

# A descentralização e a autonomia na perspectiva das organizações<sup>1</sup>

Decentralization and autonomy in the perspective of organizations

Virginia Alonso Hortale<sup>2</sup>

## RESUMO

*Este artigo faz uma revisão das principais teorias e autores que desenvolveram estudos críticos sobre as teorias organizacionais. A organização pública de saúde foi o universo do estudo, no seu duplo aspecto: estrutura e dinâmica. Foi apresentado o pensamento inovador de alguns autores dessa área, referido às categorias descentralização e autonomia. Considerou-se que deveria existir uma relação de interdependência entre a implementação de uma política pública e a estruturação de uma organização. Concluiu-se que, para um Estado que se visse cercado por um conjunto de situações novas quer no plano político quanto institucional, tanto a descentralização quanto a autonomia apareceriam como alternativas viáveis.*

**PALAVRAS-CHAVE:** organizações; descentralização; autonomia.

## ABSTRACT

*This article reviews the main theories and authors that developed critical studies on organization theory. Public health organizations are the universe of this study in both aspects: structure and dynamics. Innovative perspectives are presented with reference to decentralization and autonomy in this area. An interdependent relationship among the implementation of a public policy an organization's structure and these categories is supposed to exist. The conclusion is that decentralization and autonomy would be one of the possible alternatives for a State that were experiencing new situations at both political and institutional level.*

**KEY WORDS:** organizations; decentralization; autonomy.

<sup>1</sup> Este trabalho é uma adaptação do capítulo II da Tese de Doutorado da autora: *Descentralização, Autonomia Gerencial e Participação: alternativas à crise ou transição para um sistema de saúde diverso? Estudo de caso na região Emilia Romana, Itália*. Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, 1996.

<sup>2</sup> Pesquisadora do Departamento de Administração e Planejamento em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz.  
Rua Leopoldo Bulhões, 1480  
7º and., 21041-210, Rio de Janeiro.  
Tel/Fax:(021)290-0993.  
E-mail: virginia@ensp.fiocruz.br

## INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, as propostas de descentralização e autonomia de gestão das organizações públicas, fazendo parte do processo de construção do Estado democrático, sempre estiveram na agenda política dos setores hegemônicos e contra-hegemônicos da sociedade. Variaram, porém, as maneiras como essas propostas foram implementadas, quer em função das características e peculiaridades de cada país, quer de interpretações diferenciadas acerca do significado dos termos descentralização e autonomia.

O termo descentralização tem um elevado grau de ambigüidade, dado principalmente pela multiplicidade de conceitos e pela heterogeneidade social e política dos setores que a estariam defendendo (Jacobi, 1990). Já o termo autonomia pode ser definido como sinônimo de responsabilidade, tanto individual quanto para a organização (Tissier, 1988).

Visando contribuir para um melhor entendimento das concepções teóricas que embasam essas idéias, apresentaremos a seguir uma revisão das principais teorias e de autores que desenvolveram estudos críticos sobre as teorias organizacionais.

Nesse sentido, a organização pública de saúde foi o nosso universo, em um duplo aspecto, ou seja, enquanto estrutura e dinâmica. Procuramos resumir o pensamento inovador de alguns autores dessa área, principalmente por estarem referidos

a um processo de transformação. Sabemos, porém, do risco de termos sido pouco originais.

## AS ORGANIZAÇÕES E SUAS TEORIAS EM PERSPECTIVA

A evolução das diversas teorias organizacionais esteve principalmente relacionada às características socioculturais da sociedade no momento em que foram propostas. O modelo clássico, por exemplo, visou operaciona-

---

O TERMO DESCENTRALIZAÇÃO TEM UM ELEVADO GRAU DE AMBIGÜIDADE, DADO PRINCIPALMENTE PELA MULTIPLICIDADE DE CONCEITOS E PELA HETEROGENEIDADE SOCIAL E POLÍTICA DOS SETORES QUE A ESTARIAM DEFENDENDO.

