

Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático

Peter Spink

Doutor em Psicologia Organizacional pela
Universidade de Londres

Coordenador do Curso de Administração Pública da EAESP/FGV
Consultor da FUNDAP

Introdução

A expressão "continuidade e descontinuidade administrativa" refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na Administração Pública, Direta e Indireta, a cada mudança de governo e a cada troca de dirigentes. Como fenômeno, manifesta-se pelas conseqüências organizacionais de preencher um sem-número de cargos de confiança, explícita ou implicitamente disponíveis para distribuição no interior das organizações públicas. Essa distribuição pode envolver pessoal interno e/ou externo às entidades, e a dimensão e profundidade das alterações são bastante variáveis. Em certas empresas estatais, por exemplo, tem-se verificado uma estabilidade quase vitalícia nos níveis de direção, enquanto em outras o rodízio faz lembrar uma "churrascaria em hora de pico". A mesma diferença se manifesta na Administração Direta.

Ainda que o foco deste trabalho se concentre nas dimensões organizacionais desse processo, seria ingênuo imaginar que sua origem seja também organizacional. A necessidade de dispor de cargos públicos para distribuir – e os próprios conceitos de "cargo de confiança" e "homem de confiança" – reflete um paradigma político profundamente enraizado na vida pública brasileira, que se tem mostrado extremamente resistente às tentativas, feitas ao longo dos anos, de transformar o setor público numa burocracia profissional prestadora de

serviços, orientada politicamente. A melhor expressão desses insucessos é a série de tentativas, mal-sucedidas, de reforma administrativa.

Não pretendo defender a idéia de uma tecnoburocracia profissional ou de uma continuidade administrativa, como a que se verifica, por exemplo, na Inglaterra. Meu objetivo é sublinhar a necessidade de compreendermos e inserirmo-nos em nossa história específica e singular, para decifrar e decodificar os mitos que nos tornam atores e não autores de nossa história.

Assim, parece importante elaborar a base para uma *outra* teoria organizacional da área pública, específica para países em desenvolvimento. A armação dessa base precisa ser crítica, no sentido desmascarador, e prática, no sentido de buscar alternativas. Experiências recentes em projetos de análise administrativa e organizacional em países africanos de língua portuguesa têm demonstrado que a tarefa é extremamente árdua, ante a força da teoria organizacional ortodoxa. Esta se apresenta como ferramenta neutra, baseada em critérios de racionalidade considerados inquestionáveis, escondendo, assim, sua função ideológica.¹

Delinear as bases de uma "outra administração para o de-

1. Entre os autores que se destacam por suas críticas à falsa racionalidade se encontram: Bendix (1956) e Guerreiro Ramos (1981).

envolvimento”² exige transformar a relação entre conhecimento e cidadão, tornando-a uma atividade coletiva de análise, questionamento e experimentação, à luz de uma visão aberta do futuro, que procure resgatar e integrar, uma a uma, as condições para libertar a capacidade do homem de ser autor de seu destino. Isso não é fácil, porque implica a necessidade de entender a real natureza do poder em nosso tipo de sociedade. Contudo, a alternativa de copiar modelos, ou importar práticas de segunda mão, já se mostrou inteiramente inadequada.

Um exemplo da Administração Pública

O objetivo deste trabalho é tentar dar um passo inicial na problematização da questão da “continuidade e descontinuidade organizacional”. Como vimos, trata-se de uma questão de grande amplitude, que, de um lado, passa pelo mito do Estado e, de outro, pela realidade vivida de todos os funcionários de organizações públicas que, nos momentos de transição governamental, se indagam, às vezes dramaticamente, sobre sua identidade profissional, sua inserção organizacional e seu futuro.

Os dados que apresentarei foram retirados de dois trabalhos de pesquisa-ação³ realizados nos últimos anos: o primeiro numa organização prestadora de serviços da Administração Indireta federal e o segundo numa empresa estatal estadual. Mesmo não constituindo uma amostra representativa, as dinâmicas que serão apresentadas têm aparecido, em maior ou menor grau, em diversas organizações públicas com as quais tenho mantido contato.

Em ambos os casos, as análises foram produzidas junto com os membros da organização. No primeiro, pelo corpo técnico e administrativo, por meio de uma série de reuniões e atividades de levantamento coletivo de dados sobre a história da organização; no segundo, pelo corpo gerencial, por meio de uma série de eventos de reflexão coletiva.

A análise dos dois casos ficará restrita, num primeiro momento, à problemática da descontinuidade. Posteriormente, será tratada no âmbito de uma questão central, emergente nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte: “que democracia será a democracia brasileira?”

O primeiro caso começa pelo fim: em 1985, a organização, formada por um corpo técnico de cerca de 100 funcionários, e com uma rede de organizações em diferentes regiões do País, passa a ser comandada por uma nova Diretoria, desig-

nada sob a égide da “Nova República”. Mesmo sendo uma diretoria tecnicamente capaz e socialmente aberta, sua impressão da organização era a de um conjunto de pessoas das quais algumas faziam muito pouca coisa e outras se ocupavam de atividades clientelísticas, até mesmo pessoais. Esses dois subgrupos não chegavam a corresponder, precisamente, àquilo que a nova Diretoria pensava ser um repertório de ações adequado à tarefa da organização. Assim, pensou-se em “dar um jeito” para livrar a entidade dos “malandros e preguiçosos”, tentando incorporar um novo corpo técnico.

