

Especialização em GESTÃO PÚBLICA



Cultura e Mudança Organizacional

Sandro Trescastro Bergue



© 2014 Universidade Federal de Santa Catarina



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgal 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

Cultura e mudança organizacional / Sandro Trescastro Bergue. – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]:

CAPES : UAB, 2014.

102p. : il.

Especialização em Gestão Pública

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-7988-201-2

1. Cultura organizacional. 2. Desenvolvimento organizacional. 3. Mudança organizacional. 4. Administração pública – Brasil. 5. 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

CULTURA E MUDANÇA 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

Gabriela da Costa Figueiredo

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 – Cultura Brasileira e Organizacional

Elementos da Cultura Brasileira.....	11
Organização Pública: definições e perspectivas de análise	11
Organização e Cultura	15
Cultura Brasileira e Cultura da	
Organização Pública: um processo histórico	22
Patrimonialismo e Burocracia na Administração Pública Brasileira	28
Mudança e Resistência Cultural na Administração Pública	33
A Emergência de Valores Gerenciais na Administração Pública	33
A Eficiência como Valor Gerencial na Administração Pública	40
Estratégias de Interpretação da Mudança: o formalismo e o jeitinho	43
A Resistência à Mudança: especificidades da organização pública	46
Pressupostos e Contrapressupostos da Resistência à Mudança.....	48
Aspectos Positivos da Resistência à Mudança.....	49

Unidade 2 – Mudança e Complexidade Organizacional

Pensamento Sistêmico e Mudança Organizacional	57
Dimensões da Gestão: rotina e mudança organizacional	58
Mudança e Rotina na Perspectiva dos Ciclos de Aprendizagem	59
Pensamento Sistêmico em Organizações Públicas	62

Mudança Organizacional como Processo Complexo e Dinâmico	64
Mudança como Transposição de Objetos Culturais	68
Antropofagia Organizacional: a tradução e a adaptação criativa	69
Redução Sociológica no Campo da Gestão	75
A Comunicação no Processo de Mudança.....	87
Considerações Finais	95
Referências.....	96
Minicurriculo	102

APRESENTAÇÃO

Caro estudante!

Seja bem-vindo à disciplina *Cultura e Mudança Organizacional*! Sinta-se convidado a desvendar as especificidades e a desenvolver novas perspectivas de análise e compreensão desses complexos fenômenos que observamos em todas as organizações, o tempo todo.

A necessidade de compreendermos o processo de mudança nas organizações da Administração Pública dispensa maiores esforços de argumentação. Ainda que possamos admitir que o ambiente em que operam os órgãos e entidades do setor público caracteriza-se por relativo grau de estabilidade, notadamente em face da natureza das atividades reservadas ao poder público, impõe-se considerarmos que as demandas da sociedade evoluem em termos quantitativos e qualitativos, o que faz incidir sobre o arranjo institucional do Estado uma tensão por mudança visando à sua adaptação às novas contingências, pela via da inovação em diferentes níveis de intensidade.

Se a mudança é uma necessidade constante, podemos afirmar que equivalente nível de importância assume a compreensão dos fenômenos associados à comunicação e à cultura organizacional, especificamente em organizações do setor público. Não podemos também considerar a complexidade da cultura organizacional em termos de dinamismo e perspectivas como novidade. Cultura e mudança são fenômenos intensamente relacionados e interdependentes.

Em outra perspectiva de análise, o Estado e a Administração Pública brasileira, com as especificidades que os particularizam, encontram-se sob diferentes tensões, notadamente pela influência de um paradigma da nova Administração Pública que, apesar de não hegemônico e das variantes em termos de denominação, vigora amplamente em seus pressupostos e conceitos essenciais. Também internamente à nação, esse arranjo institucional é sensível a pressões

originárias de diferentes setores da sociedade, em uma trajetória crescente de demandas por mais e melhores bens e serviços públicos.

Se de um lado não podemos negar a força e a extensão com que o movimento reformador do Estado está impactando a Administração Pública; de outro, é também verdade que neste tão peculiar quanto complexo espaço de poder os termos do movimento gerencial têm assumido facetas bastante específicas, notadamente em razão da diversidade de interpretações segundo as quais seu conteúdo vêm sendo percebido pelos diferentes atores nele envolvidos. É nesse cenário, portanto, que se circunscrevem os elementos de cultura e mudança envolvendo organizações públicas e a sua capacidade de induzir políticas públicas.

Entre os objetivos de aprendizagem da disciplina *Cultura e Mudança Organizacional* reside o desenvolvimento de competências para a análise e compreensão desse complexo processo de mudança na Administração Pública brasileira e seus reflexos, com vistas a ampliar a capacidade de inserção dos agentes públicos na concepção, implementação e avaliação de políticas públicas. Como foco dessa nessa abordagem temos o sistema de gestão da organização, e seus elementos constituintes e inter-relacionados: pessoas, tecnologias, estruturas, processos, culturas e outros.

Por fim destacamos que esta proposta de trabalho assenta-se em uma perspectiva sistêmica de análise organizacional. Nesse sentido, coerente com os pressupostos emergentes que sustentam as políticas de gestão pública, pretendemos superar as abordagens de mudança organizacional com viés predominantemente mecanicista e de alcance mais operacional – a solução de problemas, ou seja, mudança na dimensão estritamente instrumental –, e acentuar uma ação gerencial com ênfase em elementos de aprendizagem organizacional e competências – senso de transformação organizacional como fenômeno relacionado à compreensão dos padrões de comportamento dos atores, pessoas e grupos, apoiados em modelos mentais compartilhados, ou seja, mudança nos elementos substantivos da organização.

Bons estudos!

Professor Sandro Trescastro Bergue

UNIDADE 1

CULTURA BRASILEIRA E ORGANIZACIONAL



OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Conhecer e compreender os principais elementos da cultura brasileira que se projetam nas organizações públicas;
- ▶ Identificar os processos de transformação decorrentes da emergência de valores gerenciais na Administração Pública;
- ▶ Compreender as estratégias de interpretação da mudança: o formalismo e o jeito; e
- ▶ Conhecer o processo de resistência à mudança em seus pressupostos e aspectos positivos.

ELEMENTOS DA CULTURA BRASILEIRA

Buscaremos, nesta Unidade, sensibilizá-lo para a importância e as especificidades da cultura nos processos de mudança em organizações públicas. Abordaremos os elementos básicos da cultura organizacional, enfatizando que, em larga medida, reproduzem traços da cultura brasileira. Um requisito fundamental para a abordagem do tema é definirmos o que se entende por organização, destacando sua singularidade, dada por elementos que lhe são específicos e resultantes das interações sociais que nela se estabelecem.

Ao final da Unidade e tendo como requisito a apreensão dos elementos da cultura organizacional brasileira, você deverá ser capaz de adotá-los para analisar mudanças nas organizações públicas, reconhecendo o caráter complexo e multifacetado do processo de transformação das organizações.

Boa leitura!

ORGANIZAÇÃO PÚBLICA: DEFINIÇÕES E PERSPECTIVAS DE ANÁLISE

A organização pode ser percebida como resultante das interações entre dois elementos fundamentais. Observe a Figura 1.



Figura 1: Elementos fundamentais de uma organização
Fonte: Elaborada pelo autor deste livro

Nesta relação – indivíduo e estrutura – em que o primeiro é limitado pelo segundo, temos ênfase em um dos aspectos essenciais que o conceito de organização encerra – o controle.

A identificação do controle como categoria central de análise da organização, portanto, como atributo cultural e subjacente à mudança, tem como uma de suas vertentes a constatação de que os objetivos organizacionais e individuais não são plenamente convergentes (KATZ; KAHN, 1987). Isso porque os objetivos institucionais são negociados e resultantes de um arranjo de forças específico, pois apesar dos objetivos organizacionais serem estabelecidos por indivíduos ou grupos (ministro, secretário, assessores, diretor etc.), nenhum destes têm na organização poder suficiente para estabelecê-los integralmente.

