

Carlos Osmar Bertero \*

A literatura sobre mudança organizacional pode ser entendida como contendo dois caminhos: o que se ocupará em modificar estruturas e outro que enfatizará modificações comportamentais, a nível do indivíduo e do pequeno grupo.

As primeiras manifestações da teoria e da prática administrativas objetivaram mudanças de tipo estrutural, pois acreditava-se que a perda da eficácia organizacional era devida a uma distribuição inadequada do trabalho, ou seja, uma estrutura de tarefas imprópria. Como as tarefas eram uma extensão da tecnologia, o resultado mais comum era de que a estrutura organizacional dependia diretamente do fluxo de tarefas (*workflow*). Conseqüentemente, o executivo ou assessor que fosse ocupar-se de mudança organizacional deveria iniciar pelo atendimento minucioso e preciso da tecnologia utilizada pela organização, ser capaz de propor uma estrutura de tarefas que otimizasse os resultados com o uso da referida tecnologia e criasse os cargos necessários ao desempenho das tarefas. A hierarquia e as linhas claras de autoridade encarregar-se-iam de fazer com que a harmonia ocorresse. Todavia, convém lembrar que sem uma estrutura organizacional adequada é impossível fazer com que organizações tenham um desempenho razoável e que a concepção de que mudança organizacional é, fundamentalmente, modificação na estrutura de organização não está sepultada. Embora os clássicos da administração tenham sido os primeiros a propô-la, ela encontra até hoje seguidores e dos mais respeitáveis. Também fica lembrado que a concepção sofisticou-se bastante e a estrutura de tarefas não é mais vista como o resultado direto e inevitável do fluxo de tarefas.

A segunda maneira de tratar de mudança organizacional é a que enfatiza alterações no comportamento dos membros da organização. Aqui está subjacente a afirmação de que não será de nenhuma valia alterar-se a estrutura se o comportamento dos membros da organização não for modificado, fazendo com que o mecanismo seja abandonado com a diminuição e preferível eliminação da alienação e com o desenvolvimento de uma atitude de envolvimento, cooperação e participação.

Os proponentes da mudança atitudinal ou comportamental certamente não desdenham como supérfluo o problema da estrutura das organizações. Simplesmente, analisam que, prioritariamente, as modificações de comportamento sendo fixadas, as transformações estruturais seguir-se-ão como decorrência.

Aproveitando-se especialmente dos desenvolvimentos da psicologia social, que lidam com o pequeno grupo e com a interface indivíduo/organização de um lado, e do outro, das técnicas psicológicas desenvolvidas através de tarefas clínicas, buscam alterar organizações, tornando-as não só mais eficientes e eficazes como também se propondo eliminar ou minorar a ansiedade, alienação, indiferença ou conflito latente no binômio indivíduo-organização.

A concepção de modificar comportamento como o principal evento do processo de mudança organizacional surgiu quase em concomitância com a Escola Clássica,

\* Professor do Departamento de Administração Geral e Recursos Humanos da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Coordenador do Curso de Mestrado em Administração da EAESP/FGV.

porém, como aquela, não permanece hoje como episódio da história da administração, mas estende até o presente suas idéias. Não resta dúvida que a literatura recente de relações humanas, especialmente o trabalho de Rensis Likert,<sup>1</sup> bem como o trabalho de Chris Argyris<sup>2</sup> e os vários instrumentos utilizados pelo desenvolvimento organizacional<sup>3</sup> constituem o desdobramento da idéia de que administrar é tarefa predominantemente ligada à interação e ao comportamento humanos.

Deve ficar claro que as duas maneiras de se focar a mudança organizacional não são mutuamente exclusivas e que não há necessidade de optar por uma delas. A questão fundamental pode ser vista como de causação circular, ou seja, indivíduos afetam estruturas, da mesma maneira que o comportamento individual ocorre necessariamente no contexto de um quadro estrutural. Mudança estrutural e mudança comportamental estão para a mudança organizacional assim como a indução e a dedução estão para o conhecimento. São complementares e nunca exclusivas. A utilização exclusiva de uma delas sempre deixará o processo incompleto e carente. E se nos for permitido formular um ideal de mudança organizacional, diríamos consistir numa *estrutura perfeitamente adequada à estrutura de tarefas, com suficiente flexibilidade para comportar formulações e reformulações de estratégia ou de objetivos e onde os indivíduos-membros sintam-se plenamente integrados, participantes e capazes de realizar suas aspirações e expectativas no âmbito da organização*. A concretização do nosso tipo ideal não permite que se dispense nem a mudança estrutural nem a mudança atitudinal e comportamental.

A seguir trataremos de um problema fundamental na atividade administrativa, que é o processo decisório. Sua importância na literatura administrativa é suficientemente conhecida de todos os que se ocupam da área e neste trabalho pretendemos unir as duas variáveis, a saber, processo decisório e mudança organizacional. As duas são interdependentes e relacionadas circularmente, uma vez que nenhum processo de mudança organizacional torna-se efetivo sem que se incorpore a maneira pela qual se decide no interior das organizações.

O nosso tratamento do problema decisório e da mudança comportamental far-se-á no contexto da reforma e da modernização administrativa e situa-se no interior do quadro institucional onde a reforma já foi decidida, permanecendo em aberto apenas as questões referentes a sua implementação. Conseqüentemente não adotaremos uma postura de crítica ou de refutação, e nos ateremos à análise da coerência dos caminhos propostos.

Julgo conveniente enunciar alguns pressupostos que certamente nortearão o leitor e esclarecerão a posição do autor sobre questões como as referentes a estilo administrativo, que têm caráter valorativo.

Desta forma teremos os seguintes pressupostos:

1. A modificação decisória necessária à implementação da reforma e/ou modernização administrativas implica mudança organizacional.

2. Mudança organizacional é o resultado da alteração da estrutura organizacional, tornando a estrutura adequada ao desempenho das tarefas, e da mudança comportamental ou atitudinal pela qual novos estilos administrativos são fixados e incorporados à organização.

3. A descentralização, em princípio, é desejável e mais eficiente do que a centralização, devendo, conseqüentemente, ser princípio sempre presente e norteador das atividades que objetivem reforma e/ou modernização da administração pública.

4. São aceitos como desejáveis os estilos administrativos que abandonem o autoritarismo em prol da participação, envolvimento e criatividade dos membros da organização.

5. A aceitação do item *d* acarretará necessariamente alterações no processo decisório em toda a administração pública, implicando partilha de autoridade entre os vários níveis hierárquicos, bem como na assunção de responsabilidade por grande número de funcionários.

