

Especialização em GESTÃO PÚBLICA



Comportamento Organizacional

Sandro Trescastro Bergue



© 2014 Universidade Federal de Santa Catarina



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 3.0 Brasil, podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

1ª edição – 2010

2ª edição – 2012

B499c Bergue, Sandro Trescastro

Comportamento organizacional / Sandro Trescastro Bergue. – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2014.
114p. : il.

Especialização em Gestão Pública
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-7988-200-5

1. Comportamento organizacional. 2. Organizações públicas. 3. Motivação no trabalho. 4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil). II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 65.013

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP
Especialização em Gestão Pública

COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL

Sandro Trescastro Bergue



2014

3ª edição revisada e atualizada

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS

Universidade Federal de Santa Catarina

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

AUTOR DO CONTEÚDO

Sandro Trescastro Bergue

EQUIPE TÉCNICA – UFSC

Coordenação do Projeto

Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos

Denise Aparecida Bunn

Projeto Gráfico

Adriano Schmidt Reibnitz

Annye Cristiny Tessaro

Editoração

Adriano Schmidt Reibnitz

Revisão Textual

Barbara da Silveira Vieira

Claudia Leal Estevão Brites Ramos

Capa

Alexandre Noronha

Créditos da imagem da capa: extraída do banco de imagens Stock.xchng sob direitos livres para uso de imagem.

SUMÁRIO

Apresentação	7
Unidade 1 – Motivação e Processos Organizacionais	
Conceitos Fundamentais de Comportamento Organizacional.....	11
Vínculos e Relações Laborais nas Organizações Públicas.....	13
Abordagens do Fenômeno Motivacional	18
Conceito de Motivação	19
Modelos Teóricos Fundamentais	20
Principais Autores e suas Formulações	24
Programas e Alternativas de Aplicação	35
Processos Organizacionais e Comportamento	41
Os Agentes Públicos e a Organização do Trabalho.....	41
O Processo de Trabalho: conceito e elementos	43
Análise dos Processos de Trabalho no Serviço Público	46
Análise das Perdas nos Processos de Trabalho	49
Unidade 2 – Estrutura e Comportamento em Organizações Públicas	
Modelos de Gestão e Estruturas Organizacionais	61
Organização Burocrática em Transição: novas feições do fenômeno no setor público	62
Expressões Disfuncionais das Organizações Públicas	67
Dimensões Formal e Informal da Organização e do Comportamento ...	74
Departamentalização: critérios de estruturação formal	78
Elementos de Poder: autoridade e liderança em organizações públicas	83
Controle e Comportamento Organizacional.....	88
Liderança nas Organizações Públicas.....	92
Poder e Política: influência no comportamento organizacional.....	95
Dependência como Componente do Poder	101
Considerações finais.....	106
Referências.....	108
Minicurriculo	114



APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

Elaboramos este livro com o propósito de discutir o *Comportamento Organizacional* com ênfase na Administração Pública. Observamos que a diversidade de obras publicadas sobre o comportamento humano nas organizações e suas variantes é ampla, mas podem ser considerados ainda incipientes, embora crescentes, os esforços de produção técnica e acadêmica desse tema nas organizações públicas.

Embora todas as disciplinas deste curso estejam relacionadas entre si, enfatizamos que os temas abordados nesta disciplina têm estreita relação com os desenvolvidos na disciplina *Cultura e Mudança Organizacional*.

Você também perceberá no decorrer da leitura que identificamos pontos de conexão com temas de outras disciplinas a fim de facilitar a composição de seus conhecimentos no campo da gestão de organizações públicas. Para tanto, esta disciplina tem dois grandes objetivos:

- ▶ apresentar os fundamentos acerca do comportamento organizacional, buscando estimulá-lo a aprofundar seus conhecimentos nesse vasto campo e em suas diferentes linhas; e
- ▶ abordar esses fundamentos sob a perspectiva peculiar da Administração Pública, não somente em termos de linguagem, mas também como um conteúdo que seja significativo para os agentes públicos.

No plano da linguagem, procuraremos discorrer o tema do comportamento organizacional a partir dos referenciais de terminologia e conceitos próprios da Administração Pública, buscando estabelecer uma conexão com os estudantes que são agentes públicos, bem como com os potenciais interagentes com esse setor; e desenvolver conhecimentos de natureza técnico-instrumental necessários à intervenção sobre a dimensão humana da organização.

Em relação ao conteúdo-base, apresentaremos elementos consistentes que permitirão a você compreender o fenômeno com o grau de profundidade necessário para produzir boas leituras e, por conseguinte, compreensões consistentes em relação aos múltiplos fenômenos processados nessa área.

Na Unidade 1, abordaremos elementos conceituais básicos sobre o comportamento humano nas organizações e o fenômeno da motivação das pessoas no ambiente de trabalho, com destaque para as especificidades do setor público. Abarcaremos ainda a relação das pessoas com os processos organizacionais, em particular os processos de trabalho, a partir dos quais pretendemos provocar uma reflexão acerca dos pressupostos que informam a organização desses processos e os seus efeitos sobre o comportamento humano.

Na Unidade 2, enfocaremos as relações entre as pessoas e as estruturas organizacionais com o propósito de melhor compreendermos o impacto das estruturas sobre o comportamento dos indivíduos na organização. Por fim, abordaremos o tema do poder nas organizações a partir de duas de suas expressões mais visíveis: o exercício da autoridade e o da liderança.

Assim, em que pese à eventual carga conceitual, você perceberá que ela é necessária a fim de que o tema, tão relevante e essencial, seja compreendido em sua devida extensão, e não somente a partir de suas manifestações superficiais.

Bons estudos!

Professor Sandro Trescastro Bergue

UNIDADE 1

MOTIVAÇÃO E PROCESSOS ORGANIZACIONAIS



OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Elencar os elementos básicos sobre o comportamento humano nas organizações;
- ▶ Reconhecer a importância e as especificidades dos elementos do comportamento organizacional para a gestão na Administração Pública; e
- ▶ Identificar a relevância da motivação das pessoas para um ambiente de trabalho.

CONCEITOS FUNDAMENTAIS DE COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL

Caro estudante,

Nesta Unidade, pretendemos não somente definir comportamento organizacional, mas sensibilizar você para a importância do elemento humano e sua relação com a organização pública moldada por especificidades cujo desconhecimento pode implicar em grandes prejuízos à gestão. Presumimos desde já que as organizações públicas são pessoas em interação que se projetam nas expressões formal e informal do organismo estatal. Logo, o desempenho institucional dependeria, portanto, em larga medida, da qualidade desses relacionamentos.

Sob essa perspectiva, convidamos você a explorar a importância da dimensão humana no âmbito do serviço público, enfatizando seus elementos condicionantes, entre os quais temos a natureza da relação laboral, os requisitos formais de ingresso, os aspectos da dinâmica das relações pessoais e de hierarquia, e os limites e possibilidades em termos de organização do trabalho e seus reflexos sobre o comportamento das pessoas.

Finalizaremos esta Unidade com alguns modelos de análise do fenômeno motivacional, pretendendo que eles sirvam tão-somente como estágio inicial de sua busca por mais conhecimentos teóricos e empíricos nessa ampla e importante área do conhecimento.

Vamos lá?

De forma ampla, o comportamento organizacional pode ser compreendido como um campo de estudo que objetiva prever, explicar e compreender o comportamento humano nas organizações. Nesses termos, nossa abordagem:

- ▶ focaliza os comportamentos observáveis em membros de uma organização e também as ações interiores que eles realizam, como pensar, perceber e decidir;
- ▶ estuda o comportamento das pessoas como indivíduos e como membros de grupos e organizações; e
- ▶ analisa o comportamento das unidades sociais mais, como grupos e organizações, pois estes não se comportam da mesma maneira que os indivíduos.

Nesse contexto, podemos assinalar também os níveis de análise do comportamento organizacional, interagentes entre si: o micro, o meso e macro-organizacional.

O “comportamento micro-organizacional” foi desenvolvido a partir de várias subáreas da psicologia, por exemplo, clínica, experimental, industrial. Esse nível de análise estuda o comportamento humano individual dentro de uma organização envolvendo questões sobre a habilidade individual, a motivação e a satisfação.

O estudo do “comportamento meso-organizacional” foi desenvolvido a partir das áreas de comunicação, de psicologia social e de sociologia interacionista. Por meio dele, os estudiosos procuraram compreender o comportamento das pessoas que trabalham em **equipes*** e **grupos***. Esse nível de análise aborda, portanto, temas como a liderança, a socialização e a dinâmica de grupo.

Temos ainda o “comportamento macro-organizacional”, ampliado a partir da sociologia, economia, antropologia e ciência política. Esse nível de análise examina questões como a estrutura e o *status* social, o conflito, a negociação, a competição, a eficiência e as influências culturais e ambientais.

A abordagem do comportamento humano sob a perspectiva dos aspectos formais e informais delineadores de uma organização pública exige que consideremos, inicialmente, a localização e a natureza particular das relações entre as pessoas (agentes públicos) e a organização.

***Equipe** – grupo em que as pessoas, além de estarem comprometidas com um objetivo comum, atuam de forma bastante interdependente, procurando colocar os objetivos do grupo acima dos seus interesses pessoais. A equipe é caracterizada pela sua motivação, coesão e pelo seu espírito de equipe. Fonte: Lacombe (2004).

***Grupos** – conjunto de pessoas que interage para atingir objetivos comuns. Fonte: Lacombe (2004).

E é nessa relação entre o indivíduo (agente público) e a organização (agentes em interação) que destacamos o fenômeno da motivação. Para tal, devemos atentar para as especificidades da Administração Pública e seus traços constitutivos históricos, percebendo como eles influenciam fortemente o comportamento dos agentes públicos. Esse fato, por si só, nos remete a compreensão da expressão humana a uma posição de destaque na gestão das organizações públicas.

VÍNCULOS E RELAÇÕES LABORAIS NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Sob a perspectiva estritamente instrumental e sistêmica, a Administração Pública, como qualquer organização, recebe insumos (recursos), processa-os e gera produtos sob a forma de bens e serviços públicos postos à disposição da coletividade. Entre os recursos indispensáveis ao bom desempenho dessas organizações para a consecução desses produtos, podemos destacar os recursos materiais, os recursos financeiros, os recursos informacionais e as pessoas.

Para avançarmos nessa questão, precisamos refletir sobre o que entendemos por recursos no campo da gestão. São claramente recursos em uma organização: os materiais de consumo (papel, combustível, vacinas etc.); as máquinas e os equipamentos (veículos, computadores, aparelhos de raios x etc.); e os recursos financeiros.

Nesse contexto, podemos considerar as pessoas (agentes públicos) como recursos? Se as pessoas são meios a partir dos quais o Estado produz os bens e realiza os serviços públicos, por que não? Que implicações tem esse posicionamento? Seriam os gestores públicos capazes de igualar pessoas a máquinas e materiais?

Antes de responder a essas questões, destacamos que o que nos interessa, principalmente, é que você compreenda a dinâmica da dimensão humana nas organizações públicas, suas relações e, sobretudo, suas especificidades, a fim de dotarmos os agentes públicos de melhores elementos para a gestão. Dessa forma, podemos definir agentes públicos como recursos, ou seja, recursos humanos no contexto das organizações públicas que prestam serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Diferentes categorias classificam os agentes públicos a partir da natureza das relações que estes mantêm com a Administração Pública. Ainda que você já conheça essas categorias, para fins eminentemente didáticos, propomos a leitura da formulação de Bandeira de Mello (2005), que se mostra bastante simples, clara e abrangente:

- ▶ agentes políticos;
- ▶ servidores públicos; e
- ▶ particulares em colaboração com o Poder Público.

Os “agentes políticos” são os componentes do governo em seus primeiros escalões, por exemplo, os chefes do Poder Executivo (presidente, governador e prefeito) e seus imediatos (ministros e secretários); os membros das corporações legislativas (senadores, deputados e vereadores); os membros do Poder Judiciário (ministros, juízes e desembargadores); do Ministério Público (promotores e procuradores de justiça); e do Tribunal de Contas (conselheiros e auditores substitutos).

Os “servidores públicos” são pessoas prestadoras de serviços ao ente estatal, com quem mantêm um vínculo laboral a partir do qual decorre a correspondente remuneração paga pelos cofres públicos, podendo ser “servidores estatutários”, “empregados públicos” ou “servidores temporários”.

Os servidores estatutários são pessoas que ocupam cargos públicos e cujo vínculo laboral com o ente estatal é regulado por estatuto próprio – o estatuto dos servidores públicos, instituído na forma de lei específica. Esses agentes são admitidos na forma prevista no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

Os empregados públicos são pessoas cuja relação laboral com o ente público é regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sendo ocupantes de empregos públicos igualmente criados por lei e cujo provimento se processa também nos termos do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

Os servidores temporários são agentes admitidos por prazo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Esses agentes exercem funções públicas, sem estarem vinculados a cargos ou a empregos públicos, conforme artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal.

Precisamos perceber que a possibilidade de existência desses distintos vínculos com a Administração Pública, a despeito dos diferentes contextos e situações que os ensejam, tendem a gerar relações de múltiplas naturezas, comprometimentos e, sobretudo, perspectivas de análise das organizações públicas.

Os “particulares em colaboração com o Poder Público”, por sua vez, são pessoas que prestam serviços ao Estado sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração. Estes podem ser contratados por delegação do Poder Público ou mediante requisição, nomeação, ou designação. Podemos citar como exemplos de agentes delegados os empregados de empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos; os que exercem serviços notariais e de registro; os leiloeiros etc. Já os agentes requisitados, ou designados, são aqueles destacados para o exercício de funções públicas relevantes. Temos como exemplos os jurados; os convocados para prestação de serviço militar ou eleitoral etc.

Para saber mais sobre esses serviços, leia o artigo 236, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 abr. 2014.

A categoria de particulares em colaboração com o Poder Público nos oferece um interessante campo para reflexão em termos de ressignificação em torno das competências e, sobretudo, das responsabilidades dos agentes na prestação de serviços públicos, tomado o arranjo contemporâneo da Administração Pública.

Entre essas categorias de agentes, a que demanda maior atenção para fins de gestão sob a perspectiva de comportamento organizacional é a dos servidores públicos: estatutários, empregados e temporários, seja por sua expressão quantitativa, seja pelo caráter mais perene da relação que estabelecem com a Administração Pública.

Outro aspecto a ser destacado, com particulares reflexos sobre o comportamento das pessoas na organização, reside nas formas de admissão específicas a cada uma dessas categorias e de seus desdobramentos no plano gerencial. São temas e conceitos fundamentais: o **provimento***, o cargo, o emprego e o concurso público.

Prover um cargo, um emprego ou uma função pública significa ocupá-lo, dotando-o de um agente potencialmente capaz de executar as atividades a ele inerentes. Na Constituição Federal, a matéria que afeta à investidura em cargos ou empregos públicos está definida, essencialmente, nos incisos I e II do artigo 37. Especificidades locais são abordadas nas legislações específicas dos demais entes federados.

***Provimento** – é o ato pelo qual o servidor público é investido no exercício do cargo, emprego ou função. Fonte: Di Pietro (1999).

[...] I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo, ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL, 1988)

É importante destacarmos que a definição dos limites e das diretrizes gerais para a investidura de estrangeiros em cargos, empregos e funções públicas, a balizar a legislação dos demais entes federados, em face da natureza da matéria, constitui competência exclusiva da União. Trata-se, portanto, de um dispositivo constitucional de eficácia contida, dependente de regulação específica por legislação federal.

O provimento dos cargos e empregos públicos é lavrado por ato da Administração Pública e pode ser dado de modo “originário” ou “derivado”. A investidura originária é aquela que vincula o agente ao cargo de provimento efetivo ou emprego público, na forma definida no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal; qual seja, aquela decorrente de prévia submissão a concurso público.

O provimento originário constitui, portanto, a regra de acesso aos cargos e empregos públicos, em estrita observância, especialmente, às disposições previstas no artigo 37 da Constituição Federal, além daquelas fixadas na legislação específica.

Existem, contudo, as formas derivadas de provimento, mediante as quais os agentes públicos que já detêm vínculo anterior com a Administração Pública podem, em condições especiais, acessar os cargos e empregos públicos. São espécies de provimento derivado, normalmente definidas na legislação estatutária específica e em conformidade com os ditames constitucionais: a reintegração, a transposição de regime jurídico, o reenquadramento, a transferência por desmembramento ou fusão (anexação) de entes estatais.

Com essa abordagem inicial, nossa intenção é lembrá-lo das diferentes formas de investidura e natureza de relações que o serviço público comporta. Na seção seguinte, propomos que você busque relacionar essas diferentes perspectivas com os modelos de análise da motivação humana pensada no contexto da Administração Pública. Podemos continuar? Se tiver alguma dúvida, não hesite em conversar com seu tutor por meio do Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA).

ABORDAGENS DO FENÔMENO MOTIVACIONAL

A motivação humana, especialmente no ambiente de trabalho, é suscetível à influência de diversos fatores, entre os quais temos as limitações culturais (crenças, valores etc.), os objetivos individuais e os métodos de diagnóstico e intervenção (variáveis de análise). Aliadas a esses fatores, as diferentes bases teóricas de orientação mecanicista, humanista, comportamental etc. permitem múltiplas perspectivas sobre o fenômeno da motivação humana.

Perceba que esses modelos teóricos são esforços de articulação conceitual e empírica coerentes, produzidos com a finalidade de permitir a análise e compreensão de fenômenos comportamentais nos diferentes ambientes organizacionais, incluindo aqueles próprios do setor público. Em que pese às limitações explicativas que revestem qualquer construção teórica, é preciso reconhecer que cada uma delas fornece uma relativa aproximação para um melhor entendimento do fenômeno da motivação.

A motivação das pessoas no ambiente do serviço público, a exemplo de outros fenômenos neste mesmo contexto, tomado em contraste com organismos da esfera privada, é revestida de especial complexidade decorrente de um número substancial de características de natureza cultural, política, econômica e legal que particularizam esse setor.

Apesar disso, é provável que os servidores, ao serem questionados em relação aos motivos pelos quais se sentiram estimulados a ingressar no serviço público ou ocupar um cargo público, respondam com mais ênfase sobre fatores como: a “remuneração” (seja pelo valor, seja pela maior garantia de sua constância), a “estabilidade” e o “status” (do cargo ou do serviço público). Quando essas mesmas pessoas são questionadas em relação ao que possa levar um agente público a produzir mais, as respostas tendem a se concentrar em torno da “remuneração”.

Se essas são as impressões de uma realidade, como os modelos teóricos podem explicá-las?

Reconhecer a complexidade de fatores intervenientes desse fenômeno permite a você superar a limitada perspectiva mecanicista que subordina a motivação a reflexos de variáveis como remuneração ou segurança e a se apropriar de outras “lentes” de análise para o fenômeno.

CONCEITO DE MOTIVAÇÃO

O estudo da motivação humana admite diferentes abordagens e perspectivas, fato que, por conseguinte, conduz a diferentes conceitos possíveis. Para Robbins (2005), a motivação está associada a um processo responsável pela intensidade, pela direção e pela persistência dos esforços de uma pessoa orientados para o alcance de determinado propósito.

De forma ampla, a motivação pode ser definida como o interesse de uma pessoa para a ação. A motivação é um impulso constante e de intensidade variável orientado para o alcance de um objetivo, seja este decorrente de uma necessidade ou de um estado de satisfação.

Considerando que a motivação é a força interior que faz com que as pessoas se esforcem para conseguir determinado resultado, e considerando também que as pessoas detêm diferentes expectativas em relação a suas vidas e seus trabalhos, como o gestor público pode motivar as pessoas?

Cabe ao gestor público compreender os efeitos gerados pela organização nas pessoas, ou seja, compreender o que faz as pessoas agirem ou se comportarem de determinada maneira no ambiente organizacional e quais são suas expectativas profissionais e pessoais para somente assim ser possível a ele permear uma trajetória de convergência entre os objetivos institucionais e os individuais.

