da avaliação de desempenho.

Treina-
mento e
desenvol-
vimento

Para ambas as organizações, *mecânicas* ou *orgânicas*, certos instrumentos de treinamento e desenvolvimento — tais como preleções, ensino programado, e administração por objetivos — parecem úteis.

Tomada
de
decisão

Sob condições estáveis, conjecturas previsíveis do tipo *homem econômico* tendem a dar resultado, e os métodos de tomada de decisão para questões de rotina ou *programadas* podem ser aplicados. Eles incluem a utilização do hábito, da estrutura da organização e pesquisa operacional.

Em organizações orgânicas, os trabalhos tendem a ser definidos com menos precisão, e sua natureza pode mudar de um dia para o outro; isto implica o uso de métodos de alocação de *staff* um tanto diferentes. Os critérios de desempenho tendem a ser um pouco menos claros e, com isso, tipos diferentes de técnicas de avaliação de desempenho — tais como a compilação de *incidentes críticos* — tornam-se mais importantes.

Técnicas de desenvolvimento organizacional dirigidas para o aumento da sensibilidade, franqueza e capacidade de cooperação parecem especialmente apropriadas sob condições de rápida mudança, onde organizações do tipo *orgânico* são preferidas.

Sob condições de imprevisibilidade, métodos de tomada de decisão para decisões não-programadas ou não-rotineiras são apropriados. Eles incluem procedimentos heurísticos e criatividade.

Situações estáveis, fechadas,
rígidas, *mecanicistas*

Situações imprevisíveis,
abertas, flexíveis, *orgânicas*

Planejamento administrativo	Sob condições estáveis, tende a haver maior confiança em normas e políticas estabelecidas. Os planos tendem a ser convenientemente detalhados. Métodos de previsibilidade tendem a utilizar dados históricos.	Aqui, tende a haver menor utilização de normas e políticas já estabelecidas. Os planos tendem a ser menos detalhados e enfatizam-se pontos marcantes. Métodos de previsibilidade apóiam-se menos em dados históricos e mais na intuição e na criatividade.
Controle	Onde a tarefa é rotineira, os critérios de desempenho tendem a ser específicos e enfatizar a eficiência. Tende a haver mais pontos de controle, e a administração checka com frequência os resultados. Os indivíduos tendem a ter menos controle ou influência sobre seus encargos.	Onde o ambiente é de rápida mudança, os critérios de desempenho tendem a salientar pontos marcantes mais globais; há menos pontos de controle, e relativamente menor confronto com os resultados. De modo geral, os indivíduos tendem a exercer muito mais controle sobre a maneira como realizam seu trabalho.

Fonte: Dressler, Gary. *Organization and management: a contingency approach*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1976, p. 11-13.

Aplicando, por analogia, a despeito das limitações que o método apresenta, as teorias do desenvolvimento da personalidade à evolução das organizações, Lippitt¹⁰ desenvolve um modelo abrangente, também capaz de orientar esforços de mudança organizacional planejada.

O modelo de confronto situacional baseia-se, em parte, na idéia de que as organizações têm estágios de crescimento potencial em seus ciclos vitais, e que, em cada um deles, experimentam crises e situações que demandam certas respostas gerenciais e organizacionais indispensáveis, caso a organização pretenda atingir seu próximo estágio de desenvolvimento.

¹⁰ Lippitt, Gordon. *Organization Renewal*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1969, p. 27.

Torna-se, portanto, indispensável que a organização avalie corretamente seu estado presente, buscando identificar os problemas-chave que se devem constituir em foco de atenção, e planeje as ações e atividades necessárias ao trato da situação atual, de forma a alcançar o desenvolvimento das pessoas, dos processos, e da organização como um todo.

Em última análise, o modelo nos auxilia a entender e prever o desenvolvimento organizacional, sendo este compreendido como a capacidade organizacional no trato dos problemas-chave de determinada fase de desenvolvimento, de forma a atingir progressivamente estágios superiores, impedindo o declínio a estágios anteriores. Desta forma, “os critérios para se determinar o estágio de desenvolvimento de uma organização são encontrados, provavelmente, mais na maneira pela qual são tratados problemas-chave, previsíveis, do que no número de empregados, sua fatia do mercado, ou sua sofisticação gerencial”.¹¹

Fazendo um paralelo com o desenvolvimento da personalidade, o grau de maturidade dos indivíduos não se define pelas suas posses, ou dotes físicos e intelectuais, em termos absolutos, mas por sua efetividade no trato dos problemas que o ambiente lhe coloca, em diferentes fases de sua vida. Um mesmo problema pode ser recolocado diversas vezes, porém a efetividade em seu trato pode ser fundamental em determinada fase do desenvolvimento e irrelevante numa outra.

O quadro 2 nos apresenta o modelo confronto situacional, de Lippitt, explicitando as fases de desenvolvimento de uma organização, as previsíveis questões-chave que se lhe colocarão em função dos problemas inerentes a cada estágio, bem como as conseqüências maléficas que se lhe advirão caso os problemas não sejam adequadamente identificados e solucionados.

Resumindo as idéias contidas no quadro, podemos entender os seis problemas e questões que se colocam às organizações em seus três distintos estágios de vida:

Criação. Nesta fase a principal pergunta é: “O que e quanto estamos dispostos a arriscar?” Ou, de outra forma: “Quem está disposto a arriscar recursos financeiros, tempo, energia e reputação para dar chance para que uma idéia prove o seu valor?”

A avaliação dos objetivos pretendidos frente aos obstáculos à sua realização dimensiona, *grosso modo*, o potencial de risco a ser assumido ou não. O aborto da experiência e a conseqüente frustração são os principais malefícios decorrentes de uma falta de atenção para o problema do risco envolvido, sem contar com a energia e custos dispendidos. Caso a questão seja resolvida, mas incorretamente, a idéia permanece abstrata. A organização terá dificuldades de encontrar apoio financeiro e político — no caso da administração pública — e não conseguirá desenvolver e distribuir adequadamente seus produtos ou serviços.

¹¹ Lippitt, Gordon. op. cit. p. 39.

Quadro 2

Estágios do desenvolvimento organizacional

Estágio de crescimento	Preocupação crítica	Pontos-chave	Consequências, caso o objetivo não seja alcançado.
Nascimento	1. Criar nova organização	O que arriscar	Frustração e inatividade
	2. Sobreviver como um sistema viável	O que sacrificar	Morte da organização. Prolongamento da utilização de capital de risco.
	3. Adquirir estabilidade	Como se organizar	Organização reativa, dominada pela crise, políticas e atitudes oportunistas e não autodirigidas.
Juventude	4. Adquirir reputação e desenvolver o orgulho próprio	Como fazer revisões e avaliar	Dificuldades em atrair bons empregados e clientes. Criação de uma imagem distorcida, inadequada e francamente agressiva.
	5. Adquirir singularidade e capacidade de adaptação	Quando e como mudar	Atitudes desnecessariamente defensivas ou competitivas. Dispersão da energia. Perda dos empregados mais criativos
Maturidade	6. Contribuir para a sociedade	Quando e como partilhar	Possível perda do respeito do público. Falência ou diminuição dos lucros.

Fonte: Lippitt, Gordon. op. cit. p. 29.

Sobrevivência. A segunda fase no desenvolvimento de uma organização apresenta como problema crítico sua sobrevivência como um sistema viável. A questão que se coloca é: “*Quanto estamos dispostos a sacrificar?*” Nem sempre é possível a uma organização concretizar, manter e expandir sua *idéia* original em relação a produtos e serviços determinados por sua missão. Uma ampla gama de serviços pode gerar crises decorrentes da escassez de recursos e da complexidade das operações. A sobrevivência requer, em geral, que se abra mão de alguns valores para garantia de padrões aceitáveis de desempenho com relação a outros. As decisões referentes à definição de prioridades são sempre difíceis e comumente envolvem conflitos de interesses e valores.