Se essa era a visão da nova Diretoria, apreendida nos contatos iniciais prévios à posse, os técnicos da entidade, por sua vez, aguardavam os novos dirigentes com a esperança de que seria possível, finalmente, realizar seu trabalho num ambiente mais técnico, menos “polítiquero”, e que seria possível, ainda, elaborar um trabalho mais desenvolvimentista e menos casuístico junto aos clientes e à comunidade. Eram, portanto, duas visões totalmente diferentes.

Ocorre que, antes da posse, o novo presidente da entidade informara-se sobre a organização junto a sua rede de relações sócio-profissionais, em que havia uma pessoa que tinha prestado assessoria à organização em diversos momentos do passado, e que sabia das esperanças dos técnicos. Desse modo, foi possível identificar, dentro da organização, elementos que representavam os focos de pensamento desenvolvimentista, junto aos quais a nova Diretoria poderia obter uma imagem mais clara da organização.

O que teria sido um desastre, decorrente do preconceito, foi evitado e com a posse da nova Diretoria teve início um trabalho sério e coletivo – envolvendo diretores e técnicos – para levar a organização a uma atuação mais eficaz em termos de desenvolvimento social.

Do ângulo da análise organizacional, a questão central é saber como percepções tão radicalmente diferentes foram formadas: de um lado, a imagem que os técnicos tinham de si e, de outro, a imagem prévia que os novos diretores tinham da entidade e de seus integrantes. Podemos pensar que, em função do importante momento político nacional, em que uma nova ordem ética e moral se contrapõe à antiga ordem, os diretores tivessem certa predisposição para imaginar que a organização apresentasse demasiados “traços” da “Velha República”, então “recém-derrotada” nas “eleições” presidenciais. Podemos supor que o processo de formação de impressões tivesse resultado de certa armação anteriormente articulada. Mas a confirmação dessa hipótese precisaria de um conjunto de dados internos, presentes na maneira pela qual os técnicos se apresentavam em suas ações. É essa distinção entre o autoconceito e a apresentação, entre o “eu” e o “eu observado”, que se destaca como crítica neste caso. Sua análise, por meio do processo de pesquisa-ação, levou à necessidade de reconstruir a história da entidade e à identificação da problemática da descontinuidade.

A organização em estudo foi fundada em junho de 1972, integrada por uma Presidência, um Diretor Executivo e três Coordenadores (Planejamento-Controle, Operações e Administração). Em junho de 1974 muda o presidente, permanecendo no órgão uma única pessoa da equipe executiva. A organiza-

2. O uso da palavra “outra” serve para lembrar que não se trata de uma mera recuperação da “administração para o desenvolvimento”, discutida durante a década dos 60 e no início dos anos 70. Esta, ao ignorar a dinâmica da relação Estado-Cidadão, foi marcada por um falso pragmatismo onde, na busca do desenvolvimento com urgência, se evitou questionar o conteúdo ideológico das práticas sugeridas e, portanto, dos modelos de sociedade implícitos. Em consequência, enfraqueceu-se enquanto contribuição potencial (ver: Motta, 1972).

3. Para maiores detalhes sobre a postura de pesquisa-ação ver: Spink (1979) e Thiollent (1985).

ção é remodelada e passa a ter uma Presidência e duas Superintendências (Operações e Serviços Gerenciais). Em junho de 1975, a parte de operações é modificada, criando-se duas Superintendências: uma de Consultoria e uma de Treinamento; é criada também uma Assessoria de Planejamento e Coordenação. Em junho de 1976, a organização, ainda com o mesmo presidente, é reestruturada em cinco Diretorias: Consultoria, Treinamento, Planejamento e Pesquisas, Serviços Gerenciais e Articulação com Brasília, em Brasília. Da equipe executiva de junho de 1975 desligou-se um integrante e dois novos foram incorporados. Em junho de 1977, dá-se uma mudança radical do paradigma organizacional, até então centrado na idéia de diferenciação por tipo de atividade, para um paradigma organizacional de referência geográfica. As cinco Diretorias passam a ser denominadas Nordeste, Sul, Norte/Centro-Oeste e Serviços Gerenciais, Sudeste e Brasília, sendo criada uma Unidade de Desenvolvimento de Recursos Humanos, junto ao presidente. Um dos diretores se desliga e outro o substitui. Em janeiro de 1978, o modelo é novamente reajustado, e o órgão passa a ter quatro Superintendências de linha, em vez das cinco Diretorias, uma Superintendência de "staff", encarregada do Planejamento e Controle, e desaparece a Unidade de Recursos Humanos.

Em junho de 1978 mudam novamente o presidente e a estrutura organizacional, configurando-se um paradigma híbrido. Junto à Presidência são criadas uma Assessoria, uma Coordenação Administrativo-Financeira e três Diretorias: uma Norte-Nordeste, uma Sul-Centro-Oeste e Recursos Humanos e uma de Programas Especiais. Subordinadas às Diretorias passam a existir quatro Coordenações, uma para Norte-Nordeste, uma para Sul-Sudeste, uma para Centro-Oeste e Recursos Humanos e uma para Programas Especiais. Da equipe dirigente anterior permanecem só duas pessoas.