Os pressupostos enunciados nos permitem formular um grupo de proposições que poderão ser tomadas como comentários ao tópico da reforma ou como hipóteses passíveis de operacionalização e verificação. Acredito ser fundamental a apresentação de um inventário de proposições que possa também ser considerado como hipóteses para verificação empírica, pelo fato de todo esforço de reforma necessitar de informações adequadas sobre a realidade que pretende mudar, e não apenas conhecimento de tipo ordenatório, que através de conceitos, categorias e teorias de médio alcance propiciem ao reformador ou modernizador informações que permitam optar por métodos de abordagem, mas também, o conhecimento que busca informar sobre o processo de mudança no momento em que este ocorre. Não seria repetitivo lembrar a carência de estudos empíricos sobre a administração pública brasileira, tanto dos aspectos estruturais como dos comportamentais, e quão necessários seriam para informar os responsáveis pelo processo de reforma. A maioria dos trabalhos existentes sobre a reforma, embora valiosos e muitos deles inteligentes e articulados, ressentem-se do caráter ensaísta e impressionista onde passamos a depender grandemente da capacidade do autor de analisar e interpretar a realidade. Na verdade a maioria deles se constituem em reflexões de professores, consultores e administradores sobre uma realidade da qual participaram num determinado momento, mas sobre a qual não exerceram uma reflexão baseada em coleta sistemática de dados. De fato, somos levados a ter que confiar mais no autor, quando o que me parece desejável seria poder confiar nos dados.

*A mudança estrutural é necessária para que se possa alterar o processo decisório na administração pública. Sem um claro contexto estrutural, a aplicação de outras técnicas e expedientes correm o risco da inconseqüência.*

Sem menosprezar a importância do comportamento organizacional que acaba se expressando nas atitudes e

valores de cada membro da organização, torna-se muito difícil empreender a mudança organizacional sem que se estabeleçam os parâmetros e as linhas fundamentais que servirão de contexto às alterações comportamentais. É fato importante de ser retido que o comportamento humano insere-se num contexto que indiscutivelmente o limita e direciona. Os proponentes da espontaneidade pura recusam-se a enfrentar a impossibilidade de sua posição básica. Todo comportamento se coloca como produto social, que é o resultado da própria imersão do indivíduo num cenário social carregado de sanções e expectativas.

Em termos de reforma não cabe dúvida que a quase-totalidade dos esforços e propostas realizados nas últimas quatro décadas estão voltadas para a mudança estrutural. Dois documentos importantes como revisão analítica e crítica da reforma brasileira, a saber, o trabalho de Beatriz Wahrlich, *Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente*<sup>4</sup> e o relatório da Semor ao I Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, *Modernização e reforma administrativa do Governo federal brasileiro: quatro décadas de experiência*,<sup>5</sup> demonstram claramente a ênfase estrutural dos esforços de reforma ao longo dos últimos 40 anos. Desde o pioneirismo do DASP ao centrar-se em materiais, orçamento, reorganização administrativa e o estabelecimento de rotinas de O & M, bem como todo o trabalho de gestão de pessoal, visando a introdução do sistema de mérito até os desdobramentos mais recentes do Decreto-lei n.º 200, o que vimos assistindo é ao empenho de reformular-se freqüentemente a estrutura a fim de compatibilizá-la com novas tarefas e novas áreas que se abrem à ação do Estado. Sob este ponto de vista, poderíamos interpretar a expansão do aparato administrativo como aumento de complexibilidade destinada a atender às demandas de uma sociedade que se diversifica e se diferencia crescentemente.

Conseqüentemente, a tendência predominante tem sido para mudanças em que se criam estruturas para atender a novos grupos de tarefas. Fazem parte desta tendência a ampliação e a diversificação de tarefas da Presidência da República, que vêm obrigando a que se adotem reformas constantes do órgão, bem como a criação de novos ministérios, autarquias e, mais recentemente, órgãos da administração indireta. O relatório da Semor, a que nos referimos, ao proceder o levantamento de resultados obtidos com a reforma, lista padronização, racionalização do trabalho, divisão do trabalho e especialização, busca de assistência técnica por parte dos órgãos que se julgam carentes e desejosos de encetar movimentos de mudança e reforma, sensibilização valorativa, mudança de comportamento e intervenção estratégica. De todas as formas de ação acumuladas apenas duas não estão voltadas para aspectos estruturais (sensibilização valorativa e mudanças de comportamento). É importante ressaltar que as maneiras restantes vêm sendo aplicadas desde o início da reforma, ao longo da década dos 30, enquanto as duas formas voltadas exclusivamente ao comportamento, quer individual, quer grupal, só muito recentemente foram aplicadas. Na verdade sua utilização entre grupos de fun-

cionários está ligada à atividade do ERA (Escritório da Reforma Administrativa).

Ainda com vistas a medidas recentes, não pode deixar de ser examinado o Decreto-lei n.º 200, que manifesta uma concepção clássica da administração.<sup>6</sup> Tal visão pode ser detectada na sobrevivência de funções administrativas, onde planejamento, coordenação, descentralização, delegação e controle são considerados princípios fundamentais da reforma. Poderíamos dizer que o restante do decreto-lei preocupa-se em estabelecer estrutura administrativa, sancionando estudos e recomendações que se acumularam em documentos anteriormente enviados à Presidência e ao Congresso Nacional. São exemplos do que afirmou a estruturação adotada no texto do decreto-lei para a Presidência da República bem como a estrutura ministerial que acabou sendo adotada.

Quando se busca no texto do decreto a dinâmica da reforma, vemos que ela tende a ser encontrada mais nas entrelinhas do que nos pontos altos do texto. Mesmo assim, o decreto continua manifestando sua inspiração clássica ao confiar em estrutura, linhas claras de autoridade e descrição apropriada de função como os meios de se obter a coordenação e integração harmônica das atividades do aparato administrativo. No § 40 do art. 10, o texto indica como implementar a descentralização, uma vez que a centralização tradicionalmente aparece como o grande congestionador do processo decisório, limitando a capacidade dos escalões mais elevados para formulação de diretrizes. Segundo o texto: "Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais, etc."<sup>7</sup>

Obviamente, estrutura, hierarquia e descrições de funções não são instrumentos exclusivos, embora fundamentais, na consecução da descentralização, do controle e da delegação. O legislador admite como instrumentos supletivos processos menos formais e rígidos que utilizam a interação humana. Como mencionado no § 1.º do art. 8.º: "A coordenação será exercida em todos os níveis da administração mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo."<sup>8</sup> As reuniões entre chefias superiores e subordinadas indicam o reconhecimento de que a interação grupal deve desempenhar um papel que a hierarquia, as linhas de autoridade e a delimitação das funções não são capazes de suprir. Todavia, isto não invalida a incômoda sensação que o Decreto-lei n.º 200 acaba por deixar sobre a sua limitação como instrumento de reforma, ou seja, é uma peça clássica, calcada em princípios que historicamente serviram à centralização, à burocratização, ao controle minucioso, a fim de se atingirem objetivos de descentralização, agilização decisória, descongestionamento burocrático e uma administração dinâmica.

Seria permanecer em meias verdades, limitar esta análise à ênfase estrutural que o esforço reformista tem rece-

bido até o momento. O que nos parece decisivo enunciar é a sua necessidade, mas não exclusividade. Embora a reforma estrutural seja necessária, a experiência igualmente demonstra a sua insuficiência em promover isoladamente a renovação valorativa e a incorporação de comportamento desejados. O fato de que já quatro décadas decorreram de esforços continuados em modificar estruturas sem que se tenha atingido substanciais alterações de comportamento e de valores deve ser tomado como evidência suficiente.

