

O processo decisório no futebol brasileiro

Este artigo analisa, sob a ótica do processo decisório interorganizacional, dois momentos recentes da história do futebol brasileiro: a elaboração e o anúncio do Calendário Quadrienal, em junho de 2001, e a elaboração e o anúncio do Novo Calendário, em setembro de 2002. Por Lindberg Aziz Cury Júnior

Em 26 de junho de 2001, uma cúpula de dirigentes e personalidades esportivas entre eles, o presidente da Confederação Brasileira de Futebol (CBF), Ricardo Teixeira, o ex-ministro Pelé e o ex-presidente da Fédération Internationale de Football Association (Fifa) João Havelange reuniu-se no Rio de Janeiro para apresentar um calendário oficial de competições do futebol brasileiro. Entre eles também estavam presentes o presidente do Clube dos 13 (oficialmente União Brasileira dos Clubes Brasileiros entidade que representa os principais clubes do futebol brasileiro), Fábio Koff, o então Ministro do Esporte e Turismo, Carlos Melles, representantes da TV Globo, dirigentes dos principais clubes do futebol brasileiro e presidentes das federações estaduais. O calendário oficial denominado de Calendário Quadrienal foi anunciado em meio a uma série de problemas em que se encontrava a CBF, principal entidade dirigente do futebol brasileiro. Estavam instaladas no Congresso Nacional duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), uma na Câmara dos Deputados e outra no Senado, que investigavam as principais entidades dirigentes do futebol brasileiro, em especial a própria CBF. No ano seguinte, em 3 de setembro de 2002, numa nova reunião no Rio de Janeiro, a CBF decretava o fim do Calendário Quadrienal e anunciava o Novo Calendário do futebol brasileiro. O Brasil havia recém-conquistado o pentacampeonato de futebol na Copa do Japão e Coreia do Sul e o clima era bem mais sossegado que no ano anterior. Esse Novo Calendário contou com o apoio irrestrito das federações estaduais, mas desagradou a alguns clubes de futebol, que não estiveram presentes à reunião.

Esses dois momentos históricos demonstram a complexidade do relacionamento entre as principais entidades que comandam o futebol brasileiro, pelo menos no que se refere às decisões-chave sobre o calendário de competições. Se é verdade que as organizações estão atuando em ambientes cada vez mais integrados e que esses relacionamentos ficam cada vez mais importantes na vida econômica, tal realidade também está presente no contexto esportivo, especialmente o do futebol.

Relações interorganizacionais

A elaboração e o anúncio do Calendário Quadrienal e do Novo Calendário apontam a existência de um processo decisório envolvendo diferentes grupos de

organizações. Os estudos sobre organizações podem ter como nível de análise: o comportamento e as relações interpessoais entre os indivíduos; os processos, estruturas e comportamento da organização; ou os processos, estruturas ou atividades interorganizacionais e o comportamento das organizações que atuam em sistema de relações mais amplo. Este último campo, em que se insere o presente estudo, é o mais recente de todos: as primeiras análises sobre o assunto aconteceram no final dos anos 1960. No entanto, é notório o crescente interesse do meio acadêmico a respeito das relações interorganizacionais desde então, o que pode ser observado pelo grande número de estudos publicados sobre o assunto nas últimas décadas.

As relações interorganizacionais já foram definidas como “as transações, fluxos e integrações relativamente contínuas que acontecem entre uma organização e outra ou outras organizações em determinado ambiente”. Esse tipo de ambiente é posicionado como de nível “ecológico”, cujo foco de estudo está nas relações entre as organizações e não apenas em uma organização isolada. As relações interorganizacionais existem sob várias formas, entre as quais as díades, os conjuntos interorganizacionais e as redes interorganizacionais.