Em abril de 1979 muda uma vez mais o presidente e é criada a Diretoria Administrativo-Financeira: da equipe de diretores de junho de 1978 resta unicamente o de Programas Especiais. Em setembro de 1979, a organização é dividida em Gerências Operacionais e de Auditoria e Controle. Em março de 1980, muda o presidente, permanece um só diretor e adota-se um novo paradigma organizacional: a diferenciação geográfica é restringida a uma única Diretoria, com Gerências específicas; estabelecem-se outras três Diretorias – Administrativo-Financeira, Planejamento e Controle, e Programas Especiais; a área de Recursos Humanos é transformada em Gerência da Diretoria de Planejamento e Controle; e, junto ao presidente, é criada uma Assessoria Geral e de Comunicação Social. Há um total de 15 Gerências.

Em julho de 1981, a Gerência de Recursos Humanos é colocada ao lado do presidente e extingue-se a Assessoria Geral. Em fevereiro de 1982 mudam o diretor e a Diretoria de Programas Especiais de Brasília, onde estavam alocados desde 1976, para a cidade-sede da organização. É criado um Gabinete em Brasília e são eliminadas as Gerências, restando só três delas, na área de Programas Especiais. Em agosto de 1982, mudam o presidente e dois diretores. O Gabinete de Brasília passa a subordinar-se à Diretoria Administrativo-Financeira, onde são criadas também quatro Gerências; são abolidas ainda as Gerências da Diretoria de Programas Especiais e criadas duas outras, na Diretoria de Planejamento e Controle. Em outubro de 1983, mudam nova-

mente o presidente e um diretor, são criadas quatro unidades junto à Presidência, suspensas as Gerências e alterado o título da Diretoria de Planejamento e Controle, para dar ênfase a três programas específicos.

Em fevereiro de 1984, a organização é remodelada para dar maior ênfase aos programas específicos. O presidente permanece, com três Assessorias – Auditoria, Assessoria e Comunicação Social –; é criada uma Vice-Presidência, com responsabilidade por três programas específicos; e da estrutura anterior permanecem só três Diretorias, sem Gerências.

Em agosto de 1984 muda mais uma vez o leiaute organizacional. Além da Diretoria Administrativo-Financeira, são estabelecidas duas Diretorias de Operações, geograficamente definidas, com Gerências também orientadas geograficamente. As Assessorias permanecem, como também os Programas Específicos subordinados à Vice-Presidência. Adota-se, mais uma vez, um paradigma híbrido. Em março de 1985, a Diretoria pela qual começamos a contar essa história se prepara para tomar posse.

Essa descrição foi detalhada para melhor transmitir as mudanças ocorridas, que foram, em resumo, de três tipos: de pessoas, a nível de Diretoria, de paradigmas organizacionais e de formas de operacionalizar os paradigmas. Ao todo são 16 organogramas diferentes em 12 anos. Os cargos de Diretoria foram ocupados por 29 pessoas diferentes, entre as quais sete na Presidência. Foram adotados cinco paradigmas organizacionais ao longo desses 12 anos: o primeiro seria ajustado três vezes; o segundo, teve duas versões; o terceiro, três; o quarto, seis; e o último, uma. Em termos de tempo, essas alterações estruturais foram estáveis por períodos variáveis de três meses a dois anos. Dos 16 organogramas, nove cobrem os primeiros oito anos da organização e sete, os últimos quatro anos. As mudanças são resumidas na Figura 1.

Nesse período de 12 anos, a equipe básica de técnicos foi, ao contrário do grupo executivo, razoavelmente estável. As modificações foram pontuais, de um ou outro caso de desligamento por razões pessoais ou profissionais, além dos assessores específicos, trazidos por este ou aquele diretor ou presidente. As conseqüências dessas alterações para a equipe básica constituem a reflexão que dá fecho a este primeiro caso.

Tratando-se de uma organização de serviço, cujo produto é essencialmente invisível, que mobiliza e trabalha basicamente com pessoas e idéias, sempre esteve presente no corpo técnico o questionamento das formas de prestar o serviço e a busca de formas de atuação mais eficazes. O adequado direcionamento da capacidade de resposta da organização, relativamente aos segmentos diferentes de sua área focal de ação, era outra importante preocupação do corpo técnico. Essa abertura inevitável do foco organizacional, e as maneiras de atingi-lo, se reflete também nos diversos paradigmas organizacionais adotados pelas diferentes Diretorias.

Há, no entanto, uma grande diferença. Tratando-se de uma história organizacional tecida ao longo do regime autoritário, a relação das diversas Diretorias com o corpo técnico mostrou

Figura 1

CASO 1

AS MUDANÇAS DE PARADIGMA, ESTRUTURA E PRESIDÊNCIA

PARADIGMA	ORGANOGRAMA	PRESIDENTE
P ₁ P ₂	JUN. 72 JUN. 74 JUN. 75 JUN. 76	A
	JUN. 77 JAN. 78	B
P ₃ P ₄	JUN. 78 ABR. 79 SET. 79	C

PARADIGMA	ORGANOGRAMA	PRESIDENTE
P ₅ P ₆ P ₇	MAR. 80 JUL. 81 FEV. 82 AGO. 82 OUT. 83 FEV. 84	D
	AGO. 84	E

sempre tendência à hierarquização e à "distância". Sendo essa uma organização com extensões em diversos Estados do País, uma de suas características marcantes era o elevado número de viagens de representação, tanto dos diretores como dos técnicos encarregados dos aspectos técnico-financeiros das diversas agências estaduais. O espaço necessário para integrar o debate dos técnicos e as idéias da Diretoria, já restrito pela hierarquização, tornou-se quase inexistente em função das viagens constantes.