O extremo de atitudes que fazem mudança comportamental o elemento fundamental da reforma é a ênfase exclusiva em técnicas de sensibilização, mudança comportamental e outras técnicas que se apoiam nos desenvolvimentos da psicologia clínica e social. Encontraríamos aqui o conjunto de técnicas conhecidas como *laboratory techniques*, incluindo *groups*, encontros de confrontação (*confrontation meetings*) e a utilização de mediadores (*third party consultation*).<sup>9</sup>

As técnicas enunciadas surgiram como instrumentos destinados a atingir, freqüentemente, de maneira simultânea, três objetivos: o manejo do conflito, o desenvolvimento da iniciativa e da criatividade e o aumento do envolvimento entre indivíduo e organização. O atingimento do terceiro objetivo resultaria na diminuição, talvez desaparecimento, da indiferença e da alienação.

Os desdobramentos necessários para que os objetivos sejam atingidos implicam o tratamento do conflito. Ele é uma realidade quase sempre parcialmente conhecida, e não suficientemente explicitada. O importante é, de início, explicitar o conflito. Será apenas depois da explicitação, quando os entraves e os mecanismos de dissimulação tiverem sido eliminados, que se poderá tratar fecundamente o conflito. É claro que os partidários de tal posição admitem uma margem de risco, ou seja, de que a explicitação poderá eventualmente conduzir à ruptura.

Outro elemento fundamental, e que existe como pressuposto, é a aplicação de técnicas de laboratório, como instrumento para obter a mudança comportamental e valorativa. Devem operar num contexto deliberadamente desestruturado, onde conseqüentemente as relações de autoridade-subordinação e os conteúdos dos cargos estão, senão eliminados, pelo menos colocados entre parênteses. Em tal contexto, admite-se estejam presentes as condições para o desabrochar da espontaneidade que permitiria a adoção de comportamentos mais autênticos.

A posição enunciada é claramente irrealista pelo simples fato de inexistir um comportamento em estado puro. Na verdade todo comportamento é o resultado da interação entre indivíduos, num contexto social determinado. Num sentido mais amplo, e utilizando a teoria dos papéis, o comportamento individual não pode ser entendido em sua gênese, se não for considerado como parcialmente resultante do papel social ou do conjunto de papéis que o indivíduo é levado a desempenhar.

Igualmente, o despojamento completo dos cargos e relações de autoridade torna-se impossível no interior das organizações, e o comportamento de cada membro da

organização é informado pelo seu cargo e por sua posição na hierarquia. Portanto, parece-nos fundamental que as mudanças comportamentais sejam buscadas e consideradas como partes integrantes de movimentos de reforma administrativa, porém cuidando-se sempre para que as modificações comportamentais buscadas se tornem possíveis numa estrutura previamente adequada.

Uma das características que se quer transformar na administração pública é o processo decisório que é, habitualmente, visto como moroso, diluidor de responsabilidades, contendo número excessivo de etapas, algumas destas aparentemente redundantes e inúteis. O processo decisório desejável seria aquele calcado num sistema de processamento de informações, proposto inicialmente por Herbert Simon, e que comportasse a maioria de decisões programadas, e uma minoria que caísse na categoria das não-programadas.<sup>10</sup> Ora, a programação adequada, eliminando o redundante, usando adequadamente os talentos e habilidades dos membros da organização, implica programar adequadamente a decisão. A programação adequada é a que se obtém por uma redefinição da estrutura organizacional, que é etapa preliminar e fundamental à reformulação do processo decisório. Uma estrutura que tenha cristalizado em sua linha de autoridade, em seu formato organizacional e em suas descrições de cargos, modos de decidir obsoletos, não poderá alterá-los sem que se modifique inicialmente a referida estrutura.

*A prática da descentralização administrativa levará à criação de número relativamente elevado de centros decisórios ao longo das dimensões vertical e horizontal da organização.*

A reforma administrativa brasileira sempre manifestou intenções descentralizadoras. A tradição política luso-brasileira certamente muito contribuiu para que a administração pública brasileira operasse com alto grau de centralização.

A questão é extremamente delicada pelo fato da centralização-descentralização estarem de certa forma associadas com estilos políticos de democracia de tipo liberal e situações autoritárias. A história política de nosso país parece indicar claramente que o autoritarismo tem predominado ao longo de nossa história, e na medida em que o governo central, seja no Império, seja no período republicano, deseja aumentar sua presença no território nacional, ele lança mão de um estilo administrativo centralizador.

Todavia, é exatamente em períodos de surto autoritário, governo ditatorial de Getúlio Vargas e após 1964, que o problema da reforma administrativa se levanta. O enfoque não é centralização/descentralização, mas aumento de eficiência, rapidez, funcionalidade, o que implica lidar com o problema da centralização. Na verdade seria cabível aplicar-se à organização administrativa federal o modelo de processamento de informações de Jay Galbraith, que teria no congestionamento informativo o principal móvel da reestruturação.<sup>11</sup> E a própria tendência a aumentar a complexidade organizacional pela criação de

novos órgãos é uma forma de aumentar a capacidade do sistema de processar informações.

O problema da descentralização traz consigo um elemento de risco, a saber: aumento na probabilidade de perda de controle. A solução adotada mais recentemente através do Decreto-lei n.º 200 foi o de aplicar prática já experimentada em outras organizações de grande porte, especialmente as empresas multinacionais, que seria a de centralizar estratégia e descentralizar operações. O texto do decreto afirma que: "... a delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender".<sup>12</sup> Estamos diante do análogo a soluções utilizadas por empresas multinacionais e outras de grande porte, que decidem conferir poderes a filiais e regionais pelo fato de se encontrarem mais próximas dos vários mercados e terem maior capacidade da percepção e atendimento.

E o Decreto-lei n.º 200 manifesta a intenção de fazer da própria descentralização o instrumento não só de reforma mas do aprimoramento do controle, uma vez que declara: "... os serviços que compõem a estrutura central de direção *devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle*"<sup>13</sup> (o grifo é nosso).

O texto deixa patente, portanto, o desejo de reter na cúpula as tarefas de importância, delegando às bases da hierarquia as tarefas rotineiras, meramente formais e de natureza quase que exclusivamente mecânica. Usando a analogia de Herbert Simon, ficariam no topo, em princípio, as decisões estratégicas ou não-programadas, e seriam delegadas a níveis hierárquicos inferiores as decisões operacionais ou programadas. E dentre as tarefas que estão afetas aos níveis superiores recebe especial importância a de programar decisões, como nos indica mais uma vez o texto do decreto, quando diz competir: "... à *estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios*, que os serviços responsáveis pela execução serão obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições"<sup>14</sup> (o grifo é nosso).

O que o texto básico da reforma propõe pode ser ilusório, na medida em que parece querer reforçar uma visão mecanicista da organização federal, onde um centro ocupar-se-ia de tarefas complexas, não-programadas, exercendo funções administrativas de planejamento, controle e coordenação, enquanto a periferia e os extremos da organização se restringiriam ao desempenho mecânico de tarefas rotineiras, estabelecidas e programadas pelos centros decisórios. Como a estrutura piramidal é mantida, o topo cuidaria do primeiro grupo de tarefas e as bases do restante.

