

# DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL — Uma estratégia\*

GERALDO BORGES SANTOS\*\*

*1. Evolução: da assistência técnica ao desenvolvimento institucional; 2. Revisão de literatura; 3. Modelo teórico: o quadro conceitual de Esman e Blaise.*

## 1. *Evolução: da assistência técnica ao desenvolvimento institucional*

Limitados ainda a um círculo de interessados, os estudos de desenvolvimento institucional, institucionalização ou institucionalização organizacional — assim chamados — são ainda pouco conhecidos no Brasil. Datam do início da década de 60, quando ficou constatado que debalde foram os esforços para promover e acelerar o desenvolvimento dos países pobres através das agências de desenvolvimento norte-americanas ou formas similares de ajuda, cristalizadas pela assistência técnica e econômica, principalmente na pessoa do assessor estrangeiro.

Em sua essência, a assistência técnica fundamentava-se na individualidade do assessor alienígena e do especialista nativo treinado no exterior, a fim de transplantar processos avançados de sociedades desenvolvidas para sociedades mais pobres. “O pressuposto básico era de que *quanto maior o número de transplantes, mais rápidas seriam as mudanças.*”<sup>1</sup> Um teórico do assunto diz que:

“Assessores 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.”<sup>2</sup>

\* Este artigo é baseado no capítulo 2 da tese de mestrado do autor, apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública, aprovada em 21.9.79. Veja Santos, Geraldo Borges. *A Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac): um caso de desenvolvimento institucional*. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1979.

\*\* Economista, mestre em administração pública e assessor da diretoria da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira — Ceplac.

<sup>1</sup> Pinto, Aluizio Loureiro. A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, 3 (1):9, jan./jun. 1969.

<sup>2</sup> Id. *ibid.* p. 9.

Mas a transplantação dos elementos considerados avançados para as sociedades mais pobres ou em vias de desenvolvimento não logrou êxito, provavelmente porque as condições culturais que produziram tais elementos não faziam parte da comunidade receptora. Os planos, racional e rigorosamente preparados, não eram aplicados. O retorno do assessor estrangeiro ao seu país de origem significava também a volta às rotinas e atitudes tradicionalmente adotadas, tendo, conseqüentemente, pouca valia os recursos técnicos e financeiros mobilizados para introduzir mudanças nos valores e no comportamento dos povos assistidos sob essa orientação.

Do mesmo modo, profissionais treinados na América do Norte, nas modernas técnicas de administração de pessoal, para ilustrar com um exemplo, frustravam-se ao constatar a inaplicabilidade de seus conhecimentos em uma burocracia governamental recrutada segundo a orientação de clientelismo político, favorecimentos e *afilhadismos*, insensível e impermeável aos parâmetros de economia e eficiência.

A perplexidade diante de tais fatos induziu à conclusão de que, nos países em desenvolvimento, a estratégia de mudança estribada em indivíduos, além de caras, eram lentas e imprevisíveis. Eis por que o foco do problema deslocou-se para as organizações como vetores de institucionalização de novos padrões de ação e normas de relacionamento. Isto porque, segundo assinalam Esman e Blaise, “a introdução de novas tecnologias toma lugar primeiramente dentro e através das organizações. E é dentro e através dessas organizações que valores, normas, processos e estruturas devem ser institucionalizados. Institucionalização é definida como o processo pelo qual são estabelecidas relações normativas e padrões de atitude”.<sup>3</sup>

Este enfoque, no esclarecimento de Aluizio Pinto, aparece na literatura americana sob a denominação de *institution building*, que, segundo ele, pode ser adequadamente traduzido como *desenvolvimento de instituições*. Diz ainda o autor, referindo-se aos seus escritos:

“( . . . ) 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.”<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Esman, Milton J. & Blaise, Hans C. *Institution building research: the Guiding concepts*. Pittsburgh, University of Pittsburgh, Graduate School of Public and International Affairs, 1966. p. 1.

<sup>4</sup> Pinto, Aluizio Loureiro. Op. cit. p. 7. Segundo diz o mesmo autor em sua tese de doutoramento, a expressão *institution building* foi consagrada na terminologia administrativa em 1960. Foi utilizada por Harlan Cleveland, Geraldo Marigone e John Clark. Diz Aluizio, textualmente: “No livro *The Overseas Americans*. New York, McGraw-Hill, 1960, aqueles autores observaram que em seu esforço de treinar homens e criar organizações, visando promover a modernização de países menos desenvolvidos, os norte-americanos estão ‘empenhados essencialmente em *institucionalização (institution building)*’ (grifado no original, p. 157 e segs.). É com-

A preocupação em conhecer melhor o processo de mudança social dirigida e oferecer diretrizes e sugestões que permitissem viabilizar organizações fortes, capazes de introduzir mudanças nas sociedades em desenvolvimento, resultou na criação, em 1964, do Inter-University Research Program in Institution Building — IRPIB.<sup>5</sup>

