

a institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento¹

1. Introdução. 2. A Busca de uma Estratégia de Desenvolvimento. 3. Conceito de Institucionalização Organizacional. 4. Uma avaliação da Utilidade da Nova Estratégia.

ALUIZIO LOUREIRO PINTO

INTRODUÇÃO

Na reconstrução do mundo de após-guerra os generais foram substituídos por dois novos heróis — o economista nativo e o assessor estrangeiro. Para reconstruir a Europa

¹ O assunto aqui tratado aparece na literatura americana sob a denominação de *Institution-Building*, que pode ser adequadamente traduzido como *Desenvolvimento de Instituições*. Neste trabalho, preferimos utilizar a expressão *Institucionalização Organizacional* que descreve melhor o fenômeno do desenvolvimento de instituições. Isto é, a transformação de organizações, que têm menor grau de influência interna e ambiental, em instituições, que possuem um grau de influência normativa muito maior. Não obstante, a primeira expressão é também utilizada como sinônimo neste artigo, embora a segunda seja mais precisa na descrição do fenômeno de institucionalização. Este artigo baseia-se substancialmente na tese de doutoramento preparada e defendida pelo autor em outubro de 1967 na Escola de Administração Pública, da Universidade do Sul da Califórnia, em Los Angeles. A tese que está sendo traduzida para o português, recebeu o título de *The Brazilian Institute of Municipal Administration (IBAM): A Case Study of Institution Building in Brazil*.

convulsionada pela guerra e para promover a aceleração do processo de desenvolvimento dos países atrasados criou-se a assistência técnica. Era preciso recuperar o tempo perdido e isso requeria uma intervenção direta nos mecanismos sociais de mudança; requeria a presença de homens de ação. O economista e o assessor eram homens de ação.

Passados alguns anos, as frustrações foram-se acumulando porque o progresso rápido tão sonhado não chegou com a velocidade esperada. Planos penosamente preparados, com todo o rigor da técnica, ficaram muitas vezes inermes e luxuosamente encadernados nas prateleiras dos burocratas encarregados de executá-los. Para compensar essa frustração vinham as racionalizações. O economista dizia que a sua obrigação era apenas equacionar os problemas e propor soluções; se os administradores não seguiam as prescrições a culpa não lhes cabia. O assessor estrangeiro lavava as mãos, pois não lhe cabia forçar os nativos a aceitar os seus conselhos e esquemas lógicos, nascidos de uma cultura superior em tecnologia física e social. Se se falhava na Ásia, a culpa era da desconfiança xenófoba dos orientais; na América Latina, era do complexo de *mañana* dos latinos. Aos poucos, porém, a reflexão tomou o lugar da imprecisão, em grande parte devido aos esforços acadêmicos dos cientistas sociais.

Desenvolvimento pode ser genericamente descrito como mudança social inovadora. De um modo geral, esse tipo de mudança requer a difusão rápida e contínua de atitudes, valores, comportamentos e tecnologia modernos, através de progressos nos quais os indivíduos desempenham papel crítico.

No que respeita aos países menos desenvolvidos está ficando claro, porém, que na busca de mudanças rápidas as estratégias de mudança baseadas em indivíduos são lentas, caras e imprevisíveis. Em decorrência disso, uma nova orientação estratégica ao problema de modernização e desenvolvimento vem sendo formulada, desde o começo desta década sob a designação genérica de institucionalização organizacional.² Por institucionalização, entende-se o processo pelo qual organizações servem de veículos para a criação, difusão, perpetuação de elementos e mecanismos inovadores, criados para induzir mudanças sociais que conduzem ao desenvolvimento. Diversos estudos empíricos sobre o tópico já foram realizados em diversos países e um deles, realizado no Brasil, é utilizado aqui como ilustração.

² A formulação do modelo básico de institucionalização organizacional e as pesquisas empíricas até agora realizadas têm sido produto quase que exclusivo do Programa Inter-Universitário de Pesquisa em Institucionalização Organizacional patrocinado por quatro universidades americanas, Pittsburgh, Michigan, State Indiana e Syracuse. Parte do dinheiro utilizado no financiamento da pesquisa que resultou na tese referida foi fornecido por esse grupo.

2. A BUSCA DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

Nas sociedades desenvolvidas, a mudança social inovadora resulta em grande medida de processos dinâmicos *internos* de transformação adaptativa dos arranjos institucionais existentes, de modo a atender a necessidades sociais emergentes. Nas sociedades menos desenvolvidas ou tradicionais, que constituem o ponto focal deste artigo, os problemas de mudança inovadora adquirem formas diferentes. Nesses sistemas, as mudanças sociais dependem de estímulos *externos* suficientemente fortes para romper e reorganizar os arranjos institucionais existentes.

Desde o término da Segunda Guerra Mundial tornou-se cada vez mais claro, e com frequência dolorosamente claro, que a rápida modernização dos países menos desenvolvidos requeria transformações urgentes e em grande escala. Mudanças essas que não podiam ficar na dependência dos processos ordinários de mudança evolutiva. Esse fato levou à busca de atalhos para atingir aquele objetivo. O problema crucial era como conseguir essas transformações da forma mais rápida e menos perturbadora possível.

A transplantação e a aculturação, processos de transferência e enxertia dos elementos mais avançados das sociedades mais desenvolvidas em sociedades menos desenvolvidas, surgiram então como estratégias ótimas de atingir o visado. A clareza cartesiana dessa orientação e sua promessa de conseguir um rápido e harmônico desenvolvimento era profundamente atraente a seus formuladores. O pressuposto básico era de que *quanto maior o número de transplantes, mais rápidas seriam as mudanças*. Em outras palavras o efeito multiplicador das mudanças seria extremamente elevado.

Sob a designação genérica de *Assistência técnica e econômica*, a estratégia da transplantação foi abundantemente utilizada. Os nativos eram levados ao exterior, para instituições acadêmicas e de treinamento na Europa e nos Estados Unidos, a fim de adquirir as habilidades consideradas requisitos para o desenvolvimento. Da mesma forma, maquinaria moderna, práticas administrativas, e formas organizacionais avançadas eram copiadas pelos países menos desenvolvidos. Assesôres vinham em legiões com o intuito de cumprir missão civilizadora pela realização de várias atividades como introduzir o sistema do mérito no recrutamento do pessoal do serviço público, aumentar a eficiência da burocracia através da reforma administrativa, modernizar o sistema tributário e demonstrar ao agricultor como aumentar sua produção por meio de sementes selecionadas e de irrigação.