Assim, a cada troca de dirigentes, os recém-empossados deparavam-se com uma entidade sem uma "organização clara" e onde havia mais perguntas do que respostas. Inexistindo, nesse caso, um processo industrial-tecnológico que permitisse oferecer certa lógica e conter o desenho organizacional, foi praticamente inevitável que, encontrando mais perguntas do que respostas, cada nova Diretoria respondesse com um "novo direcionamento", com uma nova tentativa de colocar ordem na ambigüidade, enfatizando esta ou aquela dimensão do serviço e alterando a organização de acordo com as novas propostas. Havia, ainda, a tendência de supor que a Diretoria precedente seria, em parte, responsável pelas disfunções. Os técnicos, por sua vez, também recorriam a esse tipo de argumento para explicar o caos interno.

Com o tempo e a multiplicação das mudanças, sobretudo a partir de 1978, aumenta também a insegurança do corpo técnico com relação ao futuro. Ignora-se se haverá nova mudança de Diretoria e da organização. Ademais, em decorrência de uma nova conjuntura política, em que a oposição ganha espaço e voz, os próprios técnicos passam a se retrair cada vez mais em seus contatos com a Direção, o que, por sua vez, estimula os diretores a multiplicarem as "ordens".

A crescente angústia do corpo técnico – decorrente da insegurança sobre mudanças, da insegurança sobre a orientação política e da incerteza quanto às maneiras mais eficazes de atuar – resultou, na prática, em diferentes formas de resposta organizacional. Uma parte do corpo técnico passa a aceitar qualquer ordem dada e, obediamente, executa o que se manda fazer. Outra parte realiza o mínimo necessário, questionando a validade de tudo, de forma quase nihilista. Uma terceira parte começa a desenvolver seu próprio conjunto de diretrizes, elaborando, de forma independente, idéias alternativas sobre formas de atuação junto aos clientes, recorrendo à facilidade da área de Recursos Humanos para reunir pessoas, a pretexto de "treinamento", e convidando elementos de agências estaduais a participar. Dentro da estrutura programática, esse grupo descobre como se valer do espaço de "confusão" como "nuvem de proteção" e cria, gradativamente, uma rede de pessoas preocupadas em pensar a prática organizacional de forma diferente. Essa rede se estende da própria organização às agências e inclui pessoas em diversas Universidades, chamadas a assessorar este ou aquele projeto. Com a proximidade da mudança do Governo, em 1984, aumenta o otimismo desse grupo quanto à possibilidade de contribuir seriamente para um novo direcionamento, desta vez *real*, para a organização.

Com a posse da nova Diretoria, encontramos de novo no início de nossa história. A visão que se tem é a de uma organização integrada por técnicos ou que não questionam – e que, portanto, são suspeitos de convivência com o regime anterior, o primeiro grupo – ou que só questionam e não fazem nada, o segundo grupo. Nada se sabe sobre o terceiro grupo de técnicos. Nesse contexto, uma completa ruptura organizacional se evidencia como perigo iminente.

Ainda que essa história tenha sido narrada mais em sua essência do que em seus detalhes, acredito que se possa ter uma visão razoável dos acontecimentos. Há muitos aspectos desse caso que, embora teoricamente interessantes, não foram aqui mencionados. Mas dada a preocupação deste trabalho, de dar início à busca de perguntas, gostaria de concentrar meus comentários em torno de três aspectos. Em primeiro lugar, parece-me possível levantar a hipótese de que quanto mais invisíveis ou *pessoais* são as ferramentas usadas numa organização, menor será a inércia natural existente para “checar” ou breçar mudanças estruturais de natureza aleatória ou personalista. Junte-se a essa observação a própria natureza de uma organização de prestação de serviços, cujo produto é pouco tangível e muito aberto a questionamentos.

Em segundo lugar, importa considerar as conseqüências da insegurança e ansiedade, que levaram a diferentes reações por parte do corpo técnico da organização. O fato de um grupo seguir a tarefa sem questionamentos, outro só questionar e um terceiro criar um outro universo de tarefas e questionamentos, inventivo e altamente positivo, não deve ser interpretado a partir de uma visão valorativa de dois subgrupos “ruins” e um bom. Ao contrário, parece que estamos diante de um exemplo do que Higgin e Bridger (1965), em seu trabalho clássico de análise intergrupual, identificaram como o fenômeno da “divisão de trabalho emocional” em um grupo – apontada inicialmente por Bion (1961) –, que ocorre entre grupos vinculados organizacionalmente. Do mesmo modo que Bion (1961) indica a possibilidade de uma parte do grupo naufragar com o trabalho emocional, enquanto a outra parte trabalha na tarefa de forma alienada, Higgin e Bridger (1965) postulam que entre os grupos se dá o mesmo processo de projeção e internalização, que leva ao “splitting” da problemática geral, de tal forma que ninguém, no fim, chega a lugar algum.

De fato, o corpo técnico, enquanto grande grupo, tem dentro de si os três dilemas: obedecer e fazer, não fazer e criticar alternativas. O que não é possível é fazer as três coisas ao mesmo tempo: trabalhar, criticar construtivamente e inventar. Para isso é preciso um grau de estabilidade, hábitos e uma atmosfera de confiança que não se encontravam presentes. A angústia pela falta desse espaço necessário leva a uma fragmentação que enfatiza a tendência “intervencionista” das diferentes Diretorias. A rigor, assistimos à “psicodinâmica do poder”, reproduzindo e sendo reproduzida sócio-tecnicamente.⁴

Em terceiro lugar, cumpre assinalar a problemática emergente da consideração teórica dos dois aspectos anteriormente apontados. Ao se falar de cultura organizacional, discute-se um conceito bilateral. De um lado, organizacional, referindo-se às microinstituições e práticas simbólicas – para usar as idéias de Lapassade (1977) –, cuja natureza quase axiomática funciona como matriz ideológica, a partir da qual ações julgadas “normais” são elaboradas. De outro lado, referimo-nos ao processo pelo qual pessoas confirmam e geram identidades profissionais e referências.

