

DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A correlação entre grau de institucionalização e a efetividade da mudança.*

MARIA JOSÉ LARA DE BRETAS PEREIRA**

1. Introdução; 2. A diferença conceitual entre organização e constituição; 3. Pressupostos básicos da Teoria Institucional; 4. As fases do processo de institucionalização; 5. Características das organizações institucionalizadas; 6. A necessidade de se levar em conta o grau de institucionalização das organizações públicas antes de se iniciar um programa de reforma ou modernização administrativa; 7. Confronto entre os pressupostos de desenvolvimento organizacional e os valores fundamentais das organizações institucionalizadas; 8. Conclusão.

1. Introdução

Na história da administração pública brasileira, pode-se verificar um número significativo de esforços de mudança organizacional. Sob rótulos diferentes, tais como reforma ou modernização administrativa, vários governantes têm procurado, à sua maneira, tornar as organizações públicas mais ágeis e eficazes. Muitas vezes, entretanto, o que transparece, ao final desses esforços, são apenas alterações superficiais, situadas quase sempre ao nível formal ou simbólico do comportamento organizacional, sem que se observem mudanças concretas e profundas, capazes de propiciar transformações substantivas no desempenho organizacional. Riggs¹ identifica esse tipo de formalismo como uma característica das sociedades em desenvolvimento e como um dos principais fatores que influenciam negativamente as mudanças na administração pública. Bertero² completa esta idéia demonstrando que a maioria dos esforços modernizantes empreendidos no setor público brasileiro foi realizada de maneira fragmentada e parcial, concentrada ora em mudanças estruturais, ora em mudanças legais, e ora em mudanças comportamentais. Como os resultados esperados não aconteceram, os responsáveis

* Este artigo é uma síntese da parte teórica da dissertação de mestrado da autora, cuja pesquisa testa os efeitos de um processo DO, no grau de institucionalização de uma organização pública brasileira, usando como instrumento de medida e fundamentação teórica os trabalhos do Prof. Wesley Bjur, da Universidade do Sul da Califórnia, em Los Angeles.

** Assessora Especial da Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado de Minas Gerais. (Endereço da autora: Rua Joaquim Murinho, 46/101 — 30.000 — Belo Horizonte, MG.)

¹ Riggs, Fred. *Administração nos países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968.

² Bertero, Carlos Osmar. Mudança organizacional e processo decisório. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, p. 29-40, mar./abr. 1976.

pelos movimentos reformistas buscaram novas alternativas, visando ao tratamento integrado dos fenômenos administrativos.

Os modelos de mudança organizacional planejada começaram a ser usados nos últimos anos como busca de solução para este problema. Teoricamente, eles contêm todos os ingredientes julgados necessários a uma abordagem de mudança eficaz e integrada: abrangem a organização total, concebida como um sistema aberto, orgânico, composto dos subsistemas social, estrutural, administrativo e tecnológico.

Entre esses esforços, salienta-se o modelo conhecido por desenvolvimento organizacional (DO), que se propõe a atuar como uma estratégia educacional, abrangendo toda a organização, administrada pelo alto escalão, visando aumentar e tornar auto-sustentável a eficiência e a eficácia da organização através de intervenções planejadas, baseadas nas ciências do comportamento e realizadas através da relação entre um agente de mudança e o sistema cliente. Pretende mudar crenças, valores, atitudes e estruturas organizacionais, tornando-as adaptáveis às mudanças sociais e tecnológicas e integrando as necessidades humanas às metas organizacionais.³ O processo de desenvolvimento organizacional se propõe a oferecer às organizações instrumentos para ajudá-las a compreender, dirigir, influenciar e administrar as transformações necessárias à sua sobrevivência no ambiente. Procura transformar as organizações em sistemas de aprendizagem, ou seja, sistemas capazes de se manter em permanente estado de renovação. Atua através de um conjunto de intervenções destinadas a fazer as organizações adquirirem a habilidade de encarar a mudança como um processo natural, fazendo com que uma cultura que resiste às mudanças passe para outra, capaz de resolver seus próprios problemas e de administrar as suas próprias mudanças.

Os métodos de mudança desse tipo têm sido cada vez mais usados na modernização de órgãos públicos brasileiros. Mas, como nos esforços anteriores, a maioria deles surge, atinge um clímax e rapidamente desaparece. O efeito e a qualidade desses processos raramente sofrem uma avaliação crítica. Poucas vezes a administração pública se detém para examinar “o quê”, o “por quê”, e o “como” foi mudado.

Segundo Bjur e Caiden,⁴ uma das causas de insucesso dos esforços modernizantes empreendidos pelas organizações públicas é decorrente do fato de não se estabelecer a diferença que existe entre reformar burocracias instrumentais e institucionalizadas. A distinção conceitual entre estes dois tipos de organização foi estabelecida por Selznick.⁵ Ele considera as organizações formais como meros instrumentos destinados ao cumprimento de uma tarefa, enquanto que as instituições são organizações portadoras de um valor intrínseco que, somado às exigências da tarefa, transparece através de uma identidade própria, reconhecida pelos seus membros e pela comunidade.

Observando-se os modelos de mudança surgidos nas últimas décadas, tanto no Brasil como no exterior, nota-se que deixam de levar em conta as caracte-

³ Beckhard, Richard. *Desenvolvimento organizacional: estratégias e modelos*. São Paulo, Edgar Blücher, 1972.

⁴ Bjur, Wesley E. & Caiden, Gerald E. On reforming institutional bureaucracies. In: Sharma, S. K. *Dynamics of development: an international perspective*. New Delhi, Concept Publishing Company, 1977.

⁵ Selznick, Phillip. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972.

rísticas institucionais que afetam não somente a forma de implementação mas, principalmente, os resultados visados pelos esforços modernizadores.

A chave para a reforma nessas instituições, no entender desses autores, consistiria, então, em reforçar as suas características institucionais, valorizando a sua missão e garantindo-lhes legitimidade, suporte e autonomia. Em suma, as estratégias de mudança nas organizações públicas deveriam reforçar o seu grau de institucionalização.

Entretanto, o próprio Bjur⁶ ressalta que “é possível que um grau demasiadamente alto de institucionalização deixe de ser benéfico, chegando mesmo a ser perigoso, visto que este tipo de ocorrência torna as organizações rígidas, dominadoras e auto-suficientes, o que pode levá-las à perda da visão de sua missão no ambiente e, como consequência, à sua erosão interna e externa”.

Aceitando-se o postulado de Bjur,⁷ conclui-se que numa organização muito institucionalizada o processo de mudança deveria ser conduzido ao inverso, isto é, buscando diminuir ou reverter o grau de institucionalização.

Em ambos os casos é necessário avaliar-se o grau de institucionalização nas organizações em que se deseja implantar um processo de mudança, a fim de orientar-lhe o sentido e a direção, para um nível maior ou menor de institucionalização. A dificuldade de quantificar ou de estabelecer valores para as variáveis institucionais limitou, durante muito tempo, a possibilidade de medida objetiva desses níveis, até que Bjur⁸ conseguiu um instrumento bastante preciso de medida do grau de institucionalização.

Este artigo pretende rever os conceitos básicos do ramo da teoria das organizações conhecidos como modelo institucional, que estabelecem diferenças entre as organizações e as instituições. Resume, ainda, valores e objetivos do desenvolvimento organizacional (DO) como uma estratégia de mudança planejada e analisa os efeitos da sua aplicação nas organizações institucionalizadas.

2. A diferença conceitual entre organização e instituição

O termo instituição tem sido usado com diversos significados. Pode-se referir-se, por exemplo:

- a) a *artefatos* que se tornaram institucionalizados: o automóvel, o plástico, o cartão de crédito;⁹
- b) a *papéis*, ou conjunto de papéis institucionalizados que têm importância estratégica e estrutural no sistema social, como a maternidade, a Presidência da República, etc.;¹⁰

⁶ Bjur, Wesley E. *Winning defeat from success: the dangers of over institutionalization*. Los Angeles, 1977. mimeogr.

⁷ Id. *ibid*.

⁸ Bjur, Wesley E. *Toward an institutional theory of organizations*. Los Angeles, University of Southern California, 1980. mimeogr.

⁹ Id. *ibid*.

¹⁰ Parsons, Talcott. *The social system*. New York, Free Press, 1965; Friedland, William. In: Morse, Chandler, ed. *Modernization by design: social science in the twentieth century*. Ithaca, New York, Cornell University Press, 1969.

- c) a *ideologias* correntes, como, por exemplo, a democracia, o capitalismo, o cristianismo;
- d) a *práticas* institucionalizadas, como o direito de voto, o hábito de dirigir pela direita;
- e) a *cerimônias institucionalizadas*, como o casamento, a graduação, o enterro etc.;
- f) a *padrões de relacionamento* manifestados pelos grupos sociais.¹¹

Entretanto, nenhum desses autores ligou o conceito de instituição às organizações formais. Eles o usaram para explicar fenômenos sociais de maneira ampla, como princípios normativos de relações que definem culturalmente o comportamento humano. Etzioni¹² explica que o conceito de instituição pode ser usado em relação às organizações formais de maneiras muito diferentes, até mesmo opostas. Pode referir-se a organizações muito respeitáveis, como “a General Motors é uma instituição”, ou ser usado pejorativamente: “Ele está numa instituição”... referindo-se a um asilo ou casa de detenção. Por causa destes aspectos conflitivos, Etzioni sugere que ele seja evitado em favor do termo mais simples: organização.

Existem, entretanto, alguns autores que estabelecem clara diferenciação entre o conceito de organização e o de instituição. Dentro de uma concepção sociológico-fenômeno organizacional, as instituições são vistas como organismos vivos que evoluem com o tempo e que incorporam, incentivam e protegem relacionamentos normativos, padrões de ação, funções, desempenho e serviços considerados válidos pelo ambiente. Por isso, enquanto todas as instituições são organizações, nem todas as organizações são instituições.¹³ Carvalho¹⁴ afirma que as instituições adquirem *status* especial em relação às organizações porque:

- a) sua estrutura de valores está internalizada pelo seu ambiente interno e externo;
- b) seus padrões de ação são aceitos pelo ambiente;
- c) são sensíveis às mudanças ambientais e flexíveis para adaptar-se a elas;
- d) conseguem sobreviver como um conjunto normativo seguro;
- e) existe consenso estabelecido em torno de seus objetivos finalísticos que são profundamente enraizados no contexto social.

A função primordial das instituições não consiste, apenas, em produzir lucros ou resultados da maneira mais racional possível, mas em promover valores de estabilidade social, coesão e integração. Suas principais características são: a solidariedade comunal, a proteção à integridade do grupo e a capacidade normativa. É essa dimensão sociológica que permite a diferenciação conceitual entre uma organização e uma instituição, o que constitui o corpo de doutrina da Teoria das Organizações, rotulado como modelo institucional.