Lippitt alerta para o fato de que “a forma pela qual estas decisões são tomadas contribuiu para o processo de desenvolvimento”.¹²

A conseqüência óbvia para o malogro total em relação ao problema da sobrevivência é a morte da organização.

Se o problema, de outra forma, é resolvido corretamente, a organização reforça a perspectiva de aceitação de suas realidades, confrontando-as, aprende com suas experiências e torna-se efetivamente viável. Se o problema é resolvido, mas insatisfatoriamente, a organização fracassa em ajustar-se às realidades de seu ambiente e acaba por morrer ou permanecer marginal, exigindo novos sacrifícios.

Estabilidade. Garantida a viabilidade de uma organização, o próximo problema que se lhe coloca é o da estabilidade. Tal problema requer respostas à seguinte questão: “*Quão dispostos estamos a nos organizar e aceitar e imprimir disciplina?*”

Viabilizada a organização pela acomodação a seu ambiente, aumentam as exigências quanto a definições mais explícitas em relação a processos, estruturas, mecanismos de motivação e compensação, alocação de recursos e meios de coordenação e de solução de conflitos. O treinamento do pessoal, o desenvolvimento de um espírito de equipe, a estabilização das relações com uma clientela tida como principal e o desenvolvimento de planos de longo prazo assumem especial importância na fase de estabilização.

Caso o problema da estabilização não seja resolvido, a organização assumirá uma posição fundamentalmente reativa, dominada por crises sucessivas. Seus sucessos dependerão muito mais de oportunidades que apareçam ao acaso do que de atitudes e políticas conscientes, que caracterizam a autodeterminação organizacional.

Caso o problema da estabilidade não seja detectado e/ou *trabalhado* corretamente, a organização tenderá ao inchamento, isto é, ao crescimento sem bases adequadas, retornando ou permanecendo no estágio da luta pela sobrevivência. A busca inadequada da estabilidade, por outro lado, mediante padrões excessivamente burocráticos, introduz inflexibilidades que, da mesma forma, comprometem o desenvolvimento organizacional.

¹² Id. *ibid.* p. 13.

A correta identificação e solução do problema, portanto, conduz à eficiência e ao fortalecimento da organização, dentro de padrões de estabilidade que garantam a flexibilidade necessária à mudança, vale dizer, ao desenvolvimento organizacional.

Orgulho e reputação. Estabilidade e estagnação são conceitos distintos, embora facilmente confundidos. Garantido o estado de estabilidade, seu componente dinâmico requer a continuidade do processo evolutivo de uma organização. Esta deve, então, preocupar-se mais detidamente com suas relações com o público. A questão fundamental passa a ser: *“Até que ponto estamos dispostos a nos envolver num esforço de auto-avaliação?”*

Como observa Lippitt “a estabilidade pode transformar-se em estagnação, a menos que os líderes da organização estejam preparados para encarar criticamente seus produtos ou serviços, suas operações internas e externas”.¹³

Se, por um lado, existe como força propulsora a aspiração dos membros de obter reconhecimento por parte de clientes, competidores e do público em geral, por outro lado há o apego aos sucessos já obtidos e o medo às ameaças de uma situação que enfatize o controle, a revisão, a avaliação e as necessidades de melhoramento.

Se o problema da auto-avaliação não é resolvido, as dificuldades na atração de pessoal de bom nível e de clientela manifestar-se-ão. Reforçando a problemática desse estágio, os anseios por reconhecimento e *status* da organização e de seus membros podem conduzir a um esforço excessivamente agressivo, impróprio e distorcido de venda da imagem da organização através de meios publicitários. A organização, de certa forma, despende mais energia e criatividade promovendo sua imagem, ou provocando uma percepção distinta de suas reais capacidades, do que canalizando seus esforços para a qualidade e relevância de seus programas ou produtos.

De outra forma, se o problema é corretamente diagnosticado e solucionado, existirá uma relação natural, dinâmica e de reforço mútuo entre a reputação progressivamente obtida e a melhoria constante de bens ou serviços ofertados.

Singularidade e adaptabilidade. Ultrapassados os problemas de sobrevivência, estabilidade e reputação referentes às fases críticas anteriores, novas crises surgirão. Crises referentes, agora, ao estágio de maturidade alcançado pela organização. O problema da adaptabilidade ganha significância crítica e a questão que se coloca é: *“Estamos dispostos a promover as mudanças necessárias que tornarão nossa organização única, singular?”* O problema diz respeito a uma espécie de necessidade superior de auto-realização, em que os objetivos organizacionais ganham multiplicidade. A utilização plena dos recursos e das potencialidades organizacionais, a satisfação dos membros da organização, o desenvolvimento de produtos e serviços diversificados

¹³ Id. *ibid.* p. 14.

e/ou distintos daqueles de organizações similares, ou, por outro lado, a singularidade dos processos para obtê-los, passam a dominar o espírito da organização e de suas lideranças.

Os riscos envolvidos na busca da singularidade, da distinção, certamente criam resistências em algumas lideranças comprometidas e satisfeitas com os sucessos do passado. De alguma forma, quanto mais desenvolvida for uma organização, mais tem a perder com um sempre possível fracasso na busca da inovação. Num mundo em transição acelerada, no entanto, o risco maior é sempre o da estagnação, o do medo em face das mudanças que se fazem necessárias.

O fracasso na percepção do problema em questão conduz a organização a tornar-se desnecessariamente defensiva ou, por outro lado, conduz à competitividade, disfuncional, ambas representando difusão e desperdício de energia. A perda de pessoal mais criativo é outro efeito de tal situação. Se o problema é encarado, mas solucionado incorretamente, a organização se autolimita pela excessiva especialização, de forma a garantir um futuro seguro, e falha em descobrir suas potencialidades únicas, desbaratando esforços em áreas impróprias ou irrelevantes.

O tratamento correto do problema, de outra forma, conduz à plena descoberta e utilização vantajosa de suas capacidades singulares e especiais, promovendo, ainda, oportunidades de desenvolvimento para seu pessoal.

Contribuição social. Finalmente, as organizações atingem, em sua maturidade, uma fase em que o problema crítico que se lhes coloca é seu posicionamento em face da sociedade, suas responsabilidades diante do bem comum. Apenas algumas poucas empresas chegam a esta fase de crescimento e desenvolvimento, quando a questão principal se torna: "*O que estamos dispostos a dar à sociedade sem esperar por isso retornos diretos?*" Se o problema não é encarado, a organização, já nesse estágio dispondo de grande viabilidade social, pode incorrer na falta de respeito e reconhecimento público. Se o problema é diagnosticado, mas tratado incorretamente, a organização pode ser acusada de causar prejuízos públicos ou de utilizar indevidamente recursos financeiros. Um exemplo interessante referente a este estágio emergiu em entrevista concedida à revista *Status* por Walter Clark, quando de seu afastamento da Rede Globo de Televisão. Em seu entender, a citada organização, concessionária de um serviço de tamanha penetração social, deveria manter sua ênfase em iniciativas diversas que convergissem para o interesse público, promovendo sua aceitação e dando ampla contribuição social, enquanto satisfizesse suas legítimas aspirações empresariais, mediante programação que seguisse critérios comerciais. Outros grupos da direção, no entanto, viam alguns daqueles gastos (concursos, campanhas de interesse público, etc.) como perdulários.

Os estágios de desenvolvimento organizacional descritos por Lippitt, sem dúvida, estabelecem um certo balisamento e orientação de natureza situacional para os esforços de DO.

As perguntas a que os gerentes de alto nível devem ser levados a responder são:

Qual o problema crítico que enfrentamos agora?

Com que grau de clareza nossos principais gerentes reconhecem este problema?

Como podemos solucionar os problemas desse estágio de desenvolvimento de forma a criar bases seguras para o tratamento das crises que advirão em fases futuras?

O que promove o desenvolvimento organizacional?