É fácil de ver que a maioria dessas medidas falharam, relativamente ao grau de elevada expectativa que as cercava, pela distância cada vez maior entre os países mais desenvolvidos e menos desenvolvidos. A transferência de tecnologia, atitudes, comporta-

mentos e formas institucionais não medraram nas culturas recipiendárias, deixando de induzir as mudanças sociais desejadas e previstas. Vejamos alguns casos: indivíduos treinados nos Estados Unidos, por exemplo, nas técnicas mais modernas de administração de pessoal e de orçamento programa ao retornarem a seus países de origem descobriam desde logo, às vezes de forma traumática, que o sistema do mérito, a classificação de cargos e a programação orçamentária³ eram inaplicáveis numa burocracia governamental recrutada com base no nepotismo e completamente impermeável aos modernos valores de economia e eficiência. Concomitantemente, os assessôres estrangeiros aprendiam, com maior frustração ainda, que

³ Talvez o caso mais interessante, porque de maior atualidade para nós, seja o do orçamento-programa. Formulado por volta de 1915 no governo local americano, essa técnica adquiriu importância nacional em 1949 quando a Primeira Comissão HOOVER de reorganização do Poder Executivo recomendou sua adoção pelo governo federal americano. Como parte do currículo das escolas de administração pública a nova idéia empolgou inúmeros estrangeiros que, nos programas de assistência técnica, estudavam nos Estados Unidos. O sistema proposto era extremamente lógico e se baseava, em essência, nos princípios da economia e eficiência então considerados a chave para a mudança das burocracias tradicionais e um passo poderoso para o desenvolvimento sócio-econômico. Entusiastas tentaram aplicar o orçamento-programa nas Filipinas, num dos mais clássicos casos de formalismo e retraditionalização no campo dos estudos de ecologia administrativa, e com surpresa verificaram que a nova técnica não funcionava como no seu país de origem porque as condições culturais que geraram aquela solução técnica não estavam presentes na sociedade importadora. Estudos mais recentes de administração comparada oferecem inúmeras explicações para o fracasso dos transplantes. De acordo com RIGGS, uma das características centrais das sociedades tradicionalistas é o formalismo, isto é, o predomínio da intenção sobre a ação. Exemplo: *É proibido fumar* nos coletivos é uma determinação legal que não tem o menor valor porque não vem acompanhada de sanções contra os seus violadores. Esse mecanismo de formalização no caso dos transplantes é mais acentuado porque se trata da transposição abstrata de elementos de uma sociedade para outra que não guardam entre si nenhuma correspondência histórica ou cultural. No caso do orçamento-programa brasileiro um mecanismo semelhante ao existente nas Filipinas funcionou. Introduzimos na Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, a obrigação da programação econômica e financeira em todos os níveis de governo, através de um esquema orçamentário supostamente parecido com o orçamento-programa porque sua principal classificação era por funções. Depois de alguns anos de experiência (e agora há um grupo de estudos no Ministério do Planejamento e Coordenação Geral para reformular o nosso orçamento) verificamos que o orçamento continua a ser um orçamento de cunho tradicional em que a preocupação central é de cunho legal-institucional. A programação, quando existe, é de cunho simplesmente econômico-fiscal e jamais administrativa, como realmente ocorre no orçamento-programa americano. No topo de tudo isto vê-se o irrealismo da lei sujeitando à mesma exigência municípios e estados que não dispõem de condições técnicas e de pessoal especializado para aplicar o exigido num verdadeiro orçamento-programa. Qual tem sido a situação do Ministério do Planejamento e dos órgãos ligados ao sistema orçamentário brasileiro? Têm ficado impossibilitados de usar o orçamento na sua plenitude e se conformado à avaliação meramente formalista e estatística, quando muito, daquilo que é feito nas três esferas de governo.

fábricas refinadas e seus correspondentes métodos operacionais altamente racionais eram re-traditionalizados e administrados paternalisticamente da mesma maneira que as velhas fábricas anteriores.

Modelos institucionais, tais como constituições, partidos políticos, associações de poupanças e empréstimos foram importados pelos países menos desenvolvidos. Alguns anos depois dificilmente seriam reconhecidos em suas formas originais. As reformas administrativas formuladas e iniciadas com auxílio de assessôres estrangeiros diminuam de eficácia assim que os seus motivados impulsionadores começavam deixar o país.

3. O CONCEITO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO ORGANIZACIONAL

Quando analisadas nas suas minúcias as referidas estratégias apresentavam deficiência intrínseca. Elas se baseavam em essência no indivíduo como agente de mudanças, no seu espírito empreendedor. O indivíduo enviado ao exterior deveria absorver os conhecimentos e os comportamentos característicos da modernidade, retornar ao seu país e produzir um efeito multiplicador pela difusão de seus conhecimentos e valores. O mesmo tipo de raciocínio era aplicado no que concerne ao assessor. Ambos eram idealizados como apóstolos do desenvolvimento que pelo seu exemplo altamente racional conquistariam os nativos pela demonstração da maneira mais avançada de realizar tarefas.

De um modo geral, ambos falharam como agentes de mudança. Por quê? O conhecimento recentemente acumulado sobre o processo de desenvolvimento de sociedades tradicionalistas tem acumulado evidência sobre a presença de mecanismos de rejeição, para usar no campo das mudanças sociais a terminologia recente da medicina. Esses mecanismos são arranjos institucionais que funcionam como obstáculos à mudança. Frequentemente neutralizam, modificam ou rejeitam inteiramente as atitudes, valores, comportamentos e tecnologias importadas. É interessante ressaltar que esses mecanismos funcionam com relação a alguns desses elementos e não a outros. Por exemplo, um latifundiário pode utilizar sementes selecionadas, adubos químicos e tratores na sua propriedade e ao mesmo tempo opor-se a qualquer tipo de remuneração pecuniária ou de organização trabalhista aos seus empregados.