¹¹ Martindale, Don. *Institutions, organizations and mass society*. Boston, Houghton Mifflin, 1966; Huntington, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo, Forense, 1975.

¹² Etzioni, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo, Pioneira, 1966.

¹³ Esman, Milton J. & Bruhns, Fred C. *Institution Building in national development: an approach to individual — social change in transactional societies*. Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1965.

¹⁴ Carvalho, José S. *An Experiment in institution building*. Tese de doutorado não publicada. Los Angeles, Universidade do Sul da Califórnia, 1967.

3. *Pressupostos básicos da teoria institucional*

Segundo Donald Taylor,¹⁵ a doutrina institucional começou a desenvolver-se após a Revolução Francesa, concentrada na natureza das mudanças ocorridas naquele período e no papel das organizações e instituições na promoção dessas mudanças. O reconhecimento do papel das instituições no comportamento social vigente resultou da ênfase dada à natureza das organizações. Suas estruturas, processos administrativos, lideranças e funções básicas foram usadas para descrever o passado e prever o futuro, com base na crença de que a estrutura institucional influenciava o comportamento e os produtos gerados pela sociedade. Esses métodos mostraram-se válidos, naquela época, mas, como não foram capazes de expressar a dinâmica dos fenômenos verificados na estrutura institucional, tornaram-se rapidamente obsoletos e impróprios para explicar as mudanças ocorridas.

Nos meados do século XIX, a doutrina institucional começou a se preocupar com a descrição do fenômeno social através de uma abordagem funcional, sistêmica e orgânica. A sociedade passou a ser vista como um conglomerado de entidades em interação umas com as outras. Com o passar do tempo, estas entidades (instituições) acabaram por estabelecer um conjunto de inter-relações, as quais exerciam um papel importante na formulação de normas e valores da sociedade. Estas normas e valores, por sua vez, determinaram o tipo de comportamento esperado (função) das instituições.

Esta é a primeira notícia que se tem do uso de uma abordagem sistêmica, globalística e orgânica, aplicada ao sistema social. Ela surgiu com a percepção de que a administração das mudanças só seria possível se o processo global fosse entendido e adotado.

Taylor¹⁶ ressalta, ainda, que a partir desta visão globalista, descobriu-se que, numa estrutura social, as inter-relações permanecem constantes, enquanto que os valores mudam. Como consequência dessa percepção, formaram-se duas correntes diversificadas no estudo da mudança social:

- a) relacionadas aos aspectos funcionais e estruturais;
- b) focalizadas em valores e normas derivadas do relacionamento existente entre as instituições.

Segundo o autor, estas abordagens foram desenvolvidas de maneira polarizada, ora enfatizando indevidamente as funções desempenhadas pelas estruturas, ora trabalhando exclusivamente os valores e normas resultantes dos relacionamentos existentes entre as instituições. Ele acha que ambos os aspectos são necessários para explicar o comportamento social e que, embora seja reconhecida a necessidade desta dupla abordagem, na prática, ela não foi desenvolvida de maneira integrada. Wolin¹⁷ evidencia que, no século XIX, os impulsos antipolíticos eram profundos e generalizados. Os valores da sociedade eram compreendidos nas relações dos pequenos grupos e o que fora negado à ordem política foi então assimilado pela ordem organizacional. A abordagem política do fenômeno organizacional solidificou-se com a descoberta de que a organização formal apresen-

¹⁵ Taylor, Donald A. *Institution building in business administration — the Brazilian experience*. East Lansing, Michigan State University, 1968.

¹⁶ Id. *ibid.*

..

tava todas as características da ordem política. Além das relações grupais e do estudo da estrutura interna de autoridade, verificou-se que as ações das grandes empresas e das grandes burocracias governamentais afetavam a vida e o bem-estar de milhares de pessoas, e que, pela sua grandeza, seus recursos humanos e materiais, elas seriam capazes de influenciar legislaturas, governos e partidos políticos.

Sob este prisma, as instituições são consideradas entidades políticas, com responsabilidades sociais decorrentes do seu próprio poder e influência e, por causa disso, os seus dirigentes precisam transcender a ação gerencial meramente administrativa e adotar posturas e enfoques políticos característicos dos estadistas.

Com a II Guerra Mundial, a doutrina institucional ganhou corpo. Datam desta época os estudos de Selznick¹⁸ desenvolvidos junto à Tennessee Valley Authority. A maioria dos autores reconhece nele o pai da Teoria Institucional aplicada às organizações formais. Perrow¹⁹ ressalta que, embora não se possa atribuir a Selznick a criação desta escola de pensamento, a ele se deve a sistematização e a difusão do modelo. Entretanto, lembra Perrow, antecedentes do modelo institucional podem ser vistos na obra de Michels,²⁰ na sua “lei de ferro das oligarquias”, a partir do pressuposto de que uns poucos líderes fatalmente dominam as organizações políticas, supostamente democráticas, buscando a preservação dos próprios interesses e a manutenção do seu papel de liderança, acima do interesse dos seus membros. Isto, entretanto, não retira de Selznick o mérito de ser considerado como o principal teórico da Teoria Institucional. Ele parte do princípio de que as organizações formais nunca conseguiram dominar as dimensões irracionais do comportamento organizacional e, a partir daí, diferencia a organização da instituição, aquela considerada como um “instrumento técnico, precível, e racional, projetado para realizar uma tarefa”, e esta como “um organismo perene, adaptável e receptivo, produto de pressões e de necessidades sociais, aceito pelos seus membros e pelo ambiente, portador de identidade própria e de valor intrínseco”.²¹

A definição de Selznick permite o estabelecimento de duas categorias diferentes de organização:

- a) *as organizações instrumentais*, preocupadas apenas com meios e fins, tecnologias e metas;
- b) *as organizações institucionalizadas*, que são organismos vivos, preocupados não somente com a simples sobrevivência, mas, também, com o seu desenvolvimento

¹⁷ Wolin, S. Critique of organization theories. In: Etzioni A. *A sociological reader on complex organizations*. New York, Half Kinehart & Winston, 1969.

¹⁸ Selznick, Phillip. *TVA and the grassroots*. Berkeley, University of California Press, 1949.

¹⁹ Perrow, Charles. *Complex organizations. A critical essay*. USA, Scott, Foresman and Company, 1979.

²⁰ Michels, S. Robert. *Political parties*. New York, The Free Press, 1915.

²¹ Selznick, Phillip. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. op. cit. p. 5.

²² Thompson, Victor A. *Bureaucracy and the modern world*. New York, General Learning Press, 1976.

contínuo, através de transações bem-sucedidas com seus clientes e patrocinadores e guiadas por um claro sentido de “missão”.

De acordo com a concepção de Selznick, Thompson²³ estabelece as diferenças entre as duas formas de organização, conforme mostra o quadro 1.

Quadro 1
Diferença entre organização instrumental e institucional

Características	Instrumental	Institucional
Preocupação principal	Produtividade e controle	Sobrevivência no ambiente
Fonte de legitimidade	Legitimidade pela realização de seus objetivos	Legitimidade pela transação direta e bem-sucedida com seus clientes e patrocinadores
Objetivos operacionais	Operações dirigidas pela necessidade de otimizar os seus objetivos	Operações dirigidas pelo senso de “missão” compartilhada entre o líder e o grupo
Critério de avaliação	Grau de eficiência demonstrado no alcance dos seus objetivos	Habilidade em cumprir a missão e obter recursos suficientes para a sua sobrevivência e desenvolvimento
Estrutura de autoridade	Formalizada na estrutura piramidal; conflitos regulados por uma estrutura de objetivos monocrática e por relacionamentos interpessoais	Autoridade voltada para formas carismáticas, com os relacionamentos interpessoais considerados muito importantes dentro da organização
Modelo sistêmico	Mecânico. A organização é estruturada. Aplicam-se os modelos de engenharia	Orgânico. A instituição vive no seu ambiente. Aplicam-se os modelos evolucionários

Fonte: Thompson, Victor A. *Bureaucracy and the modern world*. New York, General Learning Press, 1976.

Tomando como base as idéias de Selznick, a Teoria Institucional adota os seguintes pressupostos:

1. *O ambiente* — a organização não existe no vácuo, mas dentro de um ambiente que exerce sobre ela pressões e influências, da mesma forma em que é pressionada e influenciada por ele. O ambiente é mutante e essencialmente político no sentido de estar ora receptivo, ora resistente aos valores, produtos e inovações vinculados pelas organizações.

2. *As organizações formais* atuam como veículos de valores e inovações, sendo capazes de influenciar seus membros e seu ambiente próximo e de socializá-lo de acordo com suas normas e padrões. A Teoria Institucional diz respeito às orga-

²³ Selznick, Phillip. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. op. cit. p. 15.

nizações formais, e não a outro tipo de agrupamento social. Pressupõe, ainda, que as organizações são mais do que um conjunto de objetivos, estrutura, equipamentos e produtos. São formadas por pessoas e constituem sistemas sociais capazes de manter sua integridade e autopreservação.

3. *Processo de mudança* — as mudanças sociais podem e devem ser induzidas e acontecem em três níveis:

- *cultural ou normativo* — baseadas nas mudanças de atitudes e de valores;
- *tecnológico* — baseadas em processos cognitivos e de formação;
- *político* — baseada na alteração da estrutura de poder, na distribuição de recompensas e na manipulação de recursos.

4. *Infusão de valores* — de acordo com o ponto de vista de Selznick,²³ “o significado mais importante de *institucionalizar* é o de *infundir um valor*, e acrescentá-lo às exigências técnicas da tarefa”. Esta valorização deve estar presente tanto nos membros da organização, quanto no ambiente, ou seja:

“a transformação de organizações em instituições é marcada por uma preocupação de autopreservação. Há uma relação íntima entre valor e autopreservação. Quando uma organização adquire identidade própria, distinta, torna-se uma instituição. Isto envolve valores, maneiras de agir e de acreditar, que são sumamente importantes para a sua própria salvaguarda. Daí por diante, a autopreservação torna-se muito mais do que uma simples sobrevivência organizacional; transforma-se na luta para preservar a imparidade do grupo, face a novos problemas e circunstâncias estranhas.”²⁴

5. A sobrevivência institucional realiza-se através da administração de *fatores estratégicos*, que são formas de conseguir manutenção e desenvolvimento, fornecendo aos seus membros recompensas materiais e não-materiais.

Podem ser considerados como exemplos de fatores estratégicos: as mobilizações, divisões, coalizões, cooptações, reformulações ou modificações de objetivos etc.