Para compreendermos a cultura e a mudança organizacional, precisamos inicialmente de um esforço de definição de seu objeto – a organização. O que você entende por organização?

Tomada sob a perspectiva estrutural, a organização pode ser definida segundo diferentes pontos de vista; desde abordagens de foco mais restrito e mecanicista, que buscam evidenciar um conteúdo ideal – tais como “[...] uma combinação intencional de pessoas e de tecnologia para atingir um determinado objetivo.” (HAMPTON, 1983, p. 7), ou “[...] unidades sociais que procuram atingir objetivos específicos; sua razão de ser é atingir esses objetivos.” (ETZIONI, 1976, p. 13); até construções mais amplas e complexas que incluem aspectos de conteúdo mais subjetivo. Morgan (1996, p. 146), segundo

esta última perspectiva, ao examinar as organizações como sistemas políticos assegura que:

A maior parte das pessoas que trabalha numa organização admite, na privacidade, que estão cercadas de formas de “arranjos”, através dos quais diferentes pessoas tentam ir ao encontro de interesses particulares. [...] Tentando entender as organizações como sistemas de governo e tentando desvendar a detalhada política da vida organizacional, é possível compreender qualidades importantes da organização que são, frequentemente, encobertas ou ignoradas.

Essa definição nos sugere uma perspectiva de análise do fenômeno organizacional que traz à tona os objetivos pessoais e os destaca ante os institucionais. É possível inclusive sugerirmos que isso tende a se acentuar na proporção em que se tomem organizações de maior porte e em que o poder em sentido amplo, a despeito da hierarquia e centralização decisória, tende a ser mais difuso, como é o caso das organizações públicas.

Nessa linha, Srour (1994, p. 32) afirma que:

[...] as organizações não são meras coleções de indivíduos, mas entidades com vida e dinâmica próprias, que transcendem as consciências e os interesses particulares de seus membros.

Esses arranjos coletivos são regulados politicamente, e a compreensão da “[...] lógica que traveja toda e qualquer organização implica em abrir o leque das possíveis formas de gestão que são consentâneas a essa lógica.” (SROUR, 1994)

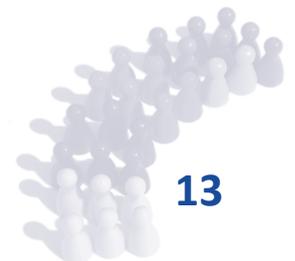
Além das perspectivas **racional** (mecanicista) e **interpretacionista**, as quais convergem no que diz respeito ao tratamento dispensado aos conceitos de **organização**



Saiba mais

Racional

Na perspectiva **racional** o vetor de influência é orientado do ambiente para a organização. A organização é vista como função das tensões ambientais (modelagem); ao passo que na abordagem **interpretativista** esse movimento se processa em sentido oposto – da organização para o ambiente. Fonte: Machado-da-Silva (2004).



e de **ambiente** como categorias distintas, a abordagem institucional oferece outra visão analítica do fenômeno.

Imagine a Secretaria da Educação. Agora suponha que esta organização pública adote a perspectiva racional. Em que implicaria esta situação?

Esta situação implicaria admitir que a organização pública teria sua estrutura e funcionamento estritamente dependentes das demandas sociais por educação, desconsiderando os arranjos de poder internos e os esforços de articulação política de fundo predominantemente simbólico empreendidos pelo Poder Executivo em busca de legitimação.

Sob a perspectiva simbólico-interpretativa tem-se como pressuposto que culturas são realidades socialmente construídas, e, nesses termos, subsistem tão somente “[...] enquanto seus membros as consideram como existentes e agem de acordo.” (HATCH, 1997, p. 218)

Note que ambiente e organização não podem ser considerados de modo dissociado. Ambos são um processo de mútua constituição, como podemos observar na definição a seguir:

[...] entende-se a organização como um componente do sistema de relações de um campo específico, formado por atividades padronizadas e articuladas, que expressam normas e regras sociais. Constitui, pois, uma arena social e, como tal, está impregnada pelo ambiente (Granovetter, 1985), concebido em termos técnicos e institucionais como setor social, dele retirando e a ele transmitindo, em interação recíproca, normas e padrões de comportamento que constituem modos adequados de ação. (MACHADO-DA-SILVA, 2004, p. 253)

Note que essa definição, por considerar o componente político, fornece elementos substanciais para a análise e compreensão do fenômeno em organizações públicas com ênfase na sua expressão

simbólica, sobressaindo a dimensão interpretativa que o novo institucionalismo explicita.

Assumir a perspectiva interpretacionista permite que você compreenda melhor o por vezes mal compreendido conflito entre as dimensões técnica e política comuns nas organizações, inclusive as públicas, aspecto que, dados os ciclos de reforço que experimentam, tendem a cristalizar-se como traços culturais.

Note que a organização pode ser compreendida com base em distintos olhares e dimensões de análise, abordando elementos em diferentes posições no *continuum* entre objetividade e subjetividade, e nesse contexto compreender não somente a introdução de elementos gerenciais inovadores – programas de governo, políticas, conceitos etc. –, como a aderência desse conteúdo à lógica particular da organização.

ORGANIZAÇÃO E CULTURA

As organizações não são “apenas” o resultado de um sistema de regras e de atividades racionalmente ordenadas, nem tampouco apenas o produto das relações de interdependência ambiental externa (ainda que essas características sejam de extrema relevância para a análise organizacional). Logo, é impossível falarmos de organização sem falarmos de cultura.

A existência das organizações está relacionada à distribuição e execução de tarefas, e que isso se dá por intermédio das pessoas, que por sua vez não se dissociam de suas escalas sociais de valores éticos.

De acordo com Ferreira *et al.* (2005) compreender como os valores inerentes a cada pessoa interagem na organização, e de que forma são construídos e reconstruídos com base na interação com os

valores de outrem e daqueles que gerenciam a organização, pode ser da maior relevância no processo de condução das organizações em direção à realização de seus objetivos.

Podemos então afirmar que a singularidade organizacional é determinada pelo conjunto de valores organizacionais que derivam do modo como as pessoas em interação na organização constroem e reconstróem seus valores. Esse caráter singular de cada organização

[...] resulta da teia de valores que vai se construindo e reconstruindo pela interatividade entre os valores dos indivíduos que integram a organização. Os valores organizacionais constituem a abstração de que nos servimos para buscar compreender cada organização em sua singularidade. [...] a singularidade organizacional não é atingida e percebida por práticas tradicionais de planejamento estratégico, modelagem organizacional, logística, marketing e outras. Rupturas se fazem necessárias nas práticas de gestão, a fim de tornar as organizações mais eficientes, eficazes e efetivas. (FERREIRA *et al.*, 2005, p. 30)

A partir disso é possível afirmarmos que a organização exige a prévia reunião de condições adequadas para absorção de elementos culturais novos. Entre essas condições está a permeabilidade das fronteiras organizacionais em relação a fatores externos dos mais diversos.

Como podemos evidenciar tensões externas na Administração Pública?

Através, por exemplo, das pressões sociais em busca de melhores níveis de qualidade de um serviço público, de uma crise externa que

afeta a arrecadação tributária e, por conseguinte, afeta o gasto público, da influência de uma nova tecnologia gerencial em emergência no setor privado, entre outros.

Assim, se as organizações são singulares como os indivíduos podemos afirmar que a assunção de modelos gerenciais, desacompanhada de uma reflexão acerca de sua compatibilidade em relação ao conjunto de valores que informam o sistema próprio de gestão, tenderá a ser superficial e de cunho essencialmente estético, senão prejudicial ao organismo social.

Nessa perspectiva, as soluções padronizadas podem constituir uma das linhas explicativas para o reduzido nível de sucesso das reformas administrativas, devido à sua incapacidade de contemplar a ampla diversidade de interpretações observada no fenômeno organizacional que descreve a Administração Pública contemporânea.