De que maneira então, podem esses arranjos institucionais impedir ser ampliados a fim de serem neutralizados ou mudados de modo a que os elementos inovativos sejam seguramente introduzidos e espelhados?

Essa questão tem-se tornado o ponto central da preocupação de um grupo de estudiosos e práticos nos princípios da década dos sessenta e em consequência dessa preocupação algumas respostas

já têm surgido. Essas respostas giram em torno da sugestão de usar as organizações para projetar e espalhar os elementos inovativos e gerar mudanças contínuas pelo aumento de sua influência normativa na sociedade. LUCIAN PYE, por exemplo, declara que a essência do problema de desenvolvimento e modernização de sociedades tradicionalistas consiste na criação de "Organizações mais eficazes, adaptáveis, complexas e racionais",⁴ nas esferas política, econômica e social. JIRI NEHNEVAJSA vê a criação ou modernização dos bancos de desenvolvimento, e das agências de planejamento, de serviços de extensão agrícola, centros de treinamento de professores, universidades e outros como essenciais ao processo de desenvolvimento das nações de baixa renda. Em suas palavras: "É através dessas organizações que os novos valores e tecnologias são introduzidos e cultivados."⁵ ESMAN e BRUHNS, asseveram que no que tange ao processo de desenvolvimento nacional existe um ingrediente de extrema importância, mas freqüentemente negligenciado, de mudança social "... a institucionalização da nova tecnologia física e social através dos veículos das organizações."⁶

A preocupação com o uso das organizações, como meio de introduzir elementos inovativos como indutores positivos de mudanças nos países menos desenvolvidos, tem sido genericamente rotulada de institucionalização organizacional. Em termos conceituais tem sido descrita como:

"... o planejamento, estruturação e orientação de organizações novas ou reconstituídas que (a) incorporam, promovem e protegem relações e cursos de ação, (b) realizam funções e serviços que são valorizados no ambiente, e (c) facilitam a assimilação de novas tecnologias físicas e sociais."⁷

A fim de orientar o desenvolvimento da teoria e as pesquisas empíricas, um modelo conceitual foi formulado como uma espécie de matriz para a integração do conhecimento de inúmeras disciplinas no campo das ciências sociais. De um modo geral os estudos de

⁴ PYE, Lucian W. *Politics, Personality and Nation Building: Burma's Search for Identity*. New Haven, Yale University Press, 1962, p. 38 e seg.

⁵ NEHNEVAJSA, Jiri. *Comparative Administration: Propositions for Practitioners?*, *SDC Magazine*, v. 10, n.º 4, maio, 1967, p. 30. A citação foi retirada de um sumário das discussões da Conferência da Sociedade Americana de Administração Pública, realizada em San Francisco, Califórnia, em 1967.

⁶ ESMAN, Milton J. e BRUHNS, Fred C. *Institution Building in National Development—An Approach to Induce Social Change in Traditional Societies*, University of Pittsburgh, School of Public and International Affairs: Inter-University Research Program in Institution Building, 1965 p. 2 (mimeografado).

⁷ Inter-University Research Program in Institution Building, *The Guiding Concept* p. 2. Sem data (mimeografado).

institucionalização consistem no estudo de *como as organizações são criadas, crescem ou atrofiam-se, adquirem permanência ou desaparecem*. Em outras palavras, tentam descobrir as razões pelas quais algumas organizações são capazes de sobreviver e expandir continuamente sua influência sôbre indivíduos e outras organizações em seu meio ambiente, enquanto outras fenecem e acabam por desaparecer. Através do estudo das transações da organização com o seu meio ambiente muito pode ser aprendido a respeito dos meios que permitem a uma organização sobreviver ou perecer. A Igreja Católica, por exemplo, constitui fonte fascinante e inexaurível de informações sôbre como uma organização tem usado meios estratégicos de sobreviver e expandir continuamente sua influência no mundo ocidental e outros pontos do mundo. O estudo de organizações menos bem sucedidas ofereceriam igualmente dados sôbre o que as levou a desaparecer. Em outras palavras, por que suas estratégias de desenvolvimento institucional falharam?

Até o momento, os estudos de institucionalização organizacional têm mostrado que tôdas 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 êsses indivíduos e organizações. Quanto maior fôr a capacidade da organização para transferir essas normas e valores, maior sua capacidade de obter apoio, eliminar resistências, obter os recursos de que necessita e expandir sua esfera de influência. Quando se atinge êste ponto, uma organização pode ser considerada uma instituição, isto é, tornou-se, no dizer de SELZNICK,⁸ valiosa (*infused with values*) para seus participantes e elos de transação ambiental.

O conhecimento das variáveis envolvidas no processo pelo qual as organizações se transformam em instituições, constituem um dos

⁸ SELZNICK, Philip. *Leadership in Administration*. Nova Iorque, Harper & Row, 1957. Cabe a Selznick a distinção, de grande importância para o estudo da administração, entre organização e instituição, a qual serve de base para os estudos que estamos tratando. De acôrdo com êle uma organização seria simplesmente um instrumento técnico, racional, destinado a atingir objetivos prefixados. Como tal, seria visto como um arranjo neutro por seus participantes e por outras organizações. Sua sobrevivência dependeria exclusivamente de sua capacidade de atingir, de forma eficaz, os objetivos visados, de adaptar-se às mudanças do meio e manter-se atualizada para evitar a obsolescência técnica. Uma instituição, contudo, é diferente. Em primeiro lugar, não é vista de maneira neutral pelos participantes ou pelo meio ambiente.