6. *O caráter organizacional* — o caráter ou a identidade organizacional é a marca, ou o modo de ser específico que diferencia uma organização de outras congêneres. Só ao tornar-se infundida de valor, a organização adquire uma identidade. O caráter é a encarnação visível da infusão de valor que aparece na organização, como:

- um *produto histórico*, ou seja, o reflexo do desenvolvimento da organização através do tempo;
- Um *produto organizado*, que opera através de uma estrutura, ou de um conjunto de relações formais;
- um *produto funcional*, cuja tarefa específica é a proteção da organização contra ameaças internas e externas.

7. *O ciclo de vida das organizações* — segundo os estudiosos da doutrina institucional, a moderna Teoria das Organizações tem dado mais atenção ao aspecto de como são e de como funcionam as organizações, do que, como são criadas, crescem, permanecem, atrofiam-se ou desaparecem.

²⁴ Id. *ibid.*, pp. 18-9.

A idéia de crescimento e desenvolvimento organizacional através de ciclos ou estágios diferenciados aparece pela primeira vez, na literatura, em Gardner.²⁵ Ele acha que: “assim como as pessoas e plantas, as organizações têm um ciclo de vida. Elas têm uma verde e meiga juventude, uma era de florescimento e energia, e uma encarquilhada velhice. Uma organização pode ir da juventude à velhice em duas ou três décadas, ou em séculos de existência.”

Bjur²⁶ admite que as organizações, como as pessoas, não se formam definitiva e inapelavelmente na infância. Em cada uma das etapas posteriores surgem novas e diferentes oportunidades de mudança e de revitalização.

As organizações se diferenciam significativamente quanto à sua capacidade de adaptação às mudanças. Os indivíduos normalmente passam a infância e a adolescência sem se comprometerem muito com funções altamente específicas. O processo de compromisso começa no fim da adolescência. À medida que um indivíduo se torna mais comprometido com o desempenho de funções específicas, aumenta sua dificuldade de alterar essas funções e de abandonar as respostas adquiridas para fazer face às mudanças do meio. Sua personalidade está formada e seus hábitos profundamente arraigados. As organizações, por outro lado, são usualmente criadas para desempenhar funções muito específicas. Quando elas se deparam com um ambiente mutante, devem abrir mão dos compromissos originais, se desejam sobreviver. Assim é que, à medida que vão amadurecendo, as organizações tornam-se cada vez menos arraigadas.

Embora as mais antigas sejam mais flexíveis às mudanças nos seus objetivos, são, por outro lado, mais resistentes às mudanças na sua estrutura social e nas tarefas que desempenham.²⁷

Lippitt e Schmidt²⁸ desenvolveram um modelo de renovação organizacional cujo pressuposto básico é o conceito de que o grau de maturidade das organizações varia com o passar do tempo. Visualizam as organizações vivendo estágios de desenvolvimento potencial nos seus diferentes ciclos de vida e experimentando crises e situações que demandam outro tipo de gerência ou de respostas organizacionais indispensáveis, para que se atinja o estágio seguinte.

Este modelo atesta a necessidade de se avaliar o estágio de vida específico da organização com suas oportunidades específicas e suas crises, visando identificar as medidas adequadas para lidar com suas forças e fraquezas.

O modelo de Lippitt e Schmidt²⁹ implica que diferentes estágios de desenvolvimento organizacional têm que comportar diferentes pressupostos na identificação de problemas. Segundo ele: “as organizações nascem num clima de excitação e esperança, mas sobrevivem num mundo de teste e desafio.

O estágio da juventude é muito menos dramático, a organização já está acomodada ao seu ambiente e ajustada nas suas operações internas. É neste estágio que o sistema sócio-técnico torna-se funcional. As pressões externas aumentam e os defeitos internos começam a aparecer. Tensões interpessoais e intergrupais demandam maior atenção. As diferenças de expectativas começam a se manifestar. As recompensas pelos sacrifícios feitos anteriormente começam a ser cobra-

²⁵ Gardner, John W. *Self renewal*. New York, Harper & Row, 1963.

²⁶ Bjur, Wesley E. *Toward an institutional theory of organizations*. op. cit.

²⁷ Starbuck, William H. Organizations and their environments. In: Dunnette, M. *Handbook of industrial and organizational psychology*. New York, Rand McNall, 1976.

²⁸ Lippitt, Gordon & Schmidt, Warren. Nonfinancial crises in organization development. *Harvard Business Review*, 45(6):102-12, 1967.

²⁹ Id. *ibid.* p. 103.

das. A administração enfrenta problemas de treinamento e reciclagem, de desenvolvimento de equipes, de estabilizar as demandas da clientela e de desenvolver um planejamento de longo prazo. Na fase seguinte, o 'ego' organizacional fica mais sensível e os administradores tendem a ressentir-se das críticas que lhe são feitas. Neste estágio muitos dos recursos e da preocupação são voltados para as relações públicas. Líderes e membros da organização sentem orgulho dela e buscam torná-la respeitada por clientes, competidores e pelo público em geral. Este estágio caracteriza-se pela busca da estabilidade."

Lippitt acha que poucas organizações chegam ao estágio final, que é caracterizado pela relevância dos serviços prestados à sociedade. Tal estágio guarda características atribuídas às instituições.

A síntese da sua proposta está demonstrada no quadro 2.

Quadro 2
Estágios do desenvolvimento organizacional

Estágio de desenvolvimento	Preocupação crítica	Pontos-chave	Conseqüências, se o objetivo não for alcançado
Nascimento	1) Criar uma nova organização	O que arriscar (energia, dinheiro, reputação)	Frustração e inatividade
	2) Sobreviver com um sistema viável	O que sacrificar	Morte da organização Prolongamento do subsídio
	3) Alcançar estabilidade	Como organizar	Organização reativa e dominada por crises Políticas e atitudes oportunistas ao invés de autodirigidas
Juventude	4) Ganhar reputação e desenvolver o auto-conceito (orgulho)	Como fazer revisões e avaliações	Dificuldade de atrair pessoal de boa qualidade e clientes Construção de imagem distorcida, inapropriada e até mesmo agressiva
	5) Alcançar identidade e adaptabilidade	Quando e como mudar	Defensividade desnecessária ou atitudes competitivas, dispersão de energia
Maturidade			Perda do pessoal mais criativo
	6) Contribuir com a sociedade	Quando e como diversificar	Possibilidade de perda da apreciação e do respeito público Falência ou perda de lucros

Fonte: Lippitt, Gordon L. & Schmidt, Warren M. Crisis in a developing organization. *Harvard Business Review*, 45(3):103, Nov./Dec. 1967.

Bjur³⁰ acha que existe importante diferença qualitativa entre organizações “novas” e “velhas”, que afeta tanto a liderança e a estratégia gerencial, quanto as respostas organizacionais dadas ao ambiente.

Na sua opinião, as falhas em lidar com esta dimensão temporal da organização acontecem, em parte, devido ao tipo de valores preconizados pela metodologia científica, que apregoa uma verdade atemporal, baseada numa concepção das organizações como sistemas instrumentais ou mecânicos.

Katz e Kahn,³¹ entretanto, situam estas dificuldades, não na metodologia positiva, mas na falácia de se pretender atribuir as mesmas características a todos os sistemas orgânicos. Eles reconhecem e identificam importantes diferenças entre os sistemas biológicos e os sistemas sociais (ambos sistemas orgânicos).

“As curvas previsíveis de crescimento do sistema biológico não se aplicam, necessariamente, às estruturas sociais. As organizações tanto são mais vulneráveis à destruição como têm vida mais extensa do que os organismos biológicos. Existe uma determinação interna do ciclo de vida de um organismo, que se baseia em sua constituição genética. Os recursos e as forças intrínsecas do organismo fomentam sua sobrevivência e desenvolvimento em um ambiente normal. A organização social, em seus estágios iniciais, pode, ou não, possuir recursos internos e, por isso, pode, ou não, sobreviver em suas primeiras semanas de existência. A taxa de mortalidade de novas organizações é significativa, mesmo durante épocas de marcante prosperidade. Por outro lado, o sistema social tem a grande vantagem de substituir prontamente elementos ou partes e, assim, poder continuar operando dentro de um futuro ilimitado. Eles não têm a característica dos organismos biológicos que têm forças entrópicas intrínsecas, cujas peças, quando desgastadas, não podem ser substituídas”.

8. *O papel da liderança* — a liderança é o elemento realmente crítico no decorrer do processo de desenvolvimento institucional porque, deliberadamente, provoca mudanças e catalisa o comprometimento interno e o relacionamento com o ambiente. É a liderança que conduz as transformações organizacionais no sentido de fazer com que uma organização se torne uma instituição. Os líderes podem mudar a situação, porque detêm a ação sobre os fatores estratégicos (citados no item 5 e de controle. Estes fatores constituem a base da ação da liderança. Selznick³² identifica a função da liderança institucional da seguinte maneira:

“— *A definição da missão e do papel da instituição*

A fixação de metas é um encargo criativo. Envolve uma auto-assessoria para descobrir os verdadeiros compromissos da organização e como eles foram fixados em decorrência de exigências internas e externas. A falha em estabelecer objetivos à luz desses compromissos é uma das maiores fontes da irresponsabilidade na liderança.

— *A encarnação institucional da finalidade*

Também é um encargo criativo. Significa moldar o caráter da organização, guiando-a para formas de pensar e reagir, de maneira tal que uma crescente con-

³⁰ Bjur, Wesley E. *Toward an institutional theory of organizations*. op. cit.

³¹ Katz, Daniel & Khan, Robert L. *Psicologia social das organizações*. São Paulo, Atlas, 1970.

³² Selznick, Phillip. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. op. cit. p. 53-4.

fiança na execução e elaboração de políticas seja conquistada, de acordo com seu espírito e suas leis.

— *A defesa da integridade institucional*

A liderança de qualquer organismo falha quando se concentra na mera sobrevivência; a sobrevivência institucional propriamente dita é uma questão de manter valores e identidade distintos. A integridade organizacional é vulnerável quando os valores são tênues e inseguros. Esta é uma das mais importantes e das mais incompreendidas funções da liderança.”

Segundo Selznick,³³ a defesa da integridade comporta três responsabilidades básicas:

— *a formação de elites* — entendidas como grupos responsáveis pela proteção dos valores sociais;

— *os valores sociais* — representados pelos objetivos e normas capazes de despertar o compartilhamento, a aceitação e a identidade com os sentimentos do grupo;

— *a autonomia* — que é a condição de independência suficiente para permitir a um grupo criar ou manter uma identidade distinta. A manutenção dos valores sociais depende da autonomia das elites.

9. *O agrupamento do conflito interno* — grupos internos com interesses distintos formam-se naturalmente em grandes organizações, porquanto o empreendimento total é, em certo sentido, uma política composta de uma série de suborganizações. A luta entre interesses divergentes merece sempre a máxima atenção da liderança, visando ganhar o consentimento, aumentar a cooperação e permitir um alto nível de representação nos grupos de interesse. Ao mesmo tempo, para controlar o leme, deve verificar se será mantido um balanço de poder apropriado aos compromissos básicos.