Seis determinantes condicionam o estabelecimento de vínculos entre as organizações. A necessidade é a primeira determinante apontada, e por necessidade entendem-se as exigências legais e regulatórias. Essa determinante é a única que acontece por obrigação, já que as demais são interações voluntárias. A segunda determinante é a assimetria, que se refere às relações interorganizacionais inclinadas pelo potencial de exercer poder ou controle sobre alguma outra organização ou seus recursos. A terceira determinante, reciprocidade, enfatiza motivos como cooperação, colaboração e coordenação entre organizações. De acordo com essa visão, relações interorganizacionais acontecem pelo propósito de perseguir metas e interesses em comum. Já a quarta determinante, eficiência, acontece quando as organizações desejam melhorar a proporção entre entradas e saídas, na tentativa de aumentar o retorno sobre ativos ou reduzir os custos unitários ou desperdícios. A quinta determinante é a estabilidade. Por essa determinante, a formação de relações tem sido caracterizada como uma resposta adaptativa à incerteza ambiental. Nessa circunstância, a incerteza induz organizações a estabelecer relacionamentos para alcançar estabilidade, previsibilidade e dependência nas relações com outras organizações. Por fim, a sexta determinante é a legitimidade, surge quando há o interesse de uma organização em demonstrar ou melhorar sua reputação, imagem, prestígio ou harmonia com as normas predominantes de um ambiente institucional. Mesmo que cada uma das determinantes seja independente e suficiente para o surgimento de relações interorganizacionais, a iniciativa de formar um relacionamento é geralmente baseada na combinação dessas determinantes.

Processo decisório 1: a teoria

Há uma separação conceitual entre a ação e a decisão. A tarefa de “decidir” permeia toda a organização tanto quanto a atividade de “fazer” de fato, uma está totalmente integrada com a outra. Os membros de uma organização deparam com enorme quantidade de decisões a serem tomadas no dia-a-dia. Essas decisões podem ser simples ou complexas, individuais ou coletivas, técnicas ou estratégicas. Todas elas, no entanto, serão futuramente convertidas em algum tipo de ação que ditarão os rumos da organização. O processo decisório consiste em escolher um curso de ações em vez de outra, encontrando uma solução apropriada para um novo problema apresentado por um mundo em constante mudança.

As decisões programadas são repetitivas e de rotina, no sentido de que um procedimento definitivo foi trabalhado para lidar com as decisões e que não seja necessário tratá-las novamente cada vez que elas acontecerem, enquanto decisões não-programadas são recentes, sem estrutura ou seqüência. Não há uma “receita de bolo” para lidar com o problema porque ele nunca apareceu até então, por causa de sua natureza complexa e de difícil compreensão, ou porque ele é tão importante que merece uma atenção maior.

Os três modelos de tomada de decisão, segundo Allison e Zelikow

	Modelo I	Modelo II	Modelo III
Unidade de análise	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ação governamental como escolha 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ação governamental como produto das organizações 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ação governamental como resultante política
Organização de conceitos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ator unificado nacional ■ Definição do problema ■ Ação como escolha racional ■ Metas e objetivos ■ Alternativas ■ Conseqüências ■ Escolha 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Atores organizacionais ■ Fracionamento de poder ■ Missão ■ Objetivos operacionais ■ Habilidades especiais ■ Eficiência ■ Cultura organizacional ■ Coordenação central e controle ■ Decisões dos líderes ■ Ação como produto organizacional ■ Obediência ■ Operações padronizadas ■ Programas e repertórios ■ Mudança e aprendizagem ■ Prevenção de incertezas ■ Busca guiada de problemas 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Atores em posição de “jogo” ■ Preferências e posições ■ Percepções paroquiais ■ Metas e interesses ■ Posições ■ Prazos e lados das questões ■ Poder ■ Entende-se por jogo os canais de ação, as regras do jogo e a ação aparece como resultante política
Padrão de inferência	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ação escolhida maximiza valor e é compatível com os objetivos 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ação no curto prazo é próxima do produto final existente ■ Ação no longo prazo varia de acordo com os principais conceitos 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ação como resultado de barganha e negociação

Em um processo de decisão política, como é o caso do calendário do futebol, destacamos a importância de entender as características dos participantes, sobretudo, as funções que desempenham, os poderes que detêm e como se relacionam. Quando os participantes são diferentes em seus propósitos, “a solução proposta por um grupo pode representar um problema para outro grupo”. Assim, o processo decisório político não pode ser compreendido de forma ordenada, com princípio, meio e fim, mas sim como um processo complexo, sem princípio, nem fim, e envolvendo alto grau de incerteza. A abordagem política leva a soluções em que os decisores aceitam suas diferenças para chegar a uma decisão de consenso, por meio de uma coalizão de interesses. Veja os quadros sobre os diferentes paradigmas e abordagens dos processos decisórios nas páginas 3 e 4.