Lippitt observa ainda que, na aplicação prática dos esforços de desenvolvimento organizacional, as respostas a estas perguntas darão, por parte daqueles que ocupam posições de liderança, oportunidades para que os demais membros da organização avaliem *onde* eles deverão estar no processo de desenvolvimento e as implicações advindas do estágio particular do processo que estejam vivenciando.¹⁴

Finalmente, critérios de funcionalidade como o sugerido por Jay e Galbraith¹⁵ parecem-nos relevantes à orientação dos esforços de mudança organizacional.

Apresentando uma estrutura conceitual capaz de combinar as diversas abordagens da problemática das organizações, Jay Galbraith propõe cinco áreas de decisão: tarefa, estrutura, informação e processos decisórios, sistemas de recompensa e pessoas (figura 2).

Nesse sentido, ele vê o problema da estrutura organizacional como uma questão de escolha das variáveis controláveis que deverão mudar, denominando tal decisão de escolha estratégica.

“A noção de escolha estratégica sugere que existem escolhas, referentes a propósitos e objetivos, escolhas entre diferentes modos de se organizar, escolhas de processos para integrar os indivíduos à organização e, finalmente, se objetivos, estruturas, indivíduos ou qualquer combinação entre eles deve ser mudada de forma a adaptar-se às mudanças do ambiente.”¹⁶

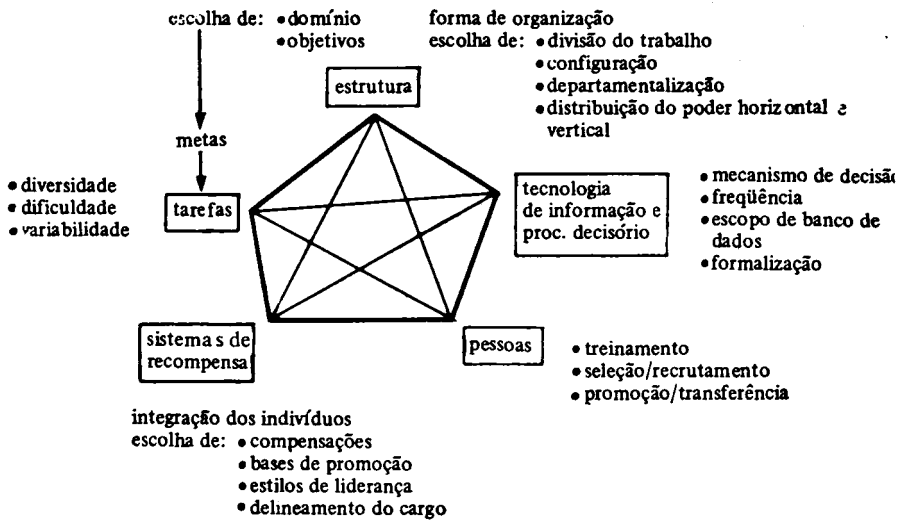
A estrutura conceitual de Galbraith apresenta dois pressupostos básicos: a manutenção de coerência entre estas áreas de decisão é o determinante básico do sucesso organizacional; e tal coerência pode ser alcançada de infinitas maneiras. Existem, para Galbraith, ricas possibilidades na escolha de ações que visem ajustar estratégias, estruturas, sistemas de recompensa, ou alguma combinação que determine um modelo organizacional viável. Nem todas as combinações são viáveis, no entanto. Como ele adverte: “A escolha faz diferença. Por exemplo, um sistema de recompensa que

¹⁴ Veja Lippitt, Gordon. Implementing the organization renewal process (Itorp); a situational approach to OD. In: Burke, Warner (ed.). *Contemporary organization development: conceptual orientations and interventions*. Washington, DC, NTL Institute, 1972.

¹⁵ Galbraith, Jay. op. cit.

¹⁶ Id. *ibid.* p. 5.

Figura 2
Dimensões organizacionais



Fonte: Galbraith, Jay. *Organization design*
Reading – Oddison Esley, 1977.

encoraja a competição entre subordinados, e um mecanismo de coordenação que requer cooperação não são viáveis quando combinados”.¹⁷

Considerando que não existe uma forma universal mais adequada de organização, e não acreditando em idéias como a do imperativo tecnológico, que determinaria formas organizacionais mais apropriadas, Galbraith alerta os agentes de mudança organizacional para as amplas possibilidades da combinação de informações factuais, valores, preferências e criatividade no trato dos problemas da estrutura organizacional. Seu critério de funcionalidade, que diz respeito à manutenção da coerência na manipulação das variáveis organizacionais, é, sem dúvida, um importante subsídio, nem sempre considerado nos esforços de mudança organizacional planejada.

3. Objetivos, pressupostos e valores do DO

Preocupado em não contaminar sua definição de DO com determinismos processuais ou *filosofias* de trabalho particulares, Fernando Achilles defi-

¹⁷ Id. *ibid.* p. 6.

ne DO como “um processo de mudanças planejadas em sistemas socio-técnicos abertos, visando aumentar a eficácia e a saúde da organização, para assegurar o crescimento mútuo da empresa e seus empregados”.¹⁸

A compreensão clara da proposta do DO requer, pois, entendimento de seus objetivos, dos processos mais comumente adotados pela ação organizacional que busca aqueles resultados, bem como das concepções valorativas que permeiam tanto metas quanto procedimentos.

O *crescimento mútuo da empresa e seus empregados* é, por excelência, o tónus teleológico do DO. Sua justificativa obedece a critérios funcionais e morais.

Quanto aos critérios funcionais, torna-se cada vez mais difícil alcançar o crescimento, a relevância, a eficácia organizacional, enfim, independentemente do desenvolvimento de seus membros. A dinâmica das relações sistêmicas entre organizações e o meio ambiente e a decorrente complexidade organizacional que o mundo atual requer exigem um tipo de comportamento humano especial no trabalho e nas relações por ele estabelecidas. O desenvolvimento de tal comportamento só é possível a partir de algum encontro entre necessidades individuais e organizacionais, na conflictividade dialética da *racionale* individual com a *racionale* social.

O comportamento individual compatível com as exigências de desempenho e criatividade grupal cada vez mais pertinente nas relações de cooperação intra-organizacional, antes mecânicas e agora simbióticas, requer condições organizacionais facilitadoras. Tais condições dizem respeito tanto às pessoas, no plano individual, quanto às relações que entre elas se estabelecem, a nível grupal e intergrupal. Envolve questões relacionadas à motivação, ao exercício do poder e da autoridade, à estruturação e natureza das tarefas e aos processos de cooperação, comunicação e decisão. Usualmente a literatura se reporta ao conceito de *clima* organizacional como categoria descritiva do conjunto daquelas condições.

No tocante aos critérios morais, a organização complexa pode ser tomada com um instrumento indispensável à realização e, pelo menos, à sobrevivência social e material do mundo moderno. A menos que as pessoas encontrassem algum sentido de auto-realização e desenvolvimento na sua contribuição organizacional, teríamos que admitir a total subjugação do homem à sua criatura instrumental pois, a cada dia, maior parcela da humanidade despense porção a mais considerável de seu tempo e energia produzindo em organizações complexas.

O crescimento mútuo da organização e seus participantes, em um meio ambiente caracterizado por profundas e freqüentes mutações, verifica-se quando o corpo social é capaz de funcionar como um sistema de aprendizagem (*learning system*). Como Frank Sherwood¹⁹ enfatiza, a aprendiza-

¹⁸ Achilles, Fernando. Revisão crítica de DO. *Revista de Administração Pública* (Edição Especial sobre Desenvolvimento Organizacional), Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 11(2):11-29, abr./jun. 1977.

¹⁹ Sherwood, Frank P. *Leituras e exercícios sobre mudança planejada*. Salvador, ISP, UFBA, 1976, p. 37.

gem é a base de qualquer processo de mudança. Começa pela “consciência da inadequação” que passa a exigir novas competências e abordagens. Novos comportamentos alternativos são, então, desenvolvidos e incorporações, atividades e clientelas categorizadas, e reguladas as relações entre dança.