Por esta razão, as reformas são incompatíveis com os “reais” problemas enfrentados pelas organizações da administração pública moderna, e tendem a representar formas “estilizadas” sobre o que deve ser feito para elevar a performance sem um maior conhecimento da realidade. (REZENDE, 2002, p. 55)

No caso de uma organização pública, o sistema de gestão possui um componente definido por aspectos de natureza histórica, identificados pelos valores da organização, por elementos culturais de forma geral, além de aspectos de fundo normativo (**constitucional e legal**).

Agora que já fizemos uma introdução sobre os aspectos culturais, vamos construir uma definição para cultura organizacional?

Esses aspectos não podem ser desprezados.

Na busca da definição deste termo, podemos perceber, de acordo com a literatura especializada e com os mais abalizados autores, que o conceito de cultura organizacional apresenta significativo grau de elasticidade. As diferentes definições, no entanto, apresentam elementos essenciais comuns, cuja compreensão permite ao gestor a elaboração de uma formulação conceitual orientada para o processo de construção consistente do fenômeno cultural em face da realidade.

A cultura organizacional pode ser compreendida como:

[...] um conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação. (FLEURY, 1987, p. 22)

Uma outra contribuição importante em relação à definição de cultura organizacional é a definição do termo como sendo o:

[...] conjunto de pressupostos básicos que um grupo inventou, descobriu ou desenvolveu ao aprender como lidar com os problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e ensinados a novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir, em relação a esses problemas. (FLEURY; FISCHER, 1989, p. 20)

Essa definição é importante, pois a partir desse referencial podemos perceber melhor a influência da cultura nos processos de trabalho e nos processos decisórios da organização.

A cultura de uma organização pode ser sinteticamente definida como o conjunto de hábitos, crenças, valores e símbolos que a particularizam frente às demais.

Nesses termos, então, sem demasiado esforço, é possível elencar traços da cultura organizacional a partir do convívio e interação com a estrutura, os processos e, sobretudo, com as pessoas, e somente dessa forma.

A cultura organizacional não é, em geral, registrada, a despeito de, em casos particulares, ser possível observar reflexos formais de alguns de seus aspectos constituintes. São exemplos desse fenômeno os atos normativos que instituem condecorações, honrarias, ritos e solenidades. No que se refere de forma mais estrita à gestão no setor público, merecem destaque os traços de paternalismo entranhados na legislação que afetam à matéria de “pessoal”, tais como licenças, vantagens e concessões **especiais** que beneficiam os agentes em **excessiva** disparidade em relação à média, entre outros elementos capazes de evidenciar os contornos culturais de uma organização.

Outro elemento que pode ser identificado como traço cultural da Administração Pública, fortemente influenciado pela herança patrimonialista, é a figura do cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, conforme previsto no [artigo 37, inciso II](#) da Constituição Federal.

Também como ponto de destaque em se tratando de cultura organizacional podemos destacar a sua **heterogeneidade**. Cavedon (2004) assinala as visões “integrada” e “diferenciada” da cultura organizacional, referindo-se tanto à possibilidade de múltiplas culturas convivendo em uma mesma organização, como o senso de que a cultura organizacional constitui-se de valores compartilhados temporariamente pelos atores organizacionais.



Saiba mais

Artigo 37, inciso 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. Fonte: Brasil (1988).

Você já vivenciou ou percebeu situações de fragmentação cultural na Administração Pública?

Essa fragmentação cultural é perceptível, por exemplo, quando se toma a Administração Pública no Poder Executivo Federal e nela se percebem tanto traços constitutivos distintos, quanto comuns entre os Ministérios da Saúde e da Fazenda. Ao ressaltarmos os contrastes, basta dizer que as ações e políticas públicas nesses dois espaços de poder, a despeito das diferenças porventura existentes no espectro político, são informadas por um conjunto de pressupostos distintos.

Continuando, é importante destacarmos que alguns traços culturais de comportamento inerentes às organizações do setor público podem ser generalizados, em maior ou menor nível de intensidade, conforme a situação. Como exemplo desses traços mais gerais, temos:

- ▶ a ênfase nas relações pessoais e de grupos;
- ▶ a reduzida suscetibilidade do ambiente a turbulências;
- ▶ a constância no ritmo e dinâmica de trabalho;
- ▶ o reduzido grau de insegurança em termos de manutenção do vínculo laboral (estabilidade);
- ▶ a valorização seletiva dos padrões formais;
- ▶ o corporativismo; e
- ▶ a condescendência.

Esses padrões comportamentais impõem às organizações públicas traços culturais que exigem do gestor, notadamente daquele não oriundo dos quadros da Administração Pública, forte sensibilidade a importantes componentes culturais que devem ser considerados por ocasião da proposição de mudanças. Logo, desconsiderar a malha cultural de uma organização por ocasião da concepção de propostas de transformação e melhoria pode ser fator determinante do insucesso do intento.

É necessário referirmos que, não obstante a possibilidade de existirem traços culturais comuns aos organismos do setor público, o arranjo cultural de cada organização é único. Assim, mais que uma variável de gestão, a cultura organizacional pode ser identificada como

a essência da organização, ou seja, o elemento intangível, difuso e complexo que lhe confere “vida”.

Nestes termos, podemos afirmar que a configuração cultural de uma organização, que emerge essencialmente dos interesses e valores das pessoas, constitui elemento dinâmico da organização, que requer adaptações aos novos cenários.

A cultura é algo que permeia a estrutura, os processos e as pessoas de uma organização, interferindo de forma determinante no seu desempenho.

Em suma, perceba que a cultura de uma organização é, nesse contexto, uma estrutura de valores bastante complexa, que não somente pode, mas deve constituir objeto da ação gerencial, de tal forma a compreendê-la como resultante da interação dos diferentes atores organizacionais e orientá-la para os objetivos institucionais.

A cultura organizacional é gerenciável? Em que medida essa questão é influenciada por um conceito mecanicista de gestão?

Elementos da cultura podem, em diferentes níveis de intensidade, ser transformados segundo os desígnios da organização. Contudo, a transformação dos elementos culturais pressupõe ações orientadas para o reforço de traços identificados como capazes de potencializar o alcance dos objetivos institucionais, por exemplo, os esforços de institucionalização da denominada “cultura” do planejamento, na mesma intensidade com que as ações de gestão devem buscar neutralizar componentes culturais que retardam ou limitam o processo de desenvolvimento organizacional – por exemplo, a crença de que os agentes públicos são refratários à busca pelo desenvolvimento pessoal e profissional.

Esse processo de mudança nos padrões culturais da organização, que em geral não admite rupturas bruscas, tampouco autoritárias, mas transformações adaptativas operadas em vetores essenciais dessa estrutura, constitui substancial desafio imposto ao gestor, que pressupõe ampla análise e diagnóstico dos seus componentes culturais. Nesse processo, especial destaque assume a comunicação organizacional.

CULTURA BRASILEIRA E CULTURA DA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA: UM PROCESSO HISTÓRICO

Não podemos compreender a organização pública contemporânea dissociada de sua história e contexto e assim é com a Administração Pública brasileira, quando pretendemos apreender a estrutura e o desempenho das organizações públicas. Essa compreensão exige inicialmente que o nosso olhar se volte para as origens do Estado e da sociedade brasileira em busca dos elementos culturais em seu enraizamento mais profundo, determinantes da ação gerencial no campo da Administração Pública.

Note que essa preocupação com aderência de conteúdos exógenos a realidades distintas, respeitados os seus contextos, não constitui elemento novo. Mesmo no ainda incipiente campo da Administração Pública norte-americana de finais do século XIX essa temática já havia emergido.

Sobre as origens da ciência da administração, Wilson (1966, p. 87), em texto escrito originalmente em junho de 1887, manifesta:

Não; os escritores americanos até agora não tomaram qualquer parte importante no avanço desta ciência. Ela encontrou seus doutores na Europa. Não é de nossa fabricação; é uma ciência estrangeira, falando muito pouco a linguagem dos princípios ingleses ou americanos.