O esquema descrito não é necessariamente o que ocorre, uma vez que a descentralização administrativa implica a criação de centros decisórios, que terão caracterís-

ticas próprias e diversas das existentes no topo da organização administrativa. É uma das variáveis importantes que levam ao aparecimento de centros decisórios é o aumento da complexidade da estrutura de tarefas. Quanto maiores e mais específicas as tarefas que sejam desempenhadas pela administração federal, maior a tendência a que se criem centros decisórios de competência específica para tratar de seu desempenho. Além da complexidade da estrutura de tarefas, a incorporação de inovações tecnológicas pode ser decisiva na alteração do processo decisório. Em trabalho que utilizou como unidades de análise agências de pessoal e departamentos locais de finanças, todos pertencentes à estrutura administrativa federal norte-americana, Peter Blau constatou o aumento de níveis hierárquicos, bem como a tendência à descentralização pela introdução de computadores eletrônicos, que podem ser instrumentos que conduzem à criação de grupos de tarefas autodelineadas e, portanto, dotadas de maior autonomia do que os grupos de escriturários que existiam a fim de realizar tarefas manuais de escrituração e cálculo.<sup>15</sup> Corolário importante é o aumento do nível de especialização e habilitação dos membros da organização, necessário à operação de sistemas tecnológicos mais sofisticados e sua repercussão no processo de descentralização. À medida que a qualificação profissional dos membros da organização aumenta, verifica-se a tendência a que recebam maiores responsabilidades e maior autonomia para desempenhar suas atividades. Tal tendência deverá ser acompanhada pela diminuição da amplitude de controle nos setores em que há pessoal mais qualificado, em oposição à elevada amplitude de controle que existe onde a qualificação profissional é menor.

É importante levar em conta, ainda, as preferências dos que ocupam os altos escalões decisórios da administração federal, no que diz respeito à maior ou menor descentralização. Os ocupantes são necessariamente de provimento político e esta ponderação apóia-se na experiência acumulada de que a volição dos ocupantes do núcleo decisório no topo da hierarquia tem um impacto decisivo sobre o estilo e sobre a prática administrativa federal. E embora muito se tenha escrito, e certamente muito ainda haja de se escrever sobre o binômio centralização-descentralização, é importante deixar consignada a observação de que centralizar ou descentralizar são claramente influenciados pela tecnologia e pela natureza das tarefas, mas constituem por outro lado estilos administrativos, portanto baseados em valores é, por vezes, sendo instrumentos na implementação de decisões tomadas a nível estratégico.

*A implementação da descentralização exigirá mudanças comportamentais dos decisores, que deverão levar à diminuição da alienação, da indiferença e os levará a desenvolver atitudes de envolvimento responsável, participação e liberação de potencial inovador.*

A afirmação prende-se à associação da centralização com restrição ou mesmo eliminação da atitude ativa,

dinâmica, criativa e tomadora de iniciativas por parte dos níveis hierárquicos mais baixos. A centralização não implica necessariamente eliminação do dinamismo e de criatividade organizacionais, mas em circunscrevê-los a grupos reduzidos, localizados nos níveis organizacionais mais altos. Isto implica que apenas algumas pessoas deverão preocupar-se com os problemas organizacionais, elaborar alternativas e tomar decisões, enquanto a grande maioria deve mecanicamente cumprir com as rotinas necessárias à implementação das decisões.

De qualquer maneira, mesmo não implicando atitudes autocráticas, a centralização é restritiva em termos do envolvimento potencial que os membros podem desenvolver com relação à organização. É velho tema, não só da psicologia social, mas amplamente respaldado em várias ideologias políticas, que a responsabilidade e o envolvimento de indivíduos só poderá ser conseguido através da participação. A atitude centralizadora, mesmo que de um autocratismo benévolo, que deseja tudo prover a fim de paternalmente eliminar para os cidadãos ou para os subordinados as fontes de dificuldades, acabará por levar ao desinteresse, à alienação, ao entediamento, à hostilidade mal contida ou à agressividade aberta.

Quando se trata de implementar um programa de descentralização administrativa, certamente parte da tarefa consistirá em mudanças estruturais, bem como nas descrições de cargos nos vários níveis da organização. Cargos cujas descrições eram vazias de responsabilidade e de poder decisórios deverão ser reescritos a fim de desencadear a mudança. Da mesma maneira a delegação do poder decisório deverá estar contida na redefinição dos cargos dos ocupantes de posições hierarquicamente superiores, a fim de estabelecer os parâmetros da ação organizacional.

Porém, apenas modificar estruturas e redescrever funções, embora essencial e portanto indispensável, não é suficiente para que se consiga atingir o tipo de alteração comportamental desejada. Os superiores deverão incrementar os estímulos a atitudes dotadas de iniciativas, restringir suas tendências (consolidadas ao longo do tempo) de tomar todas as decisões e permitir que se desenvolva um clima organizacional desprovido do autoritarismo, da rigidez e das concomitantes indiferença e apatia que predominam em ambientes onde todos aguardam a tomada de todas as decisões pelos ocupantes das posições de cúpula.

A fim de que se possa atingir tal tipo de clima organizacional, acredito ser tão importante treinar os subordinados em novas responsabilidades e prepará-los para tomar decisões, como submeter os superiores ao mesmo tipo de treinamento. É freqüente em processos de inovação organizacional e de mudança comportamental que os superiores hierárquicos, sejam diretores de uma empresa, secretários-gerais de um ministério ou diretores de departamentos de cúpula, se considerem isentos de qualquer responsabilidade pela inovação. Uma vez assinados os documentos formais que promulgam a mudança, acreditam que a assinatura equivale a um *fiat* miraculoso

que tem o poder de, por si só, desencadear a mudança. Se algum problema houver, será devido às resistências, inadequações e despreparo dos subordinados. A experiência concreta demonstra muito freqüentemente o contrário. É uma ironia bastante encontrada que as pessoas cometam seguidamente o erro que se comprometeram a eliminar nos outros. Desta maneira, quando se trata de implementar um programa que conduza à mudança comportamental, é fundamental que os superiores sejam os primeiros a se submeter ao tipo de treinamento necessário à modificação de seu próprio comportamento.

O que se pretende com a alteração do comportamento dos ocupantes de posições hierárquicas inferiores é que não só assumam responsabilidade por áreas decisórias até então reservadas a níveis mais elevados, mas que abandonem a indiferença e a alienação com relação às tarefas que determinavam os seus comportamentos na situação de centralização.