MODELOS TEÓRICOS FUNDAMENTAIS

A evolução do pensamento administrativo também ocorreu a partir da formulação de diversas construções teóricas que pretendiam explicar a influência dos diferentes níveis de motivação no comportamento humano, especialmente, no ambiente organizacional. No âmbito do setor público, em que pese às limitações em termos de estudos produzidos nesta área, identificamos componentes bastante próprios para a análise do fenômeno motivacional, são eles: os condicionantes normativos das relações entre Administração Pública e agente público, a natureza do produto do setor público (bens e serviços públicos), a dinâmica das atividades internas ao ambiente de trabalho, as relações pessoais etc.

Ainda como fatores de diferenciação, podemos sinalizar a questão da propriedade e a decorrente facilidade de obtenção de vantagens sem que se imponham efetivas e intransponíveis barreiras; além da menor intensidade, ou quase ausência, de mecanismos de coerção baseados na possibilidade de afastamento do indivíduo de seu cargo. Essas especificidades diferenciam as organizações públicas das privadas e têm forte impacto no comportamento humano.

Aos administradores públicos, cabe a capacidade de compreensão dos mecanismos motivacionais e de comportamento dos indivíduos no ambiente organizacional e das influências das relações e necessidades pessoais na dinâmica de trabalho considerando as estruturas funcionais com fortes traços burocráticos e patrimonialistas da Administração Pública.

Na essência dos mecanismos de estímulo humano para a ação, está a aversão à perda e à possibilidade de ganho. De forma geral, o indivíduo age com maior ou menor estímulo em razão da proporcional probabilidade de sujeitar-se a ganhos ou perdas. Nesse contexto, o principal ônus a que um colaborador está potencialmente exposto é o de desligamento da organização, o que não ocorre na Administração Pública em condições normais. A corroborarem com essa afirmação estão as proposições colhidas no senso comum relacionadas à estabilidade. Nessa mesma linha de pensamento comum, a flexibilização da **estabilidade** é vista como um mecanismo de coerção do servidor público orientado para o aumento da produtividade de trabalho.

As limitações da organização burocrática, conforme evidenciado pelo estudo de seus aspectos disfuncionais, estão associadas à natureza imprevisível do comportamento humano, especialmente nas relações laborais. A organização burocrática é eficiente na sua concepção formal, mormente quando contrastada com os traços constitutivos condicionantes históricos do aparelho do Estado vigentes no período e em que foi processada sua ascensão. Essa importante construção teórica não considera, no entanto, quando tomada em sua expressão estritamente funcionalista – como modelo de organização –, as consequências decorrentes da interação humana no ambiente de trabalho, fruto das diferentes aspirações e propósitos de cada indivíduo e dos grupos informais em conflito com as diretrizes e os objetivos institucionais.

Se o comportamento humano é complexo e não passível de determinismos sequer próximos do absoluto, o desenvolvimento de modelos conceituais capazes de auxiliar na sua compreensão se mostra

Não são raras as vozes que apontam essa figura jurídica como fator de acomodação do agente público.

mais do que necessário. A partir disso, é possível adotarmos medidas de intervenção mais compatíveis e com algum grau de segurança para nos auxiliar nesse intento. Para fins mais específicos, a ênfase analítica adotada nesta disciplina recai sobre o que ora convencionamos denominar de abordagem comportamental das teorias administrativas.

Uma das formas de compreensão da ênfase analítica decorrente da “teoria comportamental” envolve o trinômio: necessidades, satisfação e motivação do indivíduo. As pessoas tendem a apresentar um elenco de necessidades que as diferem individualmente em termos de objeto e intensidade. Ou seja, as necessidades variam de indivíduo para indivíduo, qualitativa e quantitativamente. Atender ou satisfazer essas necessidades constitui, portanto, a aspiração que transcende a mera e objetiva demanda de sobrevivência. Há, pois, elementos que conduzem ou orientam a ação do indivíduo para a satisfação dessas necessidades.

As necessidades fornecem às pessoas os motivos para a ação – a motivação para satisfazê-las.

Nesse contexto, o escopo de estudo dos teóricos de orientação comportamental reside nas necessidades humanas e na satisfação do indivíduo em relação ao trabalho que desenvolve na organização, sendo esses vetores de análise, ainda que não sejam os únicos, importantes para uma aproximação inicial com vistas à compreensão do comportamento das pessoas no âmbito das organizações do setor público. Essa capacidade de compreensão e diagnóstico da realidade organizacional por parte do gestor público é condição prévia essencial para a concepção, implementação e avaliação de qualquer programa de gestão ou política pública, independentemente da área de competência.

A “teoria comportamental”, ou “behaviorismo”, teve sua consolidação na década de 1950, assentando sua ênfase na dimensão humana das organizações. Advinda de uma evolução dos principais

conceitos da escola das relações humanas, entre outras contribuições, esse corpo teórico concentra esforços na tentativa de explicar a dinâmica do comportamento humano nas organizações.

Elton Mayo evidenciou que as teorias que buscavam explicar a melhoria da eficiência do indivíduo careciam da análise do componente humano nas relações de trabalho. As conclusões obtidas a partir da experiência de Hawthorne, a despeito dos propósitos iniciais com que o estudo foi concebido e levado a efeito, revelaram que a produtividade ou o desempenho das pessoas estavam relacionados principalmente aos aspectos de natureza social e seus elementos eram, sobretudo, de caráter afetivo, ou seja, aqueles que decorrem da interação humana no contexto do grupo. A partir desse contexto, podemos inferir que as soluções técnicas, proporcionadas pelos estudos e pelas proposições na esfera da formulação de métodos e processos de trabalho, possuíam sensíveis limitações para explicar a relação entre a dimensão social e as relações no ambiente laboral.

Esses estudos podem ser divididos em três fases. Na primeira fase, que teve início em 1923, foi investigada a influência da iluminação na produtividade dos colaboradores, sendo mantidos constantes os sistemas remuneratórios e os processos de trabalho.

O experimento comparou o desempenho de dois grupos de colaboradores: um grupo de teste e um grupo de controle. O grupo de teste foi submetido a elevações constantes no nível de intensidade de iluminação. A produtividade de ambos os grupos (de teste e de controle) sofreu elevação. Após determinado período, o nível de iluminação

Saiba mais

Elton Mayo (1880-1949)

Teórico da Sociologia que desenvolveu estudos para verificar a relação entre as condições físicas dos locais de trabalho e a produtividade. Com a necessidade de se ter uma Administração que fosse mais democrata e humanizada, as experiências feitas pelo sociólogo, na fábrica da Western Electric Company, fizeram surgir o que se chama de Teoria das Relações Humanas. Essa teoria foi muito importante, em virtude das práticas administrativas daquele tempo, especialmente relacionadas à exploração do trabalhador. Fonte: Elaina (2014).

Hawthorne

Os estudos de Hawthorne foram empreendidos por pesquisadores da Universidade de Harvard na fábrica de equipamentos telefônicos da Western Electric, a partir da década de 1920. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

do grupo de teste foi reduzido gradativamente e mesmo assim a produtividade continuou aumentando. Esses resultados permitiram aos estudiosos inferirem que havia outras variáveis intervenientes na produtividade e que estas não estavam sendo controladas. Inferências outras permitiram formular o que foi denominado de efeito Hawthorne:

[...] o fato de que os trabalhadores eram observados pelos pesquisadores durante o seu trabalho e a comunicação com estes os levou a considerar que havia maior interesse e preocupação por parte da direção com a melhoria de suas condições de trabalho e isso os impulsionou a trabalhar e a produzir mais, independentemente da variação na iluminação. (MOTTA; VASCONCELOS, 2006, p. 44-45)

Na segunda fase, o experimento envolveu variações não somente no nível de iluminação, mas também nas formas de pagamento e de trabalho, além da autorização de conversas e interações entre os colaboradores e entre estes e os pesquisadores no ambiente organizacional. Alteradas (elevadas e reduzidas) essas condições, o experimento identificou que a possibilidade de relacionamentos mútuos e com o pesquisador influenciou o desempenho dos colaboradores.

Em uma terceira fase do estudo, iniciada em 1931, foram reduzidas as interações com o pesquisador, resultando não somente na ausência de incremento, mas na redução do ritmo de trabalho e da produtividade dos colaboradores. Mais uma vez restou destacada a influência das relações humanas (comunicação, interação, afetividade etc.) no desempenho das pessoas no ambiente de trabalho.

PRINCIPAIS AUTORES E SUAS FORMULAÇÕES

A análise e a compreensão da dinâmica comportamental nas organizações, a despeito de sua relevância, constitui esforço complexo e resultados incertos que devem contribuir com a operacionalização dos modelos de análise desenvolvidos e propostos por autores reconhecidos sobretudo no campo acadêmico, sendo os principais estudos, sob

o ponto de vista de abrangência e de pioneirismo, os de Abraham Maslow e de Frederick Herzberg.

A Hierarquia das Necessidades Humanas

O comportamento humano é bastante complexo e a motivação é uma de suas determinantes, ou seja, o que motiva as pessoas são suas necessidades e estas podem ser hierarquizadas.

Para Maslow (2003), existe uma hierarquia de necessidades humanas, como mostra a Figura 1, que orienta o comportamento das pessoas, cujos reflexos podem ser verificados inclusive no ambiente de trabalho. O autor sustenta que esse comportamento motivacional pode ser explicado pelas necessidades humanas e pelo impulso natural com vistas a satisfazê-las. Conforme a proposição inicial de Maslow (2003), as necessidades dos indivíduos obedecem a uma hierarquia, ou seja, a uma escala de valores a serem alcançados segundo uma ordem de prioridades. Essa hierarquia formulada pelo autor é composta dos seguintes estágios de necessidades: fisiológicas, de segurança, sociais, de *status* e, por fim, no estágio mais elevado, de autorrealização.



Figura 1: Pirâmide das necessidades humanas
Fonte: Adaptada de Maslow (2003)

São exemplos de necessidades “fisiológicas” a alimentação, a habitação, o vestuário etc., ao passo que as necessidades de “segurança” podem ser descritas como as de transporte, de estabilidade, de segurança e integridade físicas e de planos de benefícios (saúde, alimentação etc.). Contudo, percebe-se que a fronteira entre essas duas categorias de necessidades nem sempre é rígida e definida, ou seja, depende sobremaneira da percepção e do valor atribuído a cada uma pelas pessoas.

No que tange às necessidades “sociais”, é importante atentarmos que esta diz respeito ao fato de o indivíduo ter de/querer pertencer a um grupo formal ou informal, clube ou sociedade, por exemplo. As necessidades de “*status*” ou de autoestima estão relacionadas com a possibilidade de ascensão na carreira e de ter visibilidade social. As necessidades de “autorrealização” estão bastante associadas à possibilidade de desenvolvimento pleno de competências ou potenciais das pessoas.

A proposição de existência de uma hierarquia de necessidades significa, portanto, admitirmos que no momento em que o indivíduo satisfaz razoavelmente uma necessidade (e tão-somente em face disso) outra passa a assumir posição preponderante em sua motivação (outro elemento passa a motivar a sua ação), exigindo a busca constante de meios para satisfazê-la. Dessa forma, o indivíduo tenderá a não buscar satisfazer suas necessidades de reconhecimento pessoal ou de *status* pessoal ou profissional se suas necessidades básicas (fisiológicas ou de segurança) não estiverem minimamente satisfeitas.

Podemos afirmar, ainda, que no âmbito do que é denominado como necessidades superiores resulta imprecisa a tentativa de hierarquização de necessidades em face da forte incidência de subjetividade na definição dos limites de cada um desses aspectos. Essa mesma linha de raciocínio é concluída pelo próprio Maslow em posterior revisão de seu postulado original. (BERNARDES, 1991; MASLOW, 2003)

Taylor, por ocasião da elaboração dos princípios da administração científica, já se preocupava com as necessidades dos indivíduos nas relações de trabalho. Contudo, a evidente diferença entre Taylor e Maslow reside no fato de que o autor clássico focou somente as necessidades básicas como elemento motivacional, ao passo que a perspectiva behaviorista evidenciou que as necessidades do indivíduo não estavam limitadas unicamente a esses fatores, mas que também estavam associadas ao conceito de necessidades superiores envolvendo demandas de natureza social, de *status* e de autorrealização.



Saiba mais

Frederick Winslow Taylor (1856-1915)

Fundador da moderna administração de empresas. Criou, em 1881, um método para aumentar a produtividade baseado na racionalização: o processo de produção passaria a ser subdividido em pequenos segmentos, o que eliminaria todo o tipo de movimentos supérfluos, poupando tempo e acelerando o ritmo. Fonte: Educação UOL (2008a).

A Teoria dos Dois Fatores

Herzberg (1973), ao propor a teoria dos dois fatores, argumentou que a compreensão do comportamento das pessoas no trabalho está diretamente relacionada aos fatores identificados com o cargo e a fatores relacionados com o contexto em que o cargo está inserido. Para o referido autor, portanto, o contexto em que o cargo opera impacta tanto as propriedades do cargo quanto a percepção de satisfação geral do indivíduo no trabalho.

Um importante detalhe da proposição de Herzberg (1973) está no fato de o autor afirmar que há um conjunto de fatores que responde pela satisfação e outro conjunto de fatores que responde pela insatisfação do indivíduo no trabalho. Sustentado em pesquisa científica, Herzberg (1973) identificou determinados fatores relacionados às características do cargo como vetores de satisfação do indivíduo no trabalho. Esses elementos foram denominados de fatores motivacionais, ou satisfacientes.

De outra parte, Herzberg (1973) identificou o conjunto de fatores relacionados às condições gerais do ambiente em que o cargo está inserido como fatores de natureza higiênica. Os fatores de natureza higiênica não contribuem para aumentar o nível de satisfação do indivíduo, apenas garantem, em seu nível máximo, que o indivíduo não se sinta insatisfeito em relação ao trabalho.

Nessa perspectiva de análise, Herzberg (1973) afirma que a motivação para trabalhar depende de dois fatores. Observe o Quadro 1 a seguir:

Fatores	
Motivacionais	Higiênicos
Conteúdo do Cargo	Extrínsecos ao Cargo
Sentimento em relação ao seu cargo	Sentimento em relação à sua empresa
1 - O trabalho em si 2 - Realização 3 - Reconhecimento 4 - Progresso 5 - Responsabilidade	1 - As condições de trabalho 2 - Administração da empresa 3 - Salário 4 - Relações com o Supervisor 5 - Benefícios e incentivos sociais

Quadro 1: Análise de Herzberg
Fonte: Adaptado de Lorena (2011)

Perceba que ambos os conjuntos de fatores são constituídos de elementos distintos e não residem em uma mesma dimensão, ou seja, não fazem parte de um mesmo continuum.

Os fatores higiênicos (extrínsecos ao cargo), segundo Herzberg (1973), são, por exemplo, as condições gerais do ambiente de trabalho (iluminação, limpeza, nível de ruídos etc.); a remuneração; e as relações com superiores e colegas. Enquanto os fatores motivacionais (intrínsecos ao cargo) envolvem o nível de responsabilidade; o conteúdo e as atribuições do cargo; o nível de responsabilidade do cargo, além do nível de reconhecimento do trabalho executado.

Com base nesse modelo de análise, o gestor público pode diagnosticar as condições intrínsecas e extrínsecas que afeta a satisfação

do servidor em relação ao cargo que ocupa e à sua inserção na estrutura organizacional para elaborar a devida ação gerencial. Herzberg (1973), em face das conclusões que o conduziram à formulação da teoria dos dois fatores, sinaliza algumas medidas que tendem a elevar o nível de satisfação dos indivíduos em relação aos cargos que ocupam, quais sejam:

- ▶ a rotação de cargos;
- ▶ a ampliação de tarefas; e
- ▶ o enriquecimento de cargos.

A **rotação de cargos** implica na possibilidade de o gestor diversificar os postos de atuação profissional a fim de permitir ao indivíduo a exploração de diferentes potenciais de trabalho.

Essa alternativa no âmbito da Administração Pública é restrita sob o ponto de vista formal, posto que, no contexto de uma estrutura dotada de cargos demasiadamente especializados, essa ação caracterizaria o denominado desvio de função do agente.

Sob um ponto de vista mais restrito, a rotação de cargos poderia ser implementada na forma de rotação de atividades, facultando ao servidor atuar em atividades diferenciadas desde que contempladas na descrição de atribuições do cargo que ocupa. Essa alternativa, como podemos perceber, é orientada para a necessidade de desenho de cargos mais amplos, capazes de comportar a mobilidade interna das pessoas neles investidas.

O desenho de cargos mais amplos constitui, justamente, o resultado da política de **ampliação de tarefas**. A ampliação de tarefas, por sua vez, é constituída de um esforço de redesenho de cargos públicos com o fim de torná-los mais amplos, ou seja, dotados de uma composição de atividades e de competências capazes de atender aos eventuais níveis de qualificação e necessidades de seus ocupantes, em termos de responsabilidade, desafio e realização profissional.

Assim, podemos dizer que, em face das particularidades que revestem a Administração Pública, a opção por uma política de ampliação

***Enriquecimento de cargos**

— caracterizado pela
adição de responsabilida-
des crescentes a um cargo;
sendo o conceito de carrei-
ra em diagonal uma alter-
nativa para a sua operacio-
nalização na Administração
Pública. Fonte: Elaborado
pelo autor deste livro.

de tarefas passa a ser uma alternativa simples de operacionalização sob o ponto de vista estrito. A partir de uma perspectiva que pode ser indicada como vanguarda na formulação de cargos e carreiras, podemos admitir uma incursão pelo conceito de **enriquecimento de cargos***.

Considerando essa explanação, como um programa que visa potencializar a gestão de pessoas funcionaria em uma organização pública? Existe motivação no setor público?

Estudos internacionais têm buscado compreender o processo de motivação no setor público. Pesquisas sobre a teoria de Herzberg (1973) têm apresentado resultados controversos. Uma das vulnerabilidades dessa teoria que mais tem sofrido críticas diz respeito à amostra original, composta de engenheiros e cientistas, pouco representativa da população de colaboradores. A teoria também é bastante criticada por não levar em conta as diferenças individuais e por não desenvolver e definir melhor a relação existente entre satisfação e motivação. Mais recentemente foram feitas pesquisas comparando as preferências de diferentes grupos por fatores higiênicos ou motivadores.

Jurkiewicz e Massey Jr. (1997) investigando as preferências de supervisores e não supervisores do setor público encontraram semelhanças entre essas duas categorias profissionais para muitos dos atributos pertencentes aos dois fatores. Entretanto, os não supervisores afirmaram que não tinham suas expectativas correspondidas na maioria das dimensões, enquanto os supervisores registraram insatisfação sobre a metade das dimensões.

Gabris e Simo (1995) procuraram determinar se funcionários públicos eram motivados por necessidades diferentes das dos empregados privados e verificaram não haver diferenças entre necessidades ligadas aos fatores higiênicos e motivadores.

A Teoria da Expectativa (ou expectância)

A teoria da expectativa (ou expectância) para a motivação foi criada por **Victor Vroom** e constitui uma das mais reconhecidas formulações sobre a motivação humana. Em essência, a teoria da expectativa sugere que a intensidade do esforço para a ação de uma pessoa está diretamente relacionada à sua expectativa em relação ao resultado decorrente dessa ação e da atratividade desse resultado por ela percebida. Assim, a motivação de uma pessoa para determinada ação está sujeita à probabilidade percebida de alcançar determinado resultado e do valor a ele atribuído.

Em termos práticos, um servidor tenderá a empreender maior esforço no desenvolvimento de uma atividade quanto maior for a sua percepção de que seu desempenho nessa atividade poderá ser melhor avaliado. Essa abordagem da motivação tem especial relação com o tema **avaliação de desempenho**, sendo este um conceito novo e em ascensão na Administração Pública.

Nessa perspectiva, a formulação da teoria da expectativa sugere que a boa avaliação de desempenho conduzirá o colaborador à percepção de recompensas organizacionais (econômicas ou simbólicas, como a pontuação para promoção na carreira, a promoção para uma posição de chefia ou de assessoramento que possa significar, por exemplo, uma função gratificada ou uma posição de maior status); e, por fim, que essas compensações promovam o alcance de objetivos pessoais (consumo, lazer etc.). Essa formulação envolve quatro aspectos ou variáveis:

- ▶ o esforço;
- ▶ o desempenho;
- ▶ a recompensa; e
- ▶ os objetivos.