Ela emprega somente línguas estrangeiras; externa somente o que, para as nossas mentes, são ideias estranhas. Suas metas, seus exemplos, suas condições, são quase exclusivamente fundamentados nas histórias de raças estrangeiras, nos precedentes de sistemas estrangeiros, nas lições de revoluções estrangeiras. Foi desenvolvida por professores franceses e alemães, e, conseqüentemente, é em todas as suas partes adaptada às necessidades de um estado compacto, e feitas para se ajustar a formas altamente centralizadas de governo; enquanto que, para corresponder aos nossos propósitos, deve ser adaptada, não a um estado simples e compacto, mas complexo e multiforme, e feita de molde a se ajustar às formas altamente descentralizadas de governo. Se a quisermos utilizar, temos que americanizá-la, e isso não apenas formalmente, na linguagem somente, mas radicalmente, em pensamento, princípio e alvo, igualmente. Ela tem que aprender de cor nossas constituições; tem que expulsar de suas veias a febre burocrática, tem de inalar muito do livre ar americano.

Desse esforço de revisão histórica resultará clara não somente a recorrente influência estrangeira tanto na produção intelectual – seja na formação profissional, inclusive de agentes públicos, seja na apropriação tecnológica mais direta –, quanto nos elementos culturais que moldam as práticas gerenciais vigentes; mas o atributo mais intensamente associado ao ciclo recente, qual seja, a acentuada dimensão instrumental do campo da gestão.

A institucionalização da formação gerencial no Brasil, processo complexo que com mais destaque na sua gênese revela forte dependência da produção estrangeira, principalmente da norte-americana, forjou a instrumentalidade como traço característico dominante da ação administrativa. Essa submissão original ao conteúdo estrangeiro gerou reflexos nos valores que tanto preponderam na formação em gestão contemporânea quanto legitimam os pressupostos fundamentais da Administração Pública gerencial.

Podemos afirmar que a importação do conteúdo gerencial é um referencial de influência determinante do processo?

Muitos autores nacionais têm sinalizado, especialmente no que concerne à inspiração teórica e às temáticas orientadoras dos estudos envolvendo o fenômeno da produção de conhecimento e, em particular, a transferência de conceitos e tecnologias gerenciais, a acentuada inspiração e dependência das fontes estrangeiras (autores de referência), o diferimento das publicações que contemplam o conteúdo importado (atraso no tempo), e o que se entende mais grave – o reduzido grau de originalidade.

Todo esse processo tende também a promover, com honrosas exceções, o que Caldas (1997, p. 89) aponta como consequência de “[...] nossa fixação com o que vem de fora, do outro.”: o distanciamento de “nós mesmos”.

No que diz respeito às implicações organizacionais dessa importação tecnológica, ganha destaque especialmente as implicações na prática organizacional, no que assume especial destaque a forte inspiração exercida pela tecnologia administrativa estrangeira, que por adaptação **mimética*** afeta as organizações no Brasil, e os reflexos formalísticos decorrentes destas práticas em face da complexidade, ambiguidade e pluralidade da realidade brasileira.

Na primeira dimensão (a histórica), múltiplas e sucessivas miscigenações, bem como a grande diversidade de influências que sofremos durante a industrialização e depois durante a internacionalização da economia, geraram um efeito de complexa hibridização no interior das organizações.

Ao refletir as influências – muitas vezes contraditórias – dessa diversidade, que interagem e se interpenetram, nas empresas acabaram gerando modelos diversos entre si e diversos das categorias ideais normalmente aceitas nos países de onde foram importadas ou nas culturas que nos inspiraram. No caso brasileiro, a adoção de tecnologias ou valores estrangeiros de forma acrítica muitas vezes também mostrou

***Mimetismo** – processo pelo qual um ser se ajusta a uma nova situação; adaptação. Fonte: Houaiss (2009).

que realmente não sabemos até que ponto importamos ou apenas fazemos de conta: muitas vezes (até inadvertidamente), adotamos tecnologia administrativa importada. (CALDAS, 1997)

O acentuado valor atribuído ao exógeno, em detrimento das “soluções caseiras” como forte traço cultural que povoa o imaginário nacional encontra-se amplamente difundido na prática social local.

Comunidades e organizações menores no Brasil tendem a buscar soluções, categorias e “milagreiros” estrangeiros das chamadas “melhores e maiores”, transplantando conceitos sem maior adaptação ou resistência, em detrimento da realidade ou especificidade do local; como se fosse um sinal de modernidade, como se tais referências não fossem tão “estrangeiras” quanto aquelas vindas de outros países; como se esse comportamento passivo e não resistente de transplante do estrangeiro não fosse recorrente, desnecessário e inapropriado desde a chegada do português a este país. (CALDAS, 1997, p. 76)

O autor destaca ainda que essa produção “estrangeira” não é compreendida somente como aquela gerada em “outros países”, mas, interpretada de forma elástica, todo o conhecimento que advém de “fora” das fronteiras organizacionais. No domínio governamental, é frequente a procura de soluções em modelos de gestão e influências privados, novamente, “estrangeiros” a seu mundo.

São diferentes culturas estrangeiras no curso da história do País. Adotou-se ou adaptou-se, ao longo dessa trajetória, em diferentes graus de intensidade, a produção oriunda de diferentes países e culturas segundo as necessidades percebidas pelo local. Foi assim, segundo uma vertente histórica, com os ciclos lusitano, Paris-Londres, e norte-americano ilustrados por Caldas (1997).

Essa permeabilidade em relação ao estrangeiro influenciou importantes transformações na Administração Pública e privada brasileira, especialmente a partir da década de 1930. Nesse período,



Criado pelo Decreto-lei
n. 579, de 30 de julho de
1938.

a formação gerencial no setor público experimentou grande impulso com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) instituído com a finalidade de promover a eficiência do aparelho do Estado, influenciado pelos valores clássicos do taylorismo e fayolismo, e de gestar o ciclo de reformas administrativas empreendido entre 1939 e 1940.

Entre os agentes indutores do comportamento orientado “para fora” da cultura brasileira destaca-se também a educação superior. Parcela substancial, senão a totalidade da tecnologia administrativa introduzida no Brasil foi importada. Ressalta-se neste particular a forte influência externa, notadamente dos Estados Unidos da América, na formação originária desse campo do conhecimento no Brasil, de onde se pode perceber fortes implicações sobre as práticas gerenciais contemporâneas.

Precisamos assinalar, ainda, que as raízes mais profundas desse fenômeno se estendem às origens do processo de formação do Estado brasileiro e influências delineadoras dos ciclos paradigmáticos da Administração Pública.

Segundo Fischer (1984a; 1984b), os primeiros esforços para a introdução do ensino de Administração Pública no Brasil datam do período do Império (pronunciamentos parlamentares do Barão de Uruguiana e do Barão de Bom Retiro, em 1854).

A criação da Fundação Getúlio Vargas, em 1944, incluindo a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), em 1952 e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), em 1954, constituem marcos fundamentais na importação de conhecimento gerencial. A constituição dos cursos de Administração, nesse contexto, foi intensamente influenciada pela prática norte-americana, tanto em relação à estruturação dos cursos (disciplinas, ementas) e produção do material de apoio, quanto pela formação dos professores. (BERTERO; VASCONCELOS; BINDER, 2003)

A partir desta exposição podemos afirmar que a Administração nasce no Brasil no campo da Administração Pública, e sob forte influência do pensamento clássico da ciência administrativa. Essa influência original, em larga medida explica os atributos mecanicistas

que permeiam as organizações em qualquer dos níveis de governo.

Ainda sob uma perspectiva histórica acentua-se o “legado colonial” como imperativo para a compreensão do fenômeno organizacional na Administração Pública contemporânea, com destaque para o valor da [centralização do poder](#) decisorial. Os contrastes que se observam nos processos de mudança organizacional promovidos pela via da transferência de elementos gerenciais estão fortemente relacionados à disparidade entre os fundamentos e padrões culturais da nação.