4. É sempre necessário enfatizar que a organização, enquanto fenômeno, é melhor entendida sócio-tecnicamente e que, conseqüentemente, o processo de reprodução de hábitos e as dinâmicas psicossociais passam pelo terreno de tarefas, fronteiras e papéis de trabalho. Ver: Menzies (1961) e Emery e Trist (1960).

Sem querer defender a idéia de estabilidade – porque a questão é muito mais complexa, como Pagés et alii (1979) mostraram no estudo sobre poder em organizações hipermodernas – parece-me que as constantes mudanças ocorridas trincaram e erodiram gradativamente a cultura organizacional e a identidade profissional dos primeiros anos, de “maior” estabilidade. A primeira dimensão mencionada, uma organização de serviço cujas ferramentas são invisíveis e pessoais, dificulta e obstrui a evolução organizacional – cinco paradigmas diferentes em 12 anos não é sinônimo de evolução – que poderia levar a uma consolidação de sua cultura. Cada mudança de dirigentes traz valores diferentes, abalando a base anterior. O “split” que ocorre no corpo técnico, de forma tão nítida, é a quebra final de uma identidade profissional coletiva, gerando três identidades diversas: duas dividem aquilo que sobrou – uma aceita e trabalha e outra não aceita e não trabalha –; e a terceira só sobrevive de forma saudável porque projeta nos outros dois grupos tudo que é negativo. A dimensão profissional-inventiva, por sua vez, é reforçada pela criação de uma rede externa à organização; a confirmação do “eu”, em outras palavras, é externa.

Um exemplo da área empresarial pública

O segundo caso apresentado neste trabalho tem características bastante diferentes. Trata-se de uma organização estatal, com um corpo numeroso de funcionários e uma história de cerca de 40 anos. A Diretoria empossada após as eleições estaduais de 1982 teve como missão fortalecer a organização e introduzir procedimentos mais “consultivos” e participativos. Num trabalho inicial de planejamento junto aos Diretores e principais Executivos – Superintendentes e Gerentes –, foi estabelecida uma série de diretrizes, entre as quais a de “buscar mecanismos de preservação da continuidade administrativa, independentemente das mudanças da administração superior”.

O Departamento de Recursos Humanos da organização sugeriu que essa diretriz fosse discutida no âmbito de um programa de desenvolvimento gerencial em elaboração, argumentando que se o programa focalizava o desenvolvimento dos gerentes, e se no ambiente gerencial a questão da continuidade, e portanto da descontinuidade, estava presente, o segundo teria que fazer parte do primeiro.

Tratando-se de uma organização bem maior do que a primeira, é desnecessário pormenorizar sua história que, em linhas gerais, era semelhante. A organização teve, em média, um novo Presidente a cada dois anos; muitos dos cargos eram de confiança e, em certas áreas, a rotatividade foi muito elevada: nas áreas comercial e de marketing a média foi de menos de um dirigente por ano nos últimos 10 anos. Durante algumas gestões de governo, a organização foi usada para fins políticos *pessoais*, obtendo por certo tempo a reputação de ser grande “cabide de empregos”. Diferentemente do primeiro caso, nesta organização as ferramentas eram visíveis, mas usadas de forma distinta e de acordo com a orientação política do momento.

Aceito o convite para trabalhar no programa de desenvolvimento gerencial, ficou claro – para as pessoas da área de treinamento gerencial e para mim – que não seria possível abordar o problema por meio de aulas ou conferências, porque não existia teoria que pudesse dar conta. Seria necessário, sim, criar um espaço para a discussão da “continuidade-descontinuidade” e, a partir daí, tentar, em conjunto, buscar uma armação apropriada para levar a discussão adiante.

O programa foi desenvolvido de forma interativa, tentando mapear as diferentes dimensões da questão e seu impacto na esfera gerencial. Aproximadamente 50 gerentes foram envolvidos nessas discussões, que posteriormente foram ampliadas para integrar superintendentes e diretores.

Uma primeira dimensão emergente foi a noção de “ciclo de governo”. “Mantidas constantes as demais variáveis”, percebe-se que no início de cada governo se abre um vácuo entre a nova Diretoria e o corpo funcional. Após esse momento, que poderia durar até um ano, ou os grupos se integravam e a empresa ia adiante ou, pelo menos, ficaria estabelecida uma base de coexistência instrumental. No início do último ano os pólos começaram a cindir-se novamente. Ao longo do “ciclo de governo” a energia empresarial aumentava nos anos de “trabalhar juntos” e diminuía no final da gestão e no primeiro ano da gestão subsequente.