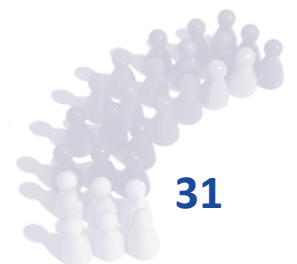
Saiba mais

Victor Vroom

Autoridade em análise psicológica do comportamento nas organizações, particularmente, nas áreas de liderança e tomada de decisão. Seu livro *O trabalho e a motivação* – que apresenta a teoria das expectativas – publicado em 1964, é considerado um marco nesta área e ainda continua sendo citado em estudos sobre o comportamento organizacional.

Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Considerada aqui não restrita à dimensão da remuneração – abordagem eminentemente taylorista – mas ampliada para envolver a perspectiva da motivação humana no trabalho.



E envolve também três relações:

- ▶ uma relação entre o esforço e o desempenho individual;
- ▶ uma relação entre o desempenho e a recompensa; e
- ▶ uma relação entre a recompensa e os objetivos pessoais.

Essas relações são, portanto, aspectos para os quais nós, gestores públicos, precisamos atentar, não somente para a compreensão dos fenômenos comportamentais na organização, mas para a formulação de políticas integradas de gestão de pessoas que relacionem especialmente carreira (crescimento e valorização pessoal e profissional), remuneração e ambiente organizacional.

A Teoria da Equidade

A partir do modelo de equidade você perceberá outra perspectiva de análise do fenômeno motivacional. Lembre-se que quando tratamos de modelos de análise esses não necessariamente se opõem, senão complementam-se, de forma a nos permitir uma compreensão mais ampla e profunda do fenômeno motivacional.

A noção de equidade tende a afetar as pessoas de forma bastante intensa. Como esse modelo acontece na prática? Você já vivenciou esse fenômeno motivacional?

Imagine, o que não é difícil, uma situação na qual dois servidores apresentam desempenhos diferentes e têm remunerações iguais; ou o caso mais grave, de alguém com alta capacitação profissional e desempenho “reconhecidamente” superior, que tem sua remuneração menor do que a de outro, recém-ingresso, por exemplo. Enfim, são muitas as possibilidades de arranjos geradores de desigualdades

capazes de afetar negativamente o comportamento e, em particular, a motivação das pessoas no ambiente de trabalho. A teoria da equidade pode nos auxiliar na compreensão desse fenômeno.

Um dos elementos centrais para a nossa compreensão da teoria da equidade é o de reconhecermos que as pessoas tendem a fazer constantes comparações de sua relação entre remuneração e desempenho e a alcançada pelos colegas. Isso significa que as pessoas estão atentas às remunerações praticadas e aos esforços realizados no âmbito do grupo, e que as comparações daí potencialmente advindas são consideradas importantes e capazes de afetar o seu comportamento. A noção geral de equidade pode ser expressa nos seguintes termos:

$$[R/D]_p = [R/D]_c$$

Em que:

$[R/D]_p$ significa a relação entre a remuneração e o desempenho de uma pessoa; e

$[R/D]_c$ corresponde à mesma relação percebida por colegas ou pelo grupo.

Logo, quando essa relação mostra-se desigual (inequidade), tende a haver uma percepção de injustiça por parte do servidor. Se $[R/D]_p < [R/D]_c$, a percepção será a de que há uma remuneração inferior a do colega ou do grupo de referência. Essa situação poderá acarretar desestímulo do servidor em relação ao trabalho. Em um contexto oposto, ou seja, $[R/D]_p = [R/D]_c$, a sensação de injustiça tenderá também a se fazer presente ainda que o prejuízo real não atinja ao indivíduo, mas ao colega ou grupo de referência. Nesse caso, um sentimento de constrangimento pode igualmente afetar o comportamento do servidor.

Assim, se percebida uma situação de equidade, ou seja, $[R/D]_p = [R/D]_c$, essa condição de equilíbrio remuneratório no âmbito do grupo contribuirá para não deteriorar o nível geral de motivação

das pessoas, ainda que não possamos afirmar que tal condição de equidade, por si só, constitui elemento de motivação. No entanto, a condição de equidade tem relação bastante intensa com a noção de justiça remuneratória, visto os efeitos negativos que a sensação de injustiça, de qualquer ordem, exerce sobre as pessoas.

Diante do exposto, podemos afirmar que a condição de desequilíbrio, ou inequidade, pode, em determinadas situações, afetar mais negativamente o comportamento das pessoas do que um baixo nível de remuneração generalizado?

A teoria da equidade é especialmente potente para explicar determinados comportamentos das pessoas especificamente em organizações públicas porque esses ambientes tendem a privilegiar relações personalistas, fruto dos traços culturais patrimonialistas da gestão pública brasileira. Aliada a isso, temos a fragilidade das políticas de carreira e remuneração que não contemplam fatores de qualificação e desempenho capazes de justificar as diferenciações remuneratórias.

Nesse particular, é fundamental registrarmos a importância de sistemas remuneratório e de carreira que resultem em remunerações diferenciadas para os membros da organização. Isso porque as **competências*** e os desempenhos das pessoas tenderão a ser diferentes entre si. Portanto, nada mais coerente com o espírito de justiça remuneratória do que uma remuneração compatível.

Nesse contexto, podemos destacar, então, um outro importante conceito-chave que informa a teoria da equidade, qual seja, o de legitimação da diferenciação remuneratória. À Administração Pública é imposta a elaboração e a implementação de políticas de carreira e remuneração que sejam sensíveis às singularidades de desempenho como decorrência das competências diferenciadas e capazes de capturá-las e convertê-las em compensação para os indivíduos.

***Competência** – conhecimentos, habilidades e atitudes de quem é capaz de analisar e resolver um assunto ou executar determinada coisa. Fonte: Lacombe (2004).

O desafio subsequente é o de tornar esse mecanismo reconhecido e aceito pelo grupo, ou seja, legitimá-lo.

PROGRAMAS E ALTERNATIVAS DE APLICAÇÃO

Ao reconhecermos que a motivação é um processo intrínseco, ou seja, que está fortemente associado ao sentido do trabalho, e uma vez que compreendemos o contexto específico da organização pública mediante um processo de análise e de diagnóstico das relações à luz de enunciados teóricos, podemos pensar em promover programas específicos com vista a estabelecer melhores condições para a motivação das pessoas. Vejamos alguns desses programas nas próximas seções.

Programa de Reconhecimento dos Servidores

O programa motivacional de reconhecimento dos servidores inclui ações que vêm ao encontro de:

- ▶ reconhecimento público (portarias, eventos, símbolos, brindes, folgas, cursos, bônus etc.) evidenciando o bom desempenho de servidores (indivíduos) e da equipe perante os demais e a Administração Pública;
- ▶ melhoria de processos (propondo desafios orientados para a melhoria de processos, estruturas e desempenho); e
- ▶ sugestões (criar espaços para que os agentes possam expressar suas ideias e sugestões para o desenvolvimento da organização).



Contudo, precisamos atentar para o esgotamento do programa e para a banalização das metas e recompensas.

Programa de Envolvimento Ampliado dos Servidores

O programa de envolvimento ampliado dos servidores atinge ao âmbito da interação propondo a formação de grupos:

- ▶ de estudo de melhorias (reconhecer a existência de agentes detentores de competências específicas e estimular a criação de grupos de estudo para a proposição de melhorias);
- ▶ deliberativos (estimular a criação de grupos gestores envolvidos no planejamento e no controle de funções ou áreas específicas e suas relações, como a gestão de pessoas, de materiais etc.);
- ▶ de interface com o cidadão (pesquisa de satisfação, demandas prioritárias etc.);
- ▶ de racionalização de consumo de materiais (criar equipes voltadas para estudos de racionalização e melhor utilização dos recursos organizacionais); e
- ▶ de planejamento e definição de metas de trabalho (permitir que as pessoas se envolvam com o planejamento e a organização do trabalho de modo a gerar seu maior comprometimento com as atividades).

Programa de Remuneração Variável

O programa de remuneração variável envolve aspectos que devem ser incorporados à política de remuneração de pessoal da Administração Pública, a saber:

- ▶ a incorporação de parcela variável à cesta de remuneração; e
- ▶ o rodízio de gratificação.

Programa de Remuneração por Habilidades Adquiridas

O programa de remuneração por habilidades adquiridas envolve ações dependentes da política de remuneração de pessoal a ser implementada pela Administração Pública, como:

- ▶ a realização de cursos de treinamento (perspectiva operacional); e
- ▶ a realização de cursos de desenvolvimento (perspectiva estratégica).

Programas de Benefícios

Os programas de benefícios são direcionados para o atendimento de necessidades básicas, do bem-estar físico e também social dos colaboradores:

- ▶ os vales (refeição, alimentação, entre outros); e
- ▶ a concessão de bolsas e auxílios.

Programas de Envolvimento Social (responsabilidade social)

Mediante a composição de células de solidariedade (ou células de envolvimento social) na organização, desde que preservada a sua essência substantiva e que não seja exacerbada a sua expressão instrumental, podemos promover ganhos de satisfação pessoal e de relacionamento em equipe.



As ações de cunho social, estimuladas pela Administração Pública, podem atender segmentos carentes específicos abrangendo desde programas de doações de alimentos e vestuário até ações de prestação de serviços voluntários a asilos, escolas, comunidades carentes etc.

Flexibilização do Horário de Trabalho

Como gestores precisamos considerar que as pessoas possuem vidas externas à organização e necessidades cuja satisfação não podem ser alcançadas com os meios disponíveis no ambiente organizacional. Além disso, as pessoas podem não apresentar um grau de identidade satisfatório com o trabalho desenvolvido.

Essas necessidades pessoais podem variar desde o exercício de outra profissão ou atividade compatível com o exercício do cargo público (docência, atividades próprias artísticas ou de profissionais liberais etc.) até necessidades associadas a lazer, esportes ou à preferência pessoal por determinado horário em relação ao qual o colaborador se sente mais apto ao trabalho.

Há pessoas que, por motivos diversos, apresentam pico de produtividade no início da manhã, outras ao final da tarde; pessoas que têm interesse em estudar no turno da manhã ou no da tarde; outras teriam a possibilidade de exercer atividade paralela que lhes gerariam satisfação pessoal e profissional, enfim.

Diante dessas e de outras possibilidades encontradas pelos colaboradores para satisfazerem necessidades que estão dissociadas do trabalho, qual seria a melhor política de horário a ser empregada no setor público?

***Núcleo rígido comum** – modelo de estruturação de horários de trabalho que opera com a fixação de um período interdiário comum dentro do horário de expediente. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Uma forma alternativa de o gestor beneficiar os colaboradores no ambiente de trabalho pode ser, justamente, a de permitir que eles se afastem da organização em horários diferenciados implementando uma política de flexibilização de horário de trabalho. Os horários de trabalho flexíveis admitem diversas configurações, sendo mais adequado às organizações do setor público o modelo denominado de **núcleo rígido comum***, em face de suas particularidades e da natureza do trabalho.

Nesse período, denominado núcleo rígido comum, todos os servidores devem estar presentes no ambiente organizacional para interação pessoal com vistas à troca de informações e à realização de discussões e de reuniões de trabalho, entre outros. Nos extremos desse núcleo rígido comum, são estendidos os horários complementares flexíveis até o limite de integralização da carga horária fixada legalmente.

Os limites inferior e superior do período correspondente ao núcleo rígido comum e a extensão de horário de forma flexível são definidos pela Administração Pública, observados os critérios de conveniência e oportunidade para a concessão balizada, fundamentalmente, pelo interesse público. A carga horária total deve ser evidentemente preservada, conforme definida em lei, e devidamente aferida mediante sistema de controle apropriado, cumprindo observar o impacto dessa ação na área de recursos humanos encarregada da análise e do registro das efetividades.

A flexibilidade atribuída ao horário de trabalho exige certo controle na forma de escalas relativamente perenes, construídas conforme as possibilidades de convergência entre os interesses da Administração Pública prioritariamente dita, das pessoas e das equipes.

De fato, não são todas as atividades ou segmentos da organização que podem aderir a uma política de flexibilização de horário, seja pela regularidade, rigidez ou dependência da atividade em relação a outra, seja devido à insuficiência de pessoal que possibilite a estruturação de escalas de trabalho. Essas limitações impostas a determinadas áreas ou pessoas, entretanto, não afastam a possibilidade da implementação dessa política nos casos exequíveis. Atribuir aos colaboradores essa margem de opção, por fim, pode apresentar reflexos altamente positivos em seu desempenho laboral, pois a faculdade de combinar diferentes atividades, sejam elas laborais ou não, reduz a incidência de monotonia e de limitação do desenvolvimento intelectual do indivíduo.

A política de flexibilização de horário, desde que não resulte na alteração da carga horária total legalmente definida do cargo, pode ser instituída por ato administrativo (decreto) emanado do chefe do poder ou no caso de entidade da Administração Indireta por ato correspondente exarado pelo seu dirigente ou órgão deliberativo máximo (resolução ou instrução normativa). Nesse ato normativo, devem constar as diretrizes gerais e os critérios para a definição dos limites de horários rígido e flexível, as escalas de trabalho, a especificação das atividades ou áreas passíveis de implementação da flexibilização de horário de trabalho, os períodos mínimos, as linhas de substituição para a assunção de responsabilidades pelas atividades ou pelos setores, entre outros aspectos específicos.

Perceba que, de modo geral, as abordagens sobre a motivação das pessoas nas organizações estão relacionadas com o trabalho, ou seja, relacionadas à interação das pessoas com os processos organizacionais. Em razão disso, optamos nesta disciplina por uma abordagem analítica sobre a organização do trabalho.

PROCESSOS ORGANIZACIONAIS E COMPORTAMENTO

Neste tópico, vamos adentrar em maior profundidade o estudo da organização do trabalho e identificar as relações desse tema com a motivação humana especialmente no que diz respeito ao conteúdo e ao sentido do trabalho, e, de forma mais ampla, ao comportamento das pessoas no ambiente organizacional.

Atente, ainda, para o fato de que esse conteúdo tem uma relação bastante intensa com os temas que serão abordados na disciplina Gestão Operacional.

OS AGENTES PÚBLICOS E A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

A incidência das pessoas sobre os processos produtivos (métodos, equipamentos e insumos de produção) resulta no trabalho. Esse resultado da atividade humana no ambiente organizacional, por sua vez, é responsável pela adição de valor aos produtos gerados pelo Estado (bens ou serviços públicos).

Quando a Lei n. 11.784, de 22 de setembro de 2008, por exemplo, refere em seu artigo 142 está pressupondo a perspectiva da adição de valor por parte do servidor.

Art. 142. A avaliação individual será composta por critérios e fatores que reflitam as competências do servidor aferidas no desempenho individual das tarefas e atividades a ele atribuídas. (BRASIL, 2008)



Saiba mais

Adam Smith

Filósofo e economista escocês. É considerado o pai da economia moderna e o mais importante teórico do liberalismo econômico. Conhecido como fundador da economia liberal clássica, pregava a não intervenção do Estado na economia, e um Estado limitado às funções de guardião da segurança pública e mantenedor da ordem e da garantia da propriedade privada. Fonte: Só Biografias (2008).

Henry Ford (1863-1947)

Industrial norte-americano conhecido pelo pioneirismo da produção em série na indústria automobilística ao ter introduzido o sistema de linha de montagem que permitia a produção em massa de automóveis e viabilizava seu custo como produto de consumo, reduzindo a carga horária e aumentando os salários dos trabalhadores. Essas mudanças provocaram grandes transformações econômicas e sociais, conhecidas como fordismo. Fonte: Brasil Escola (2008).

De forma geral, o trabalho tem sido tomado como objeto de análise de diversos estudiosos, mas foi com [Adam Smith](#), por meio de sua fábrica de alfinetes, que o trabalho recebeu um valioso incremento conceitual – a relação entre especialização e produtividade.

Contudo, o trabalho foi examinado essencialmente com vistas a compreender sua dinâmica, suas variáveis intervenientes e, sobretudo, suas alternativas de elevar a produtividade da organização. Nesse particular, podemos citar mais recentemente os teóricos clássicos da ciência da Administração, com especial destaque para Taylor que, ao evidenciar os aspectos daquilo que denominou de organização racional do trabalho, conferiu acentuada importância à divisão do trabalho e à especialização do operário

como determinantes, entre outros, da máxima eficiência organizacional. Em trajetória convergente, podemos citar, ainda, o paradigma de produção em massa desenvolvido por [Ford](#).

Na esteira dos postulados tayloristas e fordistas, [Max Weber](#), respeitado teórico da burocracia, igualmente defendeu essas diretrizes de organização do trabalho como forma de conferir os melhores níveis de desempenho às organizações em termos de eficiência. Precisamos dizer, especialmente nesse particular, que esses modelos de produção de fato resultaram em incrementos de produtividade e riqueza jamais alcançados. Eles representam ainda hoje as formas predominantes de arranjo da produção que se estendem desde as indústrias até os escritórios do setor de serviços, passando com significativo destaque pelas organizações do setor público, que são a mais próxima expressão da burocracia, ainda que permeadas por seus mais evidentes traços disfuncionais.

Sendo assim, percebe-se que a formação do gestor público precisa contemplar o desenvolvimento da capacidade de compreender os processos de trabalho, suas origens conceituais, seu horizonte de exaustão e ponto de colapso. Como elemento de partida, portanto, assumem-se os processos de produção de bens ou serviços, nos quais são observados a geração de valor nas organizações, sejam elas públicas ou privadas.



Saiba mais

Max Weber

Viveu no período em que as primeiras disputas sobre a metodologia das ciências sociais começavam a surgir na Europa, sobretudo em seu país, a Alemanha. Publicou *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, que se tornaria sua obra mais conhecida. Disponível em: Educação UOL (2008b).

O PROCESSO DE TRABALHO: CONCEITO E ELEMENTOS

Se são nos processos de trabalho que os agentes interagem com a organização e com os demais agentes, é importante compreendermos esse espaço de relações, seus elementos constituintes e as implicações dessa perspectiva de análise do comportamento humano.

Um processo de trabalho pode ser definido como um conjunto de atividades integradas que absorvem recursos de produção, que os transformam segundo uma determinada matriz de combinação (adicionam valor) e fornecem um resultado na forma de produto específico (bem ou serviço) desejado pelo seu usuário. De modo geral, podemos afirmar que os processos também produzem perdas.

Diante disso, destacamos os seis elementos fundamentais que constituem a definição de processo de trabalho:

- ▶ a atividade;
- ▶ o recurso;
- ▶ a transformação;
- ▶ o produto;
- ▶ o usuário; e
- ▶ a perda.

A perspectiva de processo, diferentemente da lógica funcional, impõe ainda a observância de três diretrizes gerais orientadoras dos atos de gestão, que, apropriadas à Administração Pública, podem ser assim descritas (DAVENPORT, 1994):

- ▶ **A adoção do ponto de vista do usuário (final ou intermediário) dos serviços públicos:** segundo essa diretriz, a gestão por processo permite ao gestor priorizar o atendimento do interesse público, ou seja, buscar constantemente aquilo que interessa aos membros da coletividade. Destaca a noção de que os processos devem ser aperfeiçoados sempre que as demandas sociais sofrerem alterações. Essa situação pode ser ilustrada pelos esforços da Administração Pública em instituir “ouvidorias” e “audiências públicas” como canais que permitem à sociedade a oportunidade de manifestar sua opinião sobre os bens e os serviços públicos prestados.