Saiba mais

Centralização de poder

Em um país onde imperou, desde os tempos remotos, o tipo primitivo de família patriarcal, dificilmente teríamos as condições necessárias à instalação de um Estado burocrático na pura acepção weberiana, permeado pela impessoalidade. Assim, aproximando-se mais de um “funcionalismo patrimonial” do que burocrático. Fonte: Serva (1990).

Max Weber (1864-1920)

Nasceu na Alemanha, viveu no período em 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. Fonte: Educação UOL (2008).



Além do caráter exógeno do conhecimento gerencial instalado, é preciso que você compreenda também a natureza instrumental desse conteúdo. Preparado para mais esta descoberta?

Nicolini (2003) aponta que no Brasil as feições de um ensino no campo da gestão de conteúdo predominantemente instrumental se assenta na capacitação de pessoas para a aplicação de conceitos importados. E esse fenômeno vem refletindo mudança organizacional nos processos da Administração Pública brasileira.

É acentuada a presença da racionalidade instrumental em relação à substantiva na fundamentação do ideário desenvolvimentista, em especial a partir da segunda metade do século XX.

Ramos (1966) que, inserido na Administração Pública brasileira, aborda a ação administrativa à luz das noções de racionalidade instrumental e substantiva, e o faz inspirado nos conceitos de racionalidade referente a fins e a valores, no âmbito da ação social, desenvolvidos por [Max Weber](#).

A racionalidade referente a fins é caracterizada quando a ação social é constituída em torno de expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas perspectivas como ‘condições’ ou ‘meios’ para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como o sucesso. Já a racionalidade em relação a valores apoia-se na crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação – absoluto e inerente a determinado comportamento independente do resultado. (WEBER, 2000)

Assim, destacam-se como elementos centrais as “noções de resultado e de meios”, que assumem relevo para a compreensão da emergente ênfase que vem assumindo a racionalidade como categoria de análise no contexto da Administração Pública. Relativamente à ação social o autor afirma, a propósito, que “[...] a ação só é racional com referência a fins no que se refere aos meios.” Como consequência disso, sob a perspectiva da racionalidade instrumental a racionalidade referente a valores será vista como irracional.

Em que pese essa dimensão racional, notadamente a instrumental, Weber destaca também o componente tradicional determinante da ação social, o qual se assenta nos costumes arraigados – dimensão cultural –; elemento este que também oferece outra importante perspectiva para a análise do fenômeno gerencial contemporâneo em organizações públicas, com particular impacto no processo de mudança.

PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Resultante de uma complexa confluência de fatores e ingredientes particulares, a cultura brasileira assume importante destaque na compreensão dos padrões gerenciais que se verificam na Administração Pública contemporânea.

Agora, vamos atentar para o legado histórico a fim de melhor compreendermos o atual estado de coisas na Administração Pública. A partir dessa compreensão, mais profunda, você poderá agir de modo mais consistente sobre a organização. Vamos lá!

Holanda (1995) destaca as origens ibéricas, notadamente a portuguesa, de fortes e marcantes traços da cultura nacional, entre os quais o personalismo e a plasticidade social característica da influência radical lusitana, esta já de caráter plural em face não somente da posição geográfica ocupada – entre África e a Europa –, como do consequente estado de guerra daquela nação com outros povos.

Comuns a diferentes autores que se lançam ao estudo dos traços distintivos que constituem a cultura brasileira e afetam diretamente a gestão das organizações, e com mais ênfase nas organizações públicas, estão o personalismo, o patrimonialismo e o clientelismo. Tais atributos, além de bastante inter-relacionados, não somente influenciam as estruturas e relações organizacionais, como, em particular, regulam seu processo de transformação, com especial destaque para as reformas.

Nessa perspectiva, Freitas (1997) destaca como traços fundamentais da cultura organizacional brasileira a hierarquia, o personalismo, a malandragem, o sensualismo e a aventura.

O patrimonialismo em suas diferentes variantes e fenômenos complementares, entre os quais o clientelismo político, tem sido objeto de análise também de outros autores com o intuito de explicar os insucessos verificados nas reformas administrativas no Brasil. (PINHO, 1998; COSTA, 2007)

Você pode estar se perguntando: para que estudar estes fenômenos?

Compreender o fenômeno e sua extensão contribui não somente para o diagnóstico dos fenômenos reformadores pretéritos

e em curso, mas para a delimitação das possibilidades de transformação da Administração Pública a partir da assimilação de conceitos e tecnologias gerenciais.

A ética do patrimonialismo é definida como o “[...] conjunto de valores qualificados como patrimonialistas subjacentes ao contexto social no qual se desenrola a apropriação do público pelo privado” (MARTINS, 1997, p. 171). Esse ethos, marco cultural da sociedade brasileira profundamente arraigado, convive com esforços recorrentes de transformação – as reformas.

Contudo, perceba que o movimento de reforma em curso não se dissocia, em essência, de uma reformulação burocrática, ainda que denominada de pós-burocrática.

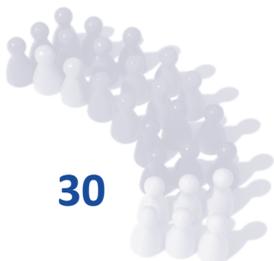
Em construção argumentativa convergente, Pinho (1998) destaca a **resiliência*** do patrimonialismo, capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se adequar à nova situação. Perceba que para o citado autor, as transformações derivadas dos ciclos de reformas não alcançam a essência do patrimonialismo, desbordando questões estruturais e estratégicas (que não são reveladas).

Em face disso poderiam ser questionados os limites e possibilidades de convivência entre o espírito gerencialista que informa a reforma em curso e o patrimonialismo da cultura nacional. No entanto, uma possível diretriz de resposta poderia vir nos seguintes termos: “[...] a implementação do gerencialismo estaria concorrendo para o desaparecimento do patrimonialismo, e, assim, então, seria positivo, mesmo convivendo com o patrimonialismo.” (PINHO, 1998)

A despeito das reiteradas abordagens e estudos que evidenciam a influência do patrimonialismo, do formalismo, do clientelismo, entre outros fatores, os insucessos dos projetos de reforma administrativa no Brasil podem estar relacionados também à insuficiente observância desses elementos culturais, incluindo suas variantes mais modernas como o compadrio, a vassalagem, a barganha, a fisiologia, a bacharelise e a centralização.

A persistência com que essas categorias continuam a ser resgatadas, criticadas e atualizadas confere-lhes um sentido de realidade, pois, ainda que não se constituíssem em fatos e atos verificáveis, tendo

*Resiliência – capacidade de se recobrar facilmente ou se adaptar à má sorte ou às mudanças. Fonte: Houaiss (2009).