---

lizar a teoria da organização burocrática formulada por Max Weber, com o objetivo de legitimar o capitalismo monopolista das grandes empresas criadas no século XX. Seus fundadores foram Taylor, nos Estados Unidos e Fayol, na França. Esse modelo apresentava como postulado básico o de que o homem seria um ser eminentemente racional. Como conseqüência, a organização seria um conjunto produtivo altamente normatizado, padronizado através de um sistema impes-

soal de tarefas, onde caberia aos agentes adaptarem-se a essa padronização (*the one best way*). Existiria, portanto, uma autoridade centralizada e hierárquica, além de uma especialização de funções (Motta & Pereira, 1986).

O modelo burocrático, variante advinda dessa racionalidade, ressaltaria a característica de impessoalidade da organização. O planejamento nesses modelos seria de natureza normativa, com ênfase na quantificação. A preocupação com a integração do operário na organização, surgida com a mudança da correlação de forças sociais envolvidas no processo de produção, possibilitou o posterior desenvolvimento desse modelo, que foi subdividido em duas vertentes: a de relações humanas (ênfase no trabalho em grupo) e a comportamentalista (participação dos trabalhadores no processo decisório) (Abreu, 1982; Uribe Rivera, 1991).

Na década de 60, a análise das organizações incorporou a teoria de sistemas, justificada pelo fato de que não teria sentido estudá-las, levando em consideração apenas os comportamentos individuais. As organizações seriam observadas à luz dessa teoria enquanto sistemas abertos e enquanto um conjunto de subsistemas em constante interação. Possuiriam mecanismos de retroalimentação entre seus subsistemas internos com grande capacidade de adaptação.

No entender de Uribe Rivera (1991), o uso dessa teoria na análise

das organizações teve alguns méritos. Um deles foi o de ter possibilitado que as organizações fossem analisadas globalmente, já que essa teoria estaria contemplando a existência de vários subsistemas (técnicos e sociais, dentre outros). Porém, essa teoria, por não possibilitar a identificação das variáveis que estariam causando maior impacto na organização, lhe daria um caráter parcial e inacabado. Um outro problema, também apontado por Motta & Pereira (1986), foi o de que as análises que foram realizadas a partir de experiências particulares fizeram generalizações que não puderam ser validadas em estudos posteriores.

As teorias que se seguiram – contingencial e dinâmica –, apresentadas enquanto variantes da teoria de sistemas, procuraram suprir suas lacunas dando ênfase às variáveis que causassem maior impacto no desempenho da organização. Uma delas seria a ambiência externa enquanto variável dependente da dinâmica das organizações. Como consequência prática, o enfoque de planejamento adotado seria o estratégico, permitindo adaptações às variações dessa ambiência, dentre elas a administração, que passaria a ser feita por objetivos e através de estruturas mais descentralizadas (estrutura matricial) (Uribe Rivera, 1991).

Pettigrew et al. (1992), discutindo as diversas vertentes que surgiram decorrentes da teoria contin-

gencial, observaram que a questão crítica central nessa teoria era a de que ela não estaria levando em consideração os determinantes sociais e culturais das organizações. Esses autores, mesmo críticos a essa teoria, apontaram como principal vantagem, o fato de ela não considerar que devesse existir *the one best way*, defendida pelo modelo clássico. Ao contrário, a estrutura da organização nessa teoria deveria estar associada à natureza da tarefa desempenhada.

---

MINTZBERG DEFINIU A ORGANIZAÇÃO  
COMO UM CONJUNTO DE SISTEMAS  
INTERDEPENDENTES DE FLUXOS  
DE AUTORIDADE E DE  
COMUNICAÇÃO INFORMAL.

---

Mintzberg (1982:248), que realizou estudos acerca da estrutura e da dinâmica das organizações em geral, baseou-se inicialmente na abordagem sistêmica, superando-a, porém, quando definiu a organização como um conjunto de sistemas interdependentes de fluxos de autoridade e de comunicação informal. Esse autor propôs um modelo para sua análise, juntando elementos tanto da teoria contingencial quanto da teoria dinâmica, considerando-as complementares.

Nesse modelo, ele discutiu algumas hipóteses relativas, por um lado, à interferência da ambiência externa na definição da estrutura da organização e, por outro, à distribuição de poder dentro dela.