Integraram este programa multidisciplinar as Universidades de Michigan, Syracuse, Indiana e Pittsburgh, nesta se estabelecendo o quartel-general do projeto. A literatura produzida sobre o assunto é amplamente consequência deste consórcio, embora não exclusivamente só dele resultante. As pesquisas e trabalhos do IRPIB receberam financiamento da Agency for International Development (AID) e da Fundação Ford.<sup>6</sup> As universidades citadas reuniram-se posteriormente, entre outras, as de Minnesota, Wisconsin, Illinois, Chicago e Purdue. Do grupo do IRPIB destacaram-se especialmente Melvin G. Blaise, William Siffin e Milton J. Esman, este último oriundo da Universidade de Cornell e com experiência em programas de auxílio e assistência técnica a regiões pobres. É dele, de parceria com Hans Blaise, o quadro conceitual descrito mais adiante. Segundo este referencial teórico, “desenvolvimento institucional (*institution building*) pode então ser definido como planejamento, estruturação e guia de organizações novas ou reconstituíveis que: a) incorporam, promovem e protegem relações e cursos de ação; b) estabelecem, promovem e protegem relações normativas de ação; c) alcançam apoio e complementaridade no meio ambiente”.<sup>7</sup>

No particular, um estudioso adverte que qualquer estratégia baseada no uso das organizações como agentes de mudança não pode ser adequadamente formulada tão-somente com base nos conhecimentos atuais da moderna teoria de organização. Isto porque se tem dado muito mais atenção ao aspecto de como são ou funcionam as organizações do que como são criadas, crescem, permanecem, atrofiam-se ou desaparecem.<sup>8</sup>

Geralmente os estudos de desenvolvimento institucional buscam preencher esta lacuna, investigando, analisando e esclarecendo por que algumas organizações são capazes de sobreviver e expandir de forma continuada a sua influência sobre as pessoas e outras organizações no ambiente em que operam, ao tempo em que outras falham nos seus objetivos, fenecem e tendem

preensível que o problema da institucionalização se tenha tornado elemento de interesse primordial no trabalho da USAID que forneceu fundos para os estudos iniciais do problema, realizado por especialistas norte-americanos e estrangeiros. Contudo, o aparecimento do termo na moderna teoria de organização remonta a 1957, quando Philip Selznick escreveu que “a arte da liderança criativa é a arte da institucionalização”. Selznick, Philip. *Leadership in administration*. New York, Harper & Row, 1957. p. 152. Esse estudo baseia-se substancialmente nos conceitos centrais de Selznick”. Veja Pinto, Aluizio Loureiro. *The Brazilian institute of municipal administration (IBAM): a case study of institution-building in Brasil*. California, University of Southern California, 1967. p. 6, Ph. D thesis.

<sup>5</sup> Veja Esman, Milton J. & Blaise, Hans C. *op. cit.* p. 11.

<sup>6</sup> Blaise, Melvin G. *Institution building: a Source book*. Michigan, AID, 1973. p. 3.

<sup>7</sup> Esman, Milton J. & Blaise, Hans C. *op. cit.* p. 2.

<sup>8</sup> Caldera, Ildemaro Martínez. *Instituciones para el desarrollo: análisis de fundación común en Venezuela*. Caracas, IESA, 1974, p. 11-2.

a desaparecer. Estas investigações e análises são conduzidas através do exame das transações organizacionais com indivíduos e com o ambiente, por meio das quais as organizações conquistam apoio e suprimem resistências, transferindo normas e valores.

O interesse teórico de tais estudos reveste-se de importância na medida em que as organizações são consideradas como potenciais agentes de mudança. Resulta da evolução de outra corrente de estudiosos que preceitua o comprometimento dos administradores com valores da sociedade e com objetivos sociais, contrariamente aos pressupostos da *neutralidade burocrática*. Esta corrente representa o movimento denominado de nova administração pública e de certa forma está também associada ao que se convencionou chamar de administração para o desenvolvimento.<sup>9</sup>

Os estudos e pesquisas em desenvolvimento institucional têm motivado uma crescente integração das diversas disciplinas da área de ciências sociais. Buscam formas e meios mais adequados para introduzir, ajustar e sedimentar tecnologias físicas e sociais modernas, visando fomentar a modernização de países de renda baixa.

Entretanto, alguns fatores impedem resultados mais rápidos: são poucos ainda os conhecimentos fundamentados em estudos empíricos do fenômeno e os cientistas sociais não foram ainda capazes de chegar a um conceito abrangente de modernização; daí por que nenhuma das definições de modernidade é suficientemente genérico e abrangente que alcance uma economia, uma sociedade e uma política *modernas*.<sup>10</sup> No Brasil, a literatura pertinente ao assunto acaba sendo pouco difundida, haja vista estar ela, em quase sua totalidade, no idioma inglês, com escassas traduções.