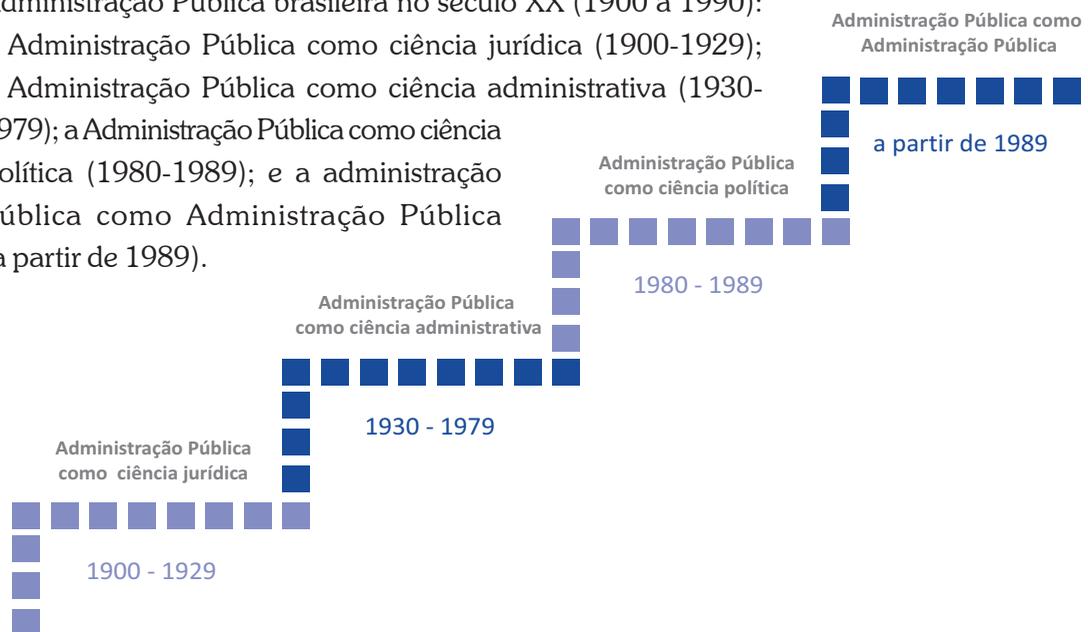


a existência estabelecida no mundo das representações, acabam por produzir impactos sobre as práticas sociais e as instituições que as regulam. Convém, portanto, mantê-las na agenda, pelo menos até que a roda da história faça girar o ciclo (não sequencial) das instituições, práticas e representações. (COSTA, 2007)

No que diz respeito especificamente à “bacharelise”, Martins (1997) assinala a construção institucional da Administração Pública fundada na influência da tradição luso-francesa do direito administrativo. Este aspecto em particular – o bacharelismo – é também referido por Vieira *et al.* (1982, p. 7) como elemento constituinte da herança lusitana, notadamente no que tange ao “[...] hábito de tentar moldar a realidade através de leis e decretos.”

Note, neste momento particular, a forte influência ainda exercida pelo campo das ciências jurídicas na Administração Pública contemporânea, representada tanto pela centralidade do senso de legalidade, e de forma mais ampla pelo direito administrativo, quanto pelo posicionamento estratégico historicamente ocupado pelas carreiras jurídicas na estrutura organizacional do Estado brasileiro.

Keinert (1994) refere quatro ciclos paradigmáticos na Administração Pública brasileira no século XX (1900 a 1990): a Administração Pública como ciência jurídica (1900-1929); a Administração Pública como ciência administrativa (1930-1979); a Administração Pública como ciência política (1980-1989); e a administração pública como Administração Pública (a partir de 1989).



Perceba que a Administração Pública tem se transformado. Porém, mesmo apresentando diferentes formatos, vem preservando os elementos fundamentais de sua essência.

Esses movimentos de mudança têm se caracterizado pela convivência de antagonismos, paradoxos e contrastes, sobressaindo-se a busca por soluções de convergência, híbridas, intermediárias, criativas, flexíveis, plásticas etc.

É assim com o processo de reforma administrativa em curso, em que modelos gerenciais exógenos passam pela assunção de traços locais, por vezes submetendo os organismos do Estado a tensões de mercado a pretexto de dotá-lo de maior capacidade gerencial.

MUDANÇA E RESISTÊNCIA CULTURAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tão perceptíveis quanto os ciclos de mudança organizacional a que se submete a Administração Pública brasileira são os traços de resistência a esses movimentos.

Nesta seção vamos estudar esse tema em maior profundidade com a finalidade precípua de compreendê-lo melhor.

Mãos à obra e bons estudos!

A EMERGÊNCIA DE VALORES GERENCIAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Entre os fenômenos em curso nas organizações públicas brasileiras, e como expressão dos ciclos de mudança organizacional, destacamos o da emergência dos valores gerenciais, ora em contraste, ora em processo de acomodação em relação aos padrões culturais tradicionais. O cenário em que essas transformações têm lugar é o das reformas do Estado e da sua administração – estrutura e processos organizacionais.

Essa abordagem tem por finalidade não somente evidenciar a natureza processual e histórica das mudanças que atingem a Administração Pública, mas salientar, em consequência disso, os pressupostos que subjazem a esses ciclos de reforma, os traços culturais, e os elementos específicos do arranjo governamental brasileiro, que influenciam as

práticas de gestão no âmbito de cada organização, independentemente do nível de governo que se tome como referência de análise.

A motivação das transformações em organizações públicas permitem destacar um “duplo desafio”:

- ▶ tensões externas, que os autores denominam “de cima”, atribuídas ao fenômeno da globalização; e
- ▶ tensões internas “de dentro”, representadas pelo “problema crescente de legitimidade” em larga medida decorrente da redução da oferta de serviços públicos à sociedade.

No caso brasileiro, um dos eixos de impulso para a transformação é, de fato, o próprio estágio de desenvolvimento experimentado pela sociedade contemporânea, que impõe ao Estado novas e por vezes contrastantes demandas. (FINGER; BRAND, 2001)

Pereira (1999a; 1999b) destaca outro vetor que não pode ser desvinculado deste contexto, é o modelo da Administração Pública Gerencial (APG), variante nacional inspirada na Nova Administração Pública (NAP). A nova Administração Pública pode ser compreendida como um complexo conjunto de diretrizes estruturantes de um modelo de Estado e de Administração Pública baseado em pressupostos e conceitos que se desdobram, para fins de incidência instrumental sobre a realidade, até o nível das políticas (programas) e tecnologias gerenciais.

Essa particular formulação conceitual – a APG – assenta-se em pressupostos tais como o da racionalidade formal e o da primazia do setor privado em relação ao público em termos de competência gerencial e eficiência alocativa de recursos, entre outros.

No plano conceitual o movimento está fortemente amparado em elementos do campo da Administração e da Economia – em ambas as áreas sob a destacada influência de autores de orientação neoclássica. Alguns dos conceitos centrais subjacentes a esses pressupostos são:

- ▶ **eficiência***;
- ▶ descentralização do poder decisorial (delegação);
- ▶ imperativo da flexibilidade;
- ▶ competências; e
- ▶ gestão por resultados (no contexto da qual se pode compreender a ênfase no usuário dos bens e serviços públicos e, portanto, a noção de qualidade).

As políticas (programas) e tecnologias gerenciais, por sua vez, incorporam e buscam operacionalizar esses conceitos em um amplo espectro e diferentes graus de complexidade.

Sem a pretensão de delimitar rigidamente fronteiras conceituais, senão de estabelecer marcos iniciais de referência para as finalidades específicas do estudo da cultura e da mudança na Administração Pública, podemos entendê-la como um novo ciclo de reformas que visa, em síntese, à transformação de “estruturas burocráticas” em estruturas mais enxutas, flexíveis e adaptáveis. (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2003)

No processo de transformação se insere o fenômeno da inserção na Administração Pública de elementos característicos da lógica empresarial pela via da transferência e adaptação de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no contexto da administração privada.

Resgatando a trajetória de desenvolvimento da Administração Pública no Brasil, Pereira (1997) destaca como pontos delineadores desse emergente paradigma gerencial:

- ▶ a descentralização política e administrativa;
- ▶ a redução de níveis hierárquicos;
- ▶ a flexibilidade organizacional;
- ▶ a confiança limitada;
- ▶ o controle por resultados; e
- ▶ a orientação para o cidadão.

***Eficiência** – Pode ser entendida como a capacidade de minimizar o uso de recursos para alcançar as metas definidas, ou seja, é a capacidade de otimizar o uso dos recursos, e seria medida pela relação entre recursos aplicados e o produto final obtido. Fonte: Lacombe (2004).