Com relação à interferência da ambiência externa nessa estrutura, destacamos as cinco possibilidades que caracterizariam a organização:

- quanto mais dinâmico fosse o ambiente, mais orgânica seria a estrutura, ou seja, teria maior capacidade de adaptação;
  - quanto mais complexo fosse o ambiente, mais descentralizada seria a estrutura;
  - quanto mais uma organização tivesse mercados diversificados, maior tendência ela teria de se dividir em unidades organizadas, baseadas nesse mercado;
  - para uma situação em que o ambiente fosse hostil, a organização centralizaria temporariamente sua estrutura;
  - caso existissem situações desiguais no ambiente, a organização criaria constelações de trabalhos diferenciados e descentralizaria suas atividades de forma seletiva na direção dessas constelações.
- Quanto à distribuição de poder dentro da organização, enquanto um fator de contingência, destacamos três possibilidades:
- quanto maior controle externo fosse exercido sobre a organização,

mais centralizada e formalizada ela seria. Esse controle poderia ser exercido quando o gerente fosse diretamente responsável por tudo o que ocorresse dentro da organização e quando fossem impostas, de fora para dentro, padronizações claramente definidas. Em conseqüência, a organização teria uma estrutura mais burocrática;

- a necessidade de poder demandada pelos membros da organização faria com que essa tivesse uma estrutura excessivamente centralizada;
- existiria uma forma, seja estrutural ou cultural, que poderia fazer com que as organizações se adaptassem às situações, mesmo que essas adaptações não fossem apropriadas para elas.

Assim, as organizações teriam uma estrutura altamente lógica, no que diz respeito à sua missão e à sua especialização. Esses dois elementos se agrupariam para determinar a distribuição de poderes de decisão e fortalecer suas ligações laterais. O poder de decisão ao interior de uma organização complexa poderia ser mais forte se ela fosse descentralizada e, como conseqüência, com capacidade de responder rapidamente às condições locais.

A existência de uma estrutura descentralizada foi, também, considerada como um meio de motivação dos agentes nessa distribuição de poderes. Dessa forma, o processo de decisão estaria totalmen-

te descentralizado se o gerente controlasse somente as opções e tivesse seu poder diminuído dentro da hierarquia, em benefício dos que detivessem a informação e executassem as ações.

Em síntese, os elementos que teriam uma importante influência na estruturação da organização seriam as necessidades de poder dos membros da organização e suas formas, que fariam parte da cultura. Entretanto, o próprio Mintzberg observou

---

O PODER DE DECISÃO AO INTERIOR  
DE UMA ORGANIZAÇÃO COMPLEXA  
PODERIA SER MAIS FORTE SE ELA  
FOSSSE DESCENTRALIZADA E, COMO  
CONSEQÜÊNCIA, COM CAPACIDADE  
DE RESPONDER RAPIDAMENTE  
ÀS CONDIÇÕES LOCAIS.

---

que esses elementos poderiam encorajar as organizações a adotarem estruturas que não fossem apropriadas às exigências dos outros fatores de contingência, como a idade, a dimensão da organização, o sistema técnico e a ambiência.

Motta (1986:88) criticou a visão sistêmica que, com a idéia de integração, estaria escamoteando a dominação:

*Tudo se passa como se de fato não houvesse dirigentes e dirigidos, mas*

*apenas superestruturas, sistemas e subsistemas a ser integrados. Nessa situação, o conflito entre a parte e o todo só pode aparecer como disfunção, na medida em que tudo é pensado em termos de uma harmonia universal.*

A discussão das possíveis abordagens no estudo das organizações foi feita por Motta & Pereira (1986:212), considerando que a concepção sistêmica suporia o estudo funcional. Lembraram, entretanto, que essas duas formas não estariam separadas de um estudo histórico.

As abordagens sistêmica e funcional, métodos particulares de pesquisa, são consideradas como elementos, como aspectos, de um método único de dialética materialista, como particularidades concretas cujas aplicações são definidas pela especificidade da matéria estudada.