Relacionamentos e interesses

Os cinco participantes diretos da discussão sobre o calendário do futebol brasileiro mantiveram ao longo do período estudado interações contínuas que influenciaram ou não o resultado final. Portanto, CBF, Globo Esportes, clubes, federações estaduais e o governo federal constituíram uma rede de relacionamentos.

Comparação de processos decisórios estratégicos

	Racionalidade e racionalidade limitada	Política e poder	Latas de lixo
Contribuições principais	Quebra da racionalidade perfeita	Quebra de metas organizacionais consistentes	Lógica temporal em vez de lógica causal
Tipos de organização	Coletividades buscando caminhos comuns	Coalizão de pessoas com interesses concorrentes	Anarquia organizada
Participação	Depende das necessidades de decisão	Depende dos interesses e do poder	Contínua, dependendo da estrutura e reposição
Metas e objetivos	Razoavelmente consistente e consideração seqüencial	Conflitantes e múltiplos	Ambíguos e mutantes
Conflito	Positivo, mas sem atenção para a resolução final	Alto, estimula o “jogo” da política	Não se aplica
Processos de escolha	Propositadamente racional com limites cognitivos e ciclos	Conflito de interesses dominado por coalizões poderosas	Colisão aleatória de problemas, soluções, participantes e oportunidades
Ênfase	Resolução de problemas	Resolução de conflitos	Vagância de problemas

Não se trata de algo recente. Essa rede de relações foi sendo constituída ao longo do desenvolvimento da estrutura do futebol brasileiro.

Por ser oficialmente a responsável pela organização do calendário do futebol brasileiro, a CBF e suas relações com os outros participantes Globo Esportes, clubes, federações e governo federal produzem um impacto maior na decisão final. Por esse motivo, foram consideradas neste estudo somente as principais relações que afetaram a elaboração do calendário do futebol brasileiro: (1) CBF e Globo Esportes; (2) CBF e clubes; (3) CBF e federações; (4) CBF e governo federal; e (5) Globo Esportes e clubes. Um resumo dessa rede de relações está representado a seguir:

- **CBF e Globo:** direitos de transmissão da Seleção Brasileira e da Copa do Brasil; confecção de tabelas do Campeonato Brasileiro; “Globo Repórter” sobre a CPI da Nike; retaliação da CBF no horário do jogo Brasil x Argentina; compra dos direitos de transmissão da Copa do Mundo; amistoso da Seleção Brasileira contra a Guatemala no dia 27 de abril de 2005 em comemoração aos 40 anos da TV Globo.
- **CBF e clubes:** empréstimos de recursos; Conselho Técnico do Campeonato Brasileiro; colégio eleitoral da CBF; formação das ligas;
- **CBF e federações:** filiação estatutária; organização técnica e administrativa; colégio eleitoral da CBF; Assembléia Geral; recursos mensais; chefia de delegação da Seleção Brasileira; partidas da Seleção Brasileira; criação da Copa do Brasil;
- **CBF e governo:** disciplina e ordem na década de 1940; uso político do futebol na década de 1970; reaproximação no período das CPIs; amistoso da paz entre Seleção Brasileira e Haiti, no Haiti;
- **Globo Esportes e clubes:** rateio das cotas de televisão; comercialização do Campeonato Brasileiro e evolução dos valores dos direitos de transmissão; adiantamento de recursos das cotas.