As origens teóricas do modelo institucional provêm do funcionalismo estrutural e do pressuposto de que as funções determinam a estrutura das organizações, e que estas estruturas somente podem ser compreendidas analisando-se as suas funções. Adota uma abordagem globalista do fenômeno organizacional para fazer jus ao seu “caráter orgânico” e à sua identidade. Dá especial importância à história da organização, ou seja, à permanência ou à alteração de sua estrutura e de suas funções através do tempo, considerando que as crises e os sucessos não podem ser compreendidos sem a verificação da sua origem.

Ao presumir que as organizações instrumentais podem ser transformadas em organizações institucionalizadas, a Teoria Institucional suscitou o aparecimento de estudos específicos sobre o *processo de institucionalização*.

Até o momento, os estudos sobre institucionalização organizacional têm mostrado que todas as organizações tentam, em suas transações com indivíduos e outras organizações (meio ambiente), obter apoio e eliminar resistências, através da transferência de suas normas e valores para esses indivíduos e organizações. Toda organização traz em si o germe de uma instituição.³⁴

Friedlander e Morse³⁵ fazem referência à institucionalização organizacional como um processo que ocorre de maneira espontânea, fora dos parâmetros da

³³ Id. *ibid.*

³⁴ Id. *ibid.*

consciência e da racionalidade. As organizações se institucionalizam quando passam a ter significação simbólica e normativa. Mas, na opinião desses autores, isso não acontece de forma visível e muito menos deliberada. Entretanto, ela pode ser provocada através de processos planejados de mudança que valorizam ou reforçam as suas características institucionais.

4. *As fases do processo de institucionalização*

Admitindo-se que a institucionalização organizacional é um processo dinâmico, deduz-se que ela acontece através do tempo, atravessando fases ou estágios de maturidade institucional diferenciados. Essa concepção seqüencial do processo de institucionalização está intimamente relacionada com os pressupostos da Teoria Institucional citados no item anterior, principalmente com a concepção cíclica da vida organizacional e com o papel da liderança. Bjur³⁶ estabelece uma classificação qualitativa do processo de institucionalização discriminada em três estágios, a saber:

- a) estágio inicial ou carismático;
- b) estágio transicional ou de profissionalização;
- c) estágio de legitimação e institucionalização.

4.1 Estágio inicial ou carismático

A evidência do carisma nas organizações novas é necessária porque as recompensas não-materiais constituem, nesta fase, a maior fonte de motivação para os empregados, uma vez que, no início, os recursos costumam ser escassos. Por causa do fenômeno carismático, os membros da organização acham que a organização lhes oferece mais do que eles dão a ela, mesmo que estes critérios de troca de benefícios não sejam materiais. Embora o carisma não seja limitado por preconceitos raciais, nacionais ou culturais, ele é diminuído quando existem problemas de comunicação entre o líder e seus subordinados.

A liderança carismática refere-se às necessidades internas da organização, especialmente àquelas decorrentes dos relacionamentos interpessoais entre o líder e os seus subordinados imediatos.

No estágio inicial de desenvolvimento de um grupo, são gerados muitos processos que pouco têm a ver com a sua finalidade racional mas, no decurso do tempo, há um reconhecimento cumulativo e um uso deliberado dos dispositivos para pôr em ordem a vida do grupo.³⁷

A Teoria Institucional, de modo geral, se aplica às grandes burocracias e Downs³⁸ explica as formas de surgimento de uma burocracia como um fenômeno de “rotinização do carisma” — chamado assim também por Max Weber,

³⁵ Friedland, William. In: Morse, Chandler, ed. *Modernization by design: social science in the twentieth century*. Ithaca, New York, Cornell University Press, 1969.

³⁶ Bjur, Wesley. *Technical assistance and institution building: a university experience in Brasil* (tese de doutorado não publicada). Los Angeles, USC, 1967.

³⁷ Katz, Daniel & Khan, Robert L. op. cit.

³⁸ Downs, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston, Little Brown, 1967.

quando um grupo de homens agrupados pela devoção a um líder carismático transforma-se numa estrutura burocrática, tendo em vista a perpetuação de suas idéias.

Uma burocracia é deliberadamente criada por um, ou vários grupos da sociedade, tendo em vista o cumprimento de determinadas funções ou necessidades, ou quando um grupo de pessoas ganha força e suporte suficiente para estabelecer uma organização, sem fins lucrativos, dedicada à promoção de uma política específica ou de uma ideologia.

4.2 O estágio de profissionalização

Weber observou que a “rotinização do carisma” é inevitável e que, com a passagem do tempo, outros elementos devem necessariamente substituir a mágica do carisma. Isto é válido tanto para os membros da organização, quanto para a sociedade em larga escala. A habilidade de conseguir recursos para o funcionamento da organização a longo prazo, assim como a excelência dos resultados e serviços prestados ao ambiente tornam a competência profissional e funcional do líder cada vez mais indispensável.

Para o grupo da organização, a competência profissional do líder tem um significado adicional de garantir o cumprimento dos objetivos e disciplinar o comportamento dos membros da organização pela percepção de uma imagem de profissional honesto e tecnicamente competente.

4.3 O estágio de legitimação ou de institucionalização

Nenhuma organização sobrevive sem demonstrar que os seus serviços são valiosos para o grupo, ou para a comunidade que lhe garante os recursos e a mantém viva. A geração de recursos externos é particularmente crítica para as novas organizações. A busca da autonomia, que é também muito importante neste estágio, vai determinar se ela conseguirá ou não sobreviver através do tempo. Isto não significa que uma organização nova deva preocupar-se exclusivamente com a sobrevivência. Ao contrário, ela deve estar muito mais interessada em cumprir a sua função social. Clark e Wilson³⁹ afirmam que algumas organizações sobrevivem pela força carismática de seus líderes, outras pela relevância de sua função social. Mas, em ambas, a conquista da autonomia é crucial.

Por autonomia eles entendem a extensão da área de competência de uma organização, que é claramente demarcada por seus membros ou pela sua clientela. A organização autônoma parece manter seu ambiente estável e é capaz de remover as ameaças à sua identidade. A autonomia dá à organização o direito de reclamar por recursos colocando-a, inclusive, numa posição favorável ante suas congêneres ou competidoras, na luta por esses recursos. Recursos incluem fins e meios, como dinheiro, tempo, esforços e pessoas. A organização institucionalizada transforma-se de instrumento dispendioso em fonte valiosa de satisfação pessoal. Neste tipo de organização a mentalidade dos indivíduos é moldada segun-

³⁹ Clark, B. R. *The influence of organizational image on student selection*. Trabalho apresentado à Conferencie on Selection and Educational Differentiation, Berkeley, California, May 1959; Wilson, L. *Academic Administration: its abuses and uses*. *American University Press-Bull*, 52:684-92, 1955.

do um padrão definido, o que torna a organização homogênea e ajuda as comunicações, pela compreensão compartilhada de um conjunto próprio de significados.

A identificação emocional com a organização cria fontes de energia que podem aumentar o esforço do pessoal, principalmente quando existe ameaça de crise. Mas estas práticas custam caro. Elas prendem a organização a procedimentos e finalidades específicas que, em geral, limitam bastante a liberdade dos dirigentes para desenvolver seus recursos e a capacidade da organização de sobreviver sob novas condições.

5. *Características das organizações institucionalizadas*

Bjur⁴⁰ identifica um conjunto de características das organizações institucionalizadas que podem ser adotadas como parâmetros de análise e avaliação:

1. *Dimensão temporal* — é o tempo de funcionamento da instituição desde a sua fundação.

Bjur cita Duncan e Pooler,⁴¹ que estabelecem um mínimo de oito anos para que a organização adquira estabilidade como instituição, isto é, possa funcionar autonomamente sem assistência externa.

Ele admite que este número é de certa forma arbitrário, porque existem diferenças de caso para caso. Entretanto, parece que poucas organizações novas atingem um nível satisfatório de institucionalização antes de cinco a oito anos, que é o tempo mínimo para a sedimentação dos relacionamentos mais duráveis, nos quais se baseiam as manifestações sociais de suporte à instituição.

2. *Recursos* — principalmente os recursos financeiros e humanos necessários ao funcionamento da organização. O grau de institucionalização é conferido à organização que mantém um “mercado” estável para seus produtos ou serviços usados e valorizados por seus usuários no presente, e com perspectivas de continuar a sê-lo no futuro.

3. *Liderança* — caracteriza-se pela alta competência técnica na área de trabalho da instituição. Nesse tipo de instituição o carisma é menos importante nos seus estágios iniciais, uma vez que as habilidades gerenciais e de coordenação passam a ser desejáveis e existe abertura e capacidade para efetuar as novas mudanças que venham a ser requisitadas pelo ambiente, no futuro.

4. *Relacionamento com os clientes* — caracterizado pela confiança existente entre a organização e seus clientes. Este tipo de organização é aberto às necessidades dos clientes e procura modificar produtos e serviços para atender a estas necessidades. Os clientes prezam a instituição e zelam pela continuidade do seu sucesso.

5. *Valor* — é o elemento mais importante do modelo institucional, já que está ligado à idéia básica do conceito de institucionalização. Em seu grau ótimo, a instituição é vista como legítima representante de outros valores e de objetivos específicos na sua área de atividade.

⁴⁰ Bjur, Wesley E. *Winning defeat from success: the dangers of over institutionalization*. op. cit.

⁴¹ Duncan, Richard L. & Pooler, William S. *Technical assistance and institution building*. Maxwell Graduate School of Citizenship Affairs, Syracuse University, July 1967. mimeogr.

6. *O ambiente* — deve ser considerado como a metade invisível da organização, uma vez que a verdadeira institucionalização é baseada em um simbiótico diálogo com elementos significativos do seu ambiente.

Um grau ótimo de institucionalização implica ligações de idas e vindas com o ambiente, assim como a habilidade organizacional para responder a novas condições e expectativas do ambiente. A instituição não é meramente reacionária na proteção de seus próprios interesses, mas sente-se responsável pelo atendimento de certas necessidades sociais.

Resumindo, as organizações institucionalizadas num nível ótimo são identificadas através da capacidade demonstrada de:

- “a) adquirir condições de auto-sustentação na busca de missão institucional;
- b) estender, com sucesso, a sua mensagem de inovação à sociedade em geral;
- c) aprender a ser adaptável às diversas solicitações do ambiente e do contexto;
- d) caracterizar-se pelo alto nível de comprometimento de seus membros, com as metas e com a liderança institucional.”⁴²

De acordo com os pressupostos da Teoria Institucional, deduz-se que uma organização institucionalizada é melhor do que uma organização pouco institucionalizada.

