

PARA QUE MODERNIZAR A ORGANIZAÇÃO PÚBLICA?*

Ruy de Alencar Matos**

1. Visão empresarial; 2. Visão política; 3. O que é modernização organizacional?

Modernização como processo educacional permanente, abrangendo todos os níveis e segmentos organizacionais e integrando as dimensões técnica, política e comportamental. Simplificação de estruturas e procedimentos; racionalização de tempo e espaço; critérios e valores de comportamento, bem como a melhoria de qualidade e de relevância social dos serviços e bens da organização, como objetivos a serem alcançados a partir de esforço consistente e engajado dos atores organizacionais, ocupantes ou não de funções gerenciais. Necessidade de reciclar as práticas e relações de poder e substituir o autoritarismo-paternalismo burocrático por um regime administrativo pautado em valores e mecanismos que garantam o respeito mútuo nas relações de trabalho e nas relações dos agentes organizacionais com o ambiente externo.

1. Visão empresarial

Do ponto de vista empresarial, a modernização responde à necessidade de tornar os procedimentos organizacionais mais ágeis e precisos, de modo que as respostas às demandas do ambiente se processem com menos dispêndio de energia e de recursos (humanos, materiais e financeiros) e maior acerto de seus produtos (serviços e bens). Assim, contribui-se para a modernização organizacional ao agilizarem-se determinados fluxos de informações; ao reduzirem-se controles desnecessários ou mais dispendiosos que o fato controlado; ao racionalizarem-se o efetivo humano alocado por unidade de trabalho e a quantidade de recursos materiais manipulados e consumidos pela organização; ao diminuir-se o tempo para a tomada de decisões, etc.

Essas ações concorrem para o objetivo comum de reduzir custos, o que representa, sem dúvida, um esforço considerável de modernização. Porém limitar-se à simples redução de custos administrativos e operacionais revela a restrição da ação modernizadora às questões de processamento interno da organização. É inconcebível pretender modernizar uma organização olhando somente o seu interior.

E além de suas fronteiras que a organização interage com seus fornecedores, clientes, mantenedores e será, portanto, nessas interfaces organização/ambiente que o processo de modernização encontrará seu significado e produzirá seus maiores benefícios.

Tornando-se mais claras as transações de recursos, energia e informações que se operam entre organização e ambiente, constroem-se os fundamentos de um processo de modernização realmente substantivo e torna-se possível o aprimora-

* Publicado originariamente em *Memorando*, Associação Nacional de Fundações (Antup), 3 (21), jan. 1987.

** Psicólogo e consultor de empresas. Endereço do autor: SCLN, quadra 307, bloco E, salas 208/210 - 70.359 - Brasília, DF.

mento dos serviços em custo e agilidade (eficiência), em qualidade e quantidade (eficácia) e em relevância social (efetividade).

2. *Visão política*

No contexto da sociedade brasileira, o processo de modernização organizacional não pode restringir-se à visão empresarial. Precisa alcançar a dimensão política, visando a transformação da qualidade das relações de poder mantidas entre as organizações participantes e entre estas e a sociedade.

É inegável que, como nação, estamos vivendo um processo de reconstrução democrática, com base no maior equilíbrio de poder entre Estado e sociedade. Os partidos políticos, os sindicatos, as associações profissionais e comunitárias estão demonstrando que a vontade política da sociedade de restaurar a democracia é um fato irreversível.

Até que ponto esse processo de democratização da sociedade vem reproduzindo-se no seio das organizações públicas de modo consistente? Apesar de exemplos isolados, infelizmente há muito o que se conquistar nesse sentido. O autoritarismo de dirigentes que se consideram donos da função gerencial que desempenham, associado à histórica submissão e apatia de grande parte dos servidores públicos, fruto da alienação de seu poder como agentes legítimos do governo, combinam-se, dificultando a modernização política das organizações públicas, isto é, a democratização de suas relações de trabalho e das relações com sua clientela.