Os participantes desse processo decisório sobre o Calendário Quadrienal e o Novo Calendário do futebol brasileiro constituíram ao longo dos anos uma rede de relacionamentos. Muitas dessas interações não envolviam questões diretamente ligadas à discussão do calendário, mas que tiveram influência na discussão na medida em que os participantes foram manifestando seus interesses quanto aos principais pontos dessa discussão.

Os interesses da CBF, Globo Esportes, clubes, federações e governo federal em relação a: (1) organização, planejamento e racionalização do calendário; (2) problemas do calendário vigente; (3) definição e formatação das competições; e (4) administração do Campeonato Brasileiro, podem ser resumidos nos itens a seguir:

- **CBF:** (1) reorganizar o futebol brasileiro; explorar melhor as atividades da Seleção Brasileira; (2) racionalizar o calendário; (3) regionais, depois estaduais; Campeonato Brasileiro de oito meses; sistema de pontos corridos; (4) CBF.
- **Globo** (1) melhorar a comercialização das competições; (2) aumentar a audiência no 1º semestre; e manter os anunciantes no decorrer do ano; (3) regionais, depois estaduais; Campeonato Brasileiro de oito meses; sistema de mata-mata; (4) neutralidade.
- **Clubes:** (1) aumentar o horizonte para planejar suas atividades; definir sua programação financeira; (2) equacionar a sazonalidade no fluxo de caixa; ter competições mais rentáveis no 1º semestre; (3) regionais; Campeonato Brasileiro de oito meses; sem consenso sobre sistema de disputa; (4) Liga Nacional.
- **Federações:** (1) melhorar a comercialização dos estaduais; (2) manter o calendário, não havia problemas; (3) estaduais (para RJ e SP, de seis meses); Campeonato Brasileiro de seis meses; sem opinião sobre o sistema de disputa; (4) CBF.

■ **Governo:** (1) reverter a imagem de desorganização do futebol; (2) fortalecer os clubes; (3) regionais; Campeonato Brasileiro de oito meses; sistema de pontos corridos; (4) neutralidade.

Conflitos e coalizões

Havia um consenso sobre a necessidade de organizar, planejar e racionalizar o calendário do futebol brasileiro no final de 2000. O calendário vigente apresentava uma série de distorções que desagradavam a clubes e à Globo. A própria CBF estava incomodada com sua imagem diante dos então recentes problemas na organização do futebol brasileiro. Os conflitos apareceram no momento de definir as competições que fariam parte do Calendário Quadrienal e quem administraria essas competições. Conflitos também surgiram quando foram ser definidas as competições que fariam parte do Novo Calendário. Os conflitos que resultaram da divergência de interesses entre os participantes foram os seguintes:

- (1) campeonatos estaduais x campeonatos regionais;
- (2) Campeonato Brasileiro de oito meses;
- (3) sistema de disputa do Campeonato Brasileiro;
- (4) administração do Campeonato Brasileiro.

No primeiro conflito, uma coalizão entre CBF, Globo, clubes e governo decidiu a favor dos campeonatos regionais, num primeiro momento, e uma nova coalizão entre CBF e federações decidiu a favor dos campeonatos estaduais, num segundo momento. No segundo conflito, uma coalizão entre CBF, Globo, clubes e governo contra as Federações do Rio de Janeiro e São Paulo decidiu a favor do Campeonato Brasileiro de oito meses. No terceiro conflito, uma coalizão entre CBF e alguns clubes contra Globo e o restante dos clubes foi decidida a favor do sistema de pontos corridos, por voto no Conselho Técnico dos clubes. No quarto conflito, uma coalizão entre CBF e federações decidiu a favor da CBF como organizadora do Campeonato Brasileiro.

Processo decisório 2: o que aconteceu

O anúncio do Calendário Quadrienal, em junho de 2001, e do Novo Calendário, em setembro de 2002, foram eventos inéditos na história do futebol brasileiro. Desde que o futebol começou a ser praticado de maneira profissional no Brasil, foi a primeira vez que as principais personalidades do futebol brasileiro estiveram reunidas para apresentar à imprensa, aos torcedores e ao público um calendário oficial de competições com um horizonte de quatro anos. O evento era um dos passos para o Brasil reverter o quadro de desorganização que havia levado as principais entidades de administração e de prática do futebol a ser investigadas por duas CPIs no Congresso.