Mas, na realidade, dois importantes fatores devem ser levados em consideração:

- a) a institucionalização não é desejável por si mesma; e as instituições não são “melhores” do que as organizações. São formas diferentes, e ambas têm suas vantagens e limitações;
- b) o bom funcionamento institucional é uma questão de grau.

Existem organizações subinstitucionalizadas que, embora destinadas a se transformarem em instituições, não atingiram ainda a plena maturidade desse processo. Bjur⁴³ identifica, no quadro 3, as diferenças existentes entre as organizações, de acordo com o seu maior ou menor grau de institucionalização. Ele alerta contra os perigos da superinstitucionalização, concluindo que, na maioria das vezes, as organizações muito institucionalizadas demonstram uma exagerada preocupação com seus próprios interesses, usando seus privilégios para fins egoístas e interesseiros, em detrimento do seu propósito original e das necessidades do ambiente.

Kesselman⁴⁴ afirma que “o excessivo grau de institucionalização numa organização sufoca a participação dos seus membros trazendo, como conseqüência, a repressão e a centralização”. Ele cita o exemplo de administradores que, quando adquirem autonomia, controle político e relativa permanência nas instituições, costumam ignorar o mercado, os cidadãos, e as pressões legais. O custo potencial deste comportamento para a clientela é muito alto por causa da dificuldade de se reverter ou corrigir um processo de institucionalização acentuada. Elas são

⁴² Bjur, Wesley E. *Winning defeat from success: the dangers of over institutionalization*. op. cit.

⁴⁴ Kesselman, Mark. Over — institutionalization and political constraint. *Comparative Politics*, 3(1):21-44, Oct. 1970.

Quadro 3
Institucionalização das organizações
— O modelo Wesley E. Bjur —

Características	T i p o s		
	Subinstitucionalização	Institucionalização plena	Superinstitucionalizadas
1. Cronologia (tempo de duração)	Menos de 8-10 anos de existência	Mais de 8-10 anos de existência	Acima de uma geração de existência
2. Recursos	Intensas dificuldades para a obtenção e renovação de recursos; recursos não garantidos	Recursos garantidos para a <i>venda</i> de produtos, serviços ou atividades	Recursos assegurados; despreza os que não lhe prestam colaboração
3. Liderança	Sob a dependência de uma liderança carismática	Liderança caracterizada pela competência técnica e pela aceitação institucional	Liderança caracterizada pela experiência e competência profissional: altamente legitimada e prestigiada pela sociedade
4. Relações com a clientela/usuários	Intensa atividade para cativar clientes e assegurar a prestação dos serviços, atividades ou colocação de produtos	Clientela assegurada e suficientemente atendida	Clientela selecionada e atendida segundo padrões e normas a ela peculiares ou segundo as conveniências
5. Valores objetivos	Representa um novo valor ou posição no mercado ou sociedade ainda não completamente aceito ou legitimado	Vista, aceita e legitimada como autêntica em função de seus valores e objetivos	Vê-se a si mesma como a principal ditadora dos valores que representa
6. Ambiente	Muito aberta aos clientes; moldada em função das variáveis externas	Capaz de mudar; enfrenta desafios; apta a desenvolver novos objetivos ou valores, os quais têm condições de fazer aceitar e legitimar	Reacionária; age para preservar os privilégios de sua posição; resiste às mudanças

Fonte: Bjur, Wesley E. *Winning defeat from success: the dangers of over-institutionalization*. Los Angeles, USC, 1977. mimeogr.

tão valorizadas pela sociedade que ousam comportar-se de maneira contrária às políticas que elas próprias formulam para os outros.

Enquanto as organizações instrumentais cumprem exatamente os objetivos que lhes foram atribuídos, as organizações superinstitucionalizadas costumam tornar-se insensíveis aos apelos externos para modificação de seus valores, prioridades e programas que foram bem-sucedidos no passado. Muitas vezes os comportamentos mais produtivos dos membros da instituição, como o comprometimento com os objetivos, a alta motivação e produtividade, a autonomia de decisão e de recursos, são revertidos em prol da legitimação do poder pessoal e desviados dos objetivos finais da instituição. As organizações superinstitucionalizadas prezam exageradamente a sua habilidade de possuir formas próprias de administração e não gostam de prestar contas de seus atos a ninguém. Elas não admitem subordinar-se às normas vigentes, consideram-se privilegiadas e procuram ser tratadas de maneira especial. Nas organizações instrumentais, a competência e o mérito são os critérios para admissão, não importando os valores pessoais. Nas instituições, os valores pessoais são muito importantes. As normas do grupo prevalecem e os padrões de comportamento são estabelecidos a partir delas. A lealdade à organização é recompensada com remunerações extras, promoções e postos de chefia ou liderança. Por outro lado, o comportamento avesso às normas do grupo é punido. As normas do grupo se constituem, assim, em importante instrumento de controle. As organizações superinstitucionalizadas controlam seu próprio recrutamento, doutrinação, procedimentos disciplinares, padrões de desempenho, promoções e auditoria de operações, mas elas são tão valorizadas pela sociedade que ninguém ousa opôr-se aos seus próprios ditames. O senso de honestidade, rigidez moral e excelência técnica costumam agir como reforçadores da sua boa aceitação pela comunidade.

Teoricamente, existem três situações nas quais se pode cogitar de planejar mudanças em burocracias institucionalizadas:

- a) para se transformar uma organização instrumental em uma instituição;
- b) para aumentar o grau de institucionalização em organizações subinstitucionalizadas;
- c) para reverter o grau de institucionalização em organizações superinstitucionalizadas.

Para atender à necessidade de organizações que se encontram nas duas primeiras situações existem tratamentos específicos.

A crença de que a institucionalização pode ser provocada e que se pode criar ou renovar organizações com a finalidade de torná-las capazes de incorporar normas, valores e inovações, difundindo-os e protegendo-os no ambiente, propiciou o surgimento dos modelos conhecidos como desenvolvimento institucional.

O mais conhecido desses modelos surgiu nos EUA com o nome de *Institution Building*, traduzido no Brasil como “desenvolvimento de instituições” ou “institucionalização organizacional”.⁴⁵

⁴⁵ Pinto, Aluísio L. A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 3(1): 7-25, jan./jun. 1969.

Sua expressão teórica mais significativa é conhecida como “Modelo de Pittsburgh” e foi desenvolvida em 1963 pelo Inter University Research Program in Institution Building.

A criação destes modelos teve origem na constatação de que:

- a) o processo de desenvolvimento, ou de mudança social, com seus novos valores, funções, tecnologias e padrões de ação, não pode ser introduzido e sustentado efetivamente, na sociedade, sem o suporte de uma rede de estruturas sociais, processos e normas. Estes valores inovativos, funções e tecnologias devem estar institucionalizados;
- b) o processo de institucionalização se realiza através de organizações “institucionalizadas” que devem ser criadas ou adaptadas a estes propósitos;
- c) o desenvolvimento institucional não precisa ser necessariamente “natural” ou evolucionário, ocorrendo independentemente da vontade humana. Novas tecnologias e novas formas institucionais podem ser, e na maioria das vezes são, deliberadamente introduzidas nas organizações.

Esses modelos, entretanto, são aplicáveis apenas à transformação de organizações instrumentais em organizações institucionalizadas, mas não incluem estratégias específicas para a manutenção do *status quo*, quando a organização se encontra em um estado ideal de institucionalização, e nem para a reversão do processo, quando elas se encontram excessivamente institucionalizadas.

Segundo Bjur e Caiden,⁴⁶ nenhuma generalização pode ser feita ao se planejar mudanças institucionais por que:

- a) no momento em que uma organização institucionalizada adquire a certeza de que a sua sobrevivência não está ameaçada, ela se nega a enfrentar qualquer processo de mudança. Somente quando se sente ameaçada na sua sobrevivência é que se dispõe a incorporar mudanças. Há um sentimento, implícito nas instituições, de que se não forem capazes de corrigir seus próprios deslizes, elas devem ser abolidas, abandonadas, ou ultrapassadas. Elas não se permitem admitir que possam ser dispensáveis ou atacadas de alguma forma;
- b) no momento em que reconhecem que precisam manter ou aumentar a sua legitimidade, implicitamente elas admitem a sua vulnerabilidade. E isso é insuportável para as instituições. A aquisição da legitimidade é um laborioso e lento processo que requer uma contínua evidência de que a organização está prestando um bom serviço à comunidade. Ela tem que se cuidar para que a sua boa imagem seja mantida perante os seus patrocinadores e clientes, principalmente aquelas velhas e venerandas instituições que se sentaram sobre os seus louros, tornando-se cada vez menos produtivas, menos eficientes, menos receptivas às mudanças, mas, ao mesmo tempo, profundamente interessadas na perpetuação da sua liderança, das suas elites e do seu privilégio institucional.

Para os indivíduos que estão dentro do sistema a compreensão desses fenômenos não é muito clara, ficando com eles apenas um vivo sentimento de estabilidade perdida. O comprometimento dos indivíduos com a instituição provoca

⁴⁶ Bjur, Wesley E. & Caiden, Gerald E. op. cit.

o dispêndio de uma quantidade enorme de energia não-produtiva, na manutenção do *status quo*. Este jogo dura, às vezes, um longo período de tempo.

Isso provoca incerteza e angústia nos membros da instituição e corrói as bases da identidade individual, oriundas do próprio sistema.

Por outro lado, existe um pressuposto de que todos os burocratas — trabalhem eles em organizações instrumentais ou em instituições — são inseguros e temem perder os seus empregos em épocas de crise. Parece que eles se sentem inseguros perante a dúvida de virem ou não a ter novos empregos com as mesmas condições e privilégios. As pessoas que permanecem numa organização que reverteu o seu grau de institucionalização não gostam de perceber que a doação de uma parte da vida que elas devotaram à instituição foi em vão.

Ninguém gosta de verificar que a sua vida foi desperdiçada em um esforço inútil. Por isto, não é surpresa que os burocratas reajam tão violentamente às críticas e às mudanças.

Ora, o poder das instituições sobre os indivíduos é irrefutável, uma vez que, ao tentar modelar valores e comportamentos, elas passam a determinar, em grande parte, as atitudes mentais de seus participantes estabelecendo, assim, condições para o exercício da obediência e da docilidade e, junto com ele, o da racionalidade na sociedade humana. O comprometimento gerado pelo poder institucional provê os seus membros não apenas de fontes de vida, proteção contra ameaças externas, promessa de segurança econômica mas, também, de um arcabouço teórico, valores e tecnologia que proporcionam aos indivíduos um senso de orgulho e segurança.