A abordagem funcional concentraria a atenção na especificidade do conteúdo da atividade da administração. As formas, a estrutura, os métodos e as funções de todo o sistema administrativo seriam interdependentes. A abordagem sistêmica, no entanto, concentraria sua atenção na estrutura interna do sistema, por onde estaria circulando a atividade administrativa.

Alguns estudiosos das organizações procuraram superar os limites da teoria de sistemas, mesmo admitindo sua importância. Esses autores, entendendo que existiriam nela lógicas "simultaneamente complementares, concorrentes e antagonistas" (Uri-

be Rivera, 1991:144), trouxeram à discussão algumas novas abordagens, que destacamos, a seguir.

Crozier & Friedberg (1977:21) definiram as organizações como um sistema complexo, passível de conflitos ao seu interior. Adotando a abordagem estratégica, discutiram como categorias centrais o poder e a ação organizada dos homens, entendendo que as organizações deveriam ser mediadoras dessa ação. A partir desse recorte, fizeram um reflexão sobre as relações entre o ator e o sistema, considerando inicialmente que a organização, dentre uma variedade de estruturas possíveis de um campo de ação, seria “a forma mais visível e formalizada, aquela que é pelo menos parcialmente instituída e controlada de forma consciente”.

A partir desse pressuposto, as organizações seriam vistas como um problema a explicar, ao contrário de outros enfoques que as consideravam como um dado natural: “Interrogar-se sobre a organização como um problema é tentar elaborar um modo de raciocínio que permita analisá-la e compreender a natureza e as dificuldades da ação coletiva” (idem).

As formas de organização seriam soluções construídas pelos atores para os problemas decorrentes da ação coletiva e, portanto, artificiais. As soluções não deveriam ser totalmente lineares, já que esse tipo de organização estaria apresentando, pelo menos, duas questões interdependentes, ou seja,

questões da ordem da cooperação e da incerteza ou indeterminação.

Quanto à primeira questão, os atores organizariam formas de integração que permitissem a necessária colaboração entre eles sem retirar sua liberdade, ou seja, “a possibilidade de perseguirem objetivos contraditórios” (ibid., p.22). Quanto à segunda,

*o que é incerteza do ponto de vista dos problemas é poder do ponto de vista dos atores: as relações entre os atores, individuais ou coletivos, e seus proble-*

---

“INTERROGAR-SE SOBRE A  
ORGANIZAÇÃO COMO UM PROBLEMA  
É TENTAR ELABORAR UM MODO  
DE RACIOCÍNIO QUE PERMITA  
ANALISÁ-LA E COMPREENDER A  
NATUREZA E AS DIFICULDADES  
DA AÇÃO COLETIVA.”

---

*mas, inscrevem-se em um campo de desigualdade, estruturada por relações de poder e de dependência.* (ibid., p.24)

O reconhecimento do caráter construído das formas de organização e das formas de ação coletiva levaria, também, ao reconhecimento do caráter construído da transformação, pelo fato de ela não ser completamente natural. A transformação seria: “um processo de aprendizagem coletiva que permite instituir novos construtos da ação coletiva que cri-

am e exprimem, ao mesmo tempo, uma nova estruturação do campo ou dos campos” (ibid., p.35).

Para que a transformação pudesse ser viável, o ‘conhecimento’ passou a ter um papel particular:

*a constituição desse conhecimento e sua utilização cada vez mais indispensável nas nossas ações de transformação, não é possível sem uma profunda transformação da nossa forma de raciocínio e do nosso método de ação. Essa renovação conceitual e prática passa pelo reconhecimento da realidade e da conversibilidade dos fenômenos de poder que constituem o próprio fundamento da ação organizada.* (ibid., p.37)

Discutindo a margem de liberdade do ator nesse processo, Crozier & Friedberg sintetizaram, de forma contundente e crítica, as teorias tradicionais da organização no que diz respeito à relação entre o ator e a organização:

*...o homem não poderia ser considerado somente como ‘uma mão’, que o esquema taylorista de organização implicitamente supunha, nem como ‘uma mão e um coração’, como reclamavam os defensores do movimento de relações humanas. Nós destacamos que tanto uns quanto os outros esqueceram que ele é também ‘uma cabeça, uma liberdade’, ou mais freqüentemente, um agente autônomo que é capaz de calcular e manipular e que se adapta e inventa em função das circunstâncias e dos movimentos dos seus pares.* (ibid., p.45)  
[grifos dos autores].