O grau de investimento psicológico, por força do hábito ou pela natureza da organização, por exemplo, cria um interesse imediato em tudo que acontece e que pode pôr em perigo a sobrevivência do sistema. Em segundo lugar, uma instituição sofre muitas vêzes obsolescência técnica que não resulta na sua extinção porque os indivíduos redobram seu interesse em manter o sistema em virtude das satisfações não-técnicas, isto é, psico-sociais que derivam do mesmo. Na realidade porque a instituição é vista como um fim em si mesmo e porque os indivíduos *fundiram* de tal forma os seus objetivos pessoais e sociais ao sistema, a instituição é capaz de continuar a existir mesmo que sua utilidade seja discutível.

pontos centrais dos estudos de desenvolvimento das instituições. Requer, basicamente, conhecimento de variáveis *internas* (institucionais) e *externas* (ambientais). Uma organização pode ser portadora de elementos inovativos da maior relevância e não obstante fracassar na difusão dos mesmos no seu meio. Isto pode decorrer de fatores externos ou internos ou de ambos. Um órgão de extensão rural pode alienar os agricultores em quem deseja mudar o comportamento se insistir, juntamente com o ensino das novas técnicas, que mudem subitamente seus modos tradicionais de vida. A experiência da Tennessee Valley Authority (TVA), nos Estados Unidos, mostrou quão importante foi incorporar aos seus programas de desenvolvimento agrícola os agricultores locais através da concessão aos mesmos de poderes e responsabilidades conjuntas em decisões que lhes diziam respeito. Vários partidos políticos de natureza esquerdista, na América Latina, têm fracassado em seu proselitismo de causas, às vezes justas, pela sua tendência a serem meras agências de potências internacionais.

Em muitas ocasiões, entretanto, organizações têm demonstrado extrema capacidade para transferir suas normas e valores a um grande número de indivíduos e organizações, contribuindo, assim, para mudanças fundamentais na sua área institucional. Dois exemplos, no caso brasileiro, cabem aqui: o DASP e o IBAM.

Estabelecido em 1938, pelo Dr. LUIZ SIMÕES LOPES, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)⁹ tinha como objetivo central criar um suporte logístico moderno ao movimento de racionalização da administração pública brasileira lançado pela revolução de 30. Embora devesse funcionar como um órgão híbrido de assessoramento e execução no campo da administração geral do governo federal, o DASP era visto também como um órgão destinado a criar condições para o surgimento de soluções puramente brasileiras para os problemas de nossa administração. Deveria permitir, em outras palavras, o aperfeiçoamento constante de nossa administração pela formação de pessoal técnico, pela difusão dos princípios da administração científica, pela sistematização de documentos e experiências individuais e institucionais, pelo ensino da administração e pela pesquisa.

Graças ao DASP formou-se um grupo de profissionais altamente capacitados no campo da administração, constantemente atualizados nas técnicas de então. Inúmeras reformas foram levadas a efeito e a modernização do serviço federal fez-se com afinco e competência. Graças ainda a esse grupo difundiram-se entre nós as últimas teorias da administração.

Embora o DASP tenha realizado prodígios dentro da administração federal brasileira, suas falhas foram muitas. Dentre as suas

⁹ SIEGEL, Gilbert Byron. *The Vicissitudes of Governmental Reform in Brazil - A Study of the DASP*. University of Pittsburgh, 1964.

atribuições nenhuma era mais relevante do que a instituição do sistema do mérito e de um plano de classificação de cargos. Talvez por serem essas áreas onde maiores são as pressões disfuncionais de cunho político o DASP não conseguiu realizar integralmente esse objetivo, e passados vários anos poucos são os funcionários federais que ingressaram no serviço público pelo sistema do mérito.

Não obstante, o DASP conseguiu introduzir na subcultura administrativa brasileira alguns valores de maior relevância para a modernização de nossa sociedade. O espírito de dedicação ao interesse público, o treinamento sistemático para o desempenho de atividades administrativas, a atitude profissional na administração e a preocupação com a economia e a eficiência como objetivos da administração são alguns desses valores. Impedidos, pelos motivos anteriores, de realizar na burocracia federal todos esses objetivos, foram esses valores carreados por esse grupo de participantes para outras organizações, que longe dos problemas rotineiros e absorventes da administração federal podiam, com tranquilidade, refletir sobre os grandes problemas brasileiros. Dessa raiz comum nasceram a Fundação Getúlio Vargas, a Escola Brasileira de Administração Pública e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Um estudo mais aprofundado da genealogia das instituições brasileiras dedicadas ao estudo dos problemas da administração pública certamente mostraria idêntico efeito multiplicador de cada uma dessas organizações na nossa sociedade.

Veja-se agora o caso do IBAM. O Instituto é uma organização pequena de 80 pessoas e um orçamento de 2 milhões de cruzeiros novos e com dezessete anos de existência; particular e sem fins lucrativos, dedicada ao melhoramento das municipalidades brasileiras, através do estudo de seus problemas e a prestação de assistência técnica para resolvê-los.

Criado em 1952, o IBAM representou uma resposta organizacional mais adequada ao perene problema brasileiro da ineficiência municipal. Brotou da Associação Brasileira de Municípios (ABM), criada em 1946 para o fim de lutar contra o declínio político e a constrição crescente da autonomia financeira das municipalidades brasileiras. Dentro em pouco, porém, a ABM foi tragada pelo vórtice dos problemas políticos locais. Começou a desviar-se de seus objetivos originais e cindiu-se em várias correntes de opiniões, uma das quais decidiu criar uma nova organização, politicamente neutra, cujo objetivo principal era de natureza técnica: promover o aumento da capacidade administrativa dos municípios.

A imagem do Instituto como organização apolítica, consciente de seu papel de prestadora de um serviço público e tecnicamente orientada tem atraído suporte de áreas-chaves no País e ajudado o seu desenvolvimento. Os Governos estaduais e federal têm-se beneficiado do seu serviço de consultoria e de programas específicos. Das 3.971 municipalidades brasileiras em 1968, cerca de 1.750 eram

associadas ao Instituto e desfrutavam por isso de seus vários serviços e programas. Organizações internacionais têm lançado mão dos serviços do Instituto para a realização de projetos especiais no âmbito dos governos locais. Através de seus vários programas de treinamento mais de 7.000 funcionários públicos foram treinados nas modernas técnicas administrativas tão necessárias aos Governos locais.