É relevante assinalarmos que essas são diretrizes mais intensamente identificadas com a dimensão de “mudança institucional” pretendida pela reforma gerencial que competiu com a dimensão do “ajuste fiscal” (REZENDE, 2002). Com base na compreensão desses conceitos podemos relacionar algumas das diretrizes listadas anteriormente a conceitos emergentes ou mesmo consolidados na esfera das organizações privadas, em especial a gestão pela qualidade e o planejamento estratégico, bem como identificar as diferentes práticas utilizadas para a concretização desse modelo gerencial, conforme Quadro a seguir:

VALORES DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	CONCEITOS E/OU TECNOLOGIAS GERENCIAIS	PRÁTICA ADOTADA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Confiança limitada	Descentralização; delegação de autoridade; controle social.	Gestão por programas; avaliação de desempenho permanente de servidores; gestão pela qualidade.
Controle por resultados	Gestão por processos; eficácia gerencial; avaliação de desempenho; <i>accountability</i> ; transparência.	Gestão por programas; delegação de bens e serviços públicos; avaliação de desempenho permanente dos servidores; contratos de gestão; gestão pela qualidade, planejamento estratégico.
Administração voltada para o cidadão	Foco no cliente; qualidade; planejamento; gestão por processos.	Gestão por programas; ouvidorias; prestação de contas; audiências públicas; gestão pela qualidade; planejamento estratégico.

Quadro 1: Valores da nova administração pública, tecnologias gerenciais e correspondentes práticas de gestão

Fonte: Elaborado pelo autor deste livro

A despeito dessa bem articulada formulação, é possível identificarmos perspectivas de análise que apontam fragilidades nessa linha de pensamento gerencial. Paula (2005) afirma, em essência, que a despeito de exaltar um discurso pautado pela democracia e pela participação, é questionável o caráter inovador da Administração Pública gerencial, haja vista que o modelo tende a copiar as ideias e práticas da gestão empresarial, desviando-se da elaboração de alternativas administrativas adequadas para o setor público.

Ressalvas nessa mesma orientação também assinala Matias-Pereira (2008, p. 105), ao afirmar que:

[...] o gerencialismo (NPM/NGP) levanta sérios problemas e contradições. Em primeiro lugar, parte de suposições que não demonstra e que são autênticas falácias, como o pressuposto de que a gestão empresarial é inerentemente superior à gestão pública e de que o papel dos cidadãos pode ser reduzido ao de consumidores.

Podemos identificar, ainda, a existência de dois “mitos” sustentados pela nova Administração Pública, quais sejam, o da transição da organização burocrática para a pós-burocrática e o da eficiência dos modismos gerenciais. É importante notarmos que operam como elementos de reforço destes mitos tanto a inserção do princípio da eficiência no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, por ocasião da Reforma Administrativa de 1998 (Emenda Constitucional n. 19/98), quanto a crença na supremacia das práticas de gestão do campo privado em relação ao modelo gerencial que caracteriza o setor público.

Não devemos desconsiderar que a NAP bem evidencia um ciclo de transformações fundamentado em postulados que informam uma visão de mundo de fundo privatista, entre outros tantos aspectos que poderiam adjectivá-la, e, por conseguinte, de certa forma contrastantes com o conjunto de diretrizes estruturantes da Administração Pública, especialmente se tomada a sua perspectiva finalística – a orientação para o interesse público.

De outra parte, precisamos reconhecer, que traços desse modelo, a despeito da forma como foram ou vêm sendo implementados imprimiram algumas transformações substanciais, ainda que parciais, na Administração Pública, destacadamente no que diz respeito a aspectos de finanças públicas, nos campos do planejamento e dos controles financeiros e de organização do trabalho e gestão de pessoas.

Em relação a essas transformações da Administração Pública, Costa (2007) sugere a ocorrência de uma assimilação seletiva de elementos modernos (valores e instituições) no curso do processo de modernização da Administração Pública brasileira, em especial como

decorrência dos ciclos de reformas experimentadas a partir da segunda metade do século XX.

Os autores que estudam esses movimentos reformadores em geral convergem para identificação de sucessivas limitações. Alverga (2003), nessa perspectiva, aponta como principais fatores que concorrem para a frustração das reformas os seguintes:

- ▶ **Dependência da trajetória:** este fator assenta-se no substancial custo decorrente de promover uma reversão na trajetória de determinado arranjo institucional, cujas práticas já estão profundamente enraizadas. Assim, podem revelar-se substanciais e, por conseguinte, impraticáveis os custos impostos aos gestores e demais atores sociais pelas tensões transformadoras em um contexto político profundamente marcado por traços patrimonialistas e clientelistas.
- ▶ **Ambiente socioinstitucional:** este fator faz referência a aspectos organizacionais e sociológicos. No que diz respeito ao componente organizacional, este fator, assinala o caráter predominantemente incremental da mudança institucional na Administração Pública, contrastando com as práticas de promover transformações amplas e completas, que buscam alcançar o todo organizacional. E no que tange à argumentação sociológica, encontramos os contrastes entre os valores que informam o conteúdo das reformas pretendidas e a prática social do País.
- ▶ **Problema da ação coletiva:** este aspecto ressalta as diferentes posturas assumidas pelos agentes sociais favoráveis e desfavoráveis às mudanças. De acordo com Alverga (2003) dada a natureza de “bem público” assumida pela reforma, ou seja, de algo cujo custo de exclusão é demasiadamente elevado, aqueles potencialmente

por ela beneficiados tendem a assumir uma posição de free-rider (carona), atitude esta que contribui para a desmobilização do apoio ao processo de reforma. Paralelamente, os atores afetados negativamente pela mudança (percepção de perda de vantagens de qualquer ordem) tendem a mobilizar-se mais efetivamente para evitar a reforma. Essas diferenças de atitude, baseadas no comportamento racional dos agentes (tendentes a maximizar ganhos), tendem a promover esforços reativos de maior intensidade comparativamente aos impulsos de sustentação da reforma.

- ▶ **Sistema político:** a expressão política dos insucessos das reformas é apontada como fator que se fundamenta no “comércio político” que se estabelece entre os diferentes atores envolvidos no processo de reforma. Admitir os termos da reforma implica romper com esse fluxo de trocas, algo que significa substancial perda de poder.

Todos esses aspectos contribuem como referência de análise para a compreensão do contexto em que o fenômeno mais restrito da assimilação de tecnologias gerenciais se processa, na medida em que oferece subsídios para compreender, no mínimo em parte, os motivos que conduzem os agentes públicos em direção à apropriação de conteúdo gerencial exógeno.

Abordando o fenômeno da resistência no contexto das reformas administrativas, Lima Filho *et al.* (2005) reforçam a influência do fator político-partidário, dentre outros agentes externos à organização. Estes agentes, segundo os autores, avessos à perda de espaço político – notadamente a possibilidade de designar pessoas para cargos comissionados –, combinado com o viés patrimonialista da Administração Pública, geraram as mais intensas resistências no curso do processo de reforma administrativa.

A EFICIÊNCIA COMO VALOR GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma das materializações do atual ciclo de reformas do Estado e da Administração Pública brasileira pode ser reconhecida, segundo uma perspectiva bastante ampla, no conjunto de emendas ao texto da Constituição de 1988 editadas especialmente a partir de 1993, gerando transformações no texto constitucional. Estas, por sua vez, têm gerado reflexos sobre padrões culturais que moldam a Administração Pública brasileira, notadamente traços como o patrimonialismo e o clientelismo.

Em termos de reforma da administração, em sentido mais estrito, assume especial destaque a Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, que promove transformações substanciais, não somente em elementos que regulam a relação entre os servidores e o Estado, mas na construção das bases para a introdução de um pensamento gerencial sensivelmente destoante dos valores que regem a Administração Pública tradicional.

As mudanças trazidas ao texto constitucional, que impactaram as diretrizes estruturantes do Estado e da Administração Pública no Brasil, incluíram desde conceitos mais gerais, como o de eficiência, elevado à condição de princípio de gestão pública como expressa o artigo 37, *caput*, e que inspiram tecnologias gerenciais mais específicas, como é o caso da gestão pela qualidade (artigo 37, §3º, inciso I; artigo 39, §7º), além de outros correlatos, como produtividade, economicidade, racionalização e desempenho, que não obstante a sua presença implícita no arranjo de conceitos e pressupostos que subjazem à organização burocrática, passam a uma presença mais explícita no texto constitucional.