Selznick⁴⁷ identifica o apelo à institucionalização como um desejo natural dos seres humanos de serem autônomos e capazes de definir a sua identidade, tanto pessoal como coletiva. A identidade organizacional e o orgulho de pertencer a ela constituem um forte agente motivador dentro do grupo.

As ameaças às instituições afetam também a sua ideologia, o seu conjunto de valores, a sua cultura.

Os processos de mudança nas instituições não devem causar grandes problemas se a mudança for estancada, ou se houver um retrocesso nas transformações acontecidas. Antes que as conseqüências da mudança comecem a aparecer, a ameaça da ruptura da identidade atinge as pessoas com uma incerteza tão intolerável que as leva a um alto grau de ansiedade e angústia. O ego coloca então todas as suas energias na defesa do conservadorismo. Uma das formas que os indivíduos usam para manter a estabilidade é a adoção de mudanças parciais, ou acidentais, como uma forma de camuflar ou de evitar as mudanças totais ou essenciais. Este fenômeno, que Schon⁴⁸ chama de “conservadorismo dinâmico”, consiste numa forma *sui generis* de resistência à mudança, porque existe uma grande diferença entre a mudança parcial (que atinge algum elemento do sistema social num período de tempo determinado) e mudança cultural (que atinge toda a estrutura da organização). Lindblom⁴⁹ baseia nessa mesma premissa as suas teorias sobre o incrementalismo.

⁴⁷ Selznick, Phillip. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. op. cit.

⁴⁸ Schon, Donald. *Beyond the stable state*. New York, W. W. Norton, 1972.

⁴⁹ Lindblom, Charles E. The science of muddling through. In: Shafritz, J. M. & Hyde, Albert C., ed. *Classic of public administration*. Illinois, Moore Publishing, 1978. p. 202-13.

As organizações institucionalizadas concordam em adotar processos de auto-correção quando:

- a) a legitimidade da missão institucional é questionada;
- b) seus valores são abertamente desafiados, gerando necessidade de autojustificativa;
- c) seu *status* e sua posição perante os clientes são sacudidos por revelações de escândalo, corrupção, fraude ou abuso de autoridade;
- d) o seu monopólio é invadido por órgãos competidores.

Quando uma instituição decide auto-reformar-se voluntariamente, os resultados dessas mudanças costumam ser amplamente reconhecidos e aclamados, e até mesmo recompensados com a ampliação de sua área de atuação com funções e atividade adicionais. Mas a confiança na capacidade da instituição estar sempre apta a acionar seus próprios mecanismos de mudança é, obviamente, insuficiente. As organizações institucionalizadas costumam mascarar os fatos. Algumas chegam a falsificar informações. Podem intimidar seus críticos. Podem até mesmo subornar líderes políticos e afrontar as pressões do público. Elas manipulam todos os tipos de desculpas e racionalizações para esconder do público as suas ações.

Por esta razão, devem ser submetidas a controles especiais. Seus orçamentos, assim como as medidas de sua eficácia, economia, legalidade, moralidade e responsabilidade pública, devem ser confiadas a auditoria externa. As organizações públicas, mesmo quando são institucionalizadas, não perdem a sua característica de pertencerem ao povo. Sem uma administração aberta, que permita ampla liberdade de acesso às informações e ao que ocorre dentro das instituições públicas, não é possível levar a cabo qualquer reforma.⁵⁰

A chave para implementar mudanças nas organizações institucionalizadas deve partir do questionamento da sua legitimidade institucional, da sua autonomia e do seu autodirecionamento, colocando tudo isso, juntamente com os valores que ela incorpora e os seus procedimentos administrativos, sob os holofotes do escrutínio público.

A erosão da confiança pública numa organização institucionalizada pode levá-la a rever seus valores e procedimentos, tendo em vista a restauração da confiabilidade perdida.

A mudança em organizações institucionalizadas tem caráter político e não administrativo. Por isso, as fórmulas padronizadas de reforma administrativa não se aplicam a elas. A elas não se aplicam regras uniformes e por isso mesmo, precisam ser consideradas isoladamente, cada qual com suas características institucionais próprias. A partir daí, deve ser planejado o seu processo de transformação, o qual pode, inclusive, tomar formas diferentes, em períodos de tempo também diferenciados.

Em resumo, as estratégias de mudança para as organizações institucionalizadas devem:

⁵⁰ Bjur, Wesley E. & Caiden, Gerald E. op. cit.

⁵¹ Foguel, Sérgio & Souza, Carlos C. S. *Desenvolvimento e deterioração organizacional*. São Paulo, Atlas, 1980.

- a) ser mais políticas do que administrativas;
- b) adaptar-se ao modo de ser de cada organização;
- c) ser implementadas de maneira gradual e a longo prazo;
- d) envolver apenas as mudanças estritamente necessárias.

6. *A necessidade de se levar em conta o grau de institucionalização das organizações públicas antes de se iniciar um programa de reforma ou modernização administrativa*

Uma das constatações mais evidentes na administração pública brasileira é a existência de um grande número de órgãos públicos que sobrevive indefinidamente sem, contudo, demonstrar para a comunidade que os sustenta, ou mesmo para o governo que os patrocina, um desempenho condizente com as finalidades para as quais foram criados. Foguel⁵¹ cita que o Brasil gasta anualmente cerca de 6,3% de seu produto interno bruto exclusivamente com pessoal da administração direta e de autarquias, não computadas as empresas públicas e sociedades de economia mista. Apesar desse grande investimento, a máquina administrativa governamental continua a se mostrar inócua e inoperante e, o que é pior, tendendo a aumentar cada vez mais em tamanho e complexidade. O resultado é um aparato burocrático cada vez mais difícil de operar e que dificulta, em vez de facilitar, a execução das políticas do governo. Em conseqüência, a renovação e o desemperramento das organizações públicas permanecem como um desafio constante para cada governo que se instala. Nos últimos tempos, os esforços de mudança organizacional no setor público têm sido cada vez mais numerosos. No entanto, cada vez mais, as organizações públicas demonstram uma verdadeira incapacidade para atender aos objetivos reclamados pela clientela. Ao final, tanto o governo, como os administradores, os membros da organização e a opinião pública demonstram uma profunda desilusão ao verificarem que um grande dispêndio de recursos e de energia humana foi feito em vão.

São várias as causas do insucesso dessas “reformas”. Muitas vezes elas são apenas verbalizadas, sem qualquer ação concreta que identifique a implementação de mudanças efetivas. Em outras ocasiões, a instabilidade crônica, a descontinuidade administrativa e a falta de definição clara de políticas, levam a administração a atuar de maneira improvisada, na base do “apaga incêndio”. Em outras situações, os esforços de mudança são subestimados e, por causa disso, muitas reformas são abandonadas antes de atingirem o impacto necessário. Verificam-se, ainda, casos em que a resistência à mudança se antecipa a qualquer esforço de reforma. Os administradores se enrijecem em antigas posturas e usam o seu poder e o seu prestígio para sufocar a tentativa de mudança.

Observe-se, entretanto, que muitas mudanças não foram levadas a cabo porque foram concebidas de maneira errada ou aplicadas de maneira indevida.

Foguel⁵² enumera ainda algumas características dos programas de mudança planejada, implementados pelas organizações públicas brasileiras que contribuíram, de maneira significativa, para o insucesso de seus resultados:

“a) preocupação em desenvolver um *modelo ideal*, ao invés de procurar adequar-se à realidade de cada organização em particular;

⁵² Id. *ibid.* p. 66-70.

- b) orientação quase exclusiva para os *meios* administrativos, voltando-se mais para o ritual processualístico da burocracia do que para os aspectos estratégicos e finalísticos da organização;
- c) ênfase na *estrutura*, considerada como sinônimo de estatutos, regimentos, organogramas e fluxos de rotinas;
- d) falta de uma *estratégia global* de mudança que considere a natureza das organizações e a natureza do processo de intervenção, bem como a sua viabilidade técnica e política;
- e) falta de um *processo de acumulação ou de uma “memória”* que permita a avaliação de experiências anteriores com seus erros e acertos, evitando a repetição de erros cometidos no passado;
- f) uso de *tecnologias inadequadas*.

Mas, segundo Bjur e Caiden,⁵³ um dos enganos básicos verificados na reforma de organizações públicas consiste na falha em estabelecer a diferença entre uma organização e uma instituição.

As organizações públicas, em geral, são concebidas inicialmente como organizações instrumentais, com uma burocracia baseada na racionalização de atividades organizadas na hierarquia formal de autoridade, em torno de sistema impessoal de regras que define papéis, funções e responsabilidade. Entretanto, muitas dessas organizações se tornam institucionalizadas.

Elas conquistam um grau de autonomia tal que as torna capazes de atuar virtualmente independentes do controle político e adquirem a habilidade de decidir sobre o seu próprio destino.

Elas não desejam, de forma alguma, voltar a desempenhar um papel instrumental no governo e interpretam as tentativas de reforma como uma intrusão nos seus negócios internos. Ao invés de se manterem receptivas ou passivas, reservam-se o direito de desafiar as lideranças do governo, ou quaisquer outros elementos externos que pretendam reformá-las e usam as suas próprias bases internas de poder para coibir ações externas que as afetem. Negam-se a seguir instruções gerais, porque acreditam merecer um tratamento privilegiado e seguem o seu próprio caminho, de modo geral, imutáveis, e cada vez mais resistentes às mudanças.

Existem duas formas através das quais as organizações públicas se transformam em instituições:

- a) ela já é criada como uma entidade autônoma, livre de controle político (autonomia designada);
- b) ela desenvolve a sua autonomia através do tempo, sobrevivendo a várias gerações de líderes políticos (autonomia adquirida).⁵⁴

Mesmo no caso da autonomia designada, estima-se que, pelo menos, uma década é necessária para que o processo de institucionalização seja definitivo.

No segundo caso, o desenvolvimento da autonomia institucional é mais vagaroso. É necessário que a organização saiba construir um relacionamento simbiótico

⁵³ Bjur, Wesley E. & Caiden, Gerald E. op. cit.

⁵⁴ Id. ibid.

tico com clientes importantes e grupos de suporte poderosos. Ela precisa ser identificada como a única responsável por uma faixa de atuação importante na sociedade, durante um período de tempo relativamente longo.

Na opinião de Bjur e Caiden⁵⁵ existe um grande número de organizações institucionalizadas, mas elas não são reconhecidas como tal no momento de se iniciar uma reforma ou um processo de mudança. E isso constitui uma das grandes causas de fracasso dos esforços modernizantes.

Por outro lado, deve-se levar em conta que não existem tipos puros de organização instrumental ou institucionalizada. A diferença conceitual entre elas é essencialmente didática. A realidade não se mostra assim polarizada ou dicotômica. Existem características, aspectos, feições, notadas nas organizações institucionalizadas. Mas as diferenças entre umas e outras é, sobretudo, uma questão de grau.