Explicações para esses eventos podem ser resumidas em duas questões-chave sobre como aconteceu o processo decisório do calendário do futebol brasileiro: por que o Calendário Quadrienal foi elaborado e oficialmente anunciado? Por que surgiu o Novo Calendário no ano seguinte ao anúncio do Calendário Quadrienal?

As “lentes conceituais” para analisar o processo decisório do calendário do futebol brasileiro foram construídas a partir das abordagens de Allison e Zelikow (1999) e Eisenhardt e Zbaracki (1992), esboçados nos quadros das páginas 2 e 3. A primeira lente, a racional, está amparada no Modelo I, de Allison e Zelikow, e no modelo de racionalidade e racionalidade limitada proposta por Eisenhardt e Zbaracki. A segunda lente, a política, está amparada no Modelo III, de Allison e Zelikow, e no

modelo da política e poder elaborado por Eisenhardt e Zbaracki. Finalmente, a terceira lente, a casual, está amparada no modelo das “latas de lixo” e sintetizado por Eisenhardt e Zbaracki.

Em primeiro lugar, os dados levantados neste estudo comprovaram, sim, a existência de um processo decisório interorganizacional na elaboração do Calendário Quadrienal e do Novo Calendário do futebol brasileiro. A pesquisa de campo revelou a existência de uma rede de relações entre CBF, Globo Esportes, clubes, federações e governo federal. A partir dessa rede de relações, as divergências de interesses dos participantes em relação ao calendário, os conflitos criados a partir dessas divergências e as relações de poder entre os participantes determinaram as principais decisões tomadas a respeito do Calendário Quadrienal e do Novo Calendário.

Em segundo lugar, nenhuma das três “lentes conceituais” apresentadas consegue descrever, isoladamente, o processo decisório do calendário do futebol brasileiro. É preciso utilizar os três modelos para descrever e analisar esse processo decisório por completo.

O modelo racional descreve a ação da CBF como uma entidade única o ator unificado nacional no processo decisório. Ao estabelecer a organização do futebol como uma de suas metas e objetivos, a CBF escolheu o anúncio de um calendário oficial para o futebol brasileiro como uma das alternativas que traziam as conseqüências mais positivas para aquele momento. Essa decisão representa uma atitude racional da CBF, ou seja, a decisão que maximizou valor e que era compatível com as metas e objetivos estabelecidos pela entidade.

Entretanto, não há como descartar a participação das demais entidades nesse processo decisório. Além da CBF, a Globo Esportes, clubes, federações e o governo federal também participaram e influenciaram a decisão sobre a escolha do calendário do futebol brasileiro. O modelo político descreve como essas organizações os atores participaram do “jogo” que envolveu a elaboração do calendário, cada participante com suas preferências e posições sobre determinado assunto, com metas e interesses concretos e trazendo suas percepções para o “jogo”. A escolha do calendário, portanto, pode ser entendida como o resultado da barganha e negociação entre esses participantes, sempre levando em consideração a rede de relações constituída por eles ao longo dos anos.

O modelo casual complementa a descrição desse processo decisório. Mesmo com os objetivos estabelecidos pela CBF e a negociação estabelecida com os demais “atores” nesse “jogo” que foi a elaboração do calendário, a influência do acaso nesse processo decisório precisa ser considerada. A instalação de duas CPIs no Congresso, os problemas na organização da Copa João Havelange e a conquista do pentacampeonato pela Seleção Brasileira são alguns dos principais eventos que influenciaram a discussão do calendário. Se não tivessem acontecido, poderiam mudar os rumos das decisões.

Lindberg Aziz Cury Júnior é mestre em administração pela Universidade de Brasília (UnB) e autor do blog "Fora das Quatro Linhas" no endereço www.correioweb.com.br. Ele pode ser contatado pelo e-mail lindbergjunior@uol.com.br.