A questão-chave que se coloca é que o clima de nossas organizações atuais é um elemento inibidor — e não facilitador — deste processo. O modelo burocrático, paradigma de empresas e órgãos públicos, atendeu aos critérios de racionalidade de uma época em que as condições ambientais para a produção de bens e serviços e para o exercício do poder eram quase estacionárias. Estruturada a organização para o atendimento de situações, atividades e clientelas categorizadas, e reguladas as relações entre pessoas e unidades, o funcionamento deveria seguir o padrão programado. A aprendizagem na organização burocrática é fruto da moldagem do comportamento, da doutrinação, da socialização e do treinamento. A dúvida, o desconhecimento, a exceção encontram resposta na hierarquia. O centralismo de direção e de controle é a resposta às situações que não encontram programas preestabelecidos para processá-las. A exceção é guindada hierarquia acima, em busca de soluções.

Num mundo em constante mutação, no entanto, a exceção é a regra. Normas, procedimentos e mesmo valores são postos constantemente em xeque. O treinamento, visto como o desenvolvimento de habilidades para o trato de questões conhecidas, transforma-se em desenvolvimento gerencial, e esse fornece a base para o desenvolvimento organizacional, isto é, a garantia de *um processo contínuo e auto-sustentado de aprendizagem e auto-renovação organizacional, frente às situações cambiantes impostas pelo meio ambiente*.

Nesse sentido, o conceito de *learning system* é básico para a essência do desenvolvimento organizacional. E é porque as organizações percebem, interpretam, processam e respondem aos insumos do meio através de seus participantes que, sem o *crescimento mútuo da empresa e seus empregados*, a aprendizagem e a conseqüente resposta às novas situações é virtualmente impossível. A responsabilidade pela aprendizagem, dessa forma, deve difundir-se por toda a estrutura, no sentido vertical e horizontal, de forma diversa do que ocorre no sistema burocrático, de concepção mecânica e centralista.

As estruturas — sistemas de responsabilidade e relações — assumem novas formas, e assim novos papéis devem ser desempenhados pelas pessoas-chave nelas atuantes.²⁰

Cabe aqui uma importante indagação: Quão dispostas ou capacitadas estão as pessoas para assumirem tais papéis e atitudes compatíveis com a aprendizagem e a inovação no contexto organizacional?

²⁰ Importantíssima a leitura de Schon, Donald, *Beyond the stable state*. New York, Norton Library, 1973. O trabalho assume importância incontestável para o estudo de administração pública e desenvolve conceitos de aplicação à realidade brasileira. Um resumo, em português, foi elaborado por Frank Sherwood, P. op. cit. p. 36-50.

Wendell French e Cecil Bell²¹ esclarecem em seu excelente trabalho os pressupostos e valores implícitos no DO, referentes às pessoas enquanto indivíduos, na qualidade de membros ou líderes de grupos e componentes de um sistema organizacional. Tais valores e pressupostos representam uma simbiose decorrente de certo normativismo valorativo e de resultados de estudos, hipóteses e pesquisas desenvolvidas pelas ciências do comportamento nas últimas décadas.²² Refletem, pois, as teorias desenvolvidas por McGregor, Likert, Argyris, Bennis, Schein, Maslow e Herzberg, como observam French e Bell, e assumem especial relevância na busca de uma resposta para a indagação proposta.

Para os autores, são dois os pressupostos básicos referentes aos indivíduos:

- a) “a maior parte dos indivíduos tem impulsos para o desenvolvimento pessoal desde que lhes seja proporcionado um ambiente encorajador e desafiante;
- b) “a maior parte das pessoas deseja e é capaz de dar uma contribuição para os objetivos organizacionais num nível mais alto do que a maior parte das organizações lhes permite.”

Tais pressupostos, embebidos por uma visão positiva do homem, orientam grande parte das intervenções de DO, quer para a liberação dos impulsos de desenvolvimento pessoal, quer para o trato das restrições organizacionais, inibidoras ou repressoras do comportamento dinâmico, aberto, autenticamente cooperativo e inovador.

Outros pressupostos igualmente importantes, relativos aos grupos em geral e/ou às equipes de trabalho em particular, envolvem, de forma marcante, a dimensão informal do relacionamento, as questões de liderança e aquelas referentes à dinâmica do grupo e às maneiras colaborativas de se lidar com sua cultura.

São eles:

- a) “o grupo de trabalho, incluindo os pares e o superior, é, em termos psicológicos, um dos grupos de referência mais importantes para a maioria das pessoas. Tem grande significado para os sentimentos de satisfação e competência do indivíduo para aquilo que acontece principalmente ao nível informal das relações grupais;
- b) “um pressuposto relacionado ao anterior é que a maior parte das pessoas deseja ser aceita e interagir cooperativamente com, pelo menos, um pequeno grupo de referência, e comumente com mais de um — o grupo de trabalho, a família, etc. Além disso, essas pessoas são capazes de in-

²¹ French, Wendell L. & Bell, Cecil H. *Organization development: behavioral science interventions for organization improvement*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1973, p. 65-73.

²² Para uma interessante análise das limitações das formulações teóricas para responder às situações concretas vivenciadas pelo consultor de DO, veja B. Vail, Peter. *Practice theories in organization development*. In: Adams, John D. (ed.). *New technologies in organization development: 2*. La Jolla, University Associates, 1974.

crementar substancialmente sua eficácia e de ajudar seus grupos de referência na solução de problemas.

- c) “para que um grupo otimize sua eficácia, o líder formal não pode desempenhar todas as funções de liderança e manutenção, em todas as circunstâncias e a qualquer tempo; daí a necessidade dos demais membros ajudarem-se mutuamente com liderança e comportamento efetivos;
- d) “a repressão dos sentimentos afeta adversamente os processos de solução de problemas, de desenvolvimento pessoal e de obtenção de satisfação pessoal através do trabalho;
- e) “o nível de confiança, apoio e cooperação interpessoal é muito menor, na maioria dos grupos e organizações, do que o necessário ou desejável, a despeito dos esforços desenvolvidos para que tais qualidades sejam alcançadas;
- f) “a solução para a maioria dos problemas atitudinais e motivacionais em organizações é de natureza transacional.”

Entre os pressupostos relacionados às pessoas enquanto participantes de sistemas mais complexos do que o grupo, French e Bell indicam:

- a) “a dinâmica de inter-relacionamento dos dois grupos de que um executivo faz parte e seu comportamento naquelas duas equipes de trabalho são fatores altamente significativos no processo organizacional.”

Esta participação dual é explicitada por Likert em seu conceito de *pino de ligação*, isto é, o executivo é membro natural de pelo menos dois grupos: em um desempenha o papel de superior hierárquico; em outro, junto a seus pares, representa o papel de subordinado.

- b) “as políticas e práticas da organização afetam o pequeno grupo de trabalho e por ele são afetadas;
- c) “as estratégias de conflito interpessoal e intergrupal do tipo *ganha ou perde*, em que um acaba como vencedor triunfante e o outro como perdedor, embora possam ser realistas e adequadas em certas situações, não são boas, a longo prazo, para a solução da maior parte dos problemas organizacionais;
- c) “a melhoria de desempenho decorrente de esforços de DO necessita, para sua sustentação, de mudanças apropriadas nos subsistemas de avaliação, recompensa, treinamento, preenchimento de cargos, tarefas e comunicações; isto é, no sistema de recursos humanos como um todo;
- d) “os membros de um sistema devem, em geral, atribuir valor ao esforço cooperativo e aos produtos finais do sistema ou, de outra forma, devem existir alguns valores em comum entre os protagonistas, para que as técnicas de redução de conflito e solução de problemas sejam de alguma utilidade;
- e) “deve ser atribuído valor ao bem-estar de todos os membros do sistema, particularmente por aqueles que dispõem de maior poder sobre os outros.”