Ainda com relação à prática da descentralização, constitui importante corolário o fato de que, a fim de decidir em organizações modernas, o que significa, dotadas de tecnologia cambiante e complexa, as pessoas deverão treinar-se e retreinar-se constantemente em suas habilidades especificamente técnicas. A nível do indivíduo humano, a aquisição de habilidades de uma natureza implica sempre que também haja alteração em seu nível geral de habilidades, o que significa que pessoas mais treinadas, mesmo que num campo especificamente técnico, deverão ser capazes de desenvolvimento de habilidades mais genéricas. Conseqüentemente estarão mais capacitadas para participar ativamente, e não passivamente, como em organizações centralizadas, de uma gama maior de atividades organizacionais.

*As modificações de comportamento e de atitude dos membros da organização conduzirão à alteração da estrutura organizacional, sempre que esta se mostrar inibidora e obstaculizadora dos novos padrões comportamentais.*

Esta proposição constitui a contrapartida da anterior, pois expressa o movimento inverso. Desta forma, se anteriormente afirmamos a mudança de estrutura e de processos de formalização como parâmetros e balizadores da mudança comportamental, agora apontamos a mudança comportamental, que uma vez instaurada, levaria à modificação da própria estrutura e dos procedimentos formais da organização. O que se tenta desta forma é mostrar a complementaridade dos dois processos, ao invés de sua eventual oposição. Como já foi lembrado em outro trecho deste artigo, a alteração da estrutura e do comportamento constituem as duas maneiras de alterar-se o clima e a operação das organizações. Ao invés de acentuarmos a dicotomia, acreditamos ser mais conveniente apontar para a complementaridade de ambos os processos.

Um bom exemplo, retirado da sociedade mais ampla, de como alterações comportamentais podem vir a acarretar mudanças estruturais seria a própria modifica-

ção das instituições a fim de adequá-las a mudanças de valores, objetivos e sentimentos que já se cristalizaram entre os membros que participam destas mesmas instituições. Um exemplo seria o da mudança nos objetivos dos exércitos em diversos países nos últimos anos. Poderíamos brevemente verificar que os exércitos serviram, no caso da evolução dos Estados nacionais do Ocidente, a várias finalidades, dependendo do momento histórico. No fim da Idade Média serviram a um senhor feudal para que impusesse a sua hegemonia sobre os seus ex-pares. Posteriormente, foram utilizados como milícia permanente a fim de guarnecer as fronteiras que haviam sido conquistadas para formação do território nacional. Neste sentido, exércitos eram instituições mantenedoras da ordem, mormente contra a agressão de inimigos externos e o seu papel na vida interna das nações se fazia sentir apenas de maneira indireta. Em nossos dias, a evolução da tecnologia militar bem como o congelamento relativo das fronteiras nacionais levaram os exércitos dos países militarmente menos poderosos e de menor importância na manutenção das fronteiras, que evidentemente dependem, em última instância, das grandes potências, a se voltarem sobre problemas internos de seus países. Desta maneira, os exércitos de boa parte dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento de nossos dias, se propõem objetivos e tarefas que eram totalmente estranhos ao estabelecimento militar de algumas décadas atrás.

Similarmente, numa empresa, alterações gradativas do comportamento e de modo de ação das pessoas podem conduzir a modificações em sua estrutura organizacional, bem como o alterar as descrições de funções, alterando respectivamente as atribuições dos ocupantes, e resultando até em mudança de *cultura organizacional*. Todas estas observações devem servir como indicadores do caráter ainda fragmentário da teoria e do comportamento organizacionais enquanto disciplinas científicas. Assim sendo, o aspecto estrutural e o comportamental são duas facetas para a explicação da mudança organizacional. Se de um lado, uma está mais vinculada à sociologia e outra à psicologia social, enquanto fonte de inspiração teórica, de metodologia e de escolhas de variáveis, isto não desmente que cada uma das abordagens atinge um setor da realidade organizacional. Se a estrutura é parte do processo de mudança, não se pode negar a importância do comportamento.

Se tais considerações se impõem ao teórico preocupado, fundamentalmente, com o entendimento e o esclarecimento da maneira como organizações se estruturam e servem de instrumentos da ação humana, com muito mais razão ainda deverão servir ao administrador ou ao consultor, responsáveis pelo processo de direção e de intervenção em organizações. Na verdade, se ao nível da edificação da ciência, ocorre a separação entre as várias disciplinas, pois cada uma possui seu objeto, sua metodologia e seu conjunto de teorias e de símbolos, o mesmo não se dá ao nível da ação de administradores e consultores. Não se pode deter certo tipo de ação ou

limitar certos procedimentos de intervenção sob alegação de que pertencem a esta ou aquela disciplina científica. Se o conhecimento, por via da análise, leva à necessidade de separar, a ação humana (e isto inclui a ação do ser humano enquanto administrador) não pode deixar de ser uma, pois não se coloca ao nível da teoria, mas da *praxis*.

*A mudança estrutural por si só não conduzirá à mudança organizacional, uma vez que só podemos considerar a mudança organizacional como realizada e fixada, na medida em que se incorpora ao comportamento dos membros da organização.*

Não pode haver dúvida que, embora os trabalhos realizados até hoje sobre teoria e comportamento organizacionais, que fazem uso de variáveis estruturais e retidas da sociologia, objetivem ao conhecimento integrado das organizações como um todo, eles têm se manifestado particularmente carentes no que diz respeito à aplicabilidade a situações concretas de mudança e administração de organizações.<sup>16</sup>

Com tal afirmativa não se pretende desmerecer ou diminuir o valor dos excelentes trabalhos que vêm sendo desenvolvidos por sociólogos organizacionais, mas simplesmente apontar o fato de que a aplicabilidade inexistente por várias razões que não compete aqui rever e, certamente, também pelo fato de os autores não se ocuparem dela. O objetivo prioritário tem sido o aumento do conhecimento sobre organizações e não, necessariamente, o apoio a administradores e consultores.

Todavia, os que por formação habituaram-se a ver organizações através de medidas e variáveis estruturais, quando se defrontam com tarefas concretas de gestão e mudança, tendem a ater-se a variáveis de estrutura como o instrumento exclusivo para efetuar as alterações desejadas. Tais profissionais inclinam-se a redigir novos manuais de administração, reclassificar cargos, descrever novamente funções, preparar conjuntos de normas e de procedimentos, tudo no sentido de alterar o funcionamento da organização. Necessariamente, tais medidas levarão à alteração de linhas de autoridade e de subordinação, supressão de alguns setores e propostas de criação de outros. Numa única palavra, acredita-se que, pela outorga de uma nova estrutura, será possível alterar a organização na sua inteireza, incluindo seu estilo administrativo e o clima organizacional. O que pode ser considerado como subjacente a tal atitude é que o comportamento não constitui variável autônoma, mas dependente da estrutura. Assim sendo, o estruturalista seria capaz de fornecer o tipo de comportamento predominante numa organização, uma vez dadas as variáveis de estrutura. Se formos exemplificar, poderíamos dizer coisas como: uma estrutura alta (com muitos níveis hierárquicos) levará a que os indivíduos adotem atitudes muito mais formais do que aqueles outros que estão inseridos numa estrutura organizacional achatada (com poucos níveis hierárquicos), pois o número de níveis

aumentará ou diminuirá proporcionalmente a necessidade de comunicações escritas e formais, decrescendo ou aumentando a espontaneidade e a quantidade de situações em que ocorreriam comunicações face a face. Ou ainda, que o tamanho da organização afetará diretamente o comportamento de seus membros, de tal forma que o aumento do tamanho levaria ao aparecimento de uma dicotomia formal-informal, enquanto na pequena organização a facilidade de comunicações não permitiria que se desenvolvesse uma organização informal como canal de satisfação de necessidades dos membros da organização, que seria gerado pela impossibilidade de satisfazer aspirações numa estrutura altamente formalizada.