Daí a necessidade de que a análise das organizações passasse a le-

var em consideração o conjunto de relações de poder, de influência, de negociações e de cálculo.

A autonomia relativa dos atores dentro da organização estaria longe de ser total. Foi levado em consideração que os grupos (os atores), da mesma forma que a própria organização, são um construto humano, e "não tem sentido a não ser na relação entre seus membros" (ibid., p.50). O seu desenvolvimento se daria a partir de uma 'oportunidade' e uma 'capacidade' dadas pela sua própria prática ao interior da organização.

Quanto aos limites existentes entre os diversos autores que têm utilizado a teoria contingencial, foi considerado que aqueles ainda estariam prisioneiros de uma concepção da ambiência externa como um elemento objetivo e impessoal, a qual estaria sendo imposta de forma abrupta e automática, presa às características formais das organizações. Dessa forma, essa teoria estaria sendo elaborada e conduzida nos planos eminentemente econômico e técnico, vendo somente na eficácia das organizações a função de adequação das suas estruturas à situação.

A ambiência externa não seria única nem homogênea, mas constituída de uma multiplicidade de campos fragmentados, às vezes divergentes e contraditórios, que representariam um primeiro elemento de indeterminação e, como consequência, de liberdade e de opção na relação existente entre a organização e seu

ambiente. Assim, o fenômeno organizacional apareceria, em última instância, enquanto um construto político e cultural. As soluções para os problemas advindos da relação entre organização e ambiência externa deveriam ser pensadas nesse plano.

Embora Crozier & Friedberg fossem críticos ao enfoque sistêmico contido na teoria contingencial, consideraram necessária sua complementação com a abordagem estratégica, argumentando que a análise estratégica sem o raciocínio sistêmico

---

OS GRUPOS (OS ATORES), DA MESMA  
FORMA QUE A PRÓPRIA ORGANIZAÇÃO,  
SÃO UM CONSTRUTO HUMANO,  
E "NÃO TEM SENTIDO A NÃO SER NA  
RELAÇÃO ENTRE SEUS MEMBROS."

---

não passaria de uma interpretação fenomenológica. E que, no entanto, sem a verificação estratégica, a análise sistêmica seria especulativa. Sem o estímulo do raciocínio estratégico ela se tornaria determinista.

Esses autores introduziram a análise cultural como uma outra face da análise estratégica. A cultura seria formada por um conjunto de elementos da esfera psíquica e mental, com seus componentes afetivos, cognitivos, intelectuais, relacionais. Seria um 'instrumento', uma 'capacidade',

que os indivíduos adquiririam, utilizariam e transformariam, ao viverem suas relações e suas trocas com os outros. A análise cultural, permitiria, assim, "compreender a utilização efetiva pelos atores, das potencialidades e oportunidades de uma situação e a diferente estruturação dos problemas daí resultantes" (ibid., p.224).

Dalle & Bounine (1976), autores que aceitaram, também com críticas, a abordagem da teoria de sistemas na análise das organizações, identificaram nela uma dicotomia, quando a questão da decisão era tratada. Nessa teoria, a decisão em matéria de gestão seria descentralizada, e a decisão estratégica centralizada. Estaria, assim, sendo mantida a dicotomia entre autonomia e responsabilização. Uma organização onde os profissionais tivessem reforçada sua autonomia na tomada de decisões referidas aos problemas que enfrentassem, ou seja, em uma estrutura descentralizada, seria mais homeostática do que uma organização centralizada. A descentralização foi, então, definida como a responsabilização de cada ator com sua missão, e que ela seria a via mais adequada para transformar a organização.