Como foi sugerido anteriormente, o grau de comprovação empírica dos pressupostos apresentados varia, e, como advertem French e Bell, “devem os pressupostos ser considerados como afirmações teóricas baseadas em

dados provisórios”.²³ Lembramos ainda nossas considerações anteriores sobre a importância da perspectiva contingencial como elemento fundamental à análise e ação organizacional conseqüente.

A visão positiva do homem implícita em tais formulações não implica uma visão *panglossiana* do mundo, como querem muitos críticos do desenvolvimento organizacional, nem tampouco a mensagem do DO está comprometida, necessariamente, com a *equalização do poder* nas organizações.

Para French e Bell, a crença está em que “a maior parte das organizações pode aprender, proveitosamente, a ser mais responsável em relação a seus membros, e que todas as partes envolvidas podem aprender a desempenhar mais habilidosamente suas responsabilidades”.²⁴ As organizações podem gerar as condições necessárias à ampliação das contribuições de seus membros, desde que à autoridade de seus administradores seja incorporada uma parcela adicional de responsabilidade perante o subsistema humano-social.

4. O processo de DO e as estratégias de mudança: considerações sobre o contexto da administração pública

Finalmente, cabe acrescentar às considerações desenvolvidas sobre os objetivos e pressupostos que fundamentam a mensagem do DO algumas palavras sobre a natureza de seu processo.

O processo de DO caracteriza-se, sobretudo, pela sua continuidade no tempo e pela interação das diversas atividades (intervenções) planejadas e replanejadas que lhe dizem respeito. A partir de diagnósticos baseados na conjugação de modelos teóricos com dados organizacionais concretos, e definida a estratégia global (seleção, definição no tempo e seqüência de intervenções), o processo passa a ganhar vida própria. Ele é contínuo, pois não é finito quando bem sucedido. De certa forma, *institucionaliza-se* à medida que a organização transforma-se num sistema de aprendizagem auto-sustentado. O processo é interativo, uma vez que as intervenções se inter-relacionam em função de objetivos últimos comuns, embora tenham metas particulares e possam incidir sobre diferentes subsistemas do sistema sociotécnico, reforçando-se mutuamente em busca dos resultados pretendidos.

Um segundo aspecto relevante na caracterização da natureza do processo de DO é sua condição de “programa de aplicação das ciências do comportamento às organizações”.²⁵ Os diagnósticos, análises, atividades e objetivos são respaldados por modelos²⁶ e utilizam largamente os conceitos,

²³ French & Bell. op. cit. p. 72.

²⁴ Id. ibid.

²⁵ Id. ibid. p. 48.

²⁶ Veja Lippitt, Gordon. *Model Building: an organization development technology*. In: Adams, John D. (ed.). *New technologies in organization development*. La Jolla, University Associates, 1974.

hipóteses e conclusões frutos de estudos e pesquisas em campos tais como o da percepção, motivação e comportamento relacionados a situações grupais e organizacionais de cooperação, conflito, exercício de poder e liderança, desempenho de papéis, recompensas e punições, etc.

4.1 *Estratégias de mudança*

O DO, enquanto proposta de ação organizacional, tem também a caracterizá-lo a utilização da alternativa normativo-reeducacional como estratégia de mudança do comportamento.²⁷ Ênfase, pois, é atribuída ao confronto de sentimentos, atitudes e valores dos indivíduos, com as situações concretas da ambiência organizacional e suas demandas. A alternativa autocrática da mudança comportamental, através do exercício do poder coercitivo, ou a estratégia empírico-racional, que enfatiza os aspectos cognitivos relacionados ao conhecimento e à informação, são, dessa forma, descartadas pelo processo de DO. Nesse sentido, os agentes de mudança não maximizam seus valores pessoais ou tentam impor uma *rationale* própria embebida por aqueles valores. O comprometimento dos participantes com o processo e com os objetivos de mudança requer uma análise da situação e uma auto-análise de como as pessoas e grupos se colocam perante ela, em termos de percepções, sentimentos, valores e atitudes. O processo de revisão de valores e adoção de novos comportamentos, concomitante e relacionado ao processo de formulação de objetivos de mudança organizacional e revisão de procedimentos é, sobretudo na perspectiva da estratégia normativo-reeducacional, uma questão de decisões individuais e grupais. Cabe aos agentes de mudança auxiliar grupos e pessoas no esclarecimento e na clarificação de seus valores, atitudes, conhecimentos e informações, e nas suas relações com a ambiência situacional.

Um pressuposto básico da estratégia normativo-reeducacional é de que os procedimentos e padrões de ação são apoiados pelas normas socioculturais e pelo comprometimento dos indivíduos com estas normas que, por sua vez, são apoiadas pelas atitudes e sistemas de valor dos indivíduos.

Por certo haverá situações em que a estratégia normativo-reeducacional não compensará por seus custos e tempo prolongado de efetivação. O poder, principalmente quando baseado na racionalidade (conhecimentos, informações, etc.) e legitimado na situação organizacional (autoridade), existe e é para ser utilizado. As situações mais complexas que exigem mudanças atitudinais, cada vez mais presentes nas organizações atuais, no entanto, passam a requerer, como tendência geral, a estratégia normativo-reeducacional, sobretudo quando há diferenciação no posicionamento de quem detém o poder-autoridade, daqueles que detêm conhecimentos e in-

²⁷ Chin, R. & Bennes, K. General strategies for effecting changes in human systems. In: Bennis, W. G. et alii. *The planning of change*. 2nd ed. New York, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1969, p. 69, apud French, W. & Bell, C. op. cit. p. 51.

formações referentes à situação (técnicos) e daqueles que vivem as situações. Se levarmos em consideração alguns fatores relevantes, poderemos ver, com mais clareza, os riscos das estratégias de caráter *poder-coercitivo* e *empírico-racional*:

a) em geral os objetivos de mudança são alimentados por informações da situação cotejadas com o *estado da arte* de quem processa tais informações (técnicos), e sujeitos ao arbítrio, valores e interesses de quem detém o poder-autoridade;

b) o *estado da arte*, principalmente em campos como os das ciências e disciplinas sociais (economia, sociologia, administração, etc.) e dos serviços sociais, saúde pública, educação, recuperação de criminosos, etc., navegam, ainda, muito mais nas águas turvas das hipóteses e do modelo de tentativa e erro do que nas da certeza das relações de causa de fenômenos e de métodos e soluções para situações diferenciadas;

c) os padrões de divisão do trabalho e a especialização conseqüente vêm distanciando física, intelectual e vivencialmente aqueles que planejam daqueles que executam. Os focos de atenção, valores, percepções e critérios de excelência profissional são diversificados e conduzem a análises conflitantes de uma mesma situação. Um mesmo conjunto de dados — elemento cognitivo para fundamentação racional de decisões — sugere análises e soluções díspares para os economistas de uma assessoria de planejamento, e para os médicos e engenheiros sanitários de um departamento de linha, por exemplo.

A solução tradicional para tais problemas tem sido a do *poder*, isto é, o problema consiste na determinação de qual das soluções *racionais* sobreviverá e será adotada (imposta). Pesarão aqui, sem dúvida, os conhecimentos, valores, percepções e interesses de quem detém o poder, mais ou menos legitimamente, dependendo da situação.

Verifica-se pois, em geral, uma combinação dos modelos empírico-racionais com o *poder-coercitivo* para determinação dos objetivos, processos e meios para a mudança. A estratégia conjugada será tão mais efetiva quanto maior for a legitimidade do poder-autoridade e a qualidade das informações e do *estado da arte* que iluminam a solução racional escolhida.

O exercício do poder-coercitivo, sem respaldo algum de racionalidade — vai ser assim porque nós queremos e porque podemos querer —, tende ao desaparecimento nas organizações complexas e nas sociedades modernas.