Os exemplos buscam apenas ilustrar a maneira como um partidário de utilização de variáveis estruturais colocaria os problemas comportamentais das organizações e encaminharia suas soluções.

Embora reconhecendo a importância da estrutura como estabelecadora dos parâmetros no interior dos quais se desenrolará o comportamento dos membros da organização, não é possível desconhecer o fato de que mudanças só se ultimam no momento em que são incorporadas ao comportamento dos membros da organização. Tomando uma analogia à sociologia de tipo funcionalista, a saber, o conceito de papel social, diríamos que embora seja possível abstrair e tecer considerações teóricas a respeito dos papéis de pai, mãe, etc., tais papéis só existem realmente nos indivíduos que os desempenham, ou seja, em homens e mulheres que estão no interior do sistema social. Poderíamos ainda traçar a analogia entre o papel, enquanto conceito sociológico, e o universal da lógica formal. Na verdade o universal é uma abstração que se constrói a partir da experiência de múltiplas singularidades.

Procedendo agora no sentido inverso, diríamos que a mudança de papel só ocorre na medida em que o comportamento concreto do indivíduo no interior de um determinado sistema social sofre modificações. O papel de pai sofre uma grande modificação ao longo da história do Ocidente, desde o *pater familias* romano, que detinha sobre sua prole poder de vida e de morte, até nossos dias, onde tais poderes foram redistribuídos em favor do Estado, da sociedade e da mãe de família. Embora seja possível discorrer longamente sobre a mudança no papel paterno, ela só ocorre na medida em que os homens da nossa sociedade exibem um comportamento diverso daquele que era característico dos pais romanos.

Igualmente, quando falamos em mudança organizacional, é imprescindível levar em consideração que a modificação só ocorre quando ela se incorpora aos membros da organização. Podemos discorrer, interminavelmente, sobre descentralização, participação em decisões, aumento do nível de envolvimento na organização e outras manifestações que julgamos desejáveis, mas só podemos considerar a mudança implantada quando superiores e subordinados interagem de maneira mais espon-

tânea, e com menor ritualismo, quando superiores deixarem de ceder ao impulso de decidir de imediato um problema que lhes seja colocado, e buscar o parecer dos subordinados, quando manifestações espontâneas de subordinados desejosos de envolvimento deixarem de ser rispidamente tratadas.

Desta maneira, as medidas de mudança estrutural deverão ser acompanhadas de outras que busquem a alteração do comportamento individual e grupal, seja pelo uso de técnicas aplicadas ao indivíduo e derivadas da psicologia clínica, seja pela utilização do grupo como elemento facilitador, para que o modo de interação seja alterado. É por isso que as técnicas apoiadas no conhecimento da interação humana a nível do pequeno grupo e as derivadas da psicologia clínica são indispensáveis, se a alteração comportamental for objetivada. Grupos de encontro, dinâmica grupal, grupos de sensibilização, encontros de confrontação, entre outras, são técnicas tão importantes para que se alterem organizações como redação de novos manuais, novos conjuntos de normas ou novos organogramas.

*A maioria dos trabalhos realizados na esfera federal em prol da reforma e/ou modernização da administração foram baseados em "princípios" administrativos clássicos, que na prática, acabaram por reforçar a tradição centralizadora e autoritária.*

Quando comentamos a proposição de número 1, tivemos a oportunidade de abordar preliminarmente o tema que constitui o centro desta proposição número 6, ao afirmarmos o caráter estrutural das reformas propostas e implementadas ao longo de quatro décadas a nível federal. Na verdade desde os trabalhos pioneiros, levados adiante pelo DASP, até o recente Decreto-lei n.º 200, a tônica vem sendo estrutura, padronização e formalização. O DASP centrou o seu esforço em dois pontos básicos: pessoal, onde o seu empenho pela adoção do *merit system* marcou o perfil do departamento, e em segundo lugar as padronizações referentes a procedimentos de compras e administração de materiais. A "batalha" pelo orçamento da União certamente ocuparia o DASP, gerando mesmo atritos com o Ministério da Fazenda, mas apenas posteriormente.

O Decreto-lei n.º 200, nos seus subtítulos, manifesta a concepção clássica da administração que lhe serviu de inspiração. O decreto estrutura-se em torno de "funções" administrativas de há muito conhecidas, como planejamento, controle, descentralização, delegação de competência e coordenação. Além do orçamento, o outro instrumento de controle é a supervisão, exercida em última instância pelos ministérios.

Se buscarmos transcender a letra do decreto e quisermos verificar qual a concepção da organização que se encontra na base do mais recente esforço de reforma, veremos que seria a que Herbert A. Simon teria designado de mecânica. Embora alguns estímulos existam para a descentralização, não se altera a visão fundamental da burocracia federal, funcionando como uma grande máquina, conve-

nientemente azeitada e rodando bem ritmada. O tipo de visão do homem subjacente a tal concepção da organização é de molde a adequar o ser humano ao compasso da máquina organizacional.

Uma vez que se mantém a estrutura piramidal, admite-se que a maioria das pessoas estarão em níveis hierárquicos inferiores, desempenhando tarefas necessariamente rotineiras, onde a iniciativa, a criatividade e o exercício da imaginação não constituem qualificações desejáveis, mas onde a capacidade de cumprir programas, acatar decisões, aquiescer às diretrizes que emanam de níveis superiores, serão as características desejadas e premiadas, senão devido à inclinação pessoal dos chefes, pelo menos por razão de mera funcionalidade. Tal visão do funcionamento da organização bem como de sua estrutura de tarefas são de molde a propiciar o aparecimento de uma cultura organizacional autoritária.

Se acrescentarmos às nossas observações o fato de que o autoritarismo sempre implica prestigiar os níveis hierárquicos superiores, freqüentemente pelo aumento de seu poder discricionário, constataremos que a própria descentralização encontra dificuldades em implantar-se num sistema administrativo como o nosso, onde a tendência das pessoas que buscam a organização será o de procurar os níveis mais elevados. O tumulto e o acúmulo de pedidos de audiências nas agendas de ministros de Estado, secretários de Estado e secretários-gerais, para não mencionar prefeitos e governadores de estado, é o resultado da convicção do público interessado de que o nível mais elevado é aquele que realmente decide e que pode, eventualmente, inverter os processos rotineiros e formalizados que porventura existam na organização para o tratamento de um determinado problema, se para tanto estiver disposto. O fato de que tal comportamento se mantém pode servir como indicador de que as nossas observações são corretas.

