

# Coordenação e interdependência de atividades na organização governamental

JORGE VIANNA MONTEIRO \*

## 1 — Introdução

Uma conjectura implícita nas discussões de política econômica é que a qualidade dessa política guarda uma relação estreita com certas características organizacionais do Setor Público. Uma dessas características é que, não obstante o objetivo comum (como, por exemplo, a ordem de prioridades dos objetivos macroeconômicos) e a divisão funcional de trabalho que vigora para os diferentes componentes da organização governamental, a interdependência de suas atividades resulta potencialmente em concorrência ou conflito, isto é, a qualidade da política econômica está relacionada à qualidade da interdependência das decisões (ou atividades) na organização.<sup>1</sup>

Todavia, o tratamento analítico dessa questão vai de encontro ao próprio conceito de política econômica, como habitualmente utilizado. Via de regra, a teoria de política (na tradição de J. Tinbergen

\* Da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

<sup>1</sup> J. Tinbergen é um dos primeiros (e ainda raros) autores da área de Economia a reconhecer explicitamente os dois sentidos da relação entre organização e política econômica. Ver, por exemplo, o seguinte: "Enquanto a política econômica [*quantitativa*] consiste na manipulação de certos parâmetros quantitativos (...) que aparecem nas equações que descrevem a estrutura econômica, a política econômica [*qualitativa*] consiste em admitir variações na natureza das equações. Em linguagem não matemática isso significa admitir variações na 'organização' da vida econômica". J. Tinbergen, *Centralization and Decentralization of Economic Policy* (Amsterdã: North Holland, 1968), p. 45. Os destaques entre colchetes não constam do original.

e R. Frisch) considera a política econômica como resultante de processos decisórios individuais: seja de um único *policy-maker*, seja de um bloco monolítico, homogêneo, de *policy-makers*. Em decorrência, um tema como a coordenação é analiticamente intratável nesse contexto.

De modo geral, o estudo de processos decisórios não parece ser um desses temas que distingue a contribuição da Economia nas Ciências Sociais.<sup>2</sup> Essa limitação é tanto mais significativa quando se consideram os processos decisórios do Setor Público.

A formulação de políticas ocorre a nível de organização, e não a nível individual. Assim, a política econômica é um *output* da organização governamental. É com base nessa constatação que elaboramos um estudo de caso sobre a formulação de políticas no período 1967/74.<sup>3</sup> A definição de diferentes níveis de decisão permite uma visão não linear da política e acentua problemas de *timing* e uniformidade de critérios no processo decisório público. Por outro lado, num estudo sobre política industrial, em colaboração com L. R. A. Cunha,<sup>4</sup> ampliamos essa visão e consideramos a política como um fenômeno essencialmente interorganizacional. Deste modo, a política econômica é conceituada ao nível das interdependências das atividades das unidades decisórias da organização governamental.

A motivação principal do presente estudo é ser esse o contexto mais adequado à exploração analítica do tema da coordenação (a coordenação é aqui conceituada como a gerência da interdependência).

<sup>2</sup> Ver, como exemplo, Herbert Simon, "On How to Decide What to Do", in *The Bell Journal of Economics*, vol. 9, n.º 2 (1978), pp. 494-507.

<sup>3</sup> J. V. Monteiro, "Sobre a Teoria da Organização Econômica", in *Aspectos da Participação do Governo na Economia*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976), n.º 26, pp. 5-34. O estudo de caso é apresentado nas pp. 19-26.

<sup>4</sup> J. V. Monteiro e L. R. A. Cunha, "A Formulação da Política Industrial no Brasil", in Wilson Suzigan (ed.), *Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978), n.º 28, pp. 11-34.

## 2 — A interdependência de atividades

A interdependência de atividades é, possivelmente, uma peça-chave na compreensão da complexidade da organização social moderna. Segundo La Porte, “de algum modo somos presas de crescentes teias de dependência. Essas redes tornam-se cada vez mais difíceis de serem entendidas. Agimos na suposição de que as conseqüências de nossas ações serão aceitáveis. Todavia, nossas ações quase sempre provocam reações imprevisas e indesejadas. Parece que temos insuspeitadas conexões com os outros; conexões cuja intensidade e *locus* variam com freqüência”.<sup>5</sup>