Tais considerações são importantes, a nosso ver, para compreensão da mudança organizacional planejada, sobretudo nas organizações públicas.²⁸ Elas nos ajudam a esclarecer a essência do fenômeno tecnocrático. Entendemos a decisão tecnocrática como o produto da obtenção e análise de dados, fatos e informações, cotejados com uma estrutura sempre restrita

²⁸ Para uma análise das dificuldades de programas de DO em organizações do setor público, ver Golembiewski, Robert T. *Organization development in public agencies: perspectives on theory and practice*. In: Burke, Warner & Harvey Hornstein, A. (eds.). *The social technology of organization development*. Washington, D.C., NTL Institute,

e limitada de conhecimentos, percepções e valores profissionais. É importante notar que a própria seleção das informações já é condicionada pelos modelos analíticos de quem as colhe e seleciona. O poder tecnocrático é decorrente da capacidade de um grupo de técnicos convencer explicitamente aqueles que detêm o poder — não necessariamente eles próprios — de que a racionalidade de suas análises e soluções é superior àquela de outros grupos técnicos, e principalmente àquela sugerida pelos leigos. Implicitamente, a conveniência de tais análises e soluções para o fortalecimento e manutenção do poder daqueles que darão o *verdictum* é fator fundamental na escolha final e conseqüentemente para o prestígio e aumento do *status* do grupo profissional em questão. O poder tecnocrático não termina, portanto, com a simples substituição sucessiva na escolha das análises e soluções provenientes de diferentes grupos de técnicos (*dessa vez vamos escutar os médicos, pois os economistas falharam*). Ele é minimizado quando as informações são colhidas e as análises cotejadas, em termos interdisciplinares, com uma ampla gama de conhecimentos, percepções e valores detidos por diversos grupos de técnicos. Ele é extinto quando, por mecanismos diretos ou indiretos, os conhecimentos, percepções e valores de todos os envolvidos no problema — autoridades, grupos de técnicos e leigos (clientela) — são considerados. Dessa forma, todas as partes envolvidas desenvolvem maior parcela de responsabilidade mútua. A autoridade, ao contrário do que muitos pensam, não é comprometida, nem o poder de decisão necessariamente transferido inteiramente ao grupo. O processo decisório, no entanto, torna-se mais complexo, exigindo maior habilidade dos que detêm o poder e a autoridade e, sobretudo, uma estrutura de valor em que o componente democrático seja autêntico.

É desnecessário enfatizar que a estratégia normativo-reeducacional comprometerá muito mais profundamente os indivíduos com os objetivos e processos da mudança, ficando minimizados, em conseqüência, os impulsos de resistência. Tais impulsos não são inerentes aos indivíduos ou grupos, podemos dizer, mas sim resultado do conflito que em geral se estabelece entre sua *rationale* e aquela desenvolvida pelos proponentes da mudança. Tais problemas assumem complexidade fabulosa no âmbito da administração pública, pois:

1. A fonte formal de legitimidade da autoridade na empresa — a instituição da propriedade privada — é mais claramente estabelecida.
2. A fonte formal de legitimidade da autoridade no setor público, por natureza, é mais controversa, mesmo nos países em que as instituições democráticas estejam consolidadas.

É mais fácil um grupo de indivíduos *engolir* uma ordem, baseada em determinada *rationale* que não a dele, na empresa privada, pois o dirigente que a deu representa a vontade do(s) dono(s) do negócio, do que num órgão público, em que o correspondente dirigente foi designado por um ministro e empossado por um presidente eleito por um partido com o qual ele (grupo) possa não simpatizar. Neste último caso o envolvimento

emocional dos indivíduos é maior, pois, ao menos teoricamente, eles também são *acionistas* da empresa.

Prosseguindo:

3. Para a empresa privada, a decisão de compra ou não de seus produtos, exercida pela clientela, é um teste direto através do qual quem detém a autoridade checa a sintonia entre os conhecimentos, percepções e valores de seus grupos de técnicos com os conhecimentos, preferências, percepções e valores da clientela. E esta, apesar da manipulação e influência da propaganda, ainda detém grande parcela de poder.

4. Na administração pública, a insatisfação da clientela não é sentida tão diretamente. A menos que a clientela tenha capacidade de articulação política, não se faz ouvir, e os grupos de técnicos podem escamotear e filtrar informações para os níveis superiores de poder. O ponto básico da questão está na natureza do *output* organizacional. É mais fácil e imediata a mensuração da eficácia da pasta de dente e do desodorante, do que a de um programa de saúde pública ou de alimentação infantil.

5. As empresas privadas, em geral, são organizações menos complexas e com fronteiras mais bem delimitadas, mesmo nos casos em que algumas delas componham um grupo, tendo por elo de ligação os recursos financeiros.

6. A administração pública é um complexo sistema de diversas organizações, operando em áreas que dizem respeito a todos os ramos do conhecimento humano, desempenhando funções múltiplas e sujeitas a critérios predominantemente políticos.

Um problema de desenvolvimento de um novo produto pode, em muitos casos, encontrar solução dentro de uma mesma empresa. Um problema de alta criminalidade, em determinada região, dificilmente encontrará solução no âmbito de apenas um órgão público. Nesse sentido, o cotejo de informações e análises com conhecimentos, percepções e valores de diferentes grupos de técnicos é, no âmbito da administração pública, quase sempre um problema de cooperação interorganizacional, o que lhe atribui complexidade extraordinária. Um outro exemplo seria a introdução de um sistema de avaliação de desempenho. Na administração pública, se adotada a estratégia combinada de poder e racionalidades, à qual já nos referimos, certamente a *rationale* da proposta do sistema de avaliação teria sido desenvolvida em uma determinada organização (órgão central de recursos humanos) para imposição às demais.²⁹ A efetividade de tal estratégia, embora seja pequena em termos absolutos, é ainda menor na administração pública, quando a comparamos com a empresa privada, pois o sistema, como um todo, é menos compacto, mais diluído, e os conflitos e idiossincrasias interorganizacionais tendem a ser mais agudos do que aqueles intra-organizacionais (empresa).

Da mesma forma, a adoção de uma estratégia normativo-reeducacional para cotejar conhecimentos, percepções e valores de amplos grupos fun-

²⁹ Veja modelo centro-periferia, de Schon, em Sherwood, Frank. op. cit. p. 37.

cionais lotados em diferentes organizações, com as informações e dados da situação (incrivelmente diversificada), tendo em vista a mudança e implantação de um sistema de avaliação de desempenho, é tarefa muito mais complexa na administração pública do que na empresarial.

7. Nas empresas privadas, o poder-autoridade tende a ser mais consolidado, dada a menor rotatividade dos ocupantes de cargos-chave.

8. Na administração pública, os cargos-chave, cujos ocupantes são politicamente designados, sofrem os efeitos da rotatividade, tornando mais sério o problema da consolidação do poder e, conseqüentemente, seu exercício.

Nossas considerações sugerem assim que, no fiel da balança, tomando por um lado as dificuldades e por outro a eficácia das estratégias, a estratégia combinada poder-razão é menos difícil e mais eficaz para as empresas, num maior número de vezes, do que para a administração pública. Para esta, a estratégia normativo-reeducacional, apesar das grandes dificuldades, parece apresentar maior garantia de eficácia e relevância. Talvez isto explique por que empresas americanas com padrões autocráticos, mas tecnicamente eficientes, sobrevivam no sistema democrático e por que, na administração Nixon, a ética e os métodos centralizadores do *business*, trazidos para a administração pública, redundaram em tão estrondoso fracasso.³⁰

Explica também por que, mesmo em sistemas políticos mais autocráticos, as pessoas designadas para ocuparem cargos na administração pública descobrem-se logo detentoras de menos poder real para promoverem mudanças do que pensavam dispor a princípio, em função da autoridade formal adquirida.

Concluiríamos, assim, que a estratégia normativo-reeducacional parece ser mais útil à administração pública, num maior número de situações, do que na administração da mudança em empresas privadas — embora também lá se faça necessária e desejável, obviamente para muitas situações e como tendência geral.