- ▶ **A concepção de processo como meio de a organização fazer o necessário para produzir valor para o usuário-cidadão (contribuinte):** nessa perspectiva, os processos não devem ser concebidos (configurados) com vistas a tornarem-se fins em si próprios, em razão de atenderem a interesses específicos e individuais, que são a forma de organização do trabalho necessária para operar transformações qualitativas e quantitativas na realidade. Essas transformações positivas, é importante assinalarmos, são as ações que, em última instância, legitimam a atuação do Poder Público justificando sua existência mediante agregação de valor promovida na produção de bens e serviços públicos (especialmente a realização dos gastos públicos).
- ▶ **A satisfação do usuário com o produto do processo (da ação do Poder Público) assume posição preponderante como parâmetro de avaliação de desempenho organizacional:** aqui os usuários não são apenas os cidadãos, destinatários finais dos bens e serviços públicos, mas também os usuários internos, tais como: departamentos, seções, secretarias ou Ministérios específicos. Essa figura do usuário interno é mais visível nos casos de processos complexos que transcendam as fronteiras de um órgão, situação em que atividades desempenhadas por um setor constituem, ao mesmo tempo, o produto e o insumo básico de produção para outra unidade administrativa responsável pela elaboração de um estágio subsequente do processo.

Sendo assim, podemos afirmar que o resultado dos processos e, por conseguinte, da atuação das pessoas não deve ser medido unicamente a partir do desempenho final ou das atividades que

o compõem, mas também pelo nível de intensidade da satisfação percebida pelo usuário em relação à utilização do produto gerado (bem ou serviço público).

Nessa dimensão, é imposto à Administração Pública que ela passe a operar pela via de identificação dos mecanismos capazes de aferir a satisfação de usuários, bem como daqueles destinados a relacionar as causas do desempenho e as formas de aperfeiçoamento dos processos. Note que a adoção de sistemáticas de avaliação de desempenho baseadas na satisfação do usuário de bens e serviços públicos requer a utilização de instrumentos específicos de avaliação da **eficácia*** organizacional, bem como de mecanismos de interação do Poder Público com a sociedade.

Esse movimento de abertura, no entanto, mostra-se bastante complexo, dado que representa um elevado nível de exposição da Administração Pública à apreciação da qualidade dos bens e serviços públicos que oferta à sociedade. Diante disso, o gestor público precisa estar preparado e, sobretudo, preparar os demais membros da organização para responderem aos resultados da avaliação levada a efeito, em especial, os servidores.

***Eficácia** – ênfase nos objetivos, ou seja, a eficácia não está diretamente ligada aos meios nem à forma, mas sim à capacidade de atingir resultados que precisam ser atingidos. Fonte: Lacombe (2004).

ANÁLISE DOS PROCESSOS DE TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO

A atuação das pessoas no ambiente organizacional do serviço público ocorre segundo rotinas de procedimentos de trabalho de caráter relativamente estável, ou seja, conforme uma sucessão de atividades que consome recursos e gera um resultado pretendido, ambos marcados por um sensível grau de perenidade. Devemos nos lembrar, por certo, outras dimensões do fenômeno, especialmente as que afetam à dimensão formal da organização.

A análise e a compreensão dos métodos e processos de trabalho devem constituir um dos objetos centrais de análise do gestor público com vistas à melhoria do desempenho das pessoas e com reflexos diretos no resultado da ação do Poder Público.

No plano conceitual, podemos afirmar que a gestão das organizações, de modo geral, presencia uma mudança em seu foco ao deslocar as abordagens que valorizam essencialmente a estrutura para um enfoque que destaca a visualização e a melhoria constante dos processos produtivos.

Assim, a atuação sobre os processos de trabalho permite que seja elevado o nível de produção de uma organização sem alterar, sob o ponto de vista quantitativo, a estrutura disponível. Essa perspectiva deve, portanto, constituir premissa de trabalho para os gestores em contextos de restrições fiscais e diante de demandas crescentes por bens e serviços públicos de qualidade. Assim, a melhoria do desempenho global de uma organização pública depende, entre outros fatores, da análise, do diagnóstico e do aperfeiçoamento dos seus processos de trabalho.

Nesse contexto, a análise das condições de trabalho (métodos e processos organizacionais) tem por finalidade identificar as etapas críticas, os “gargalos” e especialmente as atividades do processo que não agregam valor ao produto ou o fazem de forma menos eficiente (GOLDRATT, 1993). Sobre esses devem recair a concentração dos esforços de racionalização dos processos, ou seja, das ações orientadas para a maximização do trabalho efetivo, da minimização do trabalho adicional e da eliminação das perdas. (OHNO, 1997)

No decorrer de uma sucessão de atividades destinadas a produzir um resultado, existe a interferência de inúmeros fatores contingenciais capazes de promover o desequilíbrio do ritmo de trabalho.

Alguns desses fatores limitadores do trabalho podem ter natureza conhecida (as limitações de uma máquina, de um contingente de pessoas, por exemplo), outros não (o desconhecimento e a consequente dificuldade de tratamento que afeta uma pessoa em relação a uma situação ou questão específica posta na realização do trabalho, por exemplo). Esta última é, em geral, incontornável, limitando a eficácia de ações preventivas.

A segunda categoria de contingências, no entanto, pode ser definida como de restrições estruturais e deve ser objeto de análise e acompanhamento intensivo. Assim, dada a interdependência sistêmica existente entre as atividades de um processo, e mesmo entre processos, e, principalmente, dos diferenciais de produtividade inerentes a cada um desses elementos (atividades ou processos), a ação de gestão (pautada pela noção de escassez de recursos) deve priorizar aqueles que afetam direta e mais intensamente o resultado final.

Esses elementos mais frágeis e limitadores do desempenho dos processos podem ser chamados de restrições. À luz da assim denominada *Theory of Constraints* – TOC (GOLDRATT, 1993), ou “teoria das restrições”, os recursos e os fatores de produção de uma organização não devem receber tratamento idêntico, pois o gestor precisa concentrar sua atenção naqueles que apresentam efetivo impacto no nível de produção global do sistema.

O conceito central desse postulado teórico é, portanto, a “restrição”. Os sistemas, em geral, possuem **limitações** que impõem obstáculos ao seu melhor desempenho orientado para o alcance dos objetivos organizacionais. O resultado da atuação das organizações como sistemas deve preponderar em relação ao desempenho de suas partes componentes. Se alguma dessas partes integrantes (ou atividades, se tomada a perspectiva de processos) representa um “afunilamento”, ou gargalo no fluxo de produção, o nível de produtividade desse elemento determinará a produtividade global do sistema.

A partir dessa perspectiva teórica inferimos algumas considerações:

- uma hora perdida num gargalo representa uma hora perdida para todo o sistema. Na mesma linha, uma

Fatores que condicionam a atuação do aparelho administrativo.

hora economizada em um recurso não gargalo não representa nenhum ganho para o sistema; e

- ▶ o nível de utilização de um recurso não gargalo não é determinado por seu próprio potencial, mas por qualquer outra restrição do sistema.

A partir dessas considerações, podemos afirmar que a máxima utilização do recurso restritivo de capacidade operativa (o gargalo) é o principal componente na determinação da capacidade máxima de desempenho final da organização. De outra parte, se um recurso, atividade ou fator de produção não representar restrição para o sistema e ao mesmo tempo não permitir uso alternativo, deverá, preferencialmente, permanecer temporariamente ocioso, a produzir estoques na fase ulterior do processo (intermediários ou finais). Havendo, no entanto, a possibilidade de utilização alternativa desse recurso de forma que ele seja capaz de proporcionar acréscimo marginal de produção (na atividade gargalo), seu emprego resultará em melhoria do desempenho global do sistema.

Diante disso, uma perspectiva de análise consistente a partir da qual se possa avaliar a eficiência e a eficácia dos recursos de produção em geral (pessoas, tecnologia, equipamentos etc.) e das atividades inerentes aos processos administrativos é decorrente do seu impacto na capacidade do sistema de produzir bens e serviços públicos em conformidade com as demandas da sociedade.

ANÁLISE DAS PERDAS NOS PROCESSOS DE TRABALHO

A análise das perdas ou dos desperdícios ocupa posição de destaque no estudo dos processos de trabalho como responsáveis pela redução da eficiência dos sistemas produtivos. A temática das perdas também foi objeto de análise de diversos teóricos no campo da ciência da Administração. Entre os modelos mais recentes de análise dos componentes do trabalho, destacamos o formulado por Ohno (1997).

Considerada aqui não restrita à dimensão da remuneração – abordagem eminentemente taylorista – mas ampliada para envolver a perspectiva da motivação humana no trabalho.

De acordo com o autor, o trabalho humano pode ser analisado a partir de movimentos que se estruturam em três categorias:

- ▶ o trabalho efetivo;
- ▶ o trabalho adicional; e
- ▶ as perdas.

Com base nesse modelo de análise, podemos evidenciar que toda a atividade humana em ambiente laboral, ao longo de um processo de trabalho qualquer, pode ser decomposta segundo essas três divisões.

O trabalho efetivo é o responsável pela adição de valor ao produto em elaboração (bem ou serviço). O componente efetivo do trabalho ocorre, portanto, quando há transformação do produto pela incidência do trabalho. Além do trabalho efetivo, a atuação humana na atividade laboral pode apresentar, também, o denominado trabalho adicional, ou seja, a parcela de esforço despendido para dar suporte às operações que resultam no trabalho efetivo. Assim, o trabalho adicional não transforma o produto ao longo do processo, mas é indispensável para que ocorra a adição de valor. O terceiro componente presente em todo o movimento de um ambiente de trabalho é a perda. A perda é a expressão do desperdício absoluto, pois corresponde a todo o esforço aplicado que não é revertido em transformação ou mesmo em atividade de suporte.

Não somente no setor público, mas especialmente neste, em face da natureza de sua atividade e de outros componentes determinantes de sua dinâmica, os processos tendem a ser configurados de forma a resultar em expressivo componente de perda (rotulada como trabalho adicional) se comparado à dimensão da parcela de trabalho efetivo.

Você pode estar se perguntando: e entre esses extremos de categorias existe trabalho?

Existe sim o denominado trabalho adicional nesses extremos, já que a atividade humana opera transformações no decorrer do processo laboral tendendo, em geral, a responder por reduzida parcela de tempo do total trabalhado. Em contrapartida, se computado o tempo aplicado em atividades que não adicionam valor e nem figuram como de suporte ao trabalho efetivo, este resultará em substancial parcela de tempo do total trabalhado.

Precisamos ainda assinalar que, para fins de nosso estudo, os conceitos de perda, trabalho adicional e trabalho efetivo são revestidos de um substancial grau de relatividade e exigem, pois, que sejam definidos para cada situação, entre outros aspectos, a tecnologia disponível e a efetivamente empregada, além da disponibilidade de recursos e do nível de qualificação das pessoas. Como exemplo podemos considerar o caso do processo de manutenção e limpeza de estradas e vias públicas, concebido nos seguintes termos:

- ▶ o tempo em que os operários estão no local de execução das atividades trabalhando com as ferramentas e os equipamentos acionados (ou seja, de fato operando uma transformação no ambiente – a limpeza) pode ser considerado trabalho efetivo;
- ▶ o tempo correspondente aos deslocamentos dos operários, dos equipamentos e das ferramentas; à preparação para o trabalho (início e término); e aos descansos pode ser considerado como trabalho adicional, pois, apesar de não operar uma transformação no ambiente, é necessário para que sejam operadas as transformações características do trabalho efetivo; e
- ▶ podem ser consideradas perdas as paradas para conversas, atrasos ou outras atividades que não se enquadram nas situações anteriores.

Sob a perspectiva do bom senso, podemos perceber que, nesse caso, a parcela de tempo passível de ser considerada perda parece ser menor em relação às demais. Ocorre, entretanto, que a identificação

dos componentes de perda no trabalho exige um tratamento mais detalhado.

Conforme já referido, a definição dos contornos do que possa ser considerado trabalho adicional exige interpretação particularizada, na qual afastamos a possibilidade de apresentação de atividades passíveis de serem classificadas. Conceitualmente, o trabalho adicional é aquele que mesmo não adicionando valor ao produto da ação do agente público é necessário à sua consecução.

A partir disso, podemos generalizar a compreensão acerca do que seja trabalho adicional por essas proposições, qual sejam: se uma atividade inerente ao processo de trabalho for iniciada e, independentemente do seu prazo de término, nenhuma alteração importar no produto em elaboração (bem ou serviço público), essa atividade não poderá ser considerada trabalho efetivo, mas trabalho adicional ou perda; se essa mesma atividade puder ser realizada de forma mais eficiente, há um componente de perda nesse esforço de trabalho que precisa ser investigado. Na mesma linha, a natureza do componente de perda tem caráter bastante relativo, pois definir uma atividade ou um esforço despendido como perda depende, essencialmente, da disponibilidade de alternativas viáveis de arranjo do trabalho.

Então, se uma atividade desenvolvida possui forma alternativa de realização com menor consumo de recursos, essa diferença verificada pode ser considerada perda?

Sim, essa diferença pode ser considerada perda ainda que para isso possa ser necessária a aquisição de tecnologia ou de outros recursos não disponíveis na organização, mas existentes no ambiente a custo acessível.

Em geral, os componentes de trabalho efetivo tendem a ser menores (em termos de tempo empregado), quanto maior for a exigência de atividade intelectual. Igualmente, as atividades administrativas, em

geral, tendem a apresentar um componente de trabalho adicional mais significativo quando comparadas com a parcela referente ao trabalho efetivo. Por outro lado, quanto mais operacional for a natureza das atividades desenvolvidas, menores serão as parcelas de trabalho adicional e de perdas, proporcionalmente a de trabalho efetivo. Isso porque as atividades operacionais apresentam, em geral, um tempo de preparação menor em relação ao tempo e impacto da transformação que operam.

A atividade de representação de um município em juízo, em razão de uma ação específica, por exemplo, exige da procuradoria uma significativa parcela de tempo investida em leituras, pesquisas, consultas, contatos, discussões etc. para preparar a forma de atuação (trabalho adicional), quando comparada ao tempo utilizado para a elaboração de manifestações ou a atuação específica do trabalho (trabalho efetivo).

A eficiência dos processos, especialmente no que tange ao componente “trabalho”, exige que sejam buscadas alternativas com vistas à maximização do componente “efetivo”, seguido da minimização do trabalho “adicional” e da eliminação das “perdas”.

Essa “eliminação” das perdas nos processos produtivos pode ser associada àquilo que foi denominado, na literatura especializada da área de Administração da Produção, de modelo de “produção enxuta”, relacionado ao Sistema Toyota de Produção. Em que pese ao fato de que sua concepção e emprego estejam atualmente restritos quase que exclusivamente à área de produção, notadamente na indústria de transformação, os conceitos da “[produção enxuta](#)” podem e devem, em homenagem ao interesse coletivo, ser aplicados às organizações do setor público.

Saiba mais

Produção Enxuta

Esse modelo tem como diretriz central a eliminação plena do desperdício nos sistemas produtivos. Assim, estruturar um processo de trabalho denominado “enxuto” parte do pressuposto de que seu objetivo e suas atividades foram definidos de forma compatível e eficiente. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

Outra importante dimensão que afeta à gestão sob a perspectiva dos processos lastreados no paradigma da operação enxuta diz respeito ao fluxo de trabalho, que definirá a sua dinâmica de funcionamento. Nesse particular, a busca de uma configuração mais eficiente para os arranjos de trabalho sugere, em geral, o emprego do conceito de alimentação justa ao tempo, com o propósito de eliminar estoques intermediários de documentos, processos, entre outros, em uma rotina administrativa. O conceito de produzir justo ao tempo, que, em geral, tem sido aplicado com mais sucesso no segmento da indústria de transformação, impõe a lógica da produção puxada em oposição ao padrão de produção baseado em empurrar o trabalho.

Esse modelo de organização do fluxo de produção no contexto da análise e definição dos arranjos de trabalho pode, conforme o caso, apresentar excelentes resultados nas organizações do setor público, mesmo em atividades administrativas. A partir da perspectiva de formatação dos processos de trabalho, os impulsos administrativos passam a ser substituídos por solicitações de trabalho.

É importante assinalarmos, por fim, que a adoção dessa diretriz de organização do trabalho tem como premissa a maturidade comportamental e o comprometimento das pessoas com os níveis de produtividade estabelecidos.

Resumindo

Nesta Unidade pudemos acompanhar o processo histórico-político que se deu entre a época do mapa-múndi produzido pelos monges no século XII e aquela do mapa traçado por Mercator no século XVI no qual a fragmentação política medieval, que convivia com as pretensões universalistas da Igreja Católica e do Sacro Império Romano, foi gradativamente superada por uma nova ordem política. Centrada na figura do Estado Moderno, a nova ordem instituiu um modo de poder político centralizado no monarca e que não admitia contestações internas ou intromissões externas. A regra básica do respeito absoluto à soberania vinculou-se, portanto, à ausência de qualquer forma de governo superior aos Estados. Assim, as relações interestatais modernas surgiram como um conjunto de interações cooperativas ou conflituosas entre essas novas unidades soberanas, sem leis ou regras que não fossem derivadas da própria vontade dos Estados. A principal dessas regras é a sintetizada na fórmula *“cujus regio, ejus religio”* que, em linhas gerais, segue orientando a organização do atual sistema internacional. Também pudemos notar como os Estados Modernos não são organizações políticas milenares, muito menos “naturais”. Ao contrário, são organizações políticas dotadas de uma história recoberta de violências e relações de força e que geraram consigo as relações interestatais. Por fim, vimos as dificuldades em torno do termo “Nação”, que apesar disso se firmou como prática política a ponto de se identificar com o Estado Moderno de modo a nomear as relações entre essas unidades soberanas de **relações internacionais**.

Complementando

Para saber mais sobre alguns assuntos discutidos nesta Unidade, leia os textos propostos a seguir:

- 📌 *A estrada do retorno à razão* – de Fritz Jules Roethlisberger. In: WALDO, Dwight. Problemas e aspectos da Administração Pública. Esta obra traz uma abordagem, mais detalhada, sobre o Efeito Hawthorne.
- 📌 *Comportamento organizacional: uma abordagem estratégica* – de Michael A. Hitt, Chet C. Miller e Adrienne Colella. Você poderá aprofundar seus conhecimentos sobre a motivação humana especialmente no capítulo 6.
- 📌 *Comportamento organizacional* – de Stephen Paul Robbins, com destaque para os capítulos 3, 6 e 7.



Atividades de aprendizagem

Escolha uma ferramenta para fazer a anotação de seus estudos. Um arquivo no editor de texto é uma alternativa bastante prática, mas você também pode utilizar um caderno. O importante é que você faça as atividades propostas e, em caso de dúvida, consulte seu tutor antes de prosseguir.

1. Considerando os vínculos e as relações laborais existentes nas organizações, responda às questões a seguir. Em um primeiro momento, é essencial que você exponha seu entendimento, não importando se ele está certo ou não. Depois, com o apoio de seu tutor, você poderá ajustá-lo, se necessário.
 - a) Relacione alguns exemplos de recursos materiais, financeiros, informacionais e de pessoas.
 - b) Podemos considerar os agentes públicos como recursos?
 - c) Considerando sua resposta do item (b), identifique que implicações essa interpretação possui.
2. Imagine uma praça de pedágio em seu município. Agora, considerando os atendentes dessa praça, identifique em qual categoria de agentes públicos eles se inserem e justifique sua resposta.
3. Pesquise nos órgãos ou setores de recursos humanos de uma organização pública as formas de provimento derivado e liste os aspectos referentes ao relacionamento humano na organização, tais como: motivação, liderança, entre outros. Por exemplo, que aspectos cercam um servidor público reintegrado à Administração Pública por decisão judicial?



4. Pense sobre os motivos que levaram você a se inscrever neste curso. Quais eram as suas motivações? Eram questões internas (realização pessoal, interesse etc.) ou externas (melhoria do salário, status, paquera, conhecer pessoas?). Faça um pequeno texto expressando seus motivos.
5. Podemos evidenciar nesta Unidade como a doutrina do pensamento administrativo influenciou a Administração Pública. Para contextualizar melhor essa relação, pesquise sobre o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) de sua cidade indicando suas origens e influências e compartilhe o resultado no Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA).
6. Agora, pense na Estratégia de Saúde da Família (ESF) – um programa desenvolvido no nível local de governo e financiado em larga medida por recursos oriundos do governo federal. As equipes de trabalho que atuam nesse programa são formadas no município; algumas localidades admitem agentes mediante concurso público para ocuparem cargos ou empregos públicos (inciso II do artigo 37 da Constituição Federal), outras contratam mediante prazo determinado no inciso IX, do artigo 37 da Constituição Federal. Com base no conteúdo estudado nesta Unidade, destaque as implicações dos diferentes tipos de vínculos laborais e a motivação desses agentes na consecução de suas atividades no campo da atenção básica à saúde da família. Adote como parâmetros para a análise a noção de continuidade dos serviços, o senso de comprometimento dos agentes, a percepção de segurança em relação à permanência no cargo ou emprego etc.