Esta modernização política, a nosso ver, é tão importante quanto a modernização empresarial, pois as organizações, além de constituírem instrumentos sociais de trabalho a serviço da comunidade, representam, ao longo de 35 anos de vida profissional, o *habitat* privilegiado do ser humano em sociedade – daí a necessidade de novas relações de poder compatíveis com as aspirações de bem-estar individual, desenvolvimento social e político e produtividade empresarial.

3. *O que é modernização organizacional?*

Modernização organizacional constitui um processo político-educacional permanente aplicado às organizações sociais no sentido da transformação de suas condições e relações de trabalho, com vistas à redução de custos, à maximização de resultados e à democratização das relações de poder entre os participantes organizacionais e entre estes e seus interlocutores externos.

Aprofundando o conceito em seus elementos fundamentais, podemos acrescentar algumas considerações.

3.1 Modernização organizacional e não modernização administrativa

Esta diferenciação de conceitos deve-se ao fato de que enquanto a modernização administrativa limita-se a efetuar análises de estrutura (organograma), normas e procedimentos visando a “manualização” e a simplificação de rotinas e formulários, a modernização organizacional é a abordagem da realidade organizacional em suas dimensões política, econômica, psicossocial, além da administrativa.

A organização, ao contrário do que pretendem os mecanicistas, os legalistas, os antropomorfistas, entre outros teóricos monodimensionais, constitui um sistema complexo de ações e relações de trabalho que combina, em sua dinâmica, elementos lógico-rationais, heurísticos, valorativos, simbólicos e afetivo-emocionais. Não pode ser tratada, portanto, como um ente jurídico racional e lógico, sob o risco de se continuar repetindo enfoques superficiais e simplistas, incapazes de efetuar transformações do *status quo*.

3.2 Modernização organizacional como processo político

Tradicionalmente, a ação modernizadora, ao restringir-se ao enfoque de O&M, enfatiza o papel do analista administrativo em detrimento dos funcionários que possuem o conhecimento da realidade e dos gerentes que detêm parte do poder de induzir mudanças organizacionais. Graças a isto, é comum encontrarem-se regimentos bem-elaborados e desrespeitados no dia-a-dia, manuais de procedimentos e rotinas escritos com esmero, porém ignorados na prática, entre outras demonstrações de que não basta delinear, no papel, modelos e roteiros ideais para obter-se a modernização pretendida. De fato, o "papel aceita tudo", o que não ocorre, para desespero de muitos técnicos, com o comportamento organizacional. Neste nível existem mecanismos informais que, sub-repticiamente, dificultam a ocorrência de mudanças do *status quo*. O mecanismo político é dos mais usados.

Muitos (talvez a maioria) dos indivíduos empregados em grandes organizações não percebem a existência dos jogos, estratégias e redes de poder que permeiam toda organização e, entre aqueles que percebem, inúmeros não estão conscientes das repercussões positivas e negativas de tais jogos e redes de poder sobre a sua própria condição e desempenho funcional e sobre as condições e desempenho da organização.

Mesmo que ainda passe despercebida da maioria dos participantes organizacionais e não mereça grande atenção de teóricos da administração, a dimensão política é intrínseca às organizações, que constituem sistemas político-econômico-psicossociais e como tais devem ser tratadas. De fato, como salienta Guerreiro Ramos, "a política e o poder que, até bem pouco tempo, pareciam categorias concernentes às relações sociais macroscópicas, são hoje vistas como categoria do comportamento administrativo. As relações entre indivíduos, e entre pequenos grupos, dentro da organização, não se passam como supunha a teoria administrativa tradicional, isto é, como se estivessem 'antissepticamente limpas' (Pfiffner-Sherwood) de política e de vontade de poder. A política e o poder deixaram de ser, assim, manifestações clandestinas na organização e ganharam hoje um quadro formal na teoria administrativa".¹

É imprescindível, portanto, que o processo de modernização seja conduzido, também, como ação de natureza política e passe a lidar com fenômenos como jogos e redes de poder, alianças, conflitos de interesses, mecanismos de defesa "territorial", rituais e símbolos, entre outros.