Embora exista um razoável consenso, entre os estudiosos das organizações, a respeito da diferença conceitual entre organização e instituição, há ainda poucos estudos a respeito da forma pela qual as organizações se transformam em instituições e o grau de institucionalização alcançado por uma determinada organização. O processo de desenvolvimento é dinâmico e contínuo e por isso os estilos de liderança, os objetivos e as variáveis institucionais, bem como as estratégias de mudança a serem implementadas, variam de acordo com o ciclo de vida e o grau de institucionalização da organização. Falhas na percepção das diferenças entre estes dois tipos de organização podem conduzir à aplicação de métodos gerenciais inadequados, visto que formas organizacionais diferentes devem receber tratamento diferenciado.

Como desenvolvimento institucional, em última análise, é o estudo de *como uma organização se transforma em uma instituição*, e concordando que esta mudança acontece através de um processo extremamente dinâmico, é essencial que se identifique o ponto exato em que uma organização se encontra em relação ao seu grau de institucionalização, tanto para gerenciá-la adequadamente, como para implementar processos de mudanças ou modernização.

Esta descoberta se torna mais relevante se for considerado o fato de que a institucionalização nem sempre é positiva e que, em ambas as organizações, existem, vantagens e desvantagens, custos e benefícios. Além disso, há que se considerar o fato de que nem todas as organizações são destinadas a se transformar em instituição. Se isto é desejado, já se dispõe de modelos (como o Institution Building) capazes de propiciar estratégias adequadas para promovê-la.

Existem situações em que as organizações adquirem um nível de institucionalização tão grande que se tornam rígidas, recalcitrantes, demasiadamente preocupadas com os seus próprios interesses. Nesse caso, deveriam ser usadas estratégias para reverter ou simplesmente manter o grau de institucionalização. Métodos orientados nesta direção “desinstitucionalizante” ainda não são conhecidos e uma das causas é justamente a ineficácia dos métodos de medida de grau e a dificuldade de se estabelecer parâmetros efetivos a respeito de um nível ótimo de institucionalização.

⁵⁵ Id. *ibid.*

6.1 Desenvolvimento organizacional (DO) — uma estratégia de mudança organizacional

Desenvolvimento organizacional é o nome dado a um conjunto sistematizado de teorias e práticas destinado a ajudar as organizações formais a encontrarem respostas eficazes para os seus desafios de mudança. Surgiu nos EUA, como uma decorrência da carência de mão-de-obra e escassez de recursos vivenciadas pelas grandes organizações americanas, no período posterior à II Guerra Mundial.

Suas contribuições teóricas mais importantes derivam da abordagem psicológica aplicada ao estudo das organizações, que ganhou relevo com os trabalhos de Kurt Lewin⁵⁶ e seus discípulos, centrados principalmente nas relações dos pequenos grupos. O desenvolvimento organizacional parte do pressuposto de que o estado dinâmico das mudanças verificadas em todas as áreas do conhecimento humano (sociais, tecnológicas e de valores) gera uma série de demandas sobre as organizações, exigindo delas um esforço de contínua adaptação ao ambiente mutante. Espontaneamente, esta adaptação pode acontecer de uma maneira evolucionária, produto de pequenos ajustes alimentados pelo tempo; ou através de um processo revolucionário, rápido e radical. Essas formas de adaptação natural, entretanto, não se apresentam satisfatórias no atual contexto: a primeira por ser muito lenta e a segunda por ser demasiado traumática.

Desenvolvimento organizacional oferece uma alternativa para este problema, advogando a assimilação e o planejamento das mudanças de uma maneira proativa e sistematizada. Visa mudar uma organização de um estado atual considerado indesejável, para um estado ideal, compreendido como aquele em que a organização se mostra capaz de auto-sustentar-se e de auto-renovar-se dinamicamente. Atua no sentido de *substituir uma cultura organizacional* que resiste à mudança e que evita o exame dos processos sociais (especialmente os de tomada de decisão, planejamento e comunicação), por uma que institucionalize e legitime este exame e que promova as mudanças necessárias à sua sobrevivência e sucesso.

Por cultura organizacional entende-se o conjunto de pressupostos aprendidos e compartilhados sobre normas, padrões e regras que regulam o comportamento dos membros de uma organização. Desenvolvimento organizacional é um processo contínuo de exame destas normas e de planejamento e execução de intervenções sociais, para alterar as normas disfuncionais.⁵⁷

Embora enfatize os aspectos humanos da administração, desenvolvimento organizacional difere da Escola de Relações Humanas em um aspecto básico: enquanto a Escola de Relações Humanas caracteriza-se principalmente por estimular a produtividade através da motivação dos empregados, desenvolvimento organizacional concentra-se no acompanhamento do trabalho e na resolução dos problemas pelas pessoas e grupos, com o objetivo de maximizar os recursos organizacionais, através do uso adequado de potencial humano na organização.

Apóia-se em um conjunto de pressupostos e valores que podem resumir-se nos seguintes tópicos:

a) a necessidade de adaptação constante das organizações às mudanças ambientais;

⁵⁶ Lewin, Kurt. *Field theory in social sciences*. New York, Harper & Row, 1941.

⁵⁷ Burke, Warnes. *Organization development: conceptual orientation and interventions*. Washington, D.C., NTL Institute for Applied Behavioral Science, 1972.

- b) a capacidade das pessoas de se modificarem, de se adaptarem e de oferecerem alternativas criativas para a solução dos problemas com que se defrontam; em outras palavras, de aprenderem, como condição de sua própria sobrevivência;
- c) a necessidade de se identificar, analisar e intervir nos procedimentos psicossociais e gerenciais que permeiam as relações de trabalho, tais como: os processos de comunicação, as funções e papéis de grupos, as formas de solução de problemas e tomada de decisão, as normas vigentes, os estilos de liderança, as relações de autoridade, as atitudes de competição ou cooperação etc.;
- d) a concepção da organização como um sistema aberto e orgânico compreende as pessoas e organizações como componentes do sistema social, interligadas de tal forma que o desenvolvimento de uma facilita e complementa o desenvolvimento da outra.

Metodologicamente, desenvolvimento organizacional é uma estratégia de mudança consciente, deliberada e colaborativa que atua através de um conjunto de intervenções planejadas nos procedimentos da organização, baseadas nas ciências do comportamento, envolvendo a participação de um agente de mudanças (consultor) e de um sistema cliente.

Adota uma seqüência lógica e cíclica de passos a serem seguidos, desde a percepção da necessidade de mudança até a sua incorporação na rotina da vida organizacional, a saber: a) diagnóstico; b) planejamento; c) implantação das ações; d) avaliação.

As intervenções de DO podem dar-se ao nível dos indivíduos, dos grupos, ou da organização como um todo. A maioria delas, entretanto, focaliza a equipe de trabalho e as relações intra e intergrupais.

Apesar de reconhecer e de preconizar um relacionamento proativo e adaptável da organização com o seu ambiente, DO concentra-se no desenvolvimento da organização em si, buscando essencialmente a melhoria da eficiência de seus processos internos e a conseqüente eficácia de seus resultados.

Baseia-se numa abordagem psicológica do fenômeno organizacional e pressupõe que a participação nas decisões organizacionais é desejável e possível. Apregoa a confrontação clara e aberta dos conflitos e divergências verificados na organização, mas não se preocupa especialmente com as formas de poder vigentes, nem com a sua influência no ambiente. A metodologia clássica de DO não incorpora estratégias específicas para transacionar ou para modificar o ambiente.

Coerente com as suas origens e com o propósito para o qual foi concebido, DO é uma estratégia que objetiva essencialmente o crescimento e o desenvolvimento de organizações instrumentais.

7. Confronto entre os pressupostos de desenvolvimento organizacional e os valores fundamentais das organizações institucionalizadas

Apesar de ser usado largamente como estratégia de mudança em organizações institucionalizadas, desenvolvimento organizacional apresenta um conjunto valorativo, bastante diferenciado e às vezes até mesmo paradoxal àqueles vivenciados por uma instituição. Entre esses paradoxos salientam-se os seguintes, como mostra o quadro 4.

Quadro 4

Confronto entre a abordagem de desenvolvimento organizacional e os valores das organizações institucionalizadas

Abordagem de desenvolvimento organizacional	Valores das instituições
Valoriza o fator humano	O homem é visto como insumo da instituição
Encara a mudança como um fenômeno natural que deve ser incorporado pelas pessoas e organizações	Encara a mudança como uma ameaça à sobrevivência institucional. Busca a estabilidade
Valores são condicionantes do comportamento e devem ser mudados para que as organizações se adaptem às exigências contingenciais de um ambiente mutante	Os valores são a característica básica da instituição, seu caráter, sua identidade. São permanentes e intocáveis
Concentra-se em procedimentos internos da organização e atua através dos processos psicossociais e gerenciais	Concentra-se na efetividade e na relevância da sua função para a clientela
É contingencial e perecível, se seus objetivos são circunstanciais	É tradicionalista, apegada ao passado, à história da instituição. É perene, válida por si mesma e pelos valores que representa
Liderança executiva e participativa com a função de fazer com que os objetivos sejam alcançados com eficiência	Liderança carismática ou profissional, responsável pelo cumprimento da missão e pela guarda dos valores. Dimensão mais política do que administrativa
Apregoa a abertura e a confrontação no tratamento dos conflitos	Abafa e mascara os conflitos
Propõe a substituição das organizações burocráticas, por estruturas orgânicas e contingenciais	Usa confortavelmente o modelo burocrático e apóia-se na estabilidade que ele oferece
Implica a aceitação de agentes externos que funcionam como interventores no processo de mudança	São fechadas à participação de elementos estranhos em qualquer área de sua atuação. Consideram a intervenção externa como uma invasão e reagem a ela como se fosse uma guerra

A) *Valorização do fator humano.* Desenvolvimento organizacional é um instrumento de mudança que considera os indivíduos e grupos como os principais agentes da ação e da mudança organizacional. Seu enfoque é reconhecidamente humanístico e sua tecnologia baseia-se essencialmente na psicologia social e na dinâmica de grupo.