Comparado com a estratégia da assistência técnica e econômica através de indivíduos, o desenvolvimento institucional apresenta consideráveis vantagens: em primeiro lugar, as organizações podem arregimentar, com mais facilidade, recursos humanos, físicos e tecnológicos capazes de viabilizar de forma racional objetivos comumente aceitos; em segundo lugar, as organizações constituem-se em bases mais sólidas para a introjeção de valores e atitudes desejáveis, tanto em participantes internos quanto externos, rumo à

<sup>9</sup> Veja Wahrlich, Beatriz. Evolução das ciências administrativas na América Latina. *Revista de Administração Pública*, 13. (1):31-68, jan./mar. 1979. Sobre a nova administração pública veja Marini, Frank. *Toward a new public administration*. Scranton, Chandler, 1971; Ramos, Alberto Guerreiro. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista de Administração Pública*, 4 (2):7-45, jul./dez. 1970. Sobre administração para o desenvolvimento veja Souza, Nelson Mello. *Conceito de administração para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1969. Motta, Paulo Roberto. Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. *Revista de Administração Pública*, 6 (3):39-53, jul./set. 1972. Relativamente aos postulados da neutralidade burocrática veja Weber, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: Campos, Edmundo, ed. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1966, p. 16-27. Freund, Julien. *Sociologia de Max Weber*. Rio de Janeiro, Forense, 1971. p. 63-8.

<sup>10</sup> Veja Pinto, Aluizio Loureiro. *The Brazilian institute of municipal administration*. op. cit. p. 2.

conquista de objetivos perseguidos; e, finalmente, as organizações são mais capazes de superar obstáculos, contornar forças negativas internas e externas, através de mecanismos controladores que lhes permitam seguir atuando e influenciando no ambiente em que operam.<sup>11</sup>

## 2. Revisão de literatura

Desde a criação do IRPIB, muitos trabalhos foram elaborados na área de desenvolvimento institucional. O modelo de Milton J. Esman e Hans C. Blaise, por exemplo, inserido neste artigo, foi publicado em 1966. Alguns dos estudos, pesquisas, trabalhos e eventos pertinentes ao tema, realizados e publicados nos últimos 10 anos, são a seguir indicados.

Patrocinado pelo Committee on Institutional Cooperation (CIC) e a Agency for International Development (AID), efetivou-se em dezembro de 1969, em Washington, um ciclo de conferências sobre desenvolvimento institucional e assistência técnica. Em agosto do ano seguinte, a Utah International Education Consortium (UIEC) e a mesma AID patrocinaram outra conferência regional sobre o assunto, em Logan, Utah. Os trabalhos apresentados e discutidos em ambos os eventos foram publicados sob forma de livro.<sup>12</sup>

Em 1970, o Indian Council of Agricultural Research trouxe a público, em dois volumes, relatório de estudos conduzidos sobre a Punjab Agricultural University, da Índia. Tal relatório — no dizer dos autores — teve um triplo propósito: em primeiro lugar, oferecer um esboço dos elementos essenciais de uma instituição e ilustrar a aplicabilidade dessa estrutura para uma universidade destinada a uma sociedade rural; em segundo lugar, evidenciar as características essenciais de uma universidade agrícola; e em terceiro, publicar métodos e procedimentos para a obtenção de análise de informações que conduzirão a significativos julgamentos a respeito da eficácia de uma universidade agrícola e a realização de seus objetivos. Em Montevidéu, Eduardo Bello escreveu no mesmo ano sobre os conceitos de desenvolvimento institucional expressados por Milton Esman.<sup>13</sup>

Em 1971, Melvin Blase editou uma coletânea de artigos referentes à estruturação de instituições rurais viáveis para o desenvolvimento, como resultado dos estudos empreendidos pela International Rural Institutions Sub-

<sup>11</sup> Veja Pinto, Aluizio Loureiro. *A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento*. Op. cit. p. 21.

<sup>12</sup> Thomas, D. Woods & Fender, Judith G. eds. *Proceedings of the conference on institution building and technical assistance*. Washington, D.C., AID/Committee on Institutional Cooperation, 1969. Smart, Lyman F. ed. *Proceedings of the regional conference on institution building*. Logan, Utah, Utah State University, 1970.

<sup>13</sup> Indian Council of Agricultural Research. *A method of assessing progress of agricultural universities in India, part I, Joint Indo-American Study team report*. New Delhi, 1970. Indian Council of Agricultural Research. *The Punjab Agricultural University an assessment of progress to 1970, part II, Joint Indo-American study team report*. New Delhi, 1970. Bello, Eduardo S. *Algunos conceptos sobre el desarrollo institucional*. Montevidéu, IICA.

committee of the North Central Land Economies Research Committee, iniciado em 1967, do qual faziam parte profissionais de diversas universidades norte-americanas. Em fevereiro deste ano, Martin Landau publicou um artigo no qual tratou de formas institucionais para países subdesenvolvidos, e a North Carolina State University, sob contrato com a AID, elaborou um guia para desenvolvimento institucional destinado a equipes vinculadas a projetos de assistência técnica. Este guia — segundo seus autores — é um sumário e a interpretação de relatórios e escritos produzidos como resultados das experiências e pesquisas em desenvolvimento institucional, os quais, são escassos e de distribuição limitada, porquanto na sua maioria estão apenas mimeografados.<sup>14</sup>