Eraly (1988), apresentando um modelo teórico para o estudo da estruturação das organizações, considerou, como ponto de partida, que a reprodução e a transformação de uma organização deveriam ser estudadas

em conjunto, já que a organização não teria somente uma dimensão espacial, mas também, "uma profundidade temporal" (ibid., p.23).

*Compreender uma organização no tempo, por referência ao processo de sua estruturação, nos permite evitar a reificação: a estrutura não é um dado formal ou natural, mas é uma construção passada, constantemente reutilizada no presente* (ibid., p.25)

Existiriam quatro dimensões relacionadas entre si que seriam fundamentais para a formulação desse modelo:

- defasagem de absorção por parte do gestor, da complexidade do sistema organizacional, face às suas capacidades limitadas de percepção, atenção e reflexão;

- estruturas organizacionais criadas e recriadas pelas ações e interações humanas, dependendo, como consequência, destas;

- o passado da organização, ou seja, sua herança tanto mental, prática e material, criaria, ao mesmo tempo, obstáculos e mediações ao funcionamento atual;

- os sujeitos, sociais ou individuais, não criariam, consciente e deliberadamente, o conjunto de propriedades estruturais da organização.

Considerando essas quatro dimensões, a organização foi definida como

*um arranjo social durável e localizado, construído com um objetivo determinado, um conjunto estruturado de*

*ações e interações relativamente hierarquizadas, diferenciadas e interdependentes em relação aos recursos e finalidades* (ibid., p.9).

A organização se distinguiria de outros tipos de sistemas sociais pelo seu alto grau de auto-regulação, principalmente por ser um construto humano. Seria, ao mesmo tempo, produto de atividades repetidas e condição para o desenvolvimento dessas atividades, enquanto uma estru-

---

COMPREENDER UMA ORGANIZAÇÃO NO TEMPO, POR REFERÊNCIA AO PROCESSO DE SUA ESTRUTURAÇÃO, NOS PERMITE EVITAR A REIFICAÇÃO: A ESTRUTURA NÃO É UM DADO FORMAL OU NATURAL, MAS É UMA CONSTRUÇÃO PASSADA, CONSTANTEMENTE REUTILIZADA NO PRESENTE.

---

tura que não pode de forma lógica ser separada das atividades humanas. Enquanto um construto humano, acrescentaríamos, referenciando-nos em Flores (1993), que as organizações poderiam também ser vistas como uma rede de conversações que estariam articulando uma rede de compromissos.

Demè (1988) discutiu, à luz dessas teorias modernas, as características das organizações em um contexto de transição da sociedade in-

dustrial para a pós-industrial e considerou que elas seriam radicalmente diferentes das precedentes. Ou seja, as organizações que se adequassem estruturalmente, quer nos processos quanto tecnologias, teriam maiores chances de sobrevivência do que aquelas que não se adequassem. Na medida em que essa ambiência externa às organizações estivesse se caracterizando por apresentar maior turbulência, complexidade e necessidade de conhecimento, tornar-se-ia necessário a modificação dessas organizações, não só estruturalmente como também na natureza do seu processo de decisão.

Uma organização que tivesse como missão oferecer serviços que se caracterizassem pela sua eficiência e eficácia e quisesse manter-se viva deveria ter uma estrutura flexível que lhe permitisse uma resposta adequada a essas exigências. Essa flexibilidade poderia ser fortalecida em uma estrutura organizativa autônoma. E como suas decisões seriam de natureza complexa, tornar-se-ia necessário que um maior número de profissionais participasse para o alcance dos resultados esperados.

Os modelos acima apresentados poderiam, a nosso ver, ser enriquecidos pela abordagem dialética da organização vista por Van de Ven (1992) como pertencendo à família das teorias processuais desenvolvidas nos últimos anos. Para ele, a organização estaria existindo em um mundo pluralista de eventos, de for-

ças ou de valores intrinsecamente contraditórios, que estariam em permanente colisão e que competiriam uns com os outros, objetivando o domínio e o controle.