Mesmo o fenômeno da “ingovernabilidade” do Setor Público tem sido relacionado com o aumento substancial do “número de relações de dependência em que o Governo está envolvido” e a “incidência de atos de não-cumprimento, pelos demais participantes dessas relações”.<sup>6</sup>

No âmbito da organização governamental, essa interdependência de atividades é, genericamente, um problema de inter-relação de temas de política (*issue linkage*) e é nesse sentido que tem sido tratada na escassa literatura sobre coordenação de políticas.<sup>7</sup> Todavia, o *issue linkage* é ainda uma categoria muito ampla, e por isso mesmo optou-se neste estudo por uma desagregação do conceito de interdependência, o que possibilita, eventualmente, estabelecer uma metodologia para a pesquisa empírica e permitir uma decomposição nos mecanismos de coordenação.

Duas ou mais atividades (ou decisões) são interdependentes se, para a obtenção de um dado nível de qualidade ou eficiência da política econômica, vigora pelo menos uma das seguintes situações:

a) *Interdependência de instrumento* — As decisões envolvem a manipulação de um mesmo instrumento de política, que tem seu

<sup>5</sup> T. La Porte (ed.), *Organized Social Complexity: Challenge to Politics and Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1975), Capítulo 1.

<sup>6</sup> A. King, “Overload: Problems of Governing in the 1970’s”, in *Political Studies*, vol. XXIII (junho de 1975), pp. 162-174.

<sup>7</sup> É o caso dos estudos de política internacional. Ver, por exemplo, W. Wallace, “Atlantic Relations: Policy Co-ordination and Conflict”, in *International Affairs*, n.º 52 (abril de 1976), pp. 163-179.

uso sujeito a alguma limitação, isto é, se *A* utiliza um determinado instrumento de política, *B* fica de algum modo<sup>8</sup> afetado na sua capacidade de manipular esse instrumento.

O caso típico é o da utilização do crédito, pelo saque contra recursos de um fundo ou orçamento. Os problemas de coordenação associados a esse tipo de interdependência compõem, em geral, um amplo rol: deficiência de monitoramento ou de "contabilização", violação de limites de uso preestabelecidos (e a conseqüente necessidade de refazer planos), abundância de critérios *ad hoc*, etc. Um mecanismo de coordenação que normalmente se utiliza nesses casos é a centralização do monitoramento e, eventualmente, da autoridade de decisão quanto ao uso do instrumento.<sup>9</sup>

A centralização de instrumentos costuma ser um critério freqüente da divisão de trabalho na organização governamental. Todavia, como se verá adiante, a complexidade dessa organização acaba por tornar esse mecanismo pouco efetivo na promoção da coordenação.

b) *Interdependência de objetivo* — As decisões têm impacto sobre um mesmo atributo do *output* da organização (ou objetivo de política). Em geral, quanto mais abrangente o objetivo de política, mais notória essa interdependência. Um exemplo clássico é dado pela fixação de preços mínimos para a compra de safras — um instrumento de política cuja manipulação é, em princípio, atribuída ao Ministério da Agricultura. Geralmente, porém, essa manipulação tem impactos (presumidos ou efetivos) sobre o nível geral da inflação, que, por seu turno, é o objetivo maior das decisões do Ministério da Fazenda, em particular.

Um mecanismo de coordenação dessa interdependência é a descentralização no uso do instrumento de política (no exemplo acima, a fixação de preços mínimos agrícolas), ainda que originariamente não seja essa uma situação de interdependência de instrumento. Pode-se notar a recorrência dos mecanismos de coordenação: a tentativa

<sup>8</sup> Incorrendo em maiores "custos de ajustamento" do instrumento de política. Parece razoável esperar que a manipulação dos instrumentos envolva custos, inclusive "políticos", os quais, de modo geral, tenderão a se elevar com o tamanho do ajustamento.

<sup>9</sup> A instituição de um regime de "caixa única" na movimentação de recursos financeiros exemplifica esse ponto.

de gerenciar um tipo de interdependência (“de objetivo”) leva a outro tipo (“de instrumento”), e vice-versa. A evolução da política de preços mínimos agrícolas, em seus aspectos organizacionais, ilustra bem essa observação: em 1974 deslocou-se do CMN para o CONAB, revertendo para o CMN em meados de 1977.

c) As decisões devem ser conjuntas (como, por exemplo, a adoção de critérios globais de aprovação de projetos de financiamento) ou simultâneas (como as atividades do Banco Central e do Banco do Brasil na política cambial). Esse parece ser o sentido mais habitual em que se faz referência a interdependências e necessidade de coordenação.

d) As decisões seguem uma certa seqüência, em que as atividades de uma unidade de decisão representam uma *precondição (input)* das atividades de outra unidade.