UNIDADE 2

ESTRUTURA E COMPORTAMENTO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS



OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Discutir sobre a dimensão estrutural das organizações públicas;
- ▶ Analisar o comportamento dos agentes públicos; e
- ▶ Relacionar a influência da estrutura da organização pública sobre o comportamento de seus agentes.

MODELOS DE GESTÃO E ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

Caro estudante,

As organizações públicas compreendem especificidades que nos remetem às origens históricas do fenômeno organizacional para que possamos identificar os seus traços constitutivos gerais influenciadores da personalidade e do comportamento do agente público.

Ao estudar os elementos de estrutura em relação ao comportamento humano, você estará adentrando no campo das relações de poder na organização para contextualizar em detalhes os fenômenos da liderança, da resistência, da inércia e da acomodação, do comprometimento, entre outros tantos. Antes de tentar superá-los, lembre-se de que é imprescindível compreendê-los. E esse é o propósito de nossa abordagem.

Por fim, atente para o fato de que esse conteúdo afeto à dimensão estrutural das organizações possui intensa conexão com os temas desenvolvidos na disciplina *Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos*.

A burocracia é, sem dúvida, um tema relevante em nosso esforço de reflexão. Identificarmos os pressupostos em que está assentada a dinâmica da organização pública contemporânea é a base para a compreensão e o gerenciamento do comportamento humano nesse ambiente em particular. A organização burocrática se destaca pela formalidade, pela padronização de procedimentos, pela divisão do trabalho, pela hierarquia, entre outros atributos que são bastante caros à Administração Pública. Esses aspectos, por conseguinte, influenciam as pessoas e seu comportamento na organização.

Temas correlatos ao estudo do comportamento organizacional você estudará na disciplina *Cultura e Mudança Organizacional*.

É pressuposto dessa abordagem que a estrutura organizacional influencia as relações e, por conseguinte, o comportamento organizacional. Nesse sentido, Hitt, Miller e Colella (2007) definem estrutura organizacional, como: funções de trabalho e relações de autoridade que influenciam o comportamento em uma organização.

A estrutura de uma organização produz efeitos generalizados sobre a produtividade e o comportamento internos. Os gestores precisam saber como estruturar suas organizações e conhecer as forças e as fraquezas dos diferentes modos dessa estruturação.

Para tanto, examinaremos nesta Unidade os elementos básicos da estrutura organizacional: como a coordenação se estabelece ao longo de linhas de interdependência, como os grupos são articulados em uma hierarquia e como as informações são distribuídas entre os membros da organização para as tomadas de decisões. Utilizando esses elementos básicos, podemos descrever, em seguida, os diferentes tipos de estruturas que uma organização pode adotar.

Entre os aspectos e as perspectivas da estrutura organizacional com reflexos sobre as pessoas, notadamente no contexto da Administração Pública, podemos destacar as dimensões formal e informal da organização, os níveis de hierarquia e autoridade, a departamentalização em suas perspectivas mecanicista e sistêmica, a configuração dos cargos e das carreiras etc.

ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA EM TRANSIÇÃO: NOVAS FEIÇÕES DO FENÔMENO NO SETOR PÚBLICO

Vamos expandir nossas fronteiras de conhecimento? Para tanto, procure entender como a burocracia se relaciona com o comportamento organizacional. Inicialmente, pense, defina e anote as especificidades do fenômeno da burocracia.

A burocracia é um fenômeno complexo e multidimensional que pode ser entendido como um sistema social, como uma organização burocrática, ou como grupo social. Fundamentalmente, “[...] burocracia é poder; antes de mais nada, burocracia é uma organização que confere àqueles que a ela controlam uma imensa parcela de poder”. (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 1981, p. 10)

Weber (2000) aborda o fenômeno da dominação definindo uma tipologia de fontes de autoridade legítimas: a carismática, a tradicional e a racional-legal. Essas fontes são denominadas “tipos puros” ou “ideais” pelo “[...] fato de que nenhum dos três tipos ideais, [...], costuma existir historicamente em forma realmente ‘pura’ [...]”. (WEBER, 2000, p. 141)

Se estamos tratando de dominação, então estamos no campo do poder, e, por conseguinte, das relações que afetam o comportamento humano em uma organização, você concorda?

A descrição weberiana da dominação de fundo racional-legal e as características do aparelho administrativo que sustentam esse tipo de relação, contemplam não somente os seus fundamentos, mas as características do quadro administrativo burocrático.

Por ‘dominação’ compreenderemos, então, aqui, uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (‘mandado’) do ‘dominador’ ou dos ‘dominadores’ quer influenciar as ações de outras pessoas (do ‘dominado’ ou dos ‘dominados’), e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandato a máxima de suas ações (‘obediência’). (WEBER, 1999, p. 191)

Motta e Bresser-Pereira (1981, p. 224) interpretam essa definição, explicitando a sua distinção em relação ao poder, nos seguintes termos:

A dominação deve ser entendida como um estado de coisas no qual as ações dos dominados aparecem como se estes houvessem adotado, como seu, o conteúdo da vontade manifesta do dominante.

Para Weber (2000), algumas das características desse aparelho que se projetam e podem ser reconhecidas notadamente nas organizações públicas são:

- ▶ a racionalidade e a superioridade das normas, estas como fontes de direito e referências de obediência;
- ▶ a impessoalidade das relações;
- ▶ a autoridade e as competências objetivas (legalmente definidas); e
- ▶ a hierarquia oficial para controle e supervisão.

Em decorrência desses postulados, Weber (2000, p. 144) associa alguns atributos aos membros do quadro administrativo burocrático:

1. são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo;
2. são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa dos cargos;
3. têm competências funcionais fixas;
4. em virtude de um contrato, portanto, (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo
5. a qualificação profissional – no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma;
6. são remunerados por salários fixos em dinheiro, [...];
7. exercem seu cargo como profissão única ou principal;
8. têm a perspectiva de uma carreira: “progressão” por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores;

9. trabalham em “separação absoluta dos meios administrativos” e sem apropriação do cargo; e
10. estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço.

Portanto, o comportamento do indivíduo é influenciado pelo sistema de normas que o envolve na organização.

A burocracia no modelo weberiano, segundo sua expressão pura e sentido positivo, é sinônimo de eficiência técnica. Desbordando a perspectiva da burocracia como expressão de poder, no contexto da Administração Pública contemporânea, a noção de burocracia tem por vezes assumido uma dimensão negativa, ressaltando aspectos de contraste com a sua expressão ideal.

Essa leitura particular subjaz, em parte, à noção de transição para uma estrutura “pós-burocrática” amplamente abordada por Bresser-Pereira (1999), em uma perspectiva de apreensão do fenômeno que remete o debate à declarada oposição entre os modelos “burocrático” e “gerencial” de Administração Pública. (PAULA, 2005)

Essa abordagem está centrada mais na compreensão da burocracia como estrutura em detrimento de uma perspectiva com ênfase no fenômeno como expressão de dominação (MARTINS, 1997). Sob o ponto de vista de Paula (2005), a compreensão da formulação weberiana em torno da burocracia não somente como estrutura, mas especialmente como tipo de dominação a ela associada (MARTINS, 1997), resulta sensivelmente limitada pela perspectiva que opõe a burocracia com o que foi convencionalmente denominado de modelo pós-burocrático.

Decorre dessa linha de interpretação, considerarmos que aquela se trata de uma leitura específica da obra de Weber sobre a burocracia que tende a privilegiar a assunção da burocracia pelo seu correspondente tipo ideal, fato que não somente enseja o deslocamento de sua interpretação como instrumento de dominação, mas reforça sua identificação como um modelo de estrutura organizacional.

Nesse sentido, podemos afirmar que a burocracia como fenômeno de fundo eminentemente sociológico, conforme a formulação weberiana, teve seus pressupostos fundamentais transpostos para o campo das

organizações e, logo em seguida, para a administração na forma de um “modelo de gestão” que passou a ser amplamente utilizado como referência de organização.

Contudo, não podemos desconsiderar a existência de novas feições para as relações de poder nas organizações, sejam elas manifestas em sua expressão formal e aparente, sejam implícitas e inerentes à dimensão informal da estrutura organizacional. Ocorre, todavia, que essas duas perspectivas – a estrutural e a das relações de poder – coexistem, esta materializada naquela, influenciando-se mutuamente, fazendo parte e descrevendo faces distintas de um mesmo fenômeno – o burocrático.

Considerando os termos em que a burocracia foi predominantemente apropriada pela teoria administrativa, podemos afirmar que os desvios organizacionais em relação aos parâmetros tomados de um modelo ideal ensejariam incidência em disfunções?

Entendendo as disfunções como ineficiências do sistema, podemos sim afirmar que essas distorções passam a constituir objeto de preocupação dos gestores e mote para a introdução de novas tecnologias gerenciais que, entre outros aspectos, estariam destinadas a corrigir essas perturbações do arranjo administrativo. Nessa linha de pensamento, ambas as perspectivas de leitura oferecem relevantes contribuições para a compreensão desse complexo fenômeno, revelando que os pontos de incompatibilidade que entre si manifestam são menos importantes do que as potenciais complementaridades oferecidas.

Sendo assim, em termos de modelos de gestão,

a Administração Pública no Brasil, de fato, pode ser percebida como uma combinação, por sobreposição, dos traços que compõem a tipologia de paradigmas proposta por Bresser-Pereira (1999):

- ▶ a patrimonial;
- ▶ a burocrática; e
- ▶ a gerencial.

Observadas as especificidades de cada esfera de governo, a Administração Pública converge para um formato híbrido que podemos definir como estruturas ainda bastante frágeis do ponto de vista burocrático que convivem com o predomínio de padrões culturais marcados por profundos traços patrimonialistas e que são intensamente compelidas a orientarem-se para a adoção de um **perfil gerencial**.

A despeito disso, é possível tratarmos a Administração Pública gerencial como um importante estágio no processo de transformação da Administração Pública brasileira, convergindo para um formato estrutural coerente com o que Paula (2005) denomina de uma burocracia flexível. O desenvolvimento da burocracia pública no Brasil – e a consequente formação da tecnoburocracia – tem eventos bastante marcantes, entre os quais temos a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, com forte inspiração nos legados de Taylor, Ford e uma particular leitura de Weber.

Aqui entendido como um comportamento de gestão marcado pela ênfase no alcance de resultados.

EXPRESSÕES DISFUNCIONAIS DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

As organizações de modo geral, incluindo, portanto, as públicas, são modelos formais de gestão que, com a interação das pessoas, produzem uma dimensão informal que com aquela coexiste. De modo geral, o que é denominado na literatura gerencial como “disfunções” da organização formal são, invariavelmente, o resultado da interação de pessoas com as estruturas



Saiba mais

Disfunções

Disfunções da burocracia Robert K. Merton, sociólogo influente do século XX, e Charles Perrow, também sociólogo e teórico organizacional, figuram, na literatura administrativa, como autores de destaque dedicados a estudar tal fenômeno. As “disfunções” são, nesse contexto, o que podemos identificar como a diferença entre a estrutura formal definida a partir da formulação weberiana de burocracia e a estrutura funcional percebida, o reflexo real da interação entre as pessoas e a organização formal. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

normativas que dão estatura à organização formal. São, portanto, o resultado evidente do esforço de alguns com vistas a limitar a ação de outros no espaço organizacional.

Os modelos, por definição, são simplificações da realidade, são caracterizados por reduções da realidade a um número finito de variáveis efetivamente relevantes para fins de análise e compreensão dos fenômenos complexos. Mas, cuidado, essa definição exige a generalização de comportamentos a partir de modelos que procuram explicar a dinâmica dos fenômenos sociais, especificamente aqueles relacionados com o comportamento humano. Essa atenção deve ser ampliada ao tratar de comportamento humano no ambiente de trabalho, situação em que o indivíduo se encontra premido por limites e condições específicas impostos pela organização.

E como será que ocorre na organização burocrática contemporânea, ou seja, como se dá a instrumentalização da construção weberiana em torno da “burocracia”?

Essa instrumentalização da construção weberiana não difere em seu comportamento, sendo um exemplo típico de objeto dos efeitos desse fenômeno. A concepção estrutural de organização baseada no modelo burocrático profundamente estudado por Weber, em sua essência, esta revestida de substancial valia e relevância, especialmente no que concerne ao seu propósito central, qual seja, o de elevar o nível de eficiência das organizações, notadamente as mais complexas.

Merton (1970) lembra e destaca, ainda, os principais eventos disfuncionais relacionados à organização burocrática, a saber:

- ▶ **A internalização e o elevado apego às normas:** esse aspecto disfuncional decorre, fundamentalmente, da exacerbada importância que as pessoas conferem às normas organizacionais, posição essa que repele até os esforços orientados para a necessária adaptação da norma a novas realidades.

Do ponto de vista individual, esse fenômeno expressa, em essência, um mecanismo de exercício e manutenção de poder na organização. Mediante a adoção sistemática desse expediente de obstaculização (especialmente dos processos de mudança), o especialista – detentor do conhecimento pormenorizado da estrutura normativa da organização – define o ritmo das transformações e, por conseguinte, do desenvolvimento organizacional. Um exemplo capaz de ilustrar essa situação é o do agente público que tende a erguer barreiras a mudanças sob a alegação de que tais propostas conflitam com uma norma ou um procedimento já consolidado na organização, esquecendo de considerar que essa norma pode ser alterada por ato interno exarado pela autoridade máxima da própria organização, por exemplo, uma portaria ministerial, um decreto, uma resolução etc.

- ▶ **O excesso de formalização, de rotinas e de registros:** esse desvio de funcionamento é consequência do excesso de formalização e de padronização dos procedimentos; do excesso de rotinas, despachos, encaminhamentos e controles aos quais passam a ser submetidos os atos administrativos, mesmo nos procedimentos de natureza mais operacional. É certo que devem existir controles, rotinas, procedimentos etc., mas na estrita medida da necessidade, observando as condições de adição de valor ao produto no transcorrer do processo.
- ▶ **A resistência às mudanças:** figurando como decorrência lógica do apego extremado às normas e aos regulamentos está o tão difundido e criticado fenômeno da resistência à mudança (HERNANDES; CALDAS, 2001). A mais tênue compreensão que pensamos possuir dessa complexa dimensão do processo de mudança exige tratamento aprofundado em termos de causas e consequências.

Em síntese, podemos afirmar que a resistência à mudança encerra, em sua essência, o temor pela perda potencial de espaço ou poder. Assim, as pessoas ou os grupos, em geral, resistem a qualquer movimento capaz de causar perturbação na ordem vigente em razão do risco potencial de que tal mudança possa comprometer suas conquistas já consolidadas ou em processo. Padrão de comportamento diverso, no entanto, pode ser observado nas situações em que as pessoas aspiram a mudança e se transformam em agentes ou entusiastas desse processo quando percebem a possibilidade de reflexos envolvendo melhorias no plano pessoal ou para um grupo afim.

De qualquer forma, dado que o espaço organizacional é caracterizado por ser um ambiente em constante conflito de poder a envolver indivíduos ou grupos, haverá, geralmente, pessoas em posição de destaque em termos de privilégios valorizados pela cultura e realidade da organização. Sendo assim, sempre existirão indivíduos ou grupos demandando mudanças enquanto outros buscarão a manutenção das condições vigentes, com vistas a garantir, tanto quanto possível, sua condições de destaque.

- ▶ **A despersonalização dos relacionamentos:** esse reflexo disfuncional decorre da acentuada ênfase na impessoalidade das relações preconizada pelo modelo burocrático. Esse fenômeno é apresentado de forma explícita nos casos de organizações que possuem grandes dimensões e, em razão disso, seus servidores são submetidos a procedimentos formais de comunicação com a chefia superior e passam a ser conhecidos como “números de matrícula” ou como “a área tal”. Enfim, são manifestações que, embora aos poucos possam ter seus efeitos amenizados nas grande corporações, são caracterizadas como consequências bastante comuns da despersonalização dos relacionamentos em ambientes organizacionais complexos.

- ▶ **A ausência de inovação e conformidade com as rotinas:** esse é um fenômeno bastante comum em determinados segmentos da Administração Pública, especialmente aqueles cujas rotinas de trabalho são mais padronizadas e formalizadas. Nessas áreas, como decorrência especialmente de uma tendência natural dos indivíduos de buscarem a manutenção de um estado de segurança e de constante redução de esforços despendidos no trabalho, as inovações nos processos organizacionais tendem a ser reduzidas (ou nulas).

As mudanças nos processos, ou mesmo no arranjo físico do ambiente de trabalho, são por vezes vistos como movimentos de perturbação da cultura existente, capazes de resultar, em situações limites, em perdas potenciais de poder e espaço dos indivíduos frente ao grupo, ou mesmo do grupo frente aos demais subsistemas da organização (fragilização do domínio do “como realizar” determinada atividade, potencial exposição de eventual dificuldade em relação à nova atividade ou atribuições específicas, entre outros fatores). As pessoas nesses casos e situações acabam conformando-se com as atividades e os métodos de trabalho vigentes, desconsiderando muitas vezes a possibilidade e a necessidade de mudança.

- ▶ **A exibição de sinais de autoridade:** a exibição excessiva de sinais de autoridade pode ser também associada a um fenômeno disfuncional típico das organizações burocráticas – o símbolo de status profissional. Sua origem pode ser atribuída à tendência que as pessoas têm de constituir feudos ou ilhas de atuação, com o propósito de sinalizar e preservar determinado “território” de poder na organização.



Nesse particular, as organizações públicas mostram-se como ambientes férteis para a proliferação desse indicador disfuncional. Podemos citar como exemplos de sinais de autoridade, que exibidos em excesso evidenciam uma disfunção, os seguintes: a segregação por salas; o uso de equipamentos diferenciados (mesas maiores, equipamentos melhores, veículos especiais, etc.); a apresentação pessoal (trajes, roupas, assessorios, coletes, equipamentos especiais etc.); a documentação funcional ou profissional (carteiras e cédulas de identidade funcional, crachás, diplomas, certificados etc.).

- ▶ **As dificuldades no atendimento a clientes e conflitos com o público:** a dificuldade de relacionamento com usuários externos (público) – algo impensável em instituições públicas – é manifestada pela imposição de obstáculos (ou a resistência em removê-los) para a interação entre a Administração Pública e o usuário dos bens e serviços públicos.

Essa interface necessária, condição de troca de informação entre Estado e sociedade, fica prejudicada, em especial, pela excessiva padronização e afirmação de valores internos (interesses, cultura etc.) que distanciam os agentes públicos da compreensão acerca do que sejam os efetivos objetivos institucionais do órgão ou da entidade. Como reflexo principal dessa postura imprópria, temos uma organização pública introjetada, ou seja, voltada essencialmente para seu interior, negligenciando a necessária observância das demandas do ambiente.

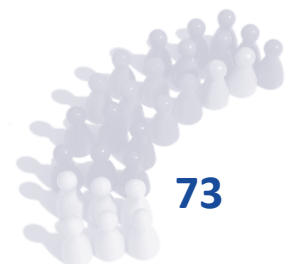
- ▶ **A hierarquização do processo de tomada de decisão:** uma das tendências disfuncionais mais intensamente associadas ao processo decisório no âmbito das organizações públicas é a denominada categorização. O caráter padronizado e normatizado dos processos administrativos em uma burocracia impõe

determinada conformação à estrutura organizacional, especialmente no que tange à tomada de decisão. Como decorrência da intensa busca pela definição de esferas de competência de cargos e órgãos (unidades administrativas de uma organização), as pessoas tendem a preservar espaços de poder que podem ser traduzidos em vantagens ou ônus de sua função. Logo, há uma orientação comportamental dirigida para preservar (observar e respeitar) as competências inerentes a cada função diretiva na organização, que independe da capacidade técnica do superior.