Em 1972, Joseph W. Eaton, da Universidade de Pittsburgh, editou coletânea de artigos nos quais a teoria de desenvolvimento institucional é apreciada de forma crítica, especialmente o modelo de Milton J. Esman. Ainda neste mesmo ano, D. Woods Thomas, junto com outros autores, editaram livro contendo trabalhos apresentados em um *Workshop* realizado no verão de 1969, na Universidade de Purdue.<sup>15</sup>

Em 1973, Melvin Blase publicou o seu *Institution building: a source book*. Este livro nasceu da preocupação do autor com o fato de que a literatura decorrente dos estudos e pesquisas empreendidos, desde que a expressão *institution building* foi cunhada, encontrava-se espalhada e pouco difundida devido a, muitas vezes, sua difícil localização. Isto porque grande parte de tal literatura encontrava-se apenas mimeografada. Este material, bem como manuscritos inéditos, artigos publicados em jornais e livros sobre o assunto, foram procurados e sumariados na referida obra.<sup>16</sup>

Em 1974, Ildemaro Martinez Caldera, utilizando-se do modelo de Esman e Blaise, analisou a Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (Fundacomún), na Venezuela. Este trabalho teve como principal objetivo dar início à determinação de padrões de comportamento político e administrativo que caracterizam o setor público, como o primeiro passo rumo a uma teoria de administração pública venezuelana.<sup>17</sup>

Em 1975, o Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas da Organização dos Estados Americanos publicou trabalho escrito por Eduardo S. Bello, em 1972. Este trabalho objetivou oferecer um guia referencial com o intuito de determinar se o funcionamento de uma estação experimental é bom, ruim

<sup>14</sup> Veja Blase, Melvin. ed. *Institutions in agricultural development*. Ames, The Iowa State University Press, 1971. Landau, Martin. Linkage, coding and intermediary: a strategy for institution building. *Journal of Comparative Administration*, Feb. 1971. North Carolina State University, *A Guide to institution building for team leaders of technical assistance projects*. North Carolina, 1971.

<sup>15</sup> Veja Eaton, Joseph W. ed. *Institution building and development: from concepts to application*. Beverly Hills, California, Sage Publications, 1972. Thomas, D. Woods. et alii. *Institution building: a model for applied social change*. In: *Proceedings of Summer Workshop on Agricultural College and University*. Lafayette, July/Aug. 1969.

<sup>16</sup> Blase, Melvin G. op. cit.

<sup>17</sup> Caldera, Ildemaro Martinez. *Instituciones para el desarrollo: análisis de fundacomún en Venezuela*. op. cit.

ou regular; se responde a uma concepção moderna, se está bem administrada; se é capaz de evoluir, de adaptar-se a novas exigências do meio, mantendo o alto nível de serviço para o melhoramento da agricultura e da população rural. A avaliação proposta no trabalho é o que o próprio autor chama de um modelo de estação experimental.<sup>18</sup>

Alguns trabalhos no campo do desenvolvimento institucional foram conduzidos no Brasil. Em 1964, Gilbert Byron Siegel escreveu sua dissertação de doutorado sobre o Departamento Administrativo do Serviço Público — DASP, voltando a empreender outro estudo sobre a mesma organização dois anos depois, o qual foi apresentado ao IRPIB.<sup>19</sup>

Dois estudiosos brasileiros apresentaram teses de doutorado à Universidade do Sul da Califórnia, em 1967. Aluizio Loureiro Pinto estudou o Instituto Brasileiro de Administração Municipal — IBAM, enquanto José Silva de Carvalho fez o mesmo com a Escola Brasileira de Administração Pública — EBAP da Fundação Getúlio Vargas — FGV. No ano seguinte, Frank Sherwood — professor e diretor da Escola de Administração Pública da Universidade do Sul da Califórnia — publicou na *Revista de Administração Pública* da FGV um artigo baseado em parte nos estudos de José Silva de Carvalho. Referido artigo versava sobre o intercâmbio social no processo de institucionalização da EBAP.<sup>20</sup>

Donald Arthur Taylor, professor da Michigan State University, concluiu em 1968 estudo sobre a institucionalização do curso de administração de empresas no sistema universitário brasileiro. O âmbito do estudo alcançou as instituições que em convênio com a mencionada universidade americana foram incumbidas de introduzir a disciplina no Brasil. Neste caso, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo — EAESP, a Universidade Federal da Bahia — UFBA, e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul — UFRGS.<sup>21</sup>

Em 1969, a *Revista de Administração Pública* trouxe dois artigos sobre o tema: um deles de Aluizio Loureiro Pinto, baseado substancialmente na tese de doutorado do autor, já mencionada. O outro, referente a parte do relatório-estudo DNER sobre reorganização do Departamento, realizado em decorrência de contrato firmado entre o DNER e a FGV. Esta análise ins-

<sup>18</sup> Bello, Eduardo S. *Metodo para evaluar el desarrollo institucional en estaciones experimentales agropecuarias*. Montevideo, IICA, 1975.

<sup>19</sup> Siegel, Gilbert Byron. *The vicissitudes of governmental reform in Brazil: a study of the DASP*. University of Pittsburgh, 1964, Ph. D thesis. *Development of institution building model*. California, University of Southern California, 1966, mimeogr.