Esse tipo de interdependência tanto pode ocorrer por motivos de “organograma”, ou seja, em decorrência de uma estabilidade do processo decisório, definida no esquema organizacional (um bom exemplo disso são os processos orçamentários), como por ocorrência eventual, pela lógica do processo decisório específico (v.g., a decisão de formar estoques reguladores e a de ampliar a capacidade de armazéns e silos). É possível que essa seqüência *ad hoc* acabe sendo incorporada a um novo organograma. Todavia, o cenário em que estamos discutindo o problema da coordenação é bastante complexo para sugerir que nem toda gerência de uma seqüência de decisões necessariamente pode ou deve ser estabelecida formalmente, *a priori*, num organograma.

Com efeito, o problema da interdependência está associado à definição dos “domínios” de cada organização envolvida na dependência. Segundo Benson, “a manutenção de domínios nítidos” seria uma orientação básica para a atuação de organizações interdependentes. Tais “domínios” seriam caracterizados pela exclusividade (a atividade não questionada pelas outras organizações envolvidas na interdependência), pela autonomia (o desempenho da atividade, de forma independente, sem supervisão, direção ou partilha de autoridade, por outra organização envolvida na interdependência), e

pela supremacia (o comando da atuação de outras organizações que atuam numa área específica).<sup>10</sup>

Cabe também observar que, além da coordenação da seqüência de decisões *per se*, há implícito o problema de uma seqüência de monitoramento dessas decisões, ou seja, do ponto de vista da coordenação é importante não só o estabelecimento de elos na seqüência de decisões ("quem cria *inputs* para que *outputs*"), mas também o ajustamento dos fluxos de decisão entre esses elos ("o *output* de A tem as especificações adequadas como *input* de B").<sup>11</sup>

Um recurso freqüentemente utilizado na tentativa de melhor gerenciar esse tipo de interdependência ilustra uma outra recorrência:<sup>12</sup> englobam-se dois ou mais elos da seqüência, centralizando-se o processo decisório, ou seja, para contornar os problemas da interdependência de seqüência recai-se numa interdependência de decisões conjuntas ou simultâneas, e vice-versa.

### 3 — Coordenação ou a gerência da interdependência

Como mencionado anteriormente, o tratamento do problema de coordenação é inviável no contexto habitual da teoria de política econômica, em que a política é uma escolha de um agente racional. Neste estudo, a política econômica é considerada não tanto do ponto de vista de uma "organização focal" e seu meio, mas como sendo determinada numa "rede interorganizacional".<sup>13</sup>

<sup>10</sup> J. K. Benson, "The Interorganizational Network as a Political Economy", in *Administrative Science Quarterly*, n.º 20 (junho de 1975), pp. 229-249.

<sup>11</sup> Essa distinção entre o estabelecimento e o ajustamento na seqüência corresponderia aos conceitos de "formalização" e "intensidade" da coordenação. Ver C. Marrett, "On the Specification of Interorganizational Dimensions", in *Sociology and Social Research*, n.º 56 (outubro de 1971), pp. 83-99.

<sup>12</sup> Outro exemplo de recorrência é citado na interdependência de objetivo, item *b* nesta seção.

<sup>13</sup> Para um comentário sobre essas duas ênfases da análise organizacional, ver J. K. Benson, *op. cit.*

Nessa ordem de considerações, o problema de coordenação se desdobra em:

a) Determinação ou identificação de dependências na rede interorganizacional do Setor Público. A Seção 2 apresenta uma tipologia dessas interdependências. Tal classificação não pretende ser exaustiva e, ademais, um tipo de interdependência não exclui, necessariamente, o outro. Por exemplo, a interdependência de decisões em seqüências pode ser basicamente uma interdependência de instrumento. Todavia, essa classificação parece ser útil na exploração de diferentes mecanismos de coordenação. Vimos que a classe de mecanismos centralizadores pode ser um recurso de gerência no caso de interdependência de instrumento, ao passo que a descentralização poderia ser o procedimento genérico num caso de interdependência de objetivo.