Os momentos de estabilidade e de transformação pelos quais a organização passasse, poderiam ser explicados através da abordagem dialética enquanto um equilíbrio relativo de poder entre forças opostas. Esse equilíbrio poderia romper-se, movendo-se a organização na direção da transformação. A organização, nessa abordagem foi definida por Uribe Rivera (1991:129) como "um arranjo social, sempre provisório, que se define a partir da multiplicidade de interesses contraditórios dos indivíduos e grupos organizacionais, supondo a possibilidade do entendimento".

O enfoque da gerência situacional apresentado por Tissier (1988) estaria, a nosso ver, mais próximo da abordagem dialética. Enquanto alternativa para a gerência tradicional, seriam destacadas, nesse enfoque, as categorias autonomia e delegação. A ambiência interna seria composta por vários elementos, passíveis de influenciar seja o estilo do gestor, a cultura da organização, a natureza das atividades exercidas, as expectativas dos profissionais, quanto a autonomia dos colaboradores. A autonomia profissional, por seu lado, seria constituída de três elementos: o objetivo, o conjunto de conhecimentos e experiências ('competên-

cia'), e a 'motivação', ou seja, a vontade ou o desejo de investir a energia pessoal.

Existiriam quatro 'leis' para uma gerência situacional eficaz:

- a eficácia do gestor passaria pelo desenvolvimento das pessoas que ele coordena, de forma que esse desenvolvimento assegurasse o alcance coletivo dos objetivos;
- não seria recomendável que o gestor tivesse *a priori* algum estilo

---

A ORGANIZAÇÃO FOI DEFINIDA  
COMO "UM ARRANJO SOCIAL,  
SEMPRE PROVISÓRIO, QUE SE DEFINE  
A PARTIR DA MULTIPLICIDADE DE  
INTERESSES CONTRADITÓRIOS DOS  
INDIVÍDUOS E GRUPOS ORGANIZACIONAIS,  
SUPONDO A POSSIBILIDADE  
DO ENTENDIMENTO".

---

ou temperamento em particular, mas, dependendo da situação, sua eficácia consistiria em adotar um estilo que mais se adequasse à organização;

- a eficácia do gestor se daria na permanente avaliação da autonomia das pessoas e dos grupos;
- o papel do gestor seria o de criar as condições adequadas ao desenvolvimento dessa autonomia.

Ao enfocarmos o campo da estrutura e da dinâmica das organiza-

ções de saúde, consideramos que a natureza dos problemas sociais seria diferente da natureza dos problemas objetivos ou bem-estruturados, que normalmente predominam em uma organização empresarial produtora de bens não diversificados. A área da saúde apresentaria, então, algumas características, consideradas por Uribe Rivera (1995) como "basilares": demanda imprevisível e compulsória; dificuldade para ser normatizada enquanto uma função técnica de produção; e simultaneidade entre produção e consumo, levando a um processo interativo entre o produtor e o consumidor.

No entanto, a descentralização, enquanto componente predominantemente organizacional da implementação de uma política pública, também deveria ser apreendida.

Uma política pública seria "o produto da atividade de uma autoridade investida de poder público e legitimidade governamental" (Mény & Thoenig, 1993:129). Toda política pública diria respeito a uma teoria de transformação social, quando introduzisse uma ruptura ou uma inflexão em relação à situação anterior. Se uma política pública for concebida como uma variável dependente, ou seja, se sua forma e conteúdo forem determinados pelas instituições, pelos atores políticos e pelas atitudes dos governantes, estariam existindo três imperativos diferentes, que poderiam ser mais ou menos confli-



tantes entre si no processo de implantação de uma política pública: imperativos "legal, organizacional e consensual".<sup>1</sup>

O caráter permanentemente instável da implantação seria consequência da difícil e incerta conciliação entre esses três imperativos. Porém, sua implementação dependeria, de três elementos principais, colocados em planos diferenciados, que seriam, em resumo: as características do programa; o comportamento dos agentes que irão implementar a política; e as reações dos grupos-alvo. Como contraponto, foram enumerados alguns elementos que poderiam dificultar a implementação de uma política pública:

- distanciamento entre aqueles que tomassem as decisões daqueles que as implementassem;
- pouca clareza e precisão da política a ser implementada;
- reações hostis por parte da opinião pública ou de grupos com interesses contrários à política a ser implementada;
- baixo estímulo por parte daqueles que implementassem as políticas.