<sup>20</sup> Pinto, Aluizio Loureiro. *The Brazilian Institute of Municipal Administration (IBAM): a case study of institution building in Brazil*. op. cit. Carvalho, José Silva de. *EBAP: an experiment in institution building*. University of Southern California, 1967, Ph. D thesis. Sherwood, Frank P. Intercâmbio social no processo de institucionalização de uma organização — a Escola Brasileira de Administração Pública: os atrativos que oferece e os ônus que impõe. *Revista de Administração Pública*, 3 74-98, jan./jun. 1968.

<sup>21</sup> Taylor, Donald Arthur. *Institution building in business administration: the Brazilian experience*. East Lansing, Michigan State University, 1968.

titucional foi elaborada por uma equipe técnica do Centro de Administração Aplicada da EBAP, sob a coordenação do Professor José Silva de Carvalho.<sup>22</sup>

Um estudo da Fundação de Serviços Especiais de Saúde Pública — FSESP, sob o ângulo de desenvolvimento institucional, foi o tema da monografia de mestrado de Angela Peçanha, apresentada à EBAP, em 1975. Nesta monografia a autora identificou como elementos principais da estratégia de institucionalização da FSESP sua doutrina e seus objetivos.<sup>23</sup>

Em 1978, três outras monografias de mestrado analisaram organizações da administração pública brasileira. Duas delas foram submetidas à Universidade de Brasília: Luiz Pedone estudou o processo de institucionalização da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste — Sudeco, utilizando-se da matriz de Thorsen. Da mesma forma, Waldyr Viegas de Oliveira analisou simultaneamente o formalismo e a institucionalização no Banco Nacional de Habitação e no Instituto Nacional de Reforma Agrária. A terceira delas foi apresentada à FGV/EBAP por José Prado de Souza, que desenvolveu sua pesquisa sobre o Ministério da Saúde através do modelo de sistema de David Eaton.<sup>24</sup>

### 3. Modelo teórico: o quadro conceitual de Esman e Blaise

O modelo de desenvolvimento institucional delineado por Milton J. Esman e Hans C. Blaise é resultado do esforço do IRPIB visando apresentar uma estrutura conceitual capaz de facilitar a ordenação de dados para análises comparativas. Baseia-se amplamente na crescente literatura sobre teoria administrativa, comportamento organizacional e mudança social, além de pesquisas e formulações conduzidas pelos próprios autores.

Fundamenta-se na teoria dos sistemas, razão pela qual parte da premissa de que as instituições são sistemas abertos. Isto é, são organismos em permanente interação com seu meio ambiente, num contínuo processo de influência mútua. Recolhem energia do ambiente (*inputs* ou entradas) que é processada e convertida em produtos (*outputs* ou saídas) aspirados pelo ambiente. Três componentes básicos são aí evidenciados: a) a organização; b) as transações; c) o meio ambiente. Dissecando estes componentes conclui-se o seguinte:

<sup>22</sup> Pinto, Aluizio Loureiro. A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento. op. cit. e Relatório-estudo DNER. *Revista de Administração Pública*, 3 (2):109-22, jul./dez. 1969.

<sup>23</sup> Peçanha, Ângela Maria Menezes. *Fundação de Serviços Especiais de Saúde Pública — FSESP: um estudo de desenvolvimento institucional*. Rio de Janeiro, EBAP, 1975. Tese.

<sup>24</sup> Pedone, Luiz. *Desenvolvimento institucional e desenvolvimento regional: um estudo de caso para o Centro-Oeste brasileiro*. Brasília, Universidade de Brasília, 1978. Tese; Oliveira, Waldyr Viegas de. *Formalismo e institucionalização: estudo sobre o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Instituto Nacional de Colonização (INCRA)*. Brasília, Universidade de Brasília, 1978. Tese; Souza, José Prado de. *Ministério da Saúde: um estudo de desenvolvimento institucional sob o enfoque da análise de sistemas*. Rio de Janeiro, FGV/EBAP, 1978. Tese.

a) *A organização* — instituições são, basicamente, organizações com um papel a cumprir no seu meio ambiente. No seu âmbito interno, no que se pode chamar de variáveis institucionais internas, um grupo de elementos necessários e suficientes para explicar o comportamento sistemático da organização é destacado. Este grupo é identificado em cinco categorias: liderança, doutrina, programa, recursos e estrutura interna.

A liderança compreende as pessoas que estão diretamente vinculadas ao poder decisório, responsáveis pela formulação de doutrina e definição de programas da instituição, cuja atuação e relacionamento afetam de forma direta o meio ambiente. Cinco são as variáveis de liderança eleitas pelos autores: viabilidade política; *status* profissional; competência organizacional, distribuição de papéis; continuidade.

A doutrina diz respeito à especificação de valores, objetivos e métodos operacionais da instituição, sustentando a ação social. É o ponto de referência estável da instituição e da sua interação com o meio ambiente ao qual todas as demais variáveis são relacionadas. Algumas das variáveis da doutrina são: especificidade, relacionamento com as normas existentes, relação com as preferências e prioridades da sociedade.