Essa classificação também é útil para acentuar os múltiplos sentidos das relações interorganizacionais no Setor Público. Em princípio, não é de todo óbvio que o sentido da interdependência é mais relevante numa política. “Antes que se possa formular qualquer tipo de hipótese sobre as conseqüências (...) dos diferentes tipos de redes interorganizacionais, é necessário identificar os pré-requisitos de interação das diferentes políticas”.<sup>14</sup>

b) Mecanismos de coordenação, isto é, os procedimentos gerenciais da interdependência.

Segundo Marrett,<sup>15</sup> há quatro aspectos relevantes no mecanismo de coordenação: sua formalização; a intensidade de seu funcionamento; a reciprocidade de suas transações; e sua padronização.

i) A formalização corresponde à extensão em que se “reconhece oficialmente” uma interdependência e, conseqüentemente, são atribuídas funções de coordenação. Assim, há diferentes dimensões pelas quais se pode estabelecer o grau de formalização da coordenação, como, por exemplo: a listagem das atividades consideradas interdependentes (pode ocorrer que apenas parte da atuação de uma uni-

<sup>14</sup> F. Scharpf, “Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives”, in K. Hanf e F. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making* (Londres: Sage, 1978), p. 363.

<sup>15</sup> C. Marrett, *op. cit.*

idade de decisão envolvida na interdependência esteja sujeita a coordenação; já em outros casos a totalidade das atividades está sob coordenação, como, por exemplo, o caso das empresas siderúrgicas estatais e o CONSIDER); e o grau de hierarquização. Em geral supõe-se que a coordenação implica necessariamente níveis de decisão hierarquizados.<sup>16</sup> Todavia, é provável que boa parte do esforço de coordenação ocorra por procedimentos menos formalizados. Adotando uma dentre muitas tipologias disponíveis, alguns desses procedimentos poderiam ser:<sup>17</sup>

1) como ocorre tipicamente na interdependência de decisões em seqüência, a coordenação se processa através da provisão de serviços de referência, isto é, as unidades se interligam por necessidades técnicas. Veja-se por exemplo a fixação do chamado “preço de referência” pelo Conselho de Política Aduaneira (CPA), tomando por base o preço fixado pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP);

2) a coordenação através da atuação de grupos ou comissões permanentes ou *ad hoc*. O papel de programas de exportação e, até recentemente, a Comissão de Coordenação, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), exemplificam esse procedimento;

3) a coordenação também pode se estabelecer por simples acordos de trabalho entre pessoas de uma ou mais organizações, para a promoção de serviços mutuamente benéficos. Este é, por certo, o procedimento menos transparente e menos formalizado que pode ser utilizado na coordenação.

ii) A intensidade da coordenação decorre tanto do “volume” quanto da freqüência da interdependência. De modo geral, quanto maior essa intensidade, tanto mais formalizados os mecanismos de coordenação. As providências que, correntemente, vêm sendo tomadas para a criação de uma organização de coordenação na área da política de comércio exterior<sup>18</sup> ilustram esse princípio. Igualmente,

<sup>16</sup> A analogia gráfica invariavelmente é de fluxos de informação e canais de comunicação verticais.

<sup>17</sup> Ver M. Sproule-Jones, “Coordination and Management of Estuarine Water Quality”, in *Public Choice*, n.º 1 (1978), pp. 41-53.

<sup>18</sup> Ver “Diretrizes Setoriais” (Ministério da Fazenda), conforme publicado em *O Estado de São Paulo* (25 de março de 1979), p. 54.

a formação de unidades “colegiadas” na organização governamental, em anos recentes, decorreria em parte da intensificação da interdependência entre organizações de um mesmo nível de decisão.<sup>19</sup>

iii) Segundo Scharpf, “as relações de dependência mútua (...) parecem apresentar precondições excelentes para a aplicação de estratégias que influenciem a política de coordenação interorganizacional”.<sup>20</sup>

A reciprocidade evidencia assim um outro princípio de coordenação: quanto maior a dependência mútua, numa interdependência, maior o incentivo das organizações envolvidas em atuar na promoção dessa coordenação. A reciprocidade põe em relevo os diferentes esquemas pelos quais pode ocorrer a coordenação: “coordenação externa” (ou por nível superior), “indireta” (ou por triangulação), etc.<sup>21</sup>

iv) A padronização envolve o que se constitui possivelmente no princípio mais elementar da coordenação. O nível de heterogeneidade existente nas atividades (ou transações) coordenadas é, em geral, suficientemente elevado para que, pela padronização dos mecanismos de coordenação, se obtenha uma redução no volume e na variedade de informações e na diversidade de comportamentos.