Através da introjeção de seus valores técnicos em indivíduos e em elos transacionadores, o IBAM tem podido atingir um alto grau de normatividade na sociedade brasileira. No estudo de processo de institucionalização organizacional do IBAM, realizado pelo autor, essa característica foi revelada de várias formas. O governo federal, por exemplo, solicitou freqüentes vêzes os serviços do Instituto para realizar programas do Serviço Nacional dos Municípios (SENAM) na área de tributação, do treinamento e da preparação de modelos de leis básicas para os municípios. O código tributário elaborado pelo IBAM para as municipalidades brasileiras foi oficialmente distribuído em convênio por êsse serviço. O IBAM foi a única organização preocupada com administração municipal que participou da comissão federal que cuidou da reforma tributária em 1966. Ao longo da pesquisa, diversas pessoas ligadas por alguma forma ao Instituto (alunos, ex-alunos e assinantes da *Revista de Administração Municipal*) afirmaram que fariam tudo para ajudar o IBAM a prestar assistência técnica nas suas municipalidades se estivessem em posição de influenciar uma decisão a respeito.

Êste grau de aceitação do Instituto na sociedade brasileira tem dado origem a um fenômeno interessante. Outras organizações modernizantes como o Ministério do Planejamento, o Banco Nacional da Habitação e a USAID têm-se ligado ao Instituto a fim de atingir a base da organização municipal que dificilmente conseguiriam sòzinhos. Como consequência natural dêsse processo tôdas as organizações envolvidas nessa aliança têm usufruído vantagens *simbióticas* e reforçamento mútuo o que lhes permitiu, em conjunto, institucionalização mais eficiente de elementos inovativos.

Embora diversas conclusões possam ser tiradas do que foi dito acima, uma parece ter maior relevância. No que diz respeito a assistência técnica e econômica a identificação e o mapeamento relacional (sistema de transações com elos institucionais) de acôrdo com o seu grau de influência normativa no meio ambiente, poderia constituir-se num instrumento extremamente valioso para a otimização do processo de mudança dos países menos desenvolvidos. Essa seria, aliás, uma das características mais práticas dos estudos de institucionalização. Para exemplificar concretamente: do ponto de vista estratégico da indução de mudanças no nível municipal seria pouco adequado utilizar os órgãos estaduais de assistência aos municípios aqui no Brasil. Tais Departamentos de Assistência têm geralmente orientação política, não dispõem de pessoal técnico permanente e abundante, são pouco criativos e, o que é ainda mais

negativo, não dispõem da confiança dos municípios que desejam assistência. Esses temem ser manipulados por aqueles para fins políticos de caráter paroquial. A prestação de assistência por meio de órgãos puramente técnicos, independentes e com orientação acadêmica como o IBAM e o Instituto de Administração da Universidade do Rio Grande do Sul, por exemplo, oferece maiores possibilidades de sucesso, conforme a experiência brasileira tem demonstrado. Aliás, organizações internacionais de assistência técnica aos governos locais têm igualmente compreendido o efeito multiplicador dessas instituições como *pontos de germinação* de elementos inovativos. Um funcionário de alto nível da USAID no Brasil, em certa ocasião, disse ao autor que se pudesse refazer o passado não gastaria seus recursos com programas tradicionais de treinamento e assessoramento. Não investiria em qualquer organização. Ao contrário, trataria de fomentar a criação de organizações locais para abrigar os valores modernizantes que considerava fundamentais ou ajudar de forma maciça o desenvolvimento de organizações já existentes e portadoras de um alto grau de influência normativa no meio brasileiro.

4. UMA AVALIAÇÃO DA UTILIDADE DA NOVA ESTRATÉGIA

Embora o estudo do fenômeno da institucionalização organizacional ainda se encontre num estágio embrionário, seu potencial é imenso, tanto prática quanto teoricamente, o que já se pôde antever nas páginas anteriores.

De um modo geral, tem motivado a busca de uma integração de conhecimentos das várias disciplinas que compõem o campo das ciências sociais. Embora o fenômeno da institucionalização tenha sido desde há muito privativo da Sociologia foi sempre tratado como tópico altamente abstrato. A literatura sociológica é rica em discussões dos meios pelos quais os comportamentos são organizados, governados e disciplinados em mecanismos institucionais. Faltam a essas análises, contudo, referentes empíricos para o teste das hipóteses contidas nesses modelos conceituais. Em decorrência disso, quando o esforço para promover o desenvolvimento econômico começou, essa plethora de conhecimentos acumulados pelos sociólogos no campo do funcionamento dos mecanismos institucionais da sociedade não foi capitalizada para formar uma concepção *a priori* dos problemas a serem encontrados na tentativa de mudar as nações menos desenvolvidas. Porque estava mais voltada para ação e mais afeita a experiência empírica, a Economia tendeu a ver essas contribuições como abstrações acadêmicas. Em consequência disso os modelos de desenvolvimento econômico adquiriram uma imperfeição nata pelo desconhecimento da importância do elemento institucional no processo de mudança social. Talvez o

exemplo mais clássico desse problema tenha ocorrido no campo do planejamento econômico onde esquemas de desenvolvimento economicamente corretos falharam retumbantemente na sua execução porque a burocracia responsável pela tradução dos mesmos, na prática era inteiramente despreparada e resistente à inovação que traziam. Para corrigir então os erros técnicos do plano anterior, um outro era formulado e o erro repetido. Não se atinava, até bem pouco tempo, para as razões da falha: a falta de institucionalização do planejamento. Isto é, os planejadores não injetavam ou *institucionalizavam* nos executores da burocracia os mesmos valores básicos guiadores que norteavam o comportamento dos planejadores, *e.g.*, otimização de recursos e de tempo, decisões baseadas em fatos e não na experiência individual.

Essas deficiências foram ao mesmo tempo causa e motivo para o desenvolvimento de uma teoria de modernização que começou a incorporar elementos interdisciplinares. A presença de uma teoria de modernização ainda incipiente constitui, por sua vez, um dos fundamentos da fraqueza do campo de estudo da institucionalização organizacional. Isto decorre, basicamente, do fato dos cientistas sociais ainda não terem desenvolvido um conceito satisfatório e comumente aceito de modernidade como categoria de pensamento, o que, por sua vez, resulta do fato deles concentrarem suas atenções sobre aspectos parciais do fenômeno.