O programa compreende o conjunto de ações relacionadas ao desempenho das funções e serviços que constituem o produto final (o *output*) da instituição. As variáveis relevantes são coerência do programa, a estabilidade, a viabilidade e a contribuição às necessidades.

Os recursos podem ser definidos como as disponibilidades de elementos físicos, humanos e tecnológicos da instituição. Esta é uma categoria importante, uma vez que pode afetar todas as outras variáveis, notadamente a doutrina e seus programas. As variáveis importantes são a disponibilidade e as fontes.

A estrutura interna é definida como estruturas e processos internos responsáveis pela eficiência e eficácia da implementação do programa, bem como a identificação dos participantes com a organização, sua doutrina e seu programa. Referem-se aos processos estabelecidos para operacionalizar e manter a instituição. Como tal entendidos a distribuição de autoridade e de funções e os processos decisórios e de comunicação, além de outros fatores de relacionamento e padrões de atitudes que são fundamentais à análise da criação e manutenção de instituições. São variáveis importantes, segundo o modelo: identificação, consistência e adaptabilidade.

b) *As transações* — Podem ser definidas como a troca de bens e serviços e a permuta de poder e influência com o meio ambiente. Desta forma, não se restringem a elementos físicos mas também a interações sociais como comunicação, aquisição de base e transferência de normas e valores. As transações foram identificadas como tendo quatro objetivos:

- 1) Obter suporte e ganhar resistência, como forma de criar condições favoráveis à instituição, garantir sua continuidade e ampliar sua influência no meio em que opera.
- 2) Intercâmbio de recursos.

3) Estruturação do meio ambiente, entendida como geradora de complementaridade, criando mudanças nas organizações existentes ou fazendo surgir novas unidades fora do complexo organizacional existente capaz de fornecer a necessária complementaridade.

4) Transferência de normas e valores. Entende-se como o esforço no sentido de que a instituição introduza novo relacionamento e novos padrões de ação que são normativos para outros indivíduos e organizações na sociedade.

c) *O meio ambiente* — Uma vez que a instituição não pode ser estudada de forma isolada, é preciso que sejam consideradas outras organizações sociais, onde são adquiridos recursos e viabilizado o funcionamento da instituição.

As organizações com as quais a instituição transaciona no meio são conhecidas como *elos*. Tais elos institucionais “são os pontos em que a instituição mantém relações de interdependência com o meio ambiente”. Os elos são identificados em quatro categorias, a saber:

1. Capacitadores — são os elos com organizações e grupos sociais que controlam a distribuição de autoridade e alocação de recursos necessários ao funcionamento da instituição. No estágio inicial de uma nova instituição são os elementos fundamentais objeto de preocupação de seus fundadores.

2. Funcionais — são os elos relacionados com as organizações que geram funções e serviços que são complementadores, no sentido de produção, que são fornecedores de insumos (*inputs*) e os consumidores dos produtos (*outputs*). Com os elos funcionais a instituição transaciona no sentido econômico de um processo de produção. Inclui-se, também, nestas categorias, as organizações em que existem relações de competição e complementaridade.

3. Normativos — são os elos compostos por ligações com instituições que incorporam normas e valores relevantes para a doutrina e o programa da instituição.

4. Difusos — são os elementos encontrados no meio ambiente que afetam a instituição, que podem criar barreiras ou resistência à sua operacionalidade. Em suma, são os elementos que podem afetar indiretamente a instituição, entre os quais pode-se destacar a opinião pública e o relacionamento com o público de forma geral.

Considerando o estudo da *institucionalização* à luz das teorias da organização — evitando-se os aspectos dúbios implícitos na *modernidade*, já referida — a *institucionalização organizacional* pode ser vista através da forma pela qual uma *organização* transforma-se em *instituição*.

Alguns autores têm advertido para o freqüente uso indiscriminado dos dois termos. É que ambos são inclusive utilizados constantemente como sinônimos. Etzioni, por exemplo, faz restrições às palavras burocracia e instituição aplicadas às organizações. Diz ele que:

“Existem muitos sinônimos da palavra organização. Um, burocracia, tem duas desvantagens (. . .) contém uma conotação negativa para os leigos (. . .) para aqueles que conhecem a obra de Weber (. . .) implica numa unidade organizada de acordo com os princípios que ele especifica. *Organização*

*formal* refere-se a um conjunto de características de organizações. (...) *Instituição* é utilizada às vezes para alguns tipos de organizações, umas muito respeitáveis — como no caso de ‘a General Motors é uma instituição’, outras pouco respeitáveis, como ‘ele está numa instituição’. Às vezes, instituição se refere a um fenômeno muito diferente, isto é, a um princípio normativo, como o casamento ou a propriedade, que define culturalmente o comportamento. Dados esses dois empregos conflitivos, essa palavra provavelmente causou mais confusão do que *organização formal* e *burocracia* reunidas. As três podem ser evitadas, dando preferência à palavra simples — *organização*’<sup>25</sup>

Entretanto, a distinção operacional entre *organização* e *instituição* pode ser considerada como a essência da *institucionalização*, como registra um estudioso do fenômeno.<sup>26</sup>