Portanto, centralização e autoritarismo acabam por estabelecer entre si um processo de causalidade circular, cuja ruptura é sobremaneira difícil. A ênfase que a maioria dos esforços de reforma administrativa pôs em aumentar a formalização, a padronização e a rotinização, certamente como forma de pôr termo ao arbítrio e à desordem e a fim de aumentar a eficiência, acabaram tendo como conseqüências, provavelmente não desejadas, o reforço do mecanismo organizacional e da cultura organizacional autoritária.

Outro fator de importância a respaldar a tendência centralizadora e autoritária da administração é o regime político vigente. Não se pode deixar de constatar que um sistema administrativo aberto, descentralizado e permissivo, seria divergente com relação ao sistema político vigente, que exerce controles estritos e insiste na necessidade de manutenção do arbítrio amplo e de poder discricionário como elementos indispensáveis à consecução dos próprios objetivos que se propôs. Em um de seus conhecidos textos, o professor e consultor Peter Drucker, ao analisar o sistema administrativo instaurado no início da década de 20 por Alfred Sloan Jr. na General Motors,

chama-o de Organização Federal da Administração (The Federal Organization of Management), que segundo Drucker consistiria em afirmar "... que uma empresa necessita de um princípio que conceda tanto ao centro como às partes componentes funções administrativas e poderes".<sup>17</sup> Tal sistema não se manteve circunscrito à General Motors, mas acabou por disseminar-se entre a maioria das grandes empresas norte-americanas, especialmente aquelas cujo porte as transformaram, nas últimas décadas, em multinacionais. Evidentemente, o exemplo de Drucker não se restringe ao mundo empresarial dos Estados Unidos, mas encontraria atualmente exemplos também entre empresas da Europa ocidental.

O que importa ressaltar nas considerações de Peter Drucker é que o mundo empresarial buscou inspiração num modelo que não se originou nem se desenvolveu a partir das atividades empresariais privadas, mas resultou da adaptação de um modelo que em sua origem não era sequer administrativo, mas político. Simplificadamente, poderíamos dizer que a federação foi a maneira encontrada pelos *founding fathers* da então nascente república norte-americana, de manter unidas várias "colônias", cada uma com sua história, tradições, estilos e sistemas próprios de poder e, certamente, muito ciosas de sua autonomia, num único país, pois manterem-se unidas era um imperativo que não podiam deixar de cumprir, face à hegemonia inglesa e à cobiça das potências européias.

O mundo empresarial, na medida em que teve que administrar operações geograficamente dispersas, tecnologicamente complexas e com estruturas de tarefas bastante diferenciadas, adotou o mesmo princípio de constituir diversos centros, com efetiva massa de poderes e instrumentalizados com as necessárias funções administrativas.

No caso da administração pública brasileira, pode-se ter, à primeira vista, a impressão de que o modelo de "administração federal" seria o mais adequado, seja pelas dimensões do território, que obrigam a que a administração seja geograficamente dispersa, seja pela diferenciação da estrutura das tarefas, seja pela crescente multiplicidade de objetivos que o Estado brasileiro vem adotando ao longo da Segunda República, onde cumpre ressaltar, como as de expansão mais recente, os encargos previdenciários e a atividade empresarial.

Porém esta primeira impressão é rapidamente enfraquecida por outros fatores, entre os quais sobressai o de natureza política, a saber, a implantação no Brasil, desde 1964, de um regime que faz do arbítrio uma necessidade e da ausência de regras rigidamente estabelecidas condição básica à saúde do sistema e à manutenção do crescimento econômico e, mais recentemente, também, à eliminação das desigualdades sociais. Evidentemente não podemos admitir que o movimento civil-militar de 1964 tenha sido absolutamente inovador. A história política brasileira é mais marcada pelas "situações excepcionais" do que pela "normalidade democrática" e pelo "Estado de direito", tão fortemente desejado ainda hoje por setores mais liberais de nossa burguesia. Não apenas o Estado Novo, os

vários “arranhões” constitucionais da Primeira República são exemplos de momentos “excepcionais” em nossa vida política e administrativa, mas a própria Constituição imperial, com o poder moderador, espécie de AI-5 implícito, a pairar sobre os súditos dos dois Pedros, constituía permanente convite ao imperador para que usasse de seu poder discricionário, dissolvendo a assembléia, nomeando gabinetes extraordinários e tomando medidas administrativas excepcionais. A história do Império demonstra que nossos imperadores freqüentemente aceitaram o convite que a letra da Constituição lhes fazia.

Portanto, as condições nacionais que aparentemente tornariam um sistema federal desejável, e mais compatível com o tamanho, a complexidade e as diferenças regionais de nosso País, são imediatamente afastadas pelo caráter autoritário e centralizador que marcou a atividade e a cultura políticas de nosso País, desde os primeiros momentos de vida independente. Paradoxalmente, por razões de eficiência econômica, associadas a brios moralistas que visam a eliminação da “corrupção”, governos que avocam para si um caráter revolucionário, como Getúlio Vargas no período 1930-1945 e, posteriormente, os vários governos oriundos do movimento de 1964, decidem implementar reformas administrativas.

Não há dúvida que tanto o primeiro período de Vargas (1930-1945), como os governos que se sucederam no poder a partir de 1964, lograram sucessos na racionalização das atividades administrativas, aumentaram a eficiência da máquina administrativa do Estado e alteraram a estrutura organizacional da União a fim de atender a uma realidade administrativa mais complexa, mas a maioria destas medidas foram na linha de mudanças de estrutura e níveis crescentes de burocratização. Os exemplos da reforma administrativa do Ministério da Fazenda, concluída durante o Governo Castelo Branco, as modificações por que passou como decorrência da referida reforma a administração tributária federal, com o cadastramento maciço de pessoas tanto físicas como jurídicas, para cobrança dos vários impostos e tributos federais, a reorganização do DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagens), quando sob a gestão de Eliseu Rezende; as transformações por que passou o extinto Departamento de Correios e Telégrafos, do também extinto Ministério da Viação e Obras Públicas, até a sua transformação na ECT (Empresa de Correios e Telégrafos); as várias reclassificações de cargos do funcionalismo civil da União, empreendida pelo DASP; as alterações introduzidas no acesso e no sistema de promoções de oficiais das Forças Armadas, e destinadas a “profissionalizar” a carreira militar “livrando-a de injunções políticas indevidas”, são alguns dos exemplos, em vários setores administrativos, que poderíamos citar. Todos eles demonstram que a reforma “triunhou” onde formalizou, padronizou, rotinizou e manteve sempre à disposição do chefe do Governo poderes punitivos excepcionais que, inclusive, permitem a demissão sumária, ou a aposentadoria e reformas compulsórias, conquistas outrora tidas como importantes na consolidação da profissionalização dos quadros, quer civis, quer mili-

tares. Portanto assistimos a uma reforma que se faz com a potencial capacidade de utilização de medidas coercitivas e punitivas radicais. É o paradoxo de um sistema, onde a modernização se faz com o respaldo e apelo a ameaças de punições e destituições. Finalizando, os “princípios administrativos” clássicos, em cujos termos a reforma está vazada, bem como o manejo de variáveis de tipo estrutural têm conduzido a um aumento e reforço do autoritarismo e da centralização, e poderíamos inferir que tais princípios são os que mais se adequam a um sistema político autoritário e que tem feito profissão de fé de seu caráter discricionário. Estas considerações ajudam no entendimento das razões que vêm acarretando a marginalização das variáveis comportamentais, e da baixa prioridade que lhes vem sendo consignada no esforço da reforma. Não há dúvida que a ênfase em dimensões comportamentais, acarretariam disfunções, senão à máquina administrativa, que seria passível de adaptações e mudanças, pelo menos ao sistema político, que detém o poder derradeiro sobre a maquinaria administrativa e sobre as decisões de reformá-la.