Já para Perrow (*apud* MAXIMIANO, 2000), atenuando a coexistência de interesses pessoais e institucionais nas organizações, destaca quatro problemas que atingem as organizações formais:

- ▶ **O particularismo:** este fenômeno ocorre quando as pessoas expressam nas organizações os interesses de grupos exteriores dos quais também participam. Os indivíduos, nesse caso, tornam-se internamente representantes de um arranjo, grupo ou organização exterior. A vinculação com partidos políticos é um reflexo bastante evidente disso. Nesse caso, o agente pode permitir que seu vínculo com uma agremiação partidária influencie suas decisões e atitudes na organização.
- ▶ **Fazer a cama:** este problema representa a defesa de interesses particulares dentro da organização. Ou seja, uma prática do “**nepotismo***” que caracteriza, por outro lado, uma postura patrimonialista.
- ▶ **O excesso de regras:** as regras e as normas são características das organizações formais e instrumentos de isonomia, uniformização de procedimentos e estabilidade das relações. O esforço desmedido e excessivo de regulamentar as atividades mais específicas acabam muitas vezes contribuindo para o aumento da complexidade da rede de leis, o que conduz a um

***Nepotismo** – termo utilizado para designar o favorecimento de parentes em detrimento de pessoas mais qualificadas. Essa prática contrasta com a noção de recrutamento com base na qualificação profissional, ou seja, qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma. Fonte: Weber (2000).



estado de ineficiência tal que compromete o bom funcionamento do sistema, inviabilizando a eficácia organizacional. Assim, a organização consome recursos em demasia para atender aos dispositivos e ditames legais e descuida da realização dos seus efetivos objetivos.

- **A hierarquia:** a excessiva valorização da hierarquia que suprime a autonomia das pessoas de, por delegação, tomarem decisões acerca de situações e casos mais simples constitui expressão de disfuncionalidade nas organizações.

Em suma, as definições dessas tipologias de disfunções dos modelos organizacionais propostos a partir da formulação de burocracia empreendida por Max Weber constituem um parâmetro de análise para a compreensão dos padrões de comportamento humano passíveis de serem observados nas organizações públicas. Vale assinalarmos, nesse particular, que a compreensão dos fenômenos organizacionais, envolvendo suas causas e consequências, representa estágio precedente e necessário à concepção do mais singelo plano de ação destinado a transformar a organização e a melhorar seu desempenho institucional.

DIMENSÕES FORMAL E INFORMAL DA ORGANIZAÇÃO E DO COMPORTAMENTO

Conforme destacamos antes, a compreensão das dimensões formal e, sobretudo, informal da organização pública constitui elemento de elevada importância para a compreensão do comportamento humano no ambiente laboral.

As organizações públicas em geral, a exemplo de qualquer organização, apresentam duas faces: uma “aparente” e outra “oculta”.

A dimensão aparente, ou visível das organizações públicas, é aquela constituída pela denominada **organização formal**.

Os contornos da dimensão formal das organizações são definidos pelos elementos escritos, registrados e formalizados pela Administração Pública, como os manuais, os estatutos, os regulamentos, os padrões operacionais de atuação etc. Constitui a face formal de uma organização pública, portanto, a estrutura legal de ministérios, secretarias, departamentos etc.; o plano de cargos, carreiras e remuneração; as normas estabelecidas por atos emanados das autoridades competentes, entre outros elementos dessa natureza. É, ainda, no plano estrutural formal que incidem as tecnologias de gestão, traduzindo aspectos visíveis e práticos da organização.

Um modelo típico de organização formal, conforme vimos na seção anterior, é a organização burocrática estudada por Weber.

Vimos que na face aparente da realidade organizacional são operadas as intervenções e visualizados os seus efeitos diretos. Como seriam, por sua vez, constituídas as relações não formalizadas?

A face oculta das organizações se constitui no arranjo informal de documentos e normas. A dimensão informal da organização é um tecido de acentuada fluidez e consistência, constituído de relações que emergem espontaneamente dos contatos e interações pessoais estabelecidos entre os membros da organização, tendo como elementos de coesão os sentimentos de afinidade e antagonismo forjados entre indivíduos e grupos.

Em que pese à sua invisibilidade sob a perspectiva formal – o que não afasta a percepção clara de sua atuação – esse arranjo paralelo de poder pode não somente mostrar-se importante (quando não indispensável ao bom funcionamento da organização), como deve ser atentamente compreendido por ocasião de qualquer ação gerencial, notadamente aquelas tendentes à implementação de mudanças organizacionais baseadas na introdução de novas tecnologias de

gestão capazes de causar perturbações mais intensas no sempre frágil equilíbrio organizacional.

Um dos fundamentais conceitos desenvolvidos no campo da sociologia das organizações que nos permite compreender com mais profundidade os fenômenos produzidos pela organização informal é o de formalismo. O conceito de **formalismo** é de grande importância para a gestão de pessoas no setor público, especialmente no que se refere à compreensão da dinâmica organizacional.

Entre os desafios do gestor público, com intensas implicações em relação à dinâmica das interações humanas na organização, está a compatibilização do nível de formalização na Administração Pública com um grau ideal de flexibilidade organizacional.

Considerando nossa prática diária, podemos, de fato, evidenciar que os excessos e os extremos são prejudiciais ao satisfatório desempenho institucional? Em que implicam as situações de carência da formalização no ambiente laboral?

Na ausência de formalização, decorrem a assimetria de informação, a ineficiência operativa, a sobreposição de atividades, a incerteza, a descontinuidade, a absoluta ausência de previsibilidade etc. Por outro lado, dos excessos da formalização decorrem, sobretudo, o “formalismo”, a morosidade, os custos demasiadamente elevados, a perda de finalidade (os aspectos formais assumem a condição de propósitos em si mesmos), entre outros fenômenos disfuncionais próprios da dinâmica organizacional inerente à significativa parcela do setor público.

Nesses termos, cabe ao gestor público diagnosticar as fragilidades da estrutura formal incorporando nela as virtudes dos arranjos informais e formalizar, na medida do necessário e pautado pelo bom senso, os aspectos positivos e sobretudo as inovações desenvolvidas no plano informal, com vistas a:

Este conceito é explorado, detalhadamente, na disciplina *Cultura e Mudança Organizacional*. Não deixe de reler sobre o tema no desenvolvimento desta disciplina.

- ▶ reduzir a assimetria de informação e de incerteza no ambiente organizacional em sua interação com o ambiente externo;
- ▶ conferir maior eficiência e eficácia à ação gerencial;
- ▶ reduzir os efeitos da descontinuidade administrativa; e
- ▶ elevar o nível de previsibilidade a um patamar aceitável.

A principal virtude dessa ação gerencial consiste, no entanto, na possibilidade de o gestor público criar condições para estimular os membros da organização à proposição de melhorar os processos e as estruturas administrativas. Essa atitude, além de outros reflexos de natureza comportamental no ambiente de trabalho, contempla diretrizes de desenvolvimento convergentes entre as pessoas e a Administração Pública, encerrando significativo potencial de ganhos mútuos.

A compreensão da face formal das organizações decorre da análise à luz de aspectos, como:

- ▶ a representação gráfica da estrutura formal;
- ▶ os critérios de departamentalização;
- ▶ a cadeia de comando;
- ▶ a amplitude de controle gerencial; e
- ▶ o nível de centralização e delegação de poder.

Sendo assim, podemos afirmar que o estudo da estrutura formal da Administração Pública é de significativa relevância para a compreensão do fenômeno organizacional, em face das restrições que essa dimensão da realidade organizacional impõe ao comportamento das pessoas nesse ambiente de trabalho em particular.

DEPARTAMENTALIZAÇÃO: CRITÉRIOS DE ESTRUTURAÇÃO FORMAL

A dimensão formal da estrutura das organizações pode ser demonstrada, fundamentalmente, a partir de expressões gráficas, como os organogramas e os funcionogramas.

O “organograma” é a representação gráfica que mostra a composição formal do sistema organizacional em dado momento, evidenciando, além da macrodivisão do trabalho, as relações formais entre as áreas e os órgãos (subsistemas organizacionais) e os níveis hierárquicos institucionais. Esse gráfico, a despeito das suas demais aplicações, tem na gestão de pessoas importância central como instrumento de auxílio ao diagnóstico das disfunções organizacionais que impactam as relações pessoais e o comportamento humano.

Esses reflexos, que estão no centro das atenções do gestor público, referem-se, fundamentalmente, à amplitude de controle gerencial, aos níveis de hierarquia e distribuição de autoridade no espaço organizacional, ao grau de especialização funcional, à intensidade de concentração de poder decisório, entre outros aspectos. Destacamos que o organograma é um gráfico que representa os órgãos, suas posições relativas e relações formais. Sendo assim, não apresentam nomes de pessoas ou cargos.

Identifique em seu local de trabalho o organograma da organização. Caso ele não exista, elabore um esboço e discuta-o com seus colegas de trabalho. Você se surpreenderá com as diferenças de percepção das pessoas em relação à estrutura da organização e à dificuldade de encontrar consenso sobre o formato estrutural. Experimente!

O “funcionograma” é o gráfico que explicita as funções desempenhadas pelos órgãos que integram a estrutura organizacional. A importância da definição de um funcionograma reside na necessidade de fixação das esferas de competência de cada unidade administrativa, especificando, por exemplo, o elenco de funções de competência de cada Ministério, secretaria, departamento etc. a ser perseguido, por conseguinte, pelo respectivo dirigente.

No que tange à compreensão da dinâmica organizacional, o funcionograma opera como um dos parâmetros utilizados para realizar o desenho de cargos e carreiras, como as de natureza diretiva. De forma geral, a partir das atividades previstas para cada unidade organizacional – as comuns e as particulares – podemos definir os contornos básicos de cada cargo ou emprego público.

Ao abordarmos esse tópico – departamentalização – você deverá perceber as diferentes influências que os critérios de departamentalização exercem sobre a organização do trabalho e o comportamento das pessoas para a integração das atividades e a comunicação entre unidades administrativas e equipes de trabalho, e para a compreensão e o senso de integração dos servidores em relação ao resultado do seu trabalho, entre outros aspectos.

Departamentalizar as organizações significa definir seus critérios mais amplos de divisão de trabalho. Essa divisão de trabalho tende a obedecer determinados critérios já sedimentados pela prática administrativa.

Observe, entretanto, que a complexidade das organizações públicas, mesmo aquelas estruturas de menor porte, exige a combinação de diversos dos critérios que exporemos a seguir, e que esses padrões se constituem mais em parâmetros de análise e compreensão do que em regras de estruturação da configuração organizacional. Os critérios de departamentalização adotados pelo gestor têm impacto significativo na dinâmica comportamental na medida em que vão influenciar a natureza e o nível de intensidade das relações entre as pessoas.

O critério de departamentalização do tipo “funcional” é aquele que subdivide a Administração Pública em áreas funcionais, por exemplo: Ministério da Administração, Secretaria da Educação, Setor Financeiro, Departamento de Recursos Humanos etc. Essa divisão indica funções específicas da Administração Pública, constituindo o modelo mais tradicional especialmente nos níveis mais elevados da estrutura organizacional do Poder Executivo.

A departamentalização por “processos” destina-se a identificar áreas de trabalho em que estão concentrados processos específicos ou atividades próprias de um macroprocesso organizacional. São exemplos de organização estrutural por processos: Setor de Licitações e Contratos, Setor de Compras, Seção de Marcação de Consultas etc. Esses são, como podemos observar, processos; por exemplo, o processo de compras que se constitui em uma sucessão de atividades destinadas a gerar um produto final na forma de serviço – a compra de bens ou serviços para a Administração Pública.

Outro critério de departamentalização bastante utilizado, inclusive no setor público, é aquele que organiza a produção dos bens e serviços públicos segundo “usuários” específicos, por exemplo, a forma de divisão do trabalho no âmbito da Secretaria da Educação, segundo os Ensinos Fundamental, Médio, Especial, enfim, de acordo com usuários específicos. Considerando que o Ensino Fundamental, como os demais, seja um produto da ação governamental – o que de fato é – o critério de departamentalização poderia ser tomado como o de produto. Diante disso, é importante percebermos que em casos específicos a definição do critério não se mostra tão objetiva, podendo envolver aspectos subjetivos de análise.

Outro critério bastante empregado, notadamente quando a produção dos bens ou serviços públicos está distribuída em “áreas ou regiões geográficas específicas”, por exemplo, a unidade médico-sanitária da região sul, a unidade norte etc.

O modelo de divisão do trabalho determinado por “conveniência empírica” é aquele que adota soluções não ortodoxas do ponto de vista teórico, mas nem por isso menos respeitáveis (LACOMBE; HEILBORN, 2003). Esse arranjo normalmente decorre da necessidade de compatibilizar a solução técnica com a conveniência ou a disponibilidade das pessoas. Um exemplo desse formato é o caso em que se aproveita a competência de um dirigente de setor ou secretário em mais de uma posição na organização ou exercendo sua autoridade em mais de um órgão. Da mesma forma, reestruturações destinadas a acomodar particularidades de afinidades e antagonismos são demonstrações de força desse modelo de organização departamental.

O arranjo organizacional definido como “matricial”, ou “por projetos”, é outra configuração bastante conhecida na Administração Pública e é caracterizado pela operação de trabalho em período limitado de tempo, lapso esse definido pela necessidade de consecução de um objetivo específico. Esse formato estrutural tem como principal virtude a possibilidade de alocar em atividades específicas, por tempo determinado, um conjunto de pessoas com as habilidades necessárias ou mais indicadas para a realização de determinada tarefa, ou missão. No serviço público essa configuração está presente nas comissões de qualquer natureza, nos grupos de estudo, nos grupos de trabalho, nas forças-tarefa, além de programas governamentais, projetos específicos etc.

Assim como apresenta virtudes, a realização de atividades específicas segundo esse modelo de trabalho pode também desencadear conflitos de interesse, antagonismos, falta de objetividade, desvirtuamento dos objetivos etc., você concorda?

Do ponto de vista da eficiência estrita, essa alternativa de conformação estrutural de arranjos laborais, na medida em que aproxima atividades específicas de pessoas com competências correlatas ou complementares, pode resultar no aumento do nível

de produtividade agregada dos agentes públicos. Isso porque no caso de tratar-se de atividade de interesse mútuo (não só da Administração Pública, mas do indivíduo), a designação ad hoc para a atuação em comissões ou grupos de trabalho e de estudo pode incrementar a produtividade geral dos agentes públicos, pela via da satisfação promovida pela possibilidade de desenvolvimento de competências pessoais específicas ou reconhecimento funcional, entre outros vetores de motivação.

ELEMENTOS DE PODER: AUTORIDADE E LIDERANÇA EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

A cadeia formal de comando expressa as relações de autoridade entre os níveis hierárquicos da organização, evidenciando, fundamentalmente, as faixas de subordinação ou a definição clara acerca de a quem cada indivíduo deve reportar-se sob o ponto de vista formal.

Sob o ponto de vista da organização formal de inspiração burocrático-mecanicista, a definição dessas instâncias ou esferas de competência e autoridade são necessárias para um regular funcionamento dos processos. Essa segmentação de níveis de poder tende a ser mais intensa em organizações mais complexas e de maior porte.

Para fazer uma relação entre a teoria e a prática e criar condições de concretizar o seu conhecimento, procure investigar a intensidade da hierarquia em organizações públicas de diferentes portes (um ministério e uma autarquia, por exemplo), e de diferentes segmentos de atuação (Secretaria da Saúde e Secretaria do Turismo, por exemplo).

Perceba que essas características da organização afetam o comportamento das pessoas no que diz respeito à limitação de autonomia, à possibilidade de promover inovações nos processos de trabalho, à flexibilidade de alocação de recursos ou atuação, à utilização de competências adquiridas, entre outros aspectos.

Em que pese à aparência de aspecto demasiadamente óbvio, sobretudo nos casos de realidades mais enxutas, a ausência de definição clara da cadeia de comando pode inspirar atritos e significativos problemas gerenciais, que sob a perspectiva de Merton (1970), poderiam ser tomados como disfunções organizacionais. Esses fenômenos disfuncionais se manifestam, essencialmente, em casos de múltipla subordinação, acentuando as situações de demandas superiores divergentes ou superdimensionadas em seu somatório; em contextos de sobreposição de competências; ou sob ângulo diametralmente oposto, nas situações em que resultam zonas cinzas de poder, caracterizadas pela formação de vazios ou vácuos de responsabilidade e pela inexistência de competências definidas.

É importante percebermos que o tema da hierarquia e seus reflexos sobre a gestão precisam ser analisados com as lentes da **cultura organizacional**, fortemente influenciadas por elementos da cultura nacional, especialmente pelos traços do patrimonialismo, do individualismo, do clientelismo, entre outros.

A hierarquia de autoridade, e, portanto, a definição de instâncias de subordinação entre escalões de agentes é uma característica da organização burocrática bastante visível e assimilada pelas pessoas em organizações públicas. Um dos fenômenos gerenciais que decorrem desse atributo constitutivo das organizações formais é a centralização do poder decisório e a delegação como atitude derivada.

A “centralização” e, mesmo a sua reação positiva, a “delegação” são fenômenos comuns em diferentes realidades na Administração Pública, em quaisquer dos níveis organizacionais que se pretenda analisar e que tenham especial importância de estudo na abordagem da gestão de recursos humanos. A centralização refere-se, em última instância, à concentração de poder decisório, nos fazendo ter de compreender, essencialmente, suas causas e potenciais consequências para o funcionamento da Administração.

Em geral, a concentração de poder – que resulta na centralização – é um fenômeno de reação do agente em relação a uma ameaça externa percebida. Precisamos reconhecer que as pessoas em geral e especialmente no ambiente organizacional tendem a procurar

Essas características da cultura nacional que se projetam no espaço organizacional são objeto de análise na disciplina *Cultura e Mudança Organizacional*.

mecanismos de preservação das suas posições. Esses mecanismos são mais intensamente acionados quanto maior for a percepção de eventual risco de ocorrência de fenômeno potencialmente capaz de impor qualquer tipo de perda ao indivíduo.

A centralização de poder pode ser diagnosticada, em suma, como reação a uma situação percebida como potencialmente capaz de oferecer perigo à segurança.

Entre os mecanismos de preservação voltados para o exercício da centralização de poder adotados nas organizações públicas está o “domínio do conhecimento”, também entendido em uma de suas manifestações negativas: a “reserva do conhecimento”. Esse domínio do conhecimento pode ser manifestado segundo duas dimensões distintas, mas relacionadas entre si, quais sejam:

- ▶ o conhecimento decorrente da ciência de eventos que ocorrem no seu entorno de competência ou a imposição de mecanismos de controle mediante a definição da necessidade de assinaturas, despachos, “de acordos”, entre outras manifestações de “ciência”. Aqui está presente o senso de controle sobre o contexto de influência; e
- ▶ o domínio e a reserva do conhecimento acerca de como desenvolver determinada atividade; essa é a atitude mais danosa ao compartilhamento de conhecimentos e contrária ao senso de organização racional.

Os efeitos nocivos da centralização de poder são atenuados pelo exercício da delegação. Delegar é transferir “autoridade” (poder) com a correspondente parcela de “responsabilidade” (intrínseca à relação) à outra pessoa para a execução de “determinada” atividade. Note que a “transferência” da responsabilidade é “intrínseca à relação” pois, de fato, sob uma perspectiva externa, a responsabilidade tende, em última instância, a permanecer com o gestor.

No processo de delegação de autoridade, na relação entre o detentor originário do poder e seus subordinados, existem alguns aspectos importantes que devemos considerar:

- **Clareza na delegação:** ao gestor, cabe definir exatamente o objeto da delegação, ou seja, que atividade está sendo confiada ao subordinado, o que espera em termos de resultado, a forma de avaliação dos resultados (finalísticos ou intermediários) e o período envolvido no processo. Embora menos comuns, ocorrem, ainda, nas decisões de delegação de autoridade as situações em que o gestor –preocupado com a realização da tarefa ou inseguro com a capacidade do delegado – comete a impropriedade (e a indelicadeza) de designar mais de um agente para a execução da mesma atividade, o que pode representar não somente uma promissora fonte de atritos decorrente da sobreposição de atuação, como a ineficiência em razão das perdas inerentes à duplicidade de esforços.