Essa distinção operacional é atribuída ao sociólogo Philip Selznick, ao se interessar pela análise de organizações como estruturas sociais adaptáveis. Para ele, o termo *organização* sugere uma insuficiência. “Refere-se a um instrumento perecível e racional projetado para executar um serviço”. Uma instituição, ao contrário, cria raízes, é vista pela sociedade como tendo um valor intrínseco, além de seu valor como instrumento para a consecução de um objetivo específico. Nas próprias palavras do autor “Uma Instituição é, no todo, o produto natural das pressões e necessidades sociais — um organismo adaptável e receptivo”.<sup>27</sup>

Mas, como ressalva o autor, “esta diferença é uma questão de análise, não de descrição direta”. Isto é, não significa que uma determinada empresa necessariamente deva ser uma ou outra. E arremata: “Se em casos extremos estamos próximos de ser uma organização ou instituição ideal, a maioria das associações existentes resiste a uma classificação tão simples. São misturas complexas do comportamento delineado e receptivo”.<sup>28</sup> Diz ainda Selznick: “(...) na medida em que são comunidades naturais, as organizações têm uma história e esta história é composta de fórmulas de responder a pressões internas e externas através de modos visíveis e que se repetem. Quando estas respostas se cristalizam em padrões definidos, emerge uma estrutura social. Quanto mais desenvolvida for sua estrutura social, maior valor terá a organização por si mesma, não como instrumento mas como um complemento institucional da integridade e aspirações do grupo. *Institucionalização* é um processo. É algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalhou, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, e a maneira como se adaptou ao ambiente”.

<sup>25</sup> Etzioni, Amitai. *Organizações modernas*. 4. ed. São Paulo, Pioneira, 1974. p. 10-11. As palavras burocracia, organização e instituição estão também grifadas no original.

<sup>26</sup> Pinto, Aluizio Loureiro. op. cit. 1967, p. 8.

<sup>27</sup> Selznick, Philip. *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*. Rio de Janeiro, FGV, 1971. p. 5. O autor desenvolve interessante discussão sobre a diferença entre organizações e instituições nas p. 5-19.

<sup>28</sup> Id. *ibid.* p. 5.

“( . . . ) o grau de institucionalização depende da proteção que existe para a interação pessoal com o grupo. Quanto mais precisa for a finalidade de uma organização e quanto mais especializadas e técnicas suas operações, menores chances haverá de forças sociais afetarem seu desenvolvimento”.

“( . . . ) não existe organização alguma de qualquer duração que esteja completamente livre de uma *institucionalização*”.<sup>29</sup>

O modelo de desenvolvimento institucional aqui descrito sugere indicadores ou testes que podem fornecer evidências de que uma organização se tornou uma instituição. São eles: a capacidade de sobrevivência da organização; a aprovação do meio ambiente; a verificação de que a organização tornou-se efetivamente normativa em seu ambiente de operação.

Trocando em detalhes, pode-se dizer o seguinte, a respeito de cada um dos testes:

• Capacidade de sobrevivência — Este aspecto pode ser visto por dois ângulos: a instituição sobrevive, permanece, mas é levada a abandonar toda ou parte de sua ação inovadora; a instituição sobrevive, mas não consegue ser normativa. Assim, é preciso verificar não somente se a instituição sobrevive, mas como sobrevive, porquanto é muito importante que ela mantenha sua capacidade inovadora, mantendo-se como um centro gerador de novas normas e valores.

• Aprovação recebida do meio ambiente — Esta aprovação pode ser conhecida através das relações da instituição com o seu ambiente. Isto é, como a instituição é vista pelo ambiente em que opera como tendo valor intrínseco. O modelo sugere dois parâmetros para testar o caráter institucional de uma organização. São eles:

1. a autonomia — a organização institucionalizada tem um elevado grau de autonomia se: a) tem poderes para estabelecer suas próprias regras e procedimentos; b) pode adquirir recursos sem ser submetida a questionamentos detalhados sobre itens específicos, quer sejam operacionais, quer sejam programáticos, através do reconhecimento de seu valor intrínseco; c) a instituição pode contar com o apoio e o reconhecimento do seu valor intrínseco como instrumento de defesa, ataques e apropriações de alguns dos seus elementos.

2. a influência — a organização institucionalizada é capaz de exercer grande influência na sua área de ação ou meio ambiente, pelo menos de duas formas: pode influenciar decisões tomadas na sua área; pode aumentar sua esfera de ação dentro e fora da organização.

• A normatividade ambiental — Uma forma de testar o caráter institucional é determinar se os padrões de atitude incorporados à organização tornaram-se normativos para outras unidades sociais. Ou seja, a verificação do impacto registrado no ambiente pelas inovações introduzidas.