Esperamos ao longo deste artigo ter caracterizado suficientemente bem a dimensão estrutural e a comportamental operando no interior da administração pública da União. O caráter prioritário que vem sendo dado, desde os tempos do Estado Novo, às variáveis estruturais em detrimento das comportamentais foi igualmente ventilado. Como demonstramos, tal fato não é decorrência de ignorância ou de necessidade de cumprir primeiramente a etapa estrutural, mas está ligada a realidades mais profundas, não só da maquinaria administrativa federal, mas do próprio regime político vigente, que por sua vez se apóia numa longa tradição política e administrativa nacional.

O caráter valorativo dos estilos administrativos foi ressaltado no momento oportuno, e estou ciente de que muitas das coisas que em administração se apresentam com a neutralidade imponente da ciência, não podem deixar de ser consideradas questões de preferência, e, portanto, ancoradas na subjetividade dos atores e tomadores de decisão. Isto não impede que este autor manifeste os seus valores e declare as suas preferências por um sistema aberto, participativo, com uma redução substancial nos níveis de autoritarismo e discricionariedade, mantendo a formalização, a padronização e a burocratização nos limites do mínimo necessário. Não significa isto a adoção de uma posição ingênua de que todas estas coisas sejam elimináveis da administração, não só pública, mas de qualquer esforço organizado. Acredito, todavia, sempre ser possível reservar lugar e energia para a espontaneidade, a iniciativa, a criatividade, que acabem por tornar a maquinaria administrativa capaz de inovação e conseqüentemente de beneficiar a coletividade.

Concluindo, diria que o que foi escrito nas páginas precedentes pode ser visto como reflexões e observações do autor, mas também proposições passíveis de verificação empírica, que será sempre conveniente, e em algum momento necessário, operacionalizar e submeter ao teste da realidade. ■

## BIBLIOGRAFIA

Argyris, Chris. *Integrating the individual and the organization*. New York, Wiley, 1964.

———. *The applicability of organizational sociology*. Cambridge, The University Press, 1972.

Bennis, Warren. *Changing organizations*. New York, McGraw-Hill, 1966.

Crozier, Michel. *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Editions du Seuil, 1963.

Daland, Robert T. *Brazilian planning*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1967.

———. ed. *Perspectives of Brazilian public administration*. University of Southern California and Fundação Getulio Vargas, June 1963.

Dardeau Vieira, Asterio. *O processo decisório no serviço pessoal*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1968.

Drucker, Peter F. *The new society: the anatomy of industrial order*. New York, Harper Torchbooks, 1950.

Fundação Getulio Vargas. *A reforma do Ministério da Fazenda e sua metodologia*. Rel. Benedicto Silva. Rio de Janeiro, 1967.

Golembiewski, Robert T. *Renewing organizations – the laboratory approach to planned change*. Itasca, Ill., F. E. Peacock Publishers, 1972.

Graham, Lawrence S. *Civil service reform in Brazil: principle versus practice*. Austin, The University of Texas Press, 1968.

Lafer, Celso. *The planning process and the political system in Brazil: study of Kubitscheck's target plan – 1956-1961*. Ithaca Cornell University, Latin American Studies Program, 1970. (Dissertation Series, n. 16.)

Leff, Nathaniel H. *Economic policy making and development in Brazil – 1947-1964*. New York, The Columbia University Press, 1968.

Likert, Rensis. *The human organization – its management and values*. New York, McGraw-Hill, 1967.

Lindblom, Charles E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, v. 19, p. 79-88, 1959.

Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa. *Plano de execução da reforma*. Rio de Janeiro, Editora Livro, 1963.

Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Sistema de Planejamento Federal – Legislação básica*. Rio de Janeiro, 1973.

Nascimento, Kleber Tatinge do. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, p. 11-50, jan./jun. 1967.

Perrow, Charles. *Complex organizations: a critical essay*. Glenview, Ill., Scott, Foresman, 1972.

Pinto Loureiro, Aluizio. A institucionalização organizacional como estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, p. 11-50, jan./jun. 1976.

I Seminário Interamericano de Reforma Administrativa. *Modernização e reforma administrativa do Governo federal brasileiro: quatro décadas de experiência*. Rio de Janeiro, 1973.

Riggs, Fred W. *Administration in developing countries*. Boston, Allyn Bacon Press, 1964.

Siegel, Gilbert B. The vicissitudes of governmental reform in Brazil: a study of the DASP. University of Pittsburgh, 1964. Unpublished Ph. D. dissertation.

Skidmore, Thomas E. *Politics in Brazil – 1930-1964: a 1/2 experiment in democracy*. New York, The Oxford University Press, 1967.

Strauss, G. *Organizational behavior and personnel relations*. Berkeley, University of California, Institute of Industrial Relations, 1970.

Teixeira Dias, J. Nazaré. *A reforma administrativa de 1967*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1968.

Vieira da Cunha, Mario Wagner. *O sistema administrativo brasileiro – 1930-1950*. Rio de Janeiro, INEP, 1963.

Währlich, Beatriz. *Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente*. Rio de Janeiro, I Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, 1973.

———. *Similitudes y diferenciaciones en reforma administrativa de cinco experiencias nacionales: objetivos y metodología*. México, D.F., Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, 1974.

<sup>1</sup> Veja em especial Likert, Rensis. *A organização humana*. São Paulo, Editora Atlas, 1975.

<sup>2</sup> Veja Argyris, Chris. *A integração indivíduo-organização*. São Paulo, Editora Atlas, 1975.

<sup>3</sup> Dentre os vários textos publicados nos últimos anos sobre o assunto, julgo particularmente esclarecedores os trabalhos de Bennis, Warren G. *Organization development: its nature, origins and prospects*. Reading, Addison-Wesley Publishing, 1969 e Lawrence, Paul & Lorsch, Jay W. *Developing organizations: diagnosis and action*. Reading, Addison-Wesley Publishing, 1969.

<sup>4</sup> Währlich, Beatriz. *Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente*. Rio de Janeiro, Escola Interamericana de Administração Pública, I Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, 1973.

<sup>5</sup> Semor – Secretaria de Modernização e da Reforma Administrativa. *Modernização e reforma administrativa do Governo federal brasileiro: quatro décadas de experiência*. Rio de Janeiro, Escola Interamericana de Administração Pública, I Seminário Interamericano de Reforma Administrativa, 1973.