A dupla (ou, em situações mais críticas, múltipla) delegação, além dos inconvenientes afetos à potencial fragilização da estabilidade das relações pessoais no âmbito da organização, não raro apresenta resultados diferentes (dois ou mais), o que impõe outro problema ao administrador – o da escolha.

- **Especificação da autoridade e autonomia delegada:** é imperativo que o agente delegado perceba claramente sua esfera de competência delegada, a fim de que possa, ainda, compatibilizá-la com a esfera inerente ao cargo ou à função exercida originalmente. Esse esforço de delimitação de poder é de responsabilidade exclusiva do agente que delega autoridade, pois é este quem vai, em última instância, responder por eventuais

excessos ou omissões decorrentes do exercício do agente que atua por delegação.

- ▶ **Participação do delegado no processo de concepção e transferência:** a interação entre os agentes envolvidos no processo de delegação é de extrema importância, devendo ser estabelecida a perfeita comunicação entre ambos. Essa participação ativa do agente delegado decorre da necessidade de estabelecer limites para o recebimento de autoridade, avaliando suas implicações especialmente no desempenho de suas atividades originais. O agente delegado deve ser capaz de analisar seu potencial para a execução das atividades delegadas, informando ao superior eventual divergência, à qual este deve ser sensível.
- ▶ **Informação aos demais membros da organização:** poucas atitudes são capazes de comprometer tão intensamente o sucesso de uma delegação quanto a falta de informação dos demais servidores em relação à transferência de autoridade, especialmente pelas dificuldades que essa omissão impõe ao agente delegado. A origem desse problema está geralmente associada a deficiências no processo de comunicação (ou habilidade de comunicação do líder que delega) ou, em casos mais extremos, à falta de efetivo compromisso com o processo de delegação (ausência de real interesse, conflitos, delegação múltipla etc.).
Independentemente do fator determinante da ausência de informação, a principal componente obstaculizadora da ação do agente delegado sobre um grupo não ciente de sua especial condição está relacionada à ausência de legitimidade para sua atuação por delegação.
- ▶ **Estabelecimentos de indicadores de controle dos resultados das ações delegadas:** precisamos destacar que a delegação tem por finalidade a transferência de

atividade para liberar o dirigente para a ação em áreas prioritárias. Sendo assim, a atuação do agente delegado não deve ser monitorada “passo a passo” pelo superior, mas por seus resultados. Para tanto, é necessário que o dirigente defina os pontos de controle ou indicadores de resultado mediante os quais o agente delegado o informará acerca de seu desempenho.

CONTROLE E COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL

Subjacente à dinâmica organizacional está o conceito de “controle”. A organização é uma estrutura de controle. O controle é um conceito seminal e que assume posição central em gestão, podendo ser considerado um pressuposto fundamental da organização.

Embora presente na organização sob diferentes perspectivas, o controle não é uma categoria explicitada.

O termo controle não é explicitado por Taylor (1987), sendo esse conceito superficialmente apresentado por Fayol (1981), que, não obstante, o eleva à condição de função administrativa.



Saiba mais

Princípios da Gestão

Durante seus estudos, elencou 14 princípios básicos de gestão, a saber: divisão do trabalho, autoridade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, subordinação do interesse individual ao interesse comum, remuneração, centralização, cadeia de autoridade, ordem, equidade, estabilidade no emprego, iniciativa e moral. Fonte: Leal (2007).

[...] o controle consiste em verificar se tudo ocorre de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos. Tem por objetivo assinalar as faltas e os erros, a fim de que se possa repará-los e evitar sua repetição. (FAYOL, 1981, p. 139)

O fato de o controle receber em Fayol (1981) uma explicação periférica em contraste com os 14 [princípios de gestão](#) por ele enunciados, muitos dos quais tendo a noção de controle por

sustentáculo, reforça seu *status* de pressuposto da ação gerencial. A esse propósito merece registro o fato de que a ênfase das construções taylorista e fayolista reside na “eficiência”, alcançada por esforços de racionalização do processo produtivo pela via da eliminação de perdas; que, por sua vez, tem no controle, assim como na regularidade, pressupostos inarredáveis.

A expectativa de regularidade de funcionamento do arranjo organizacional assumida pelos clássicos do pensamento administrativo foi projetada não somente à organização pública vinculada ao senso de mecanicismo, mas em consonância com este, ao de impessoalidade.

Reconhecido o controle como um pressuposto inerente à organização, esse pressuposto sobre a conformação da Administração Pública brasileira assume duas abordagens de incidência: a dos postulados do pensamento administrativo clássico e a das ciências jurídicas.

Sob a influência das ciências administrativas como conjunto de valores delineadores da Administração Pública, em particular a partir da década de 1930, o controle se instala fundamentalmente pela via da formalização de processos e atos, da racionalização e da padronização de procedimentos, do treinamento e da profissionalização de servidores públicos, entre outras prescrições do referencial clássico, notadamente sob a influência das obras de Taylor, Fayol e outros. É importante salientarmos, entretanto, que essas contribuições em termos de elementos de controle encontram, de fato, acolhimento e prosperidade na Administração Pública já fortemente permeada por esses valores em virtude da influência legalista, inspirada no direito romano, que subjaz ao paradigma da ciência jurídica (KEINERT, 1994, 2000), estruturante não somente do aparelho administrativo, mas também do Estado brasileiro.

Segundo Wahrlich (1978, p. 73),

Nos países de origem luso-hispânica, o legalismo é condição básica e inseparável de sua cultura. Os conquistadores espanhóis e portugueses viajavam em suas embarcações com os textos das leis que deveriam aplicar nas terras que iriam descobrir. Eles eram, por sua vez, tributários de doze séculos de legislação romana.

Nesses termos, o controle como valor e pressuposto da gestão revela-se compatível com os traços mais profundos da cultura da organização. Não obstante isso, é preciso assinalarmos que esse pressuposto – como atributo intrínseco à organização – afeta seus membros em diferentes níveis de intensidade.

Outro importante conceito que relaciona o controle ao comportamento organizacional é a amplitude de controle definida pelo número de pessoas que um dirigente gerencia. Considerando, pois, que as organizações em geral, sob o ponto de vista quantitativo, tendem a apresentar um perfil piramidal, concentrando maior número de pessoas em sua base.

Mas como explicar o fenômeno em que a amplitude de controle é tanto maior quanto mais próximo da base estiver o dirigente?

Podemos explicar esse fenômeno, essencialmente, pela natureza das atividades desenvolvidas ao longo dos níveis da estrutura organizacional. Assim, dirigentes localizados no estrato mais elevado da organização em geral têm uma amplitude de controle menor em razão do caráter eminentemente conceitual, amplo e difuso das ações e deliberações de gestão. De outra parte, podemos destacar que os dirigentes localizados no plano operacional, em face da natureza objetiva e detalhada de suas ações gerenciais, são expostos a uma amplitude de controle mais elevada.

Ressaltamos, ainda, que em um organograma que evidencie a estrutura orgânica comumente observada no Poder Executivo, especialmente em localidades de pequeno e médio porte, o fenômeno antes referido não se verifica. Nesses casos, em geral, a amplitude de comando do chefe do Executivo pode alcançar números contidos no intervalo de 5 a 10, representados pela correspondente quantidade de secretarias, departamentos ou outros órgãos.

A elevada amplitude de comando (ou de controle) implica em dificuldades naturais de coordenação das ações, sobretudo em face da impossibilidade de processamento do conjunto de informações em circulação.

Esses traços, como decorrência direta de elevada amplitude, característicos das estruturas organizacionais do Poder Executivo, em geral – a existência de uma amplitude de controle demasiadamente elevada no primeiro nível hierárquico de poder – contribuem para a desarticulação e a formação de ilhas de gestão capazes de fragmentar as ações de governo.

Assim, cabe ao gestor identificar a melhor configuração possível, considerando, primeiramente, o impacto das relações formais. Vale assinalarmos que na análise da amplitude de controle não são consideradas as relações informais, pois não são expressas no organograma. Nesses termos, a análise da amplitude de controle não pode prescindir do estudo das relações formais capazes de serem estabelecidas entre os membros de uma organização.

Dessa ampla malha de relações e informações resultantes comina a necessidade de interposição de agentes de coordenação política, designados em caráter formal ou informal, que tenham como missão fundamental promover a articulação das ações de governo.

A preocupação com a capacidade de articulação administrativa e política de agentes nas esferas mais elevadas das organizações públicas é mais evidente em estruturas de elevado nível de complexidade. Um exemplo dessa situação são as figuras de articuladores ou representantes políticos do chefe do Poder Executivo Federal que atuam no âmbito não somente desse poder, mas dos demais poderes constituídos.

Precisamos ainda atentar para o impacto da designação e da atuação de um agente de coordenação de gestão, que deve ser analisado sob perspectiva técnica, no mínimo a partir dos seguintes critérios:

- ▶ da natureza da relação (formal ou informal);
- ▶ do cargo ocupado (status do cargo, ou seja, se um cargo de assessoria ou secretaria de governo etc.);
- ▶ da definição das atribuições e da esfera de competência funcional;
- ▶ do nível e da distribuição de poder e a relação com as demais áreas da Administração Pública;
- ▶ do perfil profissional do agente de coordenação; e
- ▶ do nível de habilidades técnicas e humanas.

Todos esses critérios contribuem para a boa gestão na medida em que o nível de controle exercido pelos agentes tende a afetar o comportamento das pessoas no trabalho.

LIDERANÇA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

O tema liderança ocupa posição de destaque no campo da gestão. De forma geral, podemos associar a temática da liderança de pessoas ou grupos à função administrativa conhecida como direção. Esse elemento do denominado ciclo administrativo, como já dissemos, pode ser sinteticamente definido como a ação de conduzir a organização orientada pelos objetivos institucionais. Dirigir, portanto, implica fazer funcionar, por meio das pessoas, as estruturas e os processos organizacionais, balizados pelos objetivos e pelas metas estabelecidas na fase de planejamento.

As organizações, em sua “dimensão técnica” – estruturas e processos – só operam, passando a existir de fato, quando nelas interagem as pessoas – sua “dimensão social”. As pessoas, então, dão “vida” às organizações, fazendo delas estruturas que podem ser melhor identificadas com sistemas abertos, em constante processo de troca de energia com o ambiente em que se inserem.

Nessa perspectiva, a dimensão humana das organizações – seus componentes e suas relações – tende a ocupar espaço de destaque no elenco de prioridades de alocação de energia e esforços por parte do gestor. Sendo assim, a este revela-se de suma importância o desenvolvimento da capacidade de compreender os mecanismos e a dinâmica do comportamento humano nas organizações, notadamente naquelas do setor público, as quais estão revestidas de particularidades de regulação bastante particulares e dignas de destaque.

A partir de um intenso esforço de síntese, podemos afirmar que a função administrativa denominada direção está associada à atividade de conduzir pessoas para a ação orientada por objetivos de gestão. Nessa mesma linha, podemos relacionar o bom exercício da direção à capacidade de liderança do gestor.

Mas quem é o gestor? Quais suas características?

Uma das definições dadas ao gestor caracteriza essa figura como sendo uma pessoa detentora de determinada parcela de poder e de conhecimento, destes advindo um correspondente grau de autoridade que garante a sustentação de determinado nível de sua legitimação perante o grupo subordinado. Além dessa dimensão técnica – conferida pelo status normativo e pelo conhecimento –, o exercício da gerência exige de seu agente uma qualidade normalmente definida como potencial de **liderança***.

O líder, além de um agente condutor – ação que faz a partir da implementação de diferentes mecanismos de motivação humana – é um ícone de comportamento e desempenho para os membros da organização. Nessa perspectiva, atributos éticos e de postura pessoal e profissional constituem o substrato essencial da personalidade do líder como um indivíduo confiável.

A conformação do perfil de um líder não é tarefa simples, especialmente pelo fato de não admitir padrões absolutos. Os traços de liderança são contingenciais, são ditados pelo momento histórico,

***Liderança** – capacidade de fazer com que um grupo, ainda que sob circunstâncias adversas, responda positivamente à indicação de um rumo de ação, por reconhecê-la como viável e necessária. Liderar, portanto, é influenciar legitimamente pessoas. Fonte: Elaborado pelo autor deste livro.

ambiente, nível organizacional, pelas condições e características do grupo e da atividade (trabalho). De outra parte, a despeito dessas variações possíveis e necessárias de perfil, podemos identificar traços comuns aos líderes, em termos de habilidades e competências pessoais e profissionais, independentemente da incidência das variáveis organizacionais antes referidas, quais sejam, capacidade:

- ▶ de relacionamento interpessoal;
- ▶ de percepção e leitura do ambiente de competência;
- ▶ de habilidade de comunicação; e
- ▶ de conhecimento.

A literatura mais recente tem explorado o tema da liderança especialmente em face da ampliação da complexidade das relações que envolvem as pessoas e as organizações, demandando novas soluções em liderança.

Em suma, um líder exerce seu poder sobre um grupo dominando seus integrantes individualmente. Registramos que nesse esforço de definição acerca do que entendemos como liderança podem surgir diferentes conceitos que, em suas acepções estritas, encerram diferentes conteúdos, são eles, entre outros: poder, dominação, autoridade, disciplina, coerção e influência.

Um dos marcos teóricos centrais envolvendo as definições de poder e de dominação, reside na contribuição da teoria weberiana que as associa à capacidade de um indivíduo de impor sua vontade a despeito de eventual resistência de outro indivíduo ou grupo. A dominação, por sua vez, é definida como uma forma específica e diferenciada de exercício de poder, caracterizada pela possibilidade de encontrar nas pessoas anuência à prática desejada.

Nesse contexto conceitual, a liderança está associada ao exercício dessa espécie particular de poder – a “dominação”. Na Administração Pública, portanto, podemos identificar diferentes demonstrações de exercício de liderança, envolvendo desde relações formais até arranjos de poder essencialmente informais, estes, por vezes, mais perenes e sólidos (coesos).

PODER E POLÍTICA: INFLUÊNCIA NO COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL

A gestão não pode prescindir de uma abordagem de análise sob a perspectiva da ciência política, especialmente no que tange à necessidade de compreender os mecanismos de exercício de poder nas organizações em geral, mas de forma bastante especial na Administração Pública. Nesse espaço organizacional específico figura uma complexa rede de demandas setoriais que não apresenta paralelo em organizações privadas. Não pelo volume de pessoas que a envolve, mas pelos contornos que se pode atribuir aos interesses em conflito, em larga medida, como decorrência das idiossincrasias desses organismos.

Uma perspectiva possível de análise das organizações do setor público permite sugerir a convivência de dois distintos segmentos dinâmicos de poder cuja compreensão das particularidades, apesar de não dispensar uma leitura integrada, exige a devida identificação e a distinção de seus elementos componentes. Um dos campos de interesse é aquele resultante do arranjo de tensões estabelecido entre pares (âmbito do aparelho administrativo); e o outro, aquele que compreende as relações que invadem a órbita de atuação do governante (poder político em sentido estrito).

Essas duas dimensões de análise das relações de poder inerentes ao arranjo organizacional, precisamos destacar, desenvolvem objetivos diferentes, não necessariamente divergentes ou antagônicos, mas, em geral, sem identidade absoluta entre si; e é à luz desses objetivos que seu comportamento deve ser examinado. Essa conjugação de propósitos setoriais está, ainda, imersa em um caldo cultural heterogêneo composto de diferentes crenças, valores e simbolismos que são, em parte, fruto das condicionantes históricas de formação de cada um desses grupos de atores.

Portanto, as organizações públicas podem ser definidas como um ambiente complexo onde interagem pessoas e grupos em constante disputa por espaços.

Nesse sentido, a compreensão da natureza das relações de poder constitui uma importante e consistente perspectiva de análise dos fenômenos corporativos, pois, conforme já referenciado, a Administração Pública é um espaço em que interagem setores de interesse bastante heterogêneos.

De fato, são muitas as formas e os enfoques possíveis para abordarmos a temática das relações de poder nas organizações públicas. Nenhum deles, no entanto, dispensa o tratamento conceitual básico acerca do que podemos entender por poder. Weber (2000, p. 33) definiu o poder como: “[...] toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistência, seja qual for o fundamento dessa probabilidade.”

Perceba que a noção de poder em Weber (2000) está intensamente associada ao uso da força de um agente sobre outro ou outros; está associado a um exercício de força não legitimado, não reconhecido.

Outra importante definição para a análise e a compreensão das relações de poder em uma organização pública é a de dominação que, de acordo com o autor citado, consiste na “[...] probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis”. (WEBER, 2000, p. 33)

O exercício da dominação, segundo Weber (1999, p. 139), depende de um “[...] certo mínimo de vontade de obedecer, isto é, de interesse (externo e interno) na obediência”. Esse fenômeno é verificado, portanto, nas situações em que há ganhos mútuos, caracterizando a situação típica de alguém que obedece não somente pela via da coerção, mas pela crença na legitimidade do exercício da liderança.

O modelo definido por Weber (2000) para analisar e compreender a dominação contempla três tipos puros: o carismático, o tradicional e o racional-legal. Os tipos puros de dominação procuram despertar e cultivar a crença em sua legitimidade. A natureza da legitimidade, por sua vez, determina: o tipo de obediência e o caráter do exercício da dominação; e o tipo de “quadro administrativo” a sustentar as ações do dirigente (líder).

- ▶ **Carismático:** nesse tipo puro de dominação, a legitimação decorre da qualidade pessoal extraordinária em virtude da qual se atribuem a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais – crença em atributos mágicos ou heroicos de uma pessoa. Os dirigentes e líderes políticos têm, em geral, essa qualidade bastante desenvolvida, sendo o carisma pessoal, portanto, um importante instrumento de exercício da dominação (liderança). Associado a esse fundamento de legitimação está um modelo de quadro administrativo cujas características básicas são a ausência de uma estrutura racional, a instabilidade orgânica e a coesão resultante da inspiração do líder e da crença em seu poder (reconhecimento).
- ▶ **Tradicional:** aqui a legitimação é baseada na crença cotidiana, no caráter superior das tradições vigentes desde sempre (históricas). Obedece-se, nesse caso, à pessoa do senhor, nomeada pela tradição em virtude de devoção aos hábitos costumeiros em uma região ou localidade. São exemplos ilustrativos desse formato de dominação as lideranças locais tradicionais, as famílias proeminentes cuja condição decorra de uma trajetória histórica de destaque no plano econômico, político etc. O quadro administrativo que ampara e executa a vontade do líder tradicional é constituído por servidores pessoais ou companheiros tradicionais. A coesão, nessa forma de relação, é dada essencialmente pelos laços de fidelidade pessoal dos seguidores à

figura do senhor. A tradição determina o conteúdo das ordens expedidas em razão do livre arbítrio do dirigente tradicional.

Uma situação marcante na Administração Pública, em que o viés tradicional aparece de forma bastante acentuada, é a figura do cargo em comissão, cujo requisito de fidelidade pessoal é visto como essencial. Nesses casos, não raras são as vezes em que as posições comissionadas e, em geral, as de destaque, são ocupadas prioritariamente por tradicionais seguidores do dirigente. Merece destaque, todavia, o fato de o exemplo trazer uma situação em que o traço tradicional é acentuado, mas não é o único, pois em se tratando de cargos comissionados, outra importante característica a ser mencionada é o arcabouço legal já consolidado a conferir sustentação a essa forma de admissão de pessoas na Administração Pública (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal).

- **Racional-Legal:** esse tipo de dominação está associada ao mecanismo de legitimação da crença na validade de origem das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, são nomeados para exercer a dominação. Podemos citar como exemplos desses instrumentos de legitimação as normas em geral: os estatutos dos servidores públicos, o plano de cargos e carreiras, a legislação afeta à gestão de pessoal em geral, os orçamentos etc. O que caracteriza, em essência, essa forma de dominação é a crença que as pessoas (os servidores) têm na validade das leis e dos atos administrativos, tanto os exarados pelo dirigente quanto aqueles que amparam sua condição de líder. O quadro administrativo que personifica essa forma de dominação é a burocracia.