Os autores do modelo chamam atenção, também, para o fato de que o desenvolvimento institucional é um processo dinâmico, contínuo. Assim, a análise de como as variáveis interatuam e afetam o desenvolvimento institu-

<sup>29</sup> Id. *ibid.* p. 14 (grifo nosso).

cional não será possível se não forem colocadas numa correta perspectiva temporal. Daí porque é importante que sejam identificados ciclos e fases da instituição. É através destes ciclos e fases que pontificam valores ou objetivos concebidos pelos agentes de mudança e as respectivas estratégias estabelecidas. É aí onde podem ser percebidas as idéias sobre as quais se assentou a instituição para a conquista de resistência, habilitando-se a adquirir autoridade e recursos necessários à viabilidade da organização. Evidentemente, as variáveis que influenciam a fase inicial da instituição são diferentes daquelas de fases posteriores, de execução do programa, manutenção da organização e transferência e infusão de normas e valores. Daí porque o modelo sugere que no estudo de desenvolvimento institucional sejam analisadas as fases de: a) iniciação; b) execução; c) organização e manutenção; e d) transferência de normas e valores.

Algumas restrições e limitações são apontadas ao modelo de desenvolvimento institucional de Esman e Blaise.

Uma das disfunções apresentadas pelo modelo aqui descrito é o de que o fenômeno da *institucionalização* pode ser entendido como exclusivo causador de efeitos benéficos. Na verdade, a organização institucionalizada pode tender para a autopreservação, com prejuízos de suas metas e objetivos iniciais. Ao invés de se preocupar em introduzir inovações, por exemplo, a organização institucionalizada pode passar a empenhar-se em “acomodar interesses internos e adaptar-se a forças externas com o intuito de manter a organização como uma preocupação contínua, bem como de atingir objetivos de longo e curto alcance”.<sup>30</sup> Sob esta ótica a organização estaria absorvida muito mais em autodefender-se, em não correr riscos, em sobreviver enfim, do que propriamente encontrar soluções para os problemas para os quais foi criada. Diz Selznick:

“Há uma relação íntima entre infusão de valor e autopreservação. Quando uma organização adquire uma identidade própria, distinta, torna-se uma instituição. Isto envolve a tomada de valores, maneiras de agir e acreditar que são sumamente importantes para sua própria salvaguarda. Daí em diante, a autopreservação torna-se mais do que uma simples sobrevivência organizacional; transforma-se na luta para preservar a imparidade do grupo em face de novos problemas e circunstâncias estranhas.”<sup>31</sup>

Duas disfunções de natureza geral no modelo de Esman e Blaise são vistas por Aluizio Pinto: uma é de que o modelo tende a abordar o processo de institucionalização do ponto de vista da instituição estudada, ou seja, de dentro para fora; a outra é o fato de o modelo não considerar as pessoas como elos no processo de institucionalização organizacional. No primeiro caso, é lembrado que por mais que as organizações façam para controlar sua área de atuação, jamais conseguirão um controle ambiental completo. No segundo, ressalta que as pessoas podem funcionar como elos pelo menos

<sup>30</sup> Id. *ibid.* p. 18.

<sup>31</sup> Id. *ibid.* p. 18-9.

sob duas formas: como *figuras de prestígio* e como *portadores de valores institucionais*.<sup>32</sup>

Outro analista institucional levanta as três seguintes limitações ao citado referencial teórico: em primeiro lugar, é ressaltada a dificuldade de quantificar ou estabelecer valores para as diferentes variáveis, o que impede a determinação do grau de institucionalização, bem como a quantificação das transações e demais relações com o meio ambiente. Em suma, o modelo de Esman e Blaise não reúne condições, pelo menos até o momento, de ser trabalhado através de métodos quantitativos; em segundo lugar, porque relativamente à ambiência o modelo não estabelece uma diferença entre o meio ambiente geral e o meio ambiente imediato da organização. O meio ambiente imediato seria, no caso, aquele sobre o qual a organização atua diretamente; em terceiro lugar, o fato de que existem duplicações nos testes institucionais sugeridos pelos autores. Os testes de normatividade e influência utilizados para evidenciar o grau de aceitação da organização no meio ambiente são extremamente semelhantes, havendo necessidade de melhor definição no particular.<sup>33</sup>

Por sua vez, Motta assinala que os modelos de desenvolvimento institucional, entre os quais o de Esman e Blaise, não ressaltam “a influência de outros valores sociais, econômicos e políticos de importância muitas vezes mais acentuada e cuja identificação envolve uma análise mais global e profunda, ultrapassando os limites das transações interinstitucionais”.<sup>34</sup>

### *Summary*

This article is based on the second chapter of the author's Master thesis presented to the Brazilian School of Public Administration of the Getulio Vargas Foundation and approved in September 21, 1979. It is a survey which shows the rise of institution building as a strategy of development for poor countries. It highlights the evolution of technical assistance from a traditional approach relying on individuality of the foreign consultant on the specialist trained abroad, to an idea of using organizations as institutional vectors to diffuse new patterns of action and norms of relationship.

The article also includes a review of the institution building literature with special focus on the Esman and Blaise's model.

<sup>32</sup> Veja Pinto, Aluizio Loureiro. op. cit. 1967. p. 38-41.

<sup>33</sup> Caldera, Ildemaro Martinez. op. cit. p. 22.

<sup>34</sup> Veja Motta, Paulo Roberto. *Dimensões gerenciais do planejamento organizacional estratégico*. *Revista de Administração Pública*, 10 (2):86, abr./jun. 1976.