A organização governamental a nível federal oferece, em anos recentes, um exemplo importante de mecanismo de coordenação: o surgimento e a intensificação de organizações colegiadas. As interdependências horizontais (isto é, entre organizações de mesmo nível de decisão, como dois ou mais ministérios), tornando-se intensas e

<sup>19</sup> Ver a respeito J. V. Monteiro, “Organização e Política Pública”, trabalho apresentado na II Reunião Anual da ANPAD (João Pessoa, 23-25 de agosto de 1978), mimeo.

<sup>20</sup> F. Scharpf, *op. cit.*, p. 357.

<sup>21</sup> Um esquema incomum na literatura, mas que segundo Mayntz e Scharpf seria um padrão freqüentemente observado, é o da coordenação “por baixo”, ou seja, numa situação em que uma organização formalmente subordinada a outras duas ou mais superiores, a primeira tem um interesse vital (e até se empenha em promover) na coordenação das atividades das organizações superiores. O relacionamento do Setor Privado com o Setor Público, bem como o dos Estados e Municípios face ao Governo Federal, ilustrariam esse padrão. Ver R. Mayntz e F. W. Scharpf, *Policy Making in German Federal Bureaucracy* (Amsterdã: Elsevier, 1975).

contínuas, levam à transferência de poder de decisão quanto ao grupo de temas (“agenda”) comuns para um nível de decisão superior.<sup>22</sup> É importante notar que essa transferência não implica tanto a perda de poder de decisão, mas de poder de decisão unilateral quanto a uma dada agenda. A nova organização — por vezes formada exclusivamente em função dessa agenda transferida (CONSIDER, CONAB) — é então um colegiado.<sup>23</sup>

c) Incentivos que viabilizam, ou tornam eficiente, o mecanismo de coordenação. Conforme visto, certos mecanismos (*v.g.*, baseados na dependência mútua) tornam-se particularmente interessantes pela motivação que as partes coordenadas têm no esforço de coordenação. Mesmo porque “quanto mais a coordenação da política interorganizacional depender de interações que sejam desvantajosas para uma ou mais das partes, menos possibilidade se terá de utilizar estratégias de influência, no contexto de relações caracterizadas pela dependência mútua”.<sup>24</sup>

#### 4 — Conclusão

É provável que este estudo contribua para dar “alguma precisão” ao termo coordenação e, mais ainda, que ofereça uma base metodológica apropriada para a análise da coordenação da política interorganizacional.

Ademais, algumas idéias devem ser enfatizadas, à guisa de conclusão:

a) solução do “problema da coordenação” não deve ser entendida como a eliminação de incoerências ou conflitos na política econômica, mas como a atuação seletiva nas interdependências das ati-

<sup>22</sup> O que tipicamente contribuiu para o “alongamento” da organização de formulação de política econômica. Ver J. V. Monteiro, “Organização e Política...”, *op. cit.*

<sup>23</sup> Percebe-se, assim, que colegiado não é simplesmente sinônimo de comissão ou comitê.

<sup>24</sup> F. Scharpf, *op. cit.*, p. 358.

vidades da organização governamental. De fato, essa atuação pode mesmo ter um sentido normativo de criação e ativação de interdependências.

b) Fica óbvio que promover a coordenação de políticas não é iniciativa de custos nulos. De fato, um mecanismo de coordenação pode ser “extremamente dispendioso, em termos de suas demandas sobre a capacidade de processar informações e da resolução de conflitos”.<sup>25</sup> Assim, a coordenação torna-se um recurso gerencial que deve ser utilizado com parcimônia.

c) Fica também patente que o tipo ou mecanismo de coordenação não é invariante segundo as políticas. Como vimos, há mesmo certa recorrência na adoção de mecanismos de gerência das interdependências. Por vezes, um mecanismo formalmente hierarquizado pode atender as características de uma dada política, enquanto, em outros casos, podem surtir melhor efeito os mecanismos menos formalizados, mesmo porque podem ser mais compatíveis com a motivação das partes envolvidas.

<sup>25</sup> F. Scharpf. *op. cit.*, p. 364.