Alguns estudiosos dos problemas de modernização, por exemplo, têm-se preocupado com o problema da comunicação dentro do processo de mudança social *inovativa* enquanto outros têm preferido estudar o papel das atitudes nesse contexto. Essas atomizações de enfoques têm produzido respostas divergentes sobre como o processo de modernização começa, premissa fundamental para que sejam induzidas soluções para nele intervir-se. MYRON WEINER, por exemplo, ao realizar uma avaliação panorâmica da situação faz essa crítica ao mostrar o interesse do economista pela posição da tecnologia da produção e da distribuição no processo de modernização, enquanto que antropólogos e sociólogos preferem concentrar-se no problema da diferenciação estrutural que caracteriza as sociedades modernas. Isso no seu entender levou a um ponto onde: "nenhuma dessas visões, mesmo que sejam explicitadas com toda a clareza, conduzem-nos a uma definição genérica de modernidade, pela simples razão de que nenhuma delas é suficientemente abrangente para englobar uma economia, uma sociedade e um sistema político *modernos*." Ademais, prossegue, ao tentarem discutir o problema de como o processo de modernização se desenrola, são frequentemente colhidos nas malhas da dúvida improdutiva: "o que deve vir em primeiro lugar para fomentar a modernização: indivíduos ou organizações modernas". O resultado desta dificuldade, ainda expõe WEINER, é que as teorias formuladas até o momento podem ser divididas em duas categorias com prejuízo evidente para

a análise do fenômeno global da modernização: a) as que se concentram na modernização das atitudes dos indivíduos como pré-requisito do desenvolvimento (*e.g.* o *n* Ach (necessidade de realização individual) de McCLELLAND) e b) aquelas que vêem as mudanças institucionais como o fator principal de modernização, incluindo-se aqui, basicamente, os economistas como STALEY, MILIKAN e outros.¹⁰

Os estudos de institucionalização podem transformar-se em elementos catalizadores ou reconciliadores desses conhecimentos fragmentários dos vários campos das ciências sociais relativamente à modernização. Ao mesmo tempo, porém, são eles influenciados pela situação geral do campo de estudo em que se inserem. Institucionalização organizacional tem um objetivo *pragmático* e altamente *desejável*: a busca de meios mais adequados de introduzir, adaptar e consolidar tecnologias físicas e sociais modernas com o intuito de promover a modernização das nações de renda reduzida.

Não há dúvida que esses objetivos ainda que importantíssimos são de consecução difícil e demorada. Isso decorre fundamentalmente de dois fatores: a) o campo é novo e o conhecimento baseado em estudos empíricos do fenômeno ainda é escasso; e b) a divisão dos cientistas sociais sobre a real natureza do fenômeno da modernização.

Desses dois pontos talvez o último constitua um obstáculo aparente ao desenvolvimento dos estudos de institucionalização organizacional. Na realidade não é ele pré-requisito indispensável. Embora a motivação para os estudos de institucionalização tenha emanado das reflexões sobre alguns fracassos da assistência técnica no contexto dos problemas de modernização, seria um erro especular indefinidamente sobre o que é modernização e como esse processo se inicia. O fato de os cientistas sociais estarem divididos quanto a isso já recomenda, aliás, que se evite esse caminho. Um outro fator dissuasório diz respeito ao próprio conceito de institucionalização nos estudos clássicos de sociologia. Ao ligar ou tornar dependente o desenvolvimento dos estudos de institucionalização organizacional do desenvolvimento dos estudos de modernização, estaríamos criando a impressão errônea de que o fenômeno da institucionalização é sempre *positivo*, quando em muitos casos ele é disfuncional e portanto negativo.

Como se trata de um processo genérico presente nos sistemas sociais a institucionalização de valores, hábitos, atitudes e comportamentos pode (e deve) ser estudado de maneira neutra. A institucionalização pode ser funcional num determinado contexto social e tempo histórico e tornar-se disfuncional em outro. O problema capital dos países menos desenvolvidos não é a criação ou importação de novos arranjos institucionais mas a *presença de instituições que se cristalizaram e agora opõem-se às mudanças requere-*

¹⁰ WEINER, Myron. *Introduction*, Myron Weiner (ed.) *Modernization*. Nova Iorque, Basic Books, Inc., 1966, pp. 1-14.

ridas ao progresso. Ninguém pode negar a importância que tiveram na consolidação territorial e política da sociedade brasileira os grandes senhores de engenho e a burocracia civil, nos primeiros anos de nossa história. As exigências de nosso desenvolvimento, recentemente, mostraram o quão disfuncional se tornaram os valores, atitudes, e comportamentos *institucionalizados* (introjetados) através das organizações correspondentes. Ademais, a institucionalização pode tornar-se disfuncional porque faz a organização perder de vista os objetivos a serem atingidos na prestação de seus serviços, ocorrendo um deslocamento do foco de interesse de seus participantes daqueles para a sobrevivência pura e simples do arranjo institucional encarregado de atingi-los. Quando isso ocorre a organização pode ficar inflexível e perder apoio ambiental, acabando por desaparecer. Esta é, aliás, uma das várias dificuldades porque passa no momento a Igreja Católica. Em muitos países a rebeldia fora e dentro da Igreja decorre da percepção de participantes internos e externos (fiéis), de que esta está muito mais preocupada com a sua preservação como organização do que com a pregação do Evangelho e salvação das almas.

À primeira vista, a pergunta sobre o que causa o desenvolvimento de mudanças individuais ou institucionais é de maior transcendência. Todavia, considerando que o comportamento individual é, na sua maior parte, determinado institucionalmente, essa pergunta perde sua relevância. O que importa realmente é conhecer de que maneira as instituições existentes mudam, competem com organizações novas, e, como organizações novas, são introduzidas num dado contexto social. Em outras palavras, de que maneira as organizações humanas surgem e se desenvolvem.

Esse conhecimento ainda não se encontra disponível, por incrível que pareça, a despeito do tremendo desenvolvimento no campo das ciências sociais, em geral, e dos estudos de organização, em particular, nos últimos dez anos. Somente através de um estudo extensivo e intensivo das organizações humanas será possível conhecer os processos internos e externos através dos quais as organizações crescem, ou morrem, e influenciam indivíduos e outras unidades sociais.