4.2 *Fases do processo de mudança organizacional planejada; o modelo pesquisa-ação*

Para finalizar a caracterização do processo de DO, cabem algumas palavras sobre o modelo pesquisa-ação, elemento básico a todas as suas intervenções.

Como já foi discutido anteriormente, apelando-se para a figura dos círculos entrelaçados, de Galbraith (figura 1), existe um conhecimento que é comum a todas as organizações e um outro que é relevante para um determinado grupo de organizações, embora não o seja para outras. Exis-

³⁰ Para uma interessante análise da administração Nixon e seu impacto na administração pública norte-americana, veja Mosher, Frederick et alii. *Watergate: implications for responsible government*. New York, Basic Books, 1974.

te, no entanto, uma ampla faixa de combinação de fatores que fazem que cada organização, ou subsistema a ela pertencente, seja única. O reconhecimento desta afirmativa é básico para a definição de como se deve utilizar o especialista e para a identificação da medida de suas limitações. Se todas as organizações fossem idênticas, e, conseqüentemente, a teoria soberana, a utilização de especialistas capazes de transferir experiências apresentaria resultados estupendos. Tal não ocorre, entretanto. São mesmo comuns os casos em que problemas aparentemente semelhantes não são solucionados em determinadas organizações, enquanto já o foram em outras. É importante, portanto, que a solução de problemas parta do estudo dos dados sobre os sistemas específicos em que eles se localizam; dados sobre as necessidades, a cultura e os processos desses sistemas. Assim sendo, não basta que os responsáveis pelo funcionamento de um sistema busquem soluções teóricas testadas em outra ambiência, mas sim que tenham capacidade de solucionar problemas a partir do conhecimento de que disponham e sejam capazes de desenvolver esse sistema.

Importante notar que tais considerações têm fundamental importância no que diz respeito ao tipo de competência necessária aos agentes de mudança externos e especialistas em geral.

Elas sugerem, de imediato, que a capacidade de catarse no auxílio dos membros de um sistema na busca para a solução de seus problemas é, de certa forma, mais relevante que a solução dos mesmos pelo especialista. Em primeiro lugar porque leva os indivíduos a desenvolver suas habilidades, como equipe, de solucionar seus próprios problemas organizacionais, fortalecendo-se assim o processo de mudança sistemática e auto-sustentada (*learning system*). Em segundo lugar, a capacidade do agente externo limita-se a um corpo de conhecimentos teóricos gerais e a experiências diversificadas que tenha vivenciado, restando para a efetiva solução de problemas uma significativa parcela de informações pertinentes às especificidades de cada sistema. Tais informações só podem ser tratadas convenientemente, num menor espaço de tempo, pelos membros da organização que as dominam, embora assistematicamente.

É importante notar aqui que um pressuposto básico de DO é que a maior parte das organizações pode ser, provavelmente, mais eficaz do que é, caso seja capaz de identificar os processos (comunicação, funções e papéis dos membros dos grupos, solução de problemas e tomada de decisão, normas e desenvolvimento de grupos, liderança e autoridade, cooperação e competição entre grupos, etc.) que necessitam de melhoramentos.³¹

Nesse sentido, mesmo no trato de problemas substantivos (financeiros, técnicos, etc.), a proposta de DO envolve preocupação com os processos sócio-humanos básicos que permeiam as relações de trabalho e, de certa forma, lhes atribui parcela significativa na conformação das peculiaridades de cada organização.

³¹ Schein, Edgar. *Consultoria de procedimento: seu papel no desenvolvimento organizacional*, São Paulo, Edgar Blücher, 1972.

French e Bell³² resumem as seguintes características inerentes ao DO, no que diz respeito à natureza dos dados e informações pertinentes ao seu processo e quanto à forma por que são tratados:

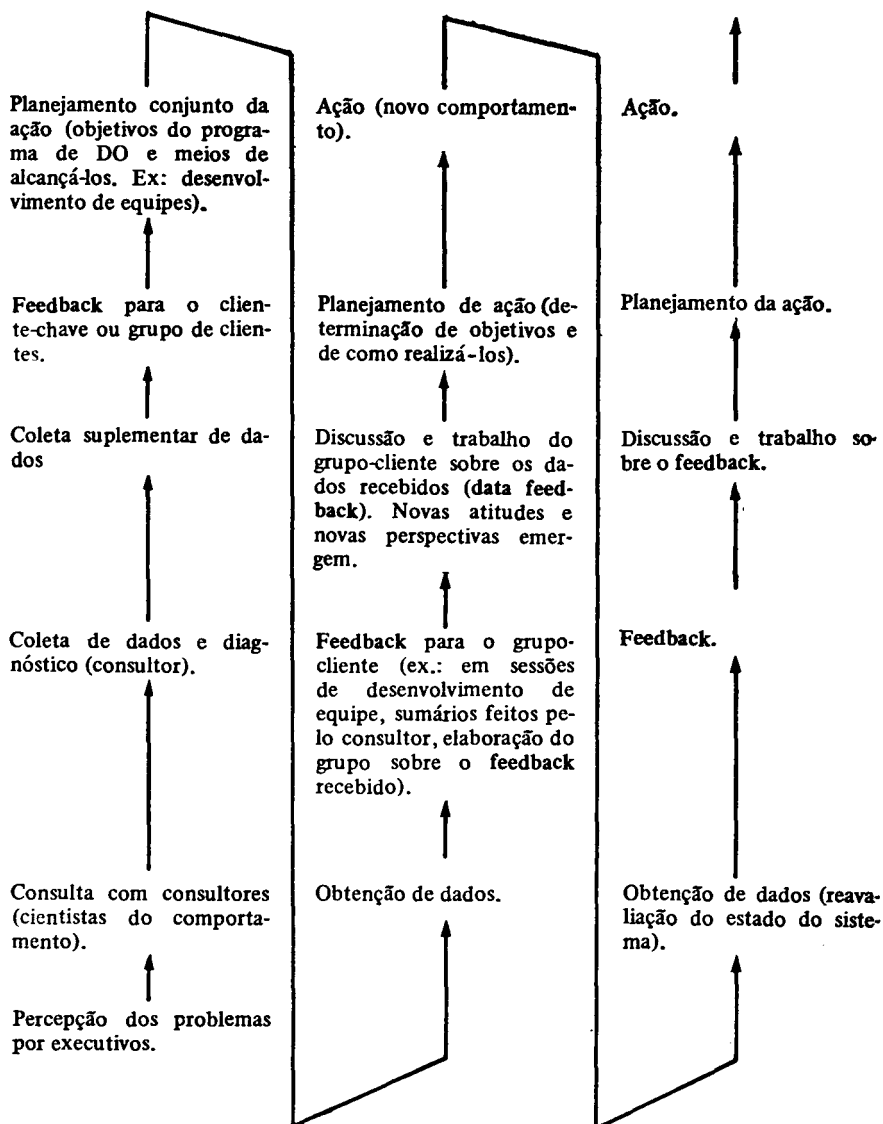
- a) o processo de DO atribui grande ênfase ao valor dos dados e é fundamental que os membros da organização aprendam como coletá-los, como processá-los e como utilizá-los para a solução de problemas organizacionais;
- b) o DO tende a preferir lidar com dados referentes aos processos humanos e sociais da organização, a lidar com dados técnicos, financeiros, informações de mercado, etc.;
- c) nos programas de DO, os dados costumam *pertencer* àqueles que os geram, e por eles ser utilizados. Ou, de outra forma, os dados são públicos e visam a ação, e não, simplesmente, informar a alta administração sobre o que se passa, por exemplo;
- d) os dados contraditórios ou discrepantes são considerados desejáveis, e não como algo incômodo. As diferenças de percepção, motivações, valores e atitudes detectadas servem para desencadear a melhoria da eficácia organizacional;
- e) nos programas de DO os sentimentos a respeito dos fatos tendem a mudar. Ao invés de interpretá-los como algo *bom* ou *mal*, busca-se olhar para suas conseqüências, ou suas funcionalidades e disfuncionalidades tendo em vista determinadas condições e resultados que se pretenda obter. A *avaliação* dos dados cede lugar à sua descrição, tornando as pessoas menos defensivas, o que não ocorre quando simplesmente eles são rotulados;
- f) tende-se também a utilizar os dados como um auxílio ao processo de solução de problemas, e não como arma para obter certos comportamentos;
- g) o forte embasamento em dados concretos aproxima os programas de DO do método científico, uma vez que as decisões são tomadas cada vez mais com base nos fatos, ao invés de se basearem no poder, na posição, na tradição e na persuasão;
- h) os dados utilizados no processo de DO derivam das necessidades e problemas colocados pelos membros do sistema, isto é, são dados que visam suprir respostas a necessidades fundamentais da organização e seus membros.