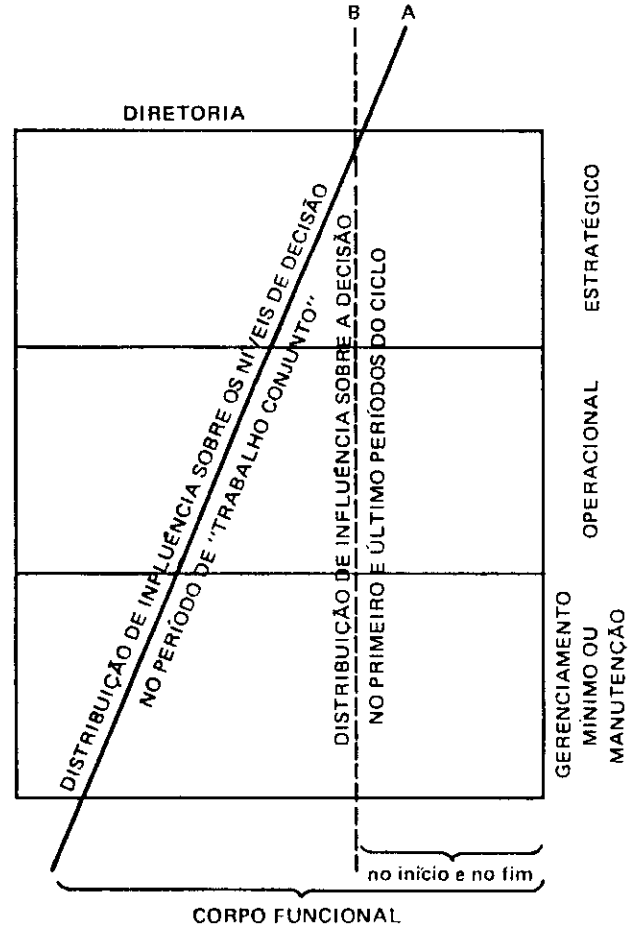
Comentava-se que a vocação *empresarial-profissional* da organização era sempre mais marcante no período intermediário do ciclo e que em seu primeiro e último ano a tendência era estabelecer-se uma situação “do tipo casa grande e senzala”, cada um de seu lado.

A nível decisório, percebeu-se que, distinguindo três níveis – “estratégico”, “operacional” e o que poderia ser chamado de “gerenciamento mínimo” ou “manutenção” – acontecia algo curioso. Considerando a Figura 2, a distribuição do espaço decisório durante os anos de “trabalhar juntos”, o período intermediário, seguia o procedimento esperado dentro de uma empresa (linha A). Nos períodos inicial e final do ciclo, a distribuição poderia ser representada pela linha pontilhada, ou seja, dava-se a alteração de uma situação *empresarial* para outra, *não-empresarial*.

Certas áreas da companhia eram menos afetadas por esse processo do que outras. As áreas responsáveis pela tecnologia básica da empresa eram menos sensíveis a tais oscilações, seja porque se tratava de tecnologia muito específica, acessível unicamente a pessoal do ramo, seja porque se tratava de áreas vinculadas ao manuseio de ferramentas de utilização sujeita à legislação federal, e portanto difíceis de ser modificadas ou, ainda, por se vincularem a grupos profissionais extremamente fortes e estratégicos para a empresa. As demais áreas – finanças, comercialização, mercadologia –, foram sempre mais afetadas, como também algumas áreas de contato mais estreito e habitual com o público.

Com essa compreensão da dinâmica organizacional foi possível reconhecer a existência de “feudos” dentro da empresa: cada área se auto-referia, tentando aproveitar o vácuo para melhor se projetar ou proteger. No período inicial do ciclo e dado que quase nunca houve uma transferência *real* de car-

Figura 2
CASO 2
VARIAÇÕES NA ESTRUTURA DO ESPAÇO DE DECISÃO NO INÍCIO, NO FIM E NO PERÍODO INTERMEDIÁRIO DE GOVERNO



gos a nível de direção, a nova equipe dirigente superior tentaria saber o que se passava na organização, encontrando tantas respostas diferentes quantos fossem os segmentos organizacionais pesquisados. Inevitavelmente, sobretudo se lembrarmos da suspeição natural com relação à gestão anterior, cada nova Diretoria interpretava essa dinâmica como evidência de uma empresa desorganizada e caótica e que, portanto, era preciso começar “botando a casa em ordem”. Dado que parte da casa era uma “caixa preta” – por uma ou outra das várias razões mencionadas –, o processo começaria de maneira mais firme no segmento mais “conhecido”, ou em termos administrativos ou em decorrência de experiências prévias, enquanto cliente-usuário da empresa.

Como nenhum segmento da organização dialogava com os outros, a fragmentação levou à perda da “memória organizacional” e à desestabilização a nível dos funcionários: na ausência de clareza ninguém assumia decisões, a não ser nas áreas de “caixa-preta” que, como resultado, foram estigmatizadas pelas demais.

Passado o primeiro período do ciclo e iniciando-se a fase de aliança, a organização passa a avançar em sua vocação

empresarial-profissional. Todavia, a sua história deixava marcas, criando uma tendência de desconfiança e reserva.

No início das discussões, esteve presente a figura mítica de um presidente idealizado, alguém que chegaria e levantaria a organização, alguém com quem todos pudessem identificar-se: um líder carismático, personalista e paternalista. Essa "solução única" fechava um círculo vicioso: a organização era formada por "feudos", ninguém confiava no outro e, portanto, só a figura do "líder-herói" – ou seu equivalente organizacional, encarnado na fantasia do binômio privatização-estabilidade – poderia dar solução ao problema. Na ausência de ambos, só restava fazer o que deveria ser feito e cuidar dos futuros individuais.