O que para nós imprimiria um ritmo maior ou menor à implemen-

tação de uma política pública seria como a organização que a implementa está estruturada. Assim, a descentralização poderia ser, ao mesmo tempo, objetivo e resultado da implementação de uma política pública, dependendo do ângulo de observação. Nesse sentido, a descentralização extrapolaria a esfera administrativa para ganhar a esfera política e um modelo de análise deveria levar em conta essas duas faces da moeda.

### CONCLUSÃO

Ao colocarmos-nos na perspectiva de que deveria existir uma relação de interdependência entre a implementação de uma política pública e a estruturação de uma organização, consideramos que não seria suficiente a existência de políticas, definidas por Pettigrew et al. (1992) como 'corretas', e que objetivassem simplesmente a transformação, mas a existência de uma capacidade organizacional. Tanto a descentralização quanto a autonomia, para um Estado que se visse cercado por um conjunto de situações novas, quer no plano político quanto institucional, apareceria como uma alternativa viável.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, A., 1982. Novas reflexões sobre a evolução da teoria administrativa: os 4 momentos cruciais no desenvolvimento da teoria organizacional. *Revista de Administração Pública*, 16(4):39-52.
- CROZIER, M. & FRIEDBERG, E., 1977. *L'acteur et le Système*. Paris: Éditions du Seuil.
- DALLE, F. & BOUNINE, J., 1976. Démocratie dans l'entreprise et démocratie dans la Cité. In: DALLE, F. & THIÉRY, N. (Eds.) *Dynamique de l'auto-réforme de l'entreprise*. Paris: Masson. p.19-41.
- DEMÈ, E., 1988. L'evoluzione delle teorie organizzative e la progettazione organizzativa nell'Unità sanitaria locale. In: \_\_\_ *L'Azienda Sanità*. Milano: Franco Angeli. p.73-88.
- ERALY, A., 1988. *La Structuration de l'entreprise*. Bruxelles: Université Libre de Bruxelles. (Mimeo.)
- FLORES, F., 1993. *Inventando la Empresa del Siglo XXI*. 5.ed. (Colección Hachette/Comunicaciones).
- JACOBI, P., 1990. Descentralização municipal e participação do cidadão: apontamentos para o debate. *Lua Nova*, 2:121-143.

<sup>1</sup> MÉNY & THOENIG definiram o imperativo 'legal' como o respeito que os atores tem à lei e à subordinação hierárquica aos superiores. O imperativo 'organizacional', à ligação que os atores manifestam com relação às normas do serviço, a facilidade técnica, a moralidade profissional etc. O imperativo 'consensual', a procura pelos atores de um nível considerado aceitável de consenso entre as partes influentes na política implementada.

- MÉNY, Y. & THOENIG, J. C., 1993. *Politiques Publiques*. Paris: Presse Universitaire de France.
- MINTZBERG, H., 1982. *Structure et Dynamique des Organisations*. Paris: Les Éditions d'organisation.
- MOTTA, F. C. P. & PEREIRA, L. C. B., 1986. *Introdução à Organização Burocrática*. 5.ed. São Paulo: Brasiliense.
- MOTTA, P. R., 1994. Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. *Revista de Administração Pública*, 28 (3):174-194.
- PETTIGREW, A.; FERLIE, E. & MCKEE, L., 1992. *Shaping Strategic Change*. London: Sage Publications.
- TISSIER, D., 1988. *Management Situationnel: les voies de l'autonomie et de la délégation*. Paris: Insep.
- URIBE RIVERA, F. J., 1995. Comunicação e gestão organizacional por compromissos. *Revista de Administração Pública*, 29(3):211-30.
- URIBE RIVERA, F. J., 1991. *O Agir Comunicativo e a Planificação Estratégica no Setor Social (e Sanitário): um contraponto teórico*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz.
- VAN DE VEN, A. H., 1992. Suggestions for studying strategy process: a research note. *Strategic Management Journal*, 13:169-188.