¹ Guerreiro Ramos, A. *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983, p. 53.

3.3 Modernização organizacional como processo educacional

Entendemos que trabalho e educação são pólos de um mesmo processo: o desenvolvimento humano. Portanto, a educação não pode estar desvinculada do ambiente de trabalho, sob o risco de se perpetuarem práticas e relações dificultadoras da criatividade, da competência e da própria realização humana, fato tão comumente encontrado nas organizações. Assim, o processo de modernização organizacional constitui, em si mesmo, ação educadora, no sentido de que, através da reflexão e da crítica da realidade concreta, busca continuamente a construção de novas condições e relações de trabalho e aprimoramento do desempenho organizacional. Referimo-nos à educação como prática emancipadora, cujo “caráter autenticamente reflexivo implica um constante ato de desvelamento da realidade(...). Através dela, que provoca novas compreensões de novos desafios, que vão surgindo no processo da resposta, se vão reconhecendo, mais e mais, como compromisso. Assim é que se dá o reconhecimento que engaja”.²

Sem esse engajamento crítico a que se refere Paulo Freire é impossível a prática da modernização como responsabilidade inerente a cada participante organizacional, detenha ele função gerencial ou não.

3.4 Modernização organizacional como processo permanente

A ação de modernização organizacional, ao alcançar também dimensões da realidade organizacional caracteristicamente não-rationais, como jogos de poder, mitos, rituais, tradições, etc., que subjazem às práticas administrativas e, de modo geral, ao comportamento organizacional, não pode ser enquadrada num lapso de tempo tal qual um projeto de revisão de estrutura ou de “manualização”, por exemplo, nem tampouco como um estado futuro a ser alcançado. Dada a complexidade de seu objeto de trabalho, faz-se imprescindível o engajamento real de todos os segmentos organizacionais, como condição para o alcance das mudanças pretendidas na própria cultura da organização. E mudança cultural só ocorre como processo permanente, assumido pela própria organização, e por ela continuamente revisado e ajustado às novas exigências do contexto. Desse modo, a modernização não é um estado a ser conquistado, mas um processo de crítica permanente a ser mantido por toda a comunidade organizacional.

3.5 Modernização organizacional como atividade sistêmica

Visando sua eficácia e permanência, a modernização organizacional deve, como sistema, permear a organização, passando por todos os seus níveis e segmentos. Desse modo, em lugar de um corpo ou setor de especialistas em modernização, deve-se criar condições para que exista em cada unidade organizacional um agente de modernização, responsável pela mobilização dos esforços de mudança e desenvolvimento que, espontaneamente, emergem em cada agrupamento humano.

Ao instituir-se o sistema de modernização organizacional, cria-se a condição imprescindível à maior articulação do desempenho organizacional e ao seu contínuo aprimoramento, em resposta às demandas do ambiente.

² Freire, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980. p. 80.

Também merece atenção a necessidade de a ação modernizadora vincular-se aos demais sistemas administrativos, principalmente aos de planejamento, de orçamento e finanças e ao de recursos humanos. O isolamento de cada um deles tem dividido energias e recursos, e não tem alcançado o êxito esperado por seus responsáveis e agentes.

Summary

As the nature of organizations is basically political, economic, and psychosocial, its modernization must be seen as a continuous educational process involving all of its levels and segments. This educational approach should integrate in its process the technical, political, and behavioral dimensions of organizations. The simplification of organizational structures, procedures, and policies, the rationalization of time and space, as well as the improvement of quality and the social relevancy of goods and services of the organization, are goals that need to be reached by a consistent effort of the organization's actors who could or not be top managers. Besides, the goals of more efficiency, efficacy, and effectiveness of the productive process only make sense when in a political context so that the practice and relationship of power would be recycled. Instead of the authoritarian-paternal bureaucratic system so much in practice today, an administrative system should be built based on democratic mechanisms and values that could guarantee mutual respect in the working relationship and in the relationship between the organizational agents and the external environment.