Ao contrário do que ocorre com outras áreas de estudo do campo da teoria de organização, os estudos de institucionalização organizacional dispõem já de modelos heurísticos que permitem não apenas a sistematização de conhecimentos já existentes mas, igualmente, a formulação e teste de hipóteses. O modelo básico de institucionalização, como vimos, é o modelo sistêmico. Visto como um sistema, uma instituição compõe-se de um centro de processamento de *inputs* e produção de *outputs* nas transações com o meio ambiente. Para que uma organização se transforme numa instituição é preciso que mantenha um equilíbrio favorável com o seu meio e exerça influência normativa sobre indivíduos e outras unidades. A mensuração do grau de institucionalização de uma organização pode

já ser feita através de vários testes, dos quais três têm sido basicamente sugeridos: a) sobrevivência; b) relevância para o meio ambiente; e, c) grau de influência normativa.

A operacionalização de subtestes dentro dessas três categorias permitirá o desenvolvimento de *indicadores de institucionalização* que servirão para avaliar o maior ou menor grau de institucionalização de um sistema social e, se necessário, formular estratégias que levem a mudanças adaptativas positivas. No caso do IBAM, por exemplo, o autor utilizou como indicadores de potencial de institucionalização o esquema dual de *alicientes-contribuições* de BARNARD e SIMON. A indicação de que os alicientes materiais e não-materiais oferecidos pelo IBAM (satisfações) superavam grandemente as contribuições (sacrifícios) que faziam à organização. A existência desses indicadores poderá permitir o mapeamento de determinada área institucional, facilitando a localização daquelas organizações que oferecem maiores potenciais de sobrevivência, expansão e influência normativa.

A despeito de seu caráter embrionário, pode-se dizer numa avaliação inicial que o método de institucionalização organizacional oferece vantagens antes não encontradas em outras estratégias de desenvolvimento social. A superioridade de uma estratégia baseada na indução de mudanças sociais através de organizações, sobre aquela baseada em mudanças induzidas por indivíduos, pode ser assim explicada:

1. As organizações podem mobilizar recursos humanos, físicos e tecnológicos que lhes permitem alcançar, da maneira mais racional possível, objetivos comumente aceitos;
2. A existência de uma organização proporciona uma base estável para a interiorização de participantes internos e externos, dos valores e atitudes necessários à consecução dos objetivos visados;
3. As organizações possuem maior capacidade para superar forças negativas internas e externas por meio de mecanismos adaptadores e controladores que lhes permitem continuar a operar de maneira íntegra e influente no meio ambiente.

A validade dessas observações já se fez presente e utilizada de maneira prática pelo IBAM. O fato do campo da assistência técnica tornar-se subitamente saturado pela emergência de várias organizações, levou o Instituto, por exemplo, a afastar-se gradualmente da assistência técnica direta a pequenas municipalidades e concentrar-se em prefeituras médias e grandes. Isso permitirá, a longo prazo, um efeito multiplicador muito maior de sua influência. Um outro desenvolvimento dos conhecimentos hauridos na tese preparada pelo autor, estão relacionados com a necessidade estratégica do IBAM

dedicar-se a áreas substantivas dos problemas municipais como água, esgotos e problemas metropolitanos em geral. Com isso o IBAM poderá associar-se a grupos de profissionais (engenheiros, contadores e médicos, por exemplo) e a organizações que comuniquem dos mesmos valores de economia e eficiência. Ademais, ao invés de patrocinar reformas administrativas *in loco* ou de promover cursos de treinamento e depois retirar-se, o IBAM tem procurado criar organizações que compartilhem de seus elementos doutrinários, ou assinar contratos de assistência a longo prazo que lhes permita orientação específica em áreas substantivas. Entretantes, pela intensificação das transações entre os dois sistemas, é possível transferir para o órgão recipiendário os valores básicos do Instituto. Na prática isso tem *estendido* a capacidade institucional de agir no ambiente brasileiro, com certa unidade de ação, sem que o Instituto esteja diretamente conectado com esses sistemas.

A análise do fluxo de transações do IBAM com o meio ambiente gerou no Instituto o que poderíamos chamar de preocupação com o desenvolvimento institucional, tendo sido criado inclusive, uma função especializada. Esse trabalho exige um escrutínio constante do que se passa no meio ambiente da instituição. Uma avaliação constante (num processo de *feedback*) das relações do IBAM com seus vários elos declarados e latentes é levado a cabo e nelas incluem-se uma tentativa de antecipar-se a problemas ainda difusamente presentes no ambiente. Essa análise constante interna e externa permite ao Instituto desenvolver estratégias flexíveis e manter-se em posição de liderança no seu meio.

Papel semelhante tem servido os conhecimentos hauridos pela Escola Brasileira de Administração Pública no estudo realizado pelo Professor JOSÉ SILVA DE CARVALHO como tese de doutoramento.¹¹ Das diversas observações contidas no estudo várias decisões críticas vêm sendo tomadas com o intuito de aumentar o grau de eficácia e normatividade da EBAP. A capacidade de análise institucional aplicada na pesquisa sobre a Escola vem sendo utilizada, igualmente, nos programas de assistência técnica que mantém. Ainda agora num grande trabalho de reforma do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) esses conhecimentos vêm sendo utilizados no levantamento, diagnose dos problemas, implantação de mudanças e estratégia de desenvolvimento institucional, a longo prazo, desse órgão.

Do ponto de vista internacional da assistência técnica, o conhecimento de que organizações nos países beneficiados com esses programas são mais influentes no seu meio ambiente, permitirá maior efeito multiplicador dos recursos investidos. Diversos programas americanos falharam na Ásia porque foram oferecidos através de agências provinciais e locais que eram inflexíveis e sujeitas a

¹¹ CARVALHO, José Silva de. *EBAP - An Experiment in Institution Building*. University of Southern California, Los Angeles, 1967.

grandes pressões políticas. No caso brasileiro, a assistência foi também freqüentemente oferecida a organizações inadequadas e através de programas impróprios, conforme foi lamentado pelo alto funcionário da USAID em episódio narrado anteriormente.