A partir desse modelo de análise das relações de poder proposto por Weber, podemos interpretar os atos administrativos e os fenômenos organizacionais a eles associados decompondo-os segundo esses três

vetores básicos. A partir disso, identificamos, por conseguinte, os traços de liderança característicos e predominantes não somente dos dirigentes, mas de ambos os segmentos fundamentais de interesse e da totalidade dos grupos de poder existentes na organização.

O conceito de dominação, no âmbito do estudo da liderança, mantém relação também com o conceito de influência. Liderar, em larga medida, significa influenciar as pessoas a agirem de determinada forma e orientadas para determinado objetivo.

Sob outra perspectiva de análise, Dahl (1970, p. 63) afirma que influência é uma relação entre agentes (indivíduos, grupos, organizações etc.) em que um destes “[...] induz outros a agirem por uma forma que de outra maneira não agiriam”.

A compreensão dos mecanismos de exercício de poder nas organizações, especialmente seus fundamentos, oferece ao gestor público a possibilidade de estruturar um modelo próprio capaz de descrever a dinâmica das relações de influência no espaço organizacional específico sob sua responsabilidade. Uma das tipologias úteis para compreendermos as bases de poder é apresentada por (ROBBINS, 2005) e define:

- ▶ **Poder coercitivo:** o exercício desse tipo de poder é dependente da possibilidade de impor sobre as pessoas o medo em relação às consequências negativas que lhes podem ser impostas. Emana, portanto, da aplicação ou possibilidade de aplicação de sanções administrativas que podem alcançar diversos níveis de intensidade, como as sanções estatutárias de advertência, de suspensão, de demissão etc.
- ▶ **Poder de recompensa:** aqui a submissão das pessoas ao dirigente é obtida com base na capacidade de distribuição de recompensas, como a promoção, a concessão de função de confiança ou vantagens de forma geral.
- ▶ **Poder legítimo:** decorrente da posição formal do cargo na hierarquia organizacional. Nesse particular, cumpre referenciarmos que o exercício dessa espécie

de poder, assim como os poderes de recompensa e de coerção mediante utilização de mecanismos normativos, depende do exercício formal de cargo em cuja descrição ou esfera de competência esteja contemplada a possibilidade de ação e decisão de punir ou de recompensar.

- ▶ **Poder do talento:** o exercício de poder do talento tem como fonte de influência a reconhecida perícia, o domínio de determinada parcela de conhecimento. O poder é resultante de habilidades ou conhecimentos específicos. Nesse particular, convém referirmos a figura do especialista, cujo domínio do complexo sistema de normas em que se transformou a Administração Pública com o excesso de burocratização – efeito disfuncional do modelo burocrático – confere ao indivíduo o poder de orientar a ação administrativa segundo seus próprios interesses. (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 1981)
- ▶ **Poder de referência:** a fonte desse poder está na identificação de pessoa que detenha traços pessoais desejáveis. O exercício do poder de referência advém da capacidade de despertar nas pessoas o desejo de parecer com outro. O comportamento dos dirigentes em geral deve, tanto quanto possível, explorar essa fonte de poder (postura profissional ética, competente, segura, eficiente, eficaz etc.).

DEPENDÊNCIA COMO COMPONENTE DO PODER

O postulado geral da dependência tem a seguinte formulação: quanto maior for a dependência de “B” em relação à “A”, maior será o poder de “A” sobre “B”. Um dos principais e evidentes mecanismos de manutenção da dependência para fins de exercício do poder na Administração Pública é o domínio e a concentração do conhecimento. O conhecimento como fonte de poder pode ser compreendido a partir de duas perspectivas ou órbitas de domínio, quais sejam: a do estoque e a da geração (fluxo) de conhecimento.

O primeiro nível de emprego do conhecimento como fonte de poder assenta-se na capacidade do indivíduo de estocar conhecimento. Nessa órbita, observamos, em geral, a tendência de restringir e concentrar o conhecimento como forma (meio) de exercício de poder do indivíduo. É uma perspectiva tradicional e danosa ao desenvolvimento institucional, mormente em uma era de constantes transformações operadas, fundamentalmente, pela produção de conhecimento nas organizações.

No nível evolutivo seguinte, o uso do conhecimento como mecanismo de exercício de poder está associado à capacidade de sua geração (produção). Nesse estágio, a fonte de poder é percebida pelas pessoas a partir da transferência (difusão) do saber. Nesse sentido, quanto maior for a capacidade de um indivíduo de transferir conhecimento, maior será seu poder, que decorrerá:

- ▶ do reconhecimento de seu potencial de produção; e
- ▶ de sua capacidade de fazer circular o conhecimento antes produzido e estocado, que impulsionará, mediante a troca por interação, um ciclo virtuoso de expansão da capacidade criativa e do volume de conhecimento.

Sendo assim, podemos afirmar que esse processo, ao disponibilizar às demais pessoas o conhecimento, retroalimenta (por estímulo) o impulso de desenvolvimento de um novo conhecimento, ampliando suas fronteiras.

Nesse contexto, dotar as organizações públicas de pessoas com capacidade de operar o conhecimento como fluxo, não somente faz reduzir o grau de dependência da Administração Pública em relação às pessoas detentoras do monopólio do saber pela via do reforço da assimetria de informação, como também contribui para a criação de um ambiente estimulante de desenvolvimento pessoal e profissional para seus membros. Sob a perspectiva tradicional, contudo, a análise da dependência de uma estrutura ou pessoa em relação a outra pode ser compreendida a partir de três componentes principais, a saber:

- ▶ a importância;
- ▶ a escassez; e
- ▶ a não substituição.

A “importância” de determinada pessoa para o funcionamento da organização pública, seja pelo domínio de determinada parcela de conhecimento em regime de monopólio, seja em razão da essencialidade da atividade desenvolvida, define o grau de dependência da Administração Pública em relação a esse recurso. O caso de professores de uma área específica de docência constitui exemplo desse atributo de dependência do gestor público em relação a uma pessoa ou grupo.

Na mesma linha, o reduzido nível de oferta de determinado profissional ou “escassez” impõe à Administração Pública uma importante restrição operacional que confere ao recurso limitado a condição de

objeto de dependência. Um exemplo que ilustra essa situação, no caso geral de pequenos municípios, é a figura dos profissionais de saúde detentores de especialidades médicas demandadas pela localidade.

Por fim, podemos acentuar o quadro de dependência da Administração Pública em relação a determinado profissional com o atributo da “não substituição” (o poder proporcionado pelo controle de um recurso é definido na proporção inversa da quantidade de substitutos viáveis que esse recurso possui).

Para ilustrarmos essa situação, referenciamos o caso do **profissional da contabilidade** que, além de tratar de recurso técnico geralmente escasso no mercado local de recursos humanos, trata da única atividade administrativa (meio) essencial, ou seja, da qual a Administração Pública não pode prescindir, ainda que o faça mediante contratação de serviços de terceiros.

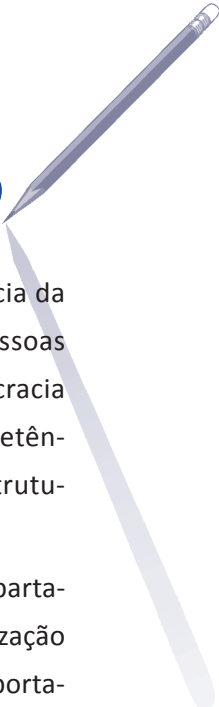
Contador ou técnico em contabilidade.

Complementando

Chegamos ao final desta segunda Unidade, mas o seu estudo não deve se limitar à leitura do que abordamos nesta disciplina. Para ampliar seu conhecimento, veja nossas sugestões de leitura complementar:

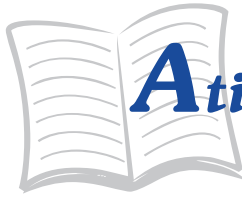
- 📌 *Comportamento organizacional* – de Stephen Paul Robbins. O capítulo 15 desta obra traz informações sobre a burocracia no campo do comportamento organizacional.
- 📌 *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas* – de Herbert Alexander Simon. Esta obra apresenta o tema processo decisório, com especial ênfase na Administração Pública.
- 📌 *Controle social nas organizações* – de Fernando Claudio Prestes Motta. Nesta obra, você poderá ampliar e aprofundar seus conhecimentos sobre o tema controle nas organizações.
- 📌 *Comportamento organizacional: uma abordagem estratégica* – de Michael A. Hitt, Chet C. Miller e Adrienne Colella e o livro *Comportamento organizacional* – de Stephen Paul Robbins. Os capítulos 13 e 15, respectivamente, abordam assuntos relacionados à amplitude de controle – no campo do comportamento organizacional.
- 📌 *Liderança: a administração do sentido* – de Cecília Whitaker Bergamini. Esta obra faz uma revisão conceitual sobre o tema liderança.

Resumindo



Nesta Unidade de estudo, evidenciamos a influência da estrutura organizacional sobre o comportamento das pessoas na organização. Referenciais importantes como a burocracia foram trazidos para que você pudesse ampliar sua competência analítica em relação à interação das pessoas e as estruturas organizacionais.

Com a ênfase dada aos processos e critérios de departamentalização, você pôde perceber os reflexos da organização formal – em diferentes níveis de rigidez – sobre o comportamento humano no espaço laboral. Por fim, relacionamos as dimensões formal e informal da organização, em particular no tocante à dimensão das relações de poder, a fim de que a abordagem sobre a burocracia pudesse emergir novamente como referencial analítico de fundo para a compreensão do processo de dominação.



Atividades de aprendizagem

Chegamos ao final desta disciplina. Vamos verificar o seu entendimento sobre os temas abordados? Resolva as atividades propostas e, em caso de dúvida, não hesite em consultar o seu tutor.

1. Analise o seu local de trabalho e descreva os eventos disfuncionais relacionados à organização burocrática, referenciados nesta Unidade.
2. Por que a incerteza, a centralidade e a baixa permutabilidade devem estar “todas” presentes para que se obtenha poder? Explique como o poder de um grupo pode ser reduzido por um aumento na permutabilidade.
3. Qual a diferença entre o poder de recompensa e o poder coercitivo? O que esses dois tipos de poder têm em comum? Em que se parecem com o poder legítimo? Em que sentido diferem tanto do poder de especialização como do poder de referência?
4. Escolha uma organização pública conhecida e analise o seu contexto organizacional relatando duas relações de liderança distintas para fins de comparação à luz dos conteúdos estudados nas Unidades desta disciplina. Descreva os atributos da organização burocrática, como a formalização, a padronização, a impessoalidade etc. e seus reflexos sobre os estilos de liderança dos dirigentes (tradicional, autoritário, paternalista, formal etc.) e sobre a motivação dos servidores.
5. Reflita acerca de como as características da organização pública estudada nesta disciplina influenciam o comportamento das pessoas que nela atuam. Vá até o Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA) e compartilhe seu conhecimento com seus colegas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegamos ao final da disciplina *Comportamento Organizacional*, que não deve ser compreendida de forma dissociada das demais disciplinas do curso, notadamente da disciplina *Cultura e Mudança Organizacional*, quando pensada no contexto da Administração Pública.

No que tange aos níveis micro, meso e macro de abordagem do comportamento organizacional, demos ênfase aos elementos que mais influenciam a dinâmica da interação humana na organização pública, que são as noções de cargo, de carreira e da natureza das relações institucionais que vinculam o indivíduo e a organização.

Esses elementos, entre outros, afetam sobremaneira a motivação das pessoas no ambiente organizacional público, por encerrarem especificidades que diferenciam esse fenômeno das relações que ele também pode operar no ambiente privado. Para o gestor atuar sobre esse processo, é condição prévia a sua compreensão dos principais fatores que concorrem para as situações vivenciadas. Contudo, vimos que essa compreensão, por sua vez, não pode prescindir da adoção de modelos teóricos de análise orientados para as especificidades da Administração Pública.

Esses modelos influenciam substancialmente o comportamento das pessoas nas organizações públicas, em especial, os pressupostos que informam os processos e as estruturas organizacionais. Os parâmetros racionais, formais, entre outros que subjazem à organização dos processos e à divisão do trabalho no âmbito das organizações públicas não podem ser desconsiderados no momento da análise e do diagnóstico da ação das pessoas e da atuação gerencial.

Complementando essas dimensões estão as relações de poder que perpassam os atores e a estrutura das organizações públicas. Nesse momento, evidenciamos, novamente, que o conteúdo analítico que esta disciplina propôs abordar não pode desconsiderar as construções teóricas e aplicadas desenvolvidas no contexto da disciplina Cultura e Mudança Organizacional, oportunidade em que atributos importantes da cultura nacional, que se projetam na Administração Pública brasileira, se formaram e se consolidaram. Esses traços, antes de serem tratados como vícios, precisam ser reconhecidos como atributos culturais que em larga medida afetam o comportamento organizacional, diferenciando acentuadamente o referencial analítico necessário à compreensão do fenômeno na Administração Pública daqueles que são adotados e difundidos na literatura gerencial comum.

Professor Sandro Trescastro Bergue

Referências



BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. Liderança: a administração do sentido. *Revista de Administração de Empresas*; São Paulo, v. 34, n. 3, p. 102-114, maio/jun. 1994.

BERGUE, Sandro Trescastro. *Gestão de pessoas em organizações públicas*. 2. ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2007.

BERNARDES, Cyro. *Teoria geral das organizações: os fundamentos da administração integrada*. São Paulo: Atlas, 1991.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 abr. 2014.

_____. *Lei n. 11.784, de 22 de setembro de 2008*. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, de que trata a Lei n. 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei n. 11.233, de 22 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11784.htm>. Acesso em: 11 abr. 2014.

BRASIL ESCOLA. Henry Ford. [2008]. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/biografia/henry-ford.htm>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. *O poder nas organizações*. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

COHEN, Allan R.; FINK, Stephen L. *Comportamento organizacional: conceitos e estudos de casos*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

DAHL, Robert Alan. *A moderna análise política*. Rio de Janeiro: Lidor, 1970.

DAVENPORT, Thomas H. *Reengenharia de processos*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1999.

EDUCAÇÃO UOL. *Frederich Wislow Taylor*. [2008a]. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/klick/0,5387,2053-biografia-9,00.jhtm>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

EDUCAÇÃO UOL. *Max Weber*. [2008b]. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/max-weber.jhtm>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

ELAINA, Jeniffer. *Elton Mayo e a Teoria das Relações Humanas*. [2014]. Disponível em: <<http://www.portal-gestao.com/gestao/item/6922-elton-mayo-e-a-teoria-das-rela%C3%A7%C3%B5es-humanas.html>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*. São Paulo: Atlas, 1981.

FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria. *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1989.

GABRIS, Gerald T.; SIMO, Gloria. Public sector motivation as an independent variable affecting career decisions. *Public Personnel Management*, v. 24, n. 1, p. 33-51, spr 1995.

GOLDRATT, Eliyahu M.; COX, Jeff. *A meta: um processo de aprimoramento contínuo*. São Paulo: Educator, 1993.

GONDIM, Sônia Maria Guedes; SILVA, Narbal. *Motivação no Trabalho*. In: ZANELLI, José Carlos; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo; BASTOS, Antonio Virgilio Bittencourt. *Psicologia, Organizações e Trabalho no Brasil*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

HERNANDEZ, José Mauro da Costa; CALDAS, Miguel P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 41, n. 2, p. 31-45, abr./jun., 2001.

HERZBERG, Frederick. O conceito da higiene como motivação e os problemas do potencial humano no trabalho. In: HAMPTON, David R. *Conceitos de comportamento na administração*. São Paulo: EPU, 1973.

HITT, Michael A.; MILLER, C. Chet; COLELLA, Adrienne.
Comportamento organizacional: uma abordagem estratégica. Rio de Janeiro: LTC, 2007.

JURKIEWICZ, Carole L.; MASSEY JR., Tom K. What motivates municipal employees: A comparison study of supervisory vs. non-supervisory personnel. *Public Personnel Management*, v. 26, n. 3, p. 367-377, fall 1997.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Os paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900-1992). *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48, maio/jun. 1994.

_____. *Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2000.

LACOMBE, Francisco José Masset; HEILBORN, Gilberto Luiz José.
Administração: princípios e tendências. São Paulo: Saraiva, 2003

LACOMBE, Francisco José Masset. *Dicionário de Administração*. São Paulo: Saraiva, 2004.

LEAL, Tiago. *Teoria clássica da administração segundo Henri Fayol*. 2006. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/teoria-classica-da-administracao-segundo-henri-fayol/13239/>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

LORENA, Flávia e. *Teoria dos dois Fatores*. 2011. Disponível em: <<http://eng-esamc2011.wix.com/motivacao/apps/blog/teoria-dos-dois-fatores>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 48, n. 1, p. 43-77, jan./abr. 1997.

MASLOW, Abraham Harold. *Diário de negócios de Maslow*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003.

MAXIMILIANO, Antonio César Amaru. *Teoria geral da administração*. São Paulo: Atlas, 2000.

MERTON, Robert K. *Sociologia: teoria e estrutura*. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MOTTA, Fernando Claudio Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos.
Introdução à organização burocrática. São Paulo: Brasiliense, 1981.

_____. *Organização e poder: empresa, estado e escola*. São Paulo: Atlas, 1986.

_____. Controle social nas organizações. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 33, n. 5, p. 68-87, set./out., 1993.

_____; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

OHNO, Taiichi. *O sistema toyota de produção: além da produção em larga escala*. Porto Alegre: Bookman, 1997.

PAGÈS, Max *et al.* *O poder das Organizações*. São Paulo: Atlas, 1987.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PIRES, José Calixto de Souza; MACEDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-105, jan./fev., 2006.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

ROBBINS, Stephen Paul. *Comportamento organizacional*. 11. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

ROETHLISBERGER, Fritz Jules. A estrada do retorno à razão. In: WALDO, Dwight. *Problemas e aspectos da Administração Pública*. São Paulo: Pioneira, 1966.

SIMON, Herbert Alexander. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro: USAID/FGV, 1965.

SÓ BIOGRAFIAS. *Adam Smith*. [2008]. Disponível em: <[www.http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/AdamSmit.html/biografias/AdamSmit.html](http://www.dec.ufcg.edu.br/biografias/AdamSmit.html/biografias/AdamSmit.html)>. Acesso em: 11 abr. 2014.

TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1987.

VROOM, Victor Harold. *Gestão de pessoas, não de pessoal: os melhores métodos de motivação e avaliação de desempenho*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

WAGNER III, John A.; HOLLENBECK, John R. *Comportamento organizacional: criando vantagem competitiva*. São Paulo: Saraiva, 2000.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Evolución de las ciencias administrativas en América Latina. *Revista Internacional de Ciências Administrativas*, Instituto Internacional de Ciências Administrativas. Bruxelas, v. XLIV, n. 1-2, p. 70-92, 1978.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UnB, 1999. v. 2.

_____. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: UnB, 2000. v. 1.

WOOD JÚNIOR, Thomaz; CALDAS, Miguel Pinto. *Comportamento organizacional: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Atlas, 2007.



MINICURRÍCULO

Sandro Trescastro Bergue

Doutor em Administração na área de Organizações pelo PPGA/UFRGS. Mestre em Administração, com ênfase em Administração Pública, pelo PPGA/UFRGS. Bacharel em Administração e em Ciências Econômicas. Professor da Universidade de Caxias do Sul (UCS) desde 1997 (ensino presencial e EaD). Docente convidado nos cursos de pós-graduação do Programa FGV Management, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Auditor Público Externo no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul desde 1994. Áreas de interesse em pesquisa: tecnologias gerenciais em organizações públicas; teorias organizacionais; gestão de pessoas no setor público; planejamento governamental; controle na Administração Pública; e gestão de serviços públicos. Autor de livros e de artigos científicos publicados em revistas e anais de congressos (áreas de estudos organizacionais, gestão pública e de RH no setor público).