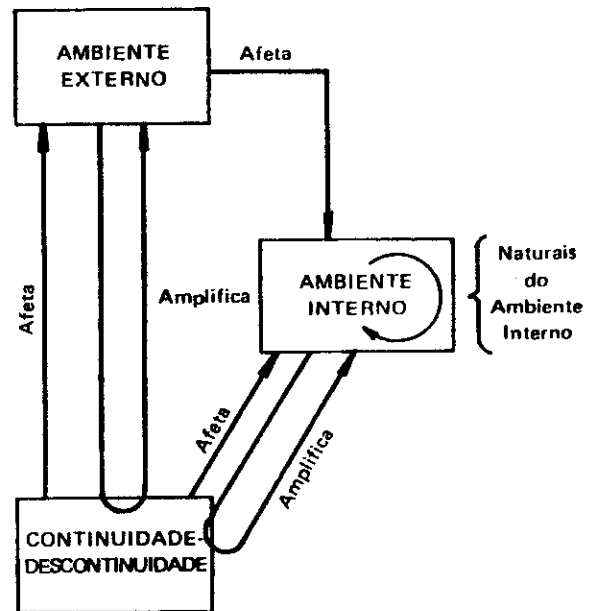
Ao mesmo tempo em que a tendência era de consolidar "feudos", vigia uma outra tendência: a de todos opinarem sobre as áreas alheias. De novo se coloca o problema do "serviço" em vez do "produto claro". Qual deveria ser a ênfase da organização, que equipamentos comprar, quais os responsáveis pelos erros identificados e muitas outras questões do serviço foram discutidas, constantemente, por todos. Contudo as discussões eram sempre marcadas por um clima de "fofoca" e de afirmações em "off", jamais em "on". O círculo vicioso agrava-se, dado que todos têm opiniões que jamais são submetidas a apreciação clara e objetiva. Assim, só mesmo um "líder carismático" poderia gerenciar a organização, pela determinação paternalista dos rumos da empresa ou, alternativamente, emergia a fantasia da privatização, que levaria à estabilidade necessária para perseguir um objetivo delimitado e assegurado por um chefe permanente.

Cabe indagar até que ponto tudo isso era de fato uma consequência da descontinuidade. De certa maneira, a organização tinha-se adaptado historicamente a uma situação de descontinuidade, criando, através de sua fragmentação, uma cultura ou de *subserviência* ou de *independência*. Em cada uma das áreas, identidades próprias tomavam o lugar de uma identidade organizacional, e qualquer que fosse a nova Diretoria – "mantidas constantes as demais variáveis" –, ela teria sempre uma única impressão da organização, impressão que detonaria ações que confirmariam as hipóteses que as diversas unidades tinham sobre os novos diretores. A descontinuidade, portanto, era mais interna do que externa: era um repertório apreendido e utilizado como defesa contra a ansiedade que um relacionamento mais gerencial exigiria, uma defesa contra a ansiedade de confrontar diferentes modelos de poder. É certo que houve muitos exemplos de problemas criados diretamente por Diretorias específicas – por isso usei a expressão, "mantidas constantes as demais variáveis" –, mas ao longo do trabalho pudemos perceber o quanto era necessário distinguir entre os efeitos diretos da descontinuidade e os efeitos amplificadores.

A descontinuidade afetava, sem dúvida, a capacidade de planejar a longo prazo. Mas os próprios "feudos" evitavam a apresentação de uma visão integrada da organização, que estimularia o planejamento a longo prazo. Todos consideravam importante a visão de longo prazo, mas de novo, como no primeiro caso, o "eu observado" era diferente do "eu".

Figura 3

ORIGENS E CAUSAS DE PROBLEMAS E QUESTÕES ORGANIZACIONAIS NA DINÂMICA DE DESCONTINUIDADE



À medida que o círculo vicioso e a fantasia da "vinda do Messias" – sempre frustrada porque nunca se realiza – começaram a se esclarecer para os gerentes, houve uma mudança nas discussões. A atenção começou a se deslocar da ideia de privatização – bem porque, a rigor, todos eram favoráveis ao caráter público da empresa – para a própria organização interna e a necessidade de se articular uma visão mais integrada da organização. Passa-se a enfatizar o quanto o corpo funcional global teve de fato a organização em suas mãos e o quanto a quebra do círculo vicioso dependia, em parte, dos próprios funcionários. Tratando-se de uma organização de grande porte, ou o corpo gerencial assumia a sua parte ou nada haveria a fazer. Enfrentou-se assim a questão do poder.

A apresentação desse caso termina aqui, para o momento, pois o trabalho ainda se encontra em andamento. Mas vale assinalar que essas ações começaram a emergir no período intermediário, conforme o próprio modelo. Gerentes, superintendentes e diretores procuram hoje um modo diferente e adequado para enfrentar a próxima transição de governo, buscando esclarecer melhor os rumos da organização para, pelo menos, apresentar à próxima Diretoria uma visão mais consensual da situação. Identificam-se no momento certas questões de continuidade de cargos-chave, a serem articuladas, e se reconhece a necessidade de clareza interna sobre o conceito de serviço. Desenvolveram-se trabalhos para buscar maior integração operacional entre as áreas, para que a visão "do outro" seja mais clara e o confronto de opiniões seja explícito em vez de se expressar através da "fofoca".