Parece pelo exposto que o campo de institucionalização organizacional oferece, realmente, grande potencial prático no campo do desenvolvimento econômico-social. Oferece, igualmente, possibilidades no campo mais restrito das organizações individuais. Em torno dos modelos de estudo do processo de institucionalização organizacional será possível consolidar o conhecimento fragmentário existente no campo das ciências sociais em geral e da administração em particular. Servirá, em outras palavras, de matriz onde será possível um corpo de conhecimentos que levem a uma formulação de uma teoria geral de institucionalização com base em conhecimento empírico. Essa é, aliás, a orientação seguida nesse campo. Estudos de casos, por exemplo, de organizações de natureza variada poderão permitir o teste de hipóteses e a formulação de novos conceitos que irão enriquecer esse campo. No Brasil, a EBAP reúne capacidade teórica e prática nesse campo. Duas teses, já referidas, foram escritas sobre o assunto e o Centro de Pesquisas da Escola irá financiar o estudo de pelo menos duas organizações brasileiras: a Igreja Positivista Brasileira e a SUNAB. As duas organizações oferecem condições que permitirão conhecer melhor a intimidade da dinâmica de desenvolvimento institucional. A primeira continua a existir, atendendo assim a um teste de institucionalização, embora sua influência normativa no meio ambiente tenha praticamente descido a zero. No entanto, em outro momento da nossa história sua influência foi decisiva. A SUNAB oferece um exemplo importante de estratégia de sobrevivência por meio de metamorfoses que lhe permitiram, apesar das condições hostis do meio ambiente, continuar a operar com integridade organizacional.

Numa dimensão menor tais conhecimentos poderão ser aplicados no planejamento deliberado do desenvolvimento de organizações. Em futuro não muito distante, o atual analista de sistemas, de visão limitada e unidimensional, poderá ser substituído pelo analista institucional, de visão larga, pluridimensional. Será ele o estrategista versado nos conhecimentos científicos de como os sistemas sociais evoluem e como se comportam nas suas relações com outros sistemas. Porque compreende as influências do meio ambiente sobre o sistema poderá manejar melhor os mecanismos de transações deste com outras unidades sociais. Será mais hábil na estruturação de um sistema porque terá uma visão do impacto que essa variável parcial tem sobre o sistema global.

Sua contrapartida, no plano macroscópico, será o planejador pluridimensional. Não será o economista treinado apenas nas técnicas de equacionamento de problemas que constituem a base para a ação mas que se anulam sem a participação do político e do

administrador. Não será o político hábil, porém, desinformado sobre o seu papel a longo prazo, no desenvolvimento do país. O político do diário; do personalismo; sem visão do futuro por não poder erguer-se acima das suas preocupações provincianas. Não será o simples administrador, burocrata quando sem formação acadêmica ou simples técnico quando formado profissionalmente, condicionado por um papel secundário de mero executor do que os outros dois determinaram. O planejador pluridimensional, uma combinação superior de estrategista e executor, talvez venha a ser o produto final desse esforço hoje em marcha de unificar o campo das ciências sociais, criando uma única ciência, a ciência do comportamento humano.

Os estudos de institucionalização poderão, a longo prazo, contribuir para isso.

SUMMARY

INSTITUTION-BUILDING AS A STRATEGY OF DEVELOPMENT

Social change is a slow and complex process. In the search for ways to speed it up, economists, administrators and politicians have not succeeded entirely. By and large these failures stem from a lack of knowledge about the real nature of the process of societal development. The latter can be generically described as innovative social change that requires rapid and continuous diffusion of modern attitudes, values, behaviors and technologies in which individuals play a key-role. Early change strategies relied basically upon the modernization of individual attitudes and the transplantation of institutional arrangements from advanced societies to less developed ones. With the advantage of hindsight we have started to learn why those strategies have failed.

Recent studies have concentrated on the analysis of the development process, as a global phenomenon. Under this approach it has become increasingly clear that isolated attempts at modernization of attitudes or transplantation of institutional forms are rejected or modified by powerful native traditionalistic institutional arrangements. The re-evaluation of such strategies of modernization has been labeled institution-building. The latter is understood to be the process by which organizations are used as vehicles for the creation, diffusion, and institutionalization of innovative elements designed to induce social change leading to development. Organizations are less subject disruptive environmental forces than isolated individuals. Therefore, organization-based strategies are better than individual-centered ones. Through institution-building models interdisciplinary knowledge of how organizations are created, develop and achieve permanence or wither away and disappear has been accumulated. Empirical research is now being conducted to test some of the theoretical proposition newly developed in the field.

This article illustrates some of these conceptual and methodological approaches in its discussion of certain aspects of the institution-building process of IBAM. This research was the object of the author's doctoral dissertation.

Beyond the theoretical advances gained from such studies, several practical applications have already been made based on the knowledge already gathered. The ultimate goal of institution-building studies, however, remains to develop means to deliberately plan control the institutionalization of human organization and to use them to promote broader societal changes.

TABELA DE PREÇOS DE PERIÓDICOS

(Para o Brasil)

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
Serviço de Publicações

Praia de Botafogo 188 — CP 29 — ZC-02
Rio — GB — Fone: 246-4010

PERIÓDICOS	NÚMERO AVULSO	ASSINATURAS		
		Simple	Simple c/Registro	Via Aérea
Conjuntura Económica Portuguesa (CE-P)	1,00	10,00	—	16,00
Conjuntura Económica Internacional (CE-I)	1,50	15,00	—	21,00
Revista de Direito Administrativo (br.) (RDA)	8,00	—	26,00	30,00
Revista de Direito Administrativo (enc.)	10,00	—	32,00	36,00
Curriculum (CUR)	2,00	6,00	—	9,00
Revista de Administração de Empresas (RAE)	4,00	12,00	—	15,00
Revista de Ciência Política (RCP)	3,00	10,00	—	13,00
Revista Brasileira de Economia (RBE)	3,00	10,00	—	12,00
Arquivos Brasileiros de Psicologia Aplicada (ABPA)	3,00	10,00	—	12,00
Revista de Administração Pública (RAP)	5,00	8,00	—	10,00