A essência do modelo pesquisa-ação, portanto, está no caráter experimental. Os membros de uma organização aprendem a lidar com a dinâmica organizacional, vivenciando-a e refletindo sobre suas experiências. Generalizações e teorizações partem, portanto, de um processo indutivo, no qual é básico *aprender o como aprender*. A todo diagnóstico segue-se a ação sujeita a confirmações sucessivas, caracterizando-se assim o aprendizado.

A figura 3 explicita as fases do modelo pesquisa-ação.

³² French & Bell. op. cit. p. 56-57.

Figura 3
Modelo de pesquisa-ação para o desenvolvimento organizacional



Fonte: French, Wendell e Bell, Cecil, **Organization Development**. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1973, p. 86.

5. Algumas diretrizes para a administração pública

À guisa de conclusão, cabe ressaltar alguns aspectos que parecem ser fundamentais à mudança organizacional planejada no âmbito do setor público, à luz da proposta do DO e das considerações feitas.

Em primeiro lugar, vemos como fundamental a ampliação da competência dos agentes de mudança internos às organizações do setor público brasileiro. Aos conhecimentos técnicos referentes a qualquer campo (planejamento, organização, etc.) devem-se somar conhecimentos, habilidades técnicas, valores e comportamentos necessários à consultoria de processo. Quer designados para atuar em unidades centrais, setoriais ou seccionais de sistemas, necessitarão daqueles atributos para colaborar eficazmente com os processos de mudança organizacional. Se os métodos de DO ainda esperam, para ter sua eficácia comprovada, a imposição de *soluções do especialista*, já demonstraram sobejamente, como tendência geral, suas grandes limitações.

Em segundo lugar, são extremamente relevantes os estudos da dinâmica interorganizacional. Os grandes problemas nacionais extrapolam a órbita de organizações específicas do setor público. Mecanismos de coordenação interorganizacional, de diagnóstico conjunto e de ação harmônica exigirão, por certo, novos comportamentos e atitudes. Certos sistemas necessitarão de reconcepções não necessariamente formais. Nesse sentido, vemos uma grande possibilidade de aplicações profícuas de programas de DO, respondendo a necessidades desses sistemas, e não apenas na perspectiva intra-organizacional.

Trata-se, portanto, de visualizar as relações inter-organizacionais como mais uma *unidade de mudança*, acrescida àquelas que Blake e Mouton³³ apontam: os indivíduos, as equipes, as relações intergrupais; a organização e a sociedade. A matriz P/D desenvolvida por aqueles autores bem demonstra a desatenção que tais relações, tão importantes para o setor público, têm merecido, pois é fruto de um levantamento que busca identificar os cinco diferentes tipos de intervenções comumente utilizados pelos cientistas comportamentais, em relação às cinco *unidades de mudança* citadas.

Em terceiro lugar, e em função dos problemas inerentes ao setor público, já discutidos, vemos grandes possibilidades dos programas de DO na viabilização da participação comunitária. A participação da clientela que vivencia os problemas, como parte do sistema e elemento fundamental no processo de mudança e solução de problemas, pode ser desenvolvida ou ampliada em muitos programas públicos, principalmente nos da área social. O desenvolvimento de habilidades para o trato de tal participação, envolvendo processos de solução de conflitos é, pois, algo que

³³ Blake, Robert & Mouton, Jane. The D/D matrix. In: Adams, John D. (ed.). *New technologies in organization development*. La Jolla, University Associates, 1974.

deve merecer atenção e certamente poderá gerar programas de DO relevantes.

Acreditamos, ainda, que intervenções de DO que busquem a explicitação de valores, comportamentos, etc. podem posicionar os agentes do setor público frente aos dilemas do perigo tecnocrático, do conceito de interesse público, do comportamento responsável perante a clientela, e uma série de outras questões que são especialmente relevantes.

Finalmente, de acordo com a perspectiva contingencial (quadro 1), deve-se ter em mente que os sistemas não podem, com o objetivo de mudança, incorporar, necessariamente, o ideal orgânico. A quase totalidade das organizações do setor público é constituída por sistemas burocráticos da lógica mecanicista. E, provavelmente, a maior parte deles o é. Nestes casos, a perspectiva de *azeitamento* do sistema deve prevalecer sobre a expectativa de mudança para uma ordem orgânica sugerida na proposta de DO. Ainda assim a utilização de intervenções socioestruturais pode ser de grande valia na minimização das disfunções inerentes às estruturas burocráticas. Talvez alguns se neguem a considerar tal *azeitamento* como Desenvolvimento Organizacional, por fugir à idéia-chave de mudança do clima organizacional.

Em termos de realidade nacional, no entanto, mudança organizacional, para determinados sistemas pré-burocráticos, pode até mesmo significar transformações que lhes tragam maior racionalidade burocrática, dado o caos administrativo em que se encontram. Tais mudanças podem encontrar algum respaldo e ajuda na estratégia normativo-reeducacional e numa ampla forma de intervenções que associa a mudança de caráter estrutural à mudança comportamental.

Para alguns sistemas, por outro lado, a proposta de DO, na sua quase integridade, e mantida a *elegância* da consistência interna, pode ser fator de sobrevivência organizacional. Ou os sistemas assumem características mais orgânicas, ou tendem a perder relevância e diluir-se no espaço social que ocupam, dadas certas características dos sistemas, tecnologias que utilizam e a natureza das relações que mantêm com suas ambiências respectivas.

Nesse sentido, a fase de diagnóstico organizacional assume importância total no delineamento das necessidades e possibilidades concretas do sistema e, conseqüentemente, na formulação dos objetivos de mudança ou intervenção organizacional.

O problema de como compatibilizar a existência concomitante e inter-relacionada de uma maioria de subsistemas mecanicistas, com uma minoria de subsistemas orgânicos, no contexto do grande sistema que é o Setor Público, é algo a merecer estudos. Os conceitos de diferenciação e integração e as conclusões a que chegaram Lawrence e Lorsh³⁴ representam

³⁴ Veja Lawrence, Paul & Lorsh, Jay. *O desenvolvimento das organizações: diagnóstico e ação*. Petrópolis, Vozes, 1973.

um adequado ponto de partida. Minimizar as restrições impostas pelo sistema total, preponderantemente mecanicista em sua cultura, tendo em vista o florescimento dos sistemas orgânicos que forem necessários, constitui o grande desafio dos agentes de mudança no setor público.

Summary

The dynamics of environmental change involving values, aspirations, needs, technology, products, economic and social relations requires a homeostatic process for organizational change.

The environmental processes, planned or unplanned, require an understanding of the change process as a whole.

The concept *planned organizational change* basic to OD has as basic parameters, environmental change; rational criteria for planned decisions, organizational development, and individual and group relationships.

The complicating factor in the OD process in Brazil is the hybrid nature of our social and organizational reality.

In developed countries OD is more compatible with the ad-hocracy organic model. In Brazil, the situational models and the contingency approach present more valid frameworks.

Within these frameworks, an analysis of objectives, assumptions and values, as well as processes and strategies provides insights for planned organizational change in the context of the Brazilian Public Sector.