O estudo das instituições usa a linguagem da sociologia e da ciência política. Nestas, as regras e normas administrativas são freqüentemente manipuladas para facilitar a tarefa dos dirigentes. As ideologias e as crenças de seus membros constituem a ferramenta básica dessa manipulação, porque uma doutrina solidamente infundida no grupo se mostra muito útil para elevar o moral interno, comunicar

as bases para decisão e rechaçar pretensões e críticas indesejadas. As instituições procuram moldar o meio organizacional para obter o compromisso e as lealdades individuais garantindo, assim, que as decisões das pessoas sejam compatíveis com as metas organizacionais. As instituições neste caso, despersonalizam os indivíduos, porque os consideram meros insumos para o alcance dos objetivos organizacionais. Outro mecanismo altamente manipulativo das instituições é a sua posição nitidamente elitista. As elites que lideram, geralmente muito comprometidas com as tradições e com a missão institucional, baseiam a sua superioridade exatamente na sua autonomia e na sua capacidade de manipulação. Wolin⁵⁸ denuncia a postura manipuladora das instituições. O consenso, considerado como essencial para se governar uma instituição, não é usado na obra de Selznick como sinônimo de autogoverno e muito menos de participação, tal como é concebido pela psicologia social. Significa compromisso, que é algo muito diferente. O compromisso, neste caso, passa a ser o objetivo das elites que têm o papel de converter “uma massa de homens neutros” em “um sistema político comprometido”.

B) *Postura perante a mudança.* Desenvolvimento organizacional valoriza a mudança e pretende fazer com que as organizações não somente a encarem como um fato natural, mas adquiram uma capacidade de auto-renovação constante. Desenvolvimento organizacional presume que a sobrevivência de uma organização depende da sua capacidade de se adaptar às mudanças.

As organizações institucionalizadas valorizam a estabilidade e tendem a considerar a mudança como uma ameaça à sua identidade e à sua sobrevivência. Adotam posições defensivas frente às mudanças e só incorporam as transformações estritamente indispensáveis. Nas instituições, a sobrevivência é ligada à idéia de estabilidade.

C) *Postura perante os valores.* Desenvolvimento organizacional parte do pressuposto de que a mudança comportamental (e conseqüentemente da organização, já que ela é formada por pessoas) só acontece quando os valores, considerados como fatores condicionantes do comportamento, forem alterados. Seus objetivos são claramente definidos como a mudança na cultura da organização para torná-la cada vez mais adaptável às mudanças ambientais.

Nas organizações institucionalizadas, o conjunto de valores (caráter) é intocável. Elas toleram mudanças nos seus objetivos quando isso é essencial à sua sobrevivência. Mas, em nenhuma hipótese, mudam os seus valores, os seus procedimentos e a sua cultura. Quando isso acontece, elas se desintegram, perdem a sua prerrogativa institucional e reverterem à posição de organizações instrumentais.

D) *Orientação processualística e finalística.* Desenvolvimento organizacional procura aprimorar os mecanismos internos e a eficiência do sistema, visando à eficácia de seus resultados. As instituições concentram-se na efetividade e na relevância de sua função social.

E) *Dimensão histórica.* Desenvolvimento organizacional se preocupa basicamente com as contingências que determinam a contínua transformação dos seus procedimentos organizacionais. Baseia-se no “aqui e agora” e compromete-se com a manutenção de um perene processo de adaptação às demandas do ambiente. Admite ser um programa perecível e temporário.

⁵⁸ Wohn, S. op. cit.

As instituições prezam a sua história, situam-se em estágios de vida definidos. Guardam as tradições do passado e pautam o seu comportamento nas tradições e na cultura organizacional. Pretendem ser eternas, imutáveis, válidas por si mesmas e pelos valores que representam.

F) *Papel da liderança*. Desenvolvimento organizacional considera o líder como um agente de mudança e congrega a participação de todos os níveis hierárquicos na tomada da decisão. A ação da liderança, assim como o foco das mudanças, são essencialmente administrativos.

Nas organizações institucionalizadas o papel fundamental da liderança é o de inseminador do caráter e de guardião dos valores organizacionais. Ela realiza a sua ação através de elites especialmente formadas para catalisar os interesses dos grupos. Os objetivos e os papéis decisórios são bem definidos. A ação gerencial transita da área administrativa para a área política.

G) *Tratamento dos conflitos*. Desenvolvimento organizacional apregoa a abertura e a confrontação no tratamento dos conflitos, ao passo que nas instituições o conflito é abafado. As tensões são mascaradas pelo entrosamento afetivo. Apenas a liderança detém o privilégio de exercer juízo crítico.

H) *Postura em relação à burocracia*. Uma das propostas básicas de desenvolvimento organizacional é a substituição das organizações burocráticas por estruturas orgânicas, construídas sobre os alicerces da franqueza, da confiança e da participação.

As organizações institucionalizadas geralmente são burocracias caracterizadas por uma autoridade piramidal, por comunicações de cima para baixo, por uma força de trabalho alicerçada em funções racionais, pela onipresença da especialização no trabalho e, sobretudo, por uma rígida estrutura. A institucionalização nas burocracias faz sentido porque, em primeiro lugar, não se institucionaliza sem estrutura. A leitura do processo institucional se faz através da estrutura. Por outro lado, as instituições sentem-se confortáveis ao adotar o modelo burocrático, porque ambas têm o objetivo de promover a estabilidade e não a mudança.

I) *Receptividade a um agente externo de mudança*. Desenvolvimento organizacional é um processo de mudança baseado na relação de um consultor, na maioria das vezes externo ao sistema, que intervém nos procedimentos da organização através de uma metodologia específica.

Nas instituições a intervenção externa no processo de mudança é considerada uma espécie de invasão que põe em risco a integridade dos indivíduos e a sobrevivência do sistema. As instituições costumam auto-induzir suas próprias mudanças para evitar a interferência externa.⁵⁹ Ainda assim, quando a participação de elementos externos não pode ser evitada, o processo de mudança passa a ser profundamente desgastante e só é tolerado em última instância.

8. Conclusão

...

Desenvolvimento organizacional não foi concebido especificamente para atuar em instituições e nem faz parte de seus objetivos aumentar ou reverter o grau

⁵⁹ Bjur, Wesley E. & Caiden, Gerald E. op. cit.

de institucionalização. Ao contrário, ele adota uma postura valorativa muito diferente das instituições, como foi visto.

Por isso, acredita-se que desenvolvimento organizacional jamais terá condições de atuar como um elemento propulsor do grau de institucionalização. Uma comprovação disso é a profunda diferença qualitativa e metodológica entre desenvolvimento organizacional e os modelos de desenvolvimento institucional, apesar de ambos serem rotulados como processos de mudança planejada.

Desenvolvimento organizacional pode atuar, entretanto, nas organizações institucionalizadas, sob dois aspectos:

a) como um agente de manutenção do *status quo*, uma vez que desenvolvimento organizacional é um projeto temporal e não permanente de mudança. Neste caso ele centraliza a atenção dos membros da organização em mudanças superficiais, que não afetam o caráter institucional, atuando como um agente catalisador do que Schon⁶⁰ chama de “conservadorismo dinâmico”;

b) como um agente de desinstitucionalização, considerando que, ao desenvolver as características instrumentais das organizações, o que constitui o principal objetivo de desenvolvimento organizacional, ele pode contribuir para reverter o grau de institucionalização. O risco que ele corre neste caso, entretanto, é duplo. Em primeiro lugar, devido à ameaça que o processo de desinstitucionalização traz para a organização em si, e para os seus integrantes. Em segundo lugar, porque desenvolvimento organizacional procura introduzir novos valores na cultura organizacional, através de um agente de mudança (consultor), na maioria das vezes estranho à instituição. A idéia de ser invadida é absolutamente insuportável para as instituições. Elas desenvolvem mecanismos especiais para resistir às mudanças impostas porque congregam o apoio de seus membros em defesa das interferências externas, punindo os membros que cedem aos apelos da cultura alienígena.

Aceitando como válidos esses pressupostos, conclui-se que desenvolvimento organizacional não tem potencial para provocar mudanças significativas em organizações institucionalizadas, porque tanto o desenvolvimento institucional, como a reversão do grau de institucionalização só acontecem a partir de uma necessidade sentida dentro da instituição e com a participação efetiva da sua liderança e do seu pessoal.

Apesar disso, ele vem sendo usado em burocracias governamentais, de maneira indiscriminada, sem verificar se o tipo de organização comporta ou não um esforço de mudança desse tipo. Esta constatação explica, em parte, a transitoriedade e a inocuidade dos programas de mudança implementados pelas organizações públicas.

Por causa disso, é essencial que se identifique o ponto exato em que a organização-cliente se encontra em relação ao seu grau de institucionalização, tanto para gerenciá-la adequadamente, como para implementar processos de mudança ou modernização. A medida do grau de institucionalização faz-se necessária porque existe um grau ótimo de institucionalização, possível de determinação empírica, além do qual o processo de mudança deverá ser conduzido como um agente de desinstitucionalização. É o caso específico da utilização do DO —

⁶⁰ Schon, Donald. op. cit.

atuar como inversor do grau de institucionalização. Ainda assim, mesmo nesta circunstância, devido aos riscos e ameaças que representa para a instituição, a utilização do DO não tem demonstrado a viabilidade de mudanças significativas nesse tipo de organização, porque a perda da estabilidade nas instituições está intimamente associada com a perda de valores, ou seja, do conjunto ideológico onde se ancora a sua identidade. As organizações institucionalizadas trazem dentro de si uma idéia de permanência, de imutabilidade, que constitui o cerne de sua capacidade de possuir e de infundir normas e valores. E no momento em que ela incorpora o objetivo de ser eterna, ela não está mais interessada em inovações, uma vez que a idéia de imortalidade é virtualmente antitética à idéia de qualquer mudança.

Summary

Some causes for failure of organizational changes attempted in Public Administration in Brazil are identified in this article, one of them being the indiscriminate employment of OD methods without taking into consideration the different types of organizations submitted to change.

Based on the ideas defended by Selznick, the writer esteems that some organizations are simply organizations — rational instruments in which little is invested in terms of human resources, that can be discarded without inconvenience. In organizations as such, efforts aiming at organizational development are often successful. Many public entities, however, became institutionalized, absorbing a set of values they respect as much as they respect themselves, not being moved only by the goods they produce or the services they render. Their members go through a process of their own identification with the organization, becoming dependents of it. The community values, respects and defends those persons.

The article is based also on studies made from 1977 to 1980 by Wesley Bjur, of the University of Southern California, in which he tries to identify characteristic features of under — or overinstitutionalized organizations and, likewise, of those which achieved an ideal degree of institutionalization.

The authoress reaches the conclusion that changes in institutionalized and that OD in such instances is not a useful tool, since it was conceived to have an action upon organizations, not upon institutions.

It is possible, she thinks, that OD be transformed into an agent for maintenance of the *status quo*, through achievement of little changes, incapable of affecting the institution's intrinsic character. In some cases, it contributes to an enhanvery dangerous and risky, because to de-institutionalize tends to be a painful process for an institution, destructive of its identity. That is why changes are normally undesirable and rejected by institutions.

OD is inadequate as an instrument to increase the degree of institutionalization, existing for that effect the methods of institution building, and the writer finally states the necessity of identifying the exact degree of institutionalization, both for administration and for implementation of changing processes in institutionalized organizations.