Algumas conclusões temporárias

Cotejando os dois casos apresentados, parece possível ampliar as observações anteriores. A primeira observação se refere à vulnerabilidade da organização aos efeitos e práticas de descontinuidade. Isso talvez possa ser expresso por meio da Figura 4. a seguir:

Figura 4

VULNERABILIDADE ORGANIZACIONAL AOS EFEITOS DE DESCONTINUIDADE

TIPO DE ORGANIZAÇÃO	ORGANIZAÇÕES DE SERVIÇO E FERRAMENTAS INVISÍVEIS	ORGANIZAÇÕES DE SERVIÇO E FERRAMENTAS VISÍVEIS	ORGANIZAÇÕES INDUSTRIAIS DE PROCESSOS BÁSICOS PESADOS
		EMPRESAS COM FLEXIBILIDADE DE PRODUTO E DE FORMA DE PRODUÇÃO (SERVIÇOS)	
GRAU DE IMPACTO	ALTO	MÉDIO	BAIXO

A segunda dimensão, que se refere às conseqüências da insegurança e ansiedade, também está presente no segundo caso apresentado. Mas, tratando-se de uma organização maior, que maneja ferramentas visíveis, e durante uma escala de tempo mais longa, a resultante não foi o simples "split" entre técnicos, mas a criação de "feudos" específicos. Os outros aspectos do jogo de projeções também estavam presentes. Obviamente, muitas organizações têm feudos e estão imersas em "pesados" jogos de poder, só que neste caso a função do "feudo" é que é importante.

A terceira dimensão, que resulta das anteriores, também parece confirmada no segundo caso. Para usar a linguagem de George Herbert Mead (ver Strauss, 1934), o "outro generalizado", que normalmente compõe o pano de fundo de uma identidade de membro organizacional, fragmenta-se, sendo posteriormente recomposto por um novo "outro generalizado", que ou extrapola a organização, ou se refere a algum aspecto específico dela. Onde isso não acontece, depara-se com uma subserviência alienada até o ponto da anomia, no sentido dessa palavra em Durkheim, onde o "eu" e o "mim" são entes separados e estáticos em vez de formarem uma dialética vital entre ator e o autor na pessoa. Em ambas as situações, a de fragmentação ou a de perda, a conseqüência é o desaparecimento do contato individual com as dinâmicas da definição organizacional, da sua política de realidade.

Até aqui tenho concentrado minhas atenções na identificação de certos processos que poderiam estar presentes na dinâmica da "continuidade e descontinuidade". Em nenhum momento procurei julgar essa problemática em termos de bem e

mal, ou se as coisas devem ser assim ou devem mudar. A razão disso é muito simples e tem a ver com a segunda parte do título deste trabalho: trata-se aqui do paradoxo democrático. Uma continuidade administrativa, enquanto mantém a continuidade de serviços, evitaria a esquizofrenia organizacional observada no primeiro caso exposto e permitiria, no segundo caso, um planejamento mais sério dos investimentos. E observando experiências de outros países, verifica-se o crescimento de uma classe tecnoburocrática, cujo poder emana justamente do conhecimento histórico das tentativas de operacionalizar a política pública pela força da continuidade.

A descontinuidade, de outro lado, leva às situações já descritas e que são, me parece, razoavelmente típicas, se não necessariamente comuns. Ao mesmo tempo, garante que o governo "do dia" domine a máquina pública, em vez de ter que negociar com ela. E o cidadão nisso tudo? Qual é, em outras palavras, o preço que estamos dispostos a pagar por nossa democracia?

Minha conclusão, temporária, é que precisa existir uma terceira linha – uma outra administração para o desenvolvimento – que transcenda a futilidade do debate "continuidade versus descontinuidade", do "homem de confiança versus o administrador profissional", e coloque em primeiro plano a relação do cidadão com o Estado, não como um *cliente do Estado* mas como um *membro do Estado*. Aonde isso nos leva não tenho claro, mas estou convencido que, à medida que a nossa preocupação for mais a problematização prática dessas questões do que o simples oferecimento de soluções técnicas, seremos mais úteis no processo de discussão societal que começará em 1987.

Referências bibliográficas

- BENDIX, R.
1956 *Work and authority in industry*. New York, John Wiley.
- BION, W.R.
1961 *Experiences in groups*. London, Tavistock.
- EMERY, F.E. & TRIST, E.L. apud CHURCHMAN & VERHULST (eds.)
1960 *Management sciences; models and techniques*. London, Pergamon. v.2.
- HIGGIN, G. & BRIDGER, H.
1965 *The psychodynamics of an inter-group experience*. London, Tavistock. (Tavistock Pamphlet, 10)
- MENZIES, I.E.P.
1961 *The functioning of social systems as a defense against anxiety*. London, Tavistock. (Tavistock Pamphlet, 3)
- LAPASSADE, G.
1977 *Grupos, organizações e instituições*. Rio de Janeiro, Francisco Alves.

MOTTA, P.R.

1972 Administração para o desenvolvimento; a disciplina em busca de relevância. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.6, n.3, pp.39-53.

PAGÉS, M. et alii

1979 *L'emprise de l'organization*. Paris, P.U.F.

RAMOS, A. Guerreiro

1981 *A nova ciência das organizações*. Rio de Janeiro, FGV.

SPINK, P.K.

1979 Pesquisa-ação e a análise de problemas sociais e organizacionais complexos. *Psicologia*. São Paulo, v.5., n.1, pp.31-44.

STRAUSS, A., ed.

1964 *George Herbert Mead an social psychology*. Chicago, Illinois, University of Chicago.

THIOLLENT, M.

1985 *Metodologia da pesquisa-ação*. São Paulo, Cortez.