O *caput* do artigo 37 da Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/1998, resultou nos seguintes termos:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: [...] (grifo do autor).

Apesar da noção de eficiência não constituir algo novo no campo da Administração Pública, a introdução dessa diretriz de gestão no rol de princípios constitucionais torna-se um significativo marco de mudança no discurso gerencial, subsidiando fortemente argumentos em prol da introdução de inovações gerenciais em organizações públicas.

Comparando as fases da tramitação do projeto que resultou na Emenda Constitucional n. 19/98, ganha destaque a substancial diferença entre a redação aprovada no 2º turno da Câmara de Deputados e a redação final da Emenda, especificamente no que diz respeito à substituição da expressão “qualidade do serviço prestado” pelo termo “eficiência” a designar o novo princípio de Administração Pública que passaria a ser previsto no artigo 37 da Constituição Federal.

Qualidade e eficiência são termos cujos conteúdos são essencialmente distintos, não obstante relacionados.

Pereira (1998), amparada em comparações conceituais afetas à eficiência, eficácia e efetividade, conclui que a substituição da palavra “qualidade” por “eficiência”, parece não ter sido a melhor escolha, já que esta tem sentido bem mais restrito que aquela, como visto.

Entendendo que o princípio da eficiência é componente da noção de legalidade – nada de absolutamente inovador em matéria administrativa –, Modesto (2000, p. 113) afirma:

[...] combati desde o primeiro momento a introdução dessa alteração na cabeça do art. 37 durante o processo de discussão da proposta de emenda constitucional n. 173 no Congresso Nacional, sustentando que a proposta do relator na Câmara dos Deputados era desnecessária e redundante. No entanto, pragmaticamente, quando a sua adoção era inevitável, pela dinâmica do processo político, propugnei no Senado Federal para que a redação final não registrasse a expressão imprópria “qualidade dos serviços prestados” e sim o enunciado “eficiência”, arguindo então a impropriedade de incluir a primeira redação entre os princípios gerais da administração, por ela referir diretamente apenas um setor da administração pública (a esfera da prestação de serviços públicos) quando todos os demais princípios ostentavam um alcance geral.

Com isso podemos perceber, além de um descuido com o necessário rigor conceitual que o texto constitucional exige, de fato, a perda de uma oportunidade de levar os conceitos de eficácia e de efetividade, estes bem mais relacionados com a noção de qualidade, a um ponto de maior destaque no campo da Administração Pública.

Saiba mais

§7º

Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia ou fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade (Grifo do autor). Fonte: Brasil (1988).

Outro emblemático dispositivo constitucional que bem ilustra o intuito de institucionalização de valores gerenciais no campo da Administração Pública é o [§7º](#) do artigo 39 que permite perceber desde a orientação pela racionalização de gastos via contenção de despesas correntes até a explícita proposição de programas de qualidade, passando pela indicação de ação gerencial orientada pela concessão de prêmios de produtividade.

Diante do exposto, podemos afirmar que a eficiência está firmemente alicerçada no pressuposto clássico (taylorista-fordista) de homem movido por recompensas de natureza material, notadamente financeiras.

ESTRATÉGIAS DE INTERPRETAÇÃO DA MUDANÇA: O FORMALISMO E O JEITINHO

Os conceitos de formalismo e de jeitinho podem oferecer uma consistente contribuição para a explicação do fenômeno da absorção de conceitos e tecnologias gerenciais, mais precisamente para a compreensão dos reflexos desses fenômenos sociológicos.

Uma das vertentes teóricas de análise do formalismo pode ser localizada em Riggs (1964), sendo também ampla e profundamente estudada por Ramos (1966), que o descreve como um traço característico da sociedade brasileira, e sensivelmente associado à trajetória histórica da formação social, política e econômica do País, assinalando-o como um componente da estratégia de desenvolvimento nacional.

Para Riggs (1964, p. 123), o formalismo

[...] corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade.

Assim, o formalismo aparece particularmente pronunciado naquelas sociedades denominadas prismáticas, assim entendidos os arranjos sociais em que se verifica um alto grau de heterogeneidade decorrente da coexistência do velho com o novo, do atrasado com o avançado. (RAMOS, 1966)

Motta e Alcadipani (1999, p. 9), nesta mesma perspectiva, destacam o aspecto da dependência relacionado ao conceito de formalismo que não deve ser entendida como restrita à dimensão econômica, mas envolvendo também as dimensões política, cultural etc.

Esses contrastes são expressos tanto no plano tecnológico quanto no das atitudes e condutas das pessoas, podendo redundar em conflitos envolvendo diferentes critérios de avaliação e ação individual.

Esse aspecto identifica o formalismo com a (re)interpretação das normas no âmbito da organização, como reação à percepção de conflito entre o real e o prescrito.

O formalismo é um fenômeno bastante visível na sociedade brasileira e na Administração Pública de modo peculiar. Mais que isso, pode ser visto como reação da organização à tensão de conviver com a introdução de objetos culturais estranhos.

Assim, aspectos que se pretendem extirpar do arranjo social nacional e que se projetam na Administração Pública, estão devidamente contextualizados como traços próprios de um dado estágio de desenvolvimento. O formalismo não é característica bizarra nem traço de patologia social nas sociedades prismáticas, mas um fato normal e regular, que reflete a estratégia global dessas sociedades no sentido de superar a fase em que se encontra.

O formalismo nas sociedades prismáticas é uma estratégia de mudança social imposta pelo caráter dual da formação histórica e do modo particular no qual se articula com o resto do mundo. (RAMOS, 1966)

Disso podemos dizer que o formalismo constitui uma consequência?

Exatamente. Podemos dizer sim que ele constitui uma consequência, inclusive necessária, que advém de uma prática recorrente de privilegiar o exógeno – exaltação do estrangeiro – introduzindo-o em um contexto distinto, ao qual o conteúdo transplantado não adere integralmente.

Em que pese não devemos considerar o formalismo uma prática “bizarra”, pois este fenômeno constitui estratégia de sobrevivência da

organização, nada parece autorizar a perpetuação das práticas que lhes são ensejadoras.

Vieira *et al.* (1982), que também abordam os limites do fenômeno da transferibilidade de tecnologias gerenciais como recurso de progresso administrativo, destacam a limitação da formulação de Riggs (1964) especialmente no que tange à subjacente crença na existência de um *continuum* de desenvolvimento entre sociedades com base na dicotomia tradicional-moderno, sendo as sociedades prismáticas um estágio intermediário do modelo.

O conceito de formalismo recebeu tratamento posterior na sociologia brasileira com o conceito de jeitinho. O formalismo, segundo Caldas e Wood Jr. (1999, p. 35), “[...] mostra que, se somos consideravelmente abertos a modelos estrangeiros, a eles somente nos submetemos na forma.” Advindo diretamente da noção de formalismo está o que Ramos (1966) destaca como a “sociologia do **jeito***”.

***Jeito** – consiste num genuíno processo brasileiro de resolver dificuldades no que tange a conteúdo de normas, códigos e leis. Fonte: Ramos (1966).

Você já deu jeito para alguma situação? O que você entende por jeitinho?

Ao conceito de jeito podemos associar o esforço de reinterpretação viesada da norma. De acordo com Motta e Alcadipani (1999) o jeitinho ocorre quando a determinação que impossibilitaria ou dificultaria a ação pretendida por uma determinada pessoa é reinterpretada pelo responsável por seu cumprimento, que passa a priorizar a peculiaridade da situação e permite o não cumprimento da determinação, fazendo assim com que a pessoa atinja seu objetivo. Logo, jeitinho implica no esforço de desbordar diretrizes da estrutura, reinterpretando-as segundo necessidades específicas.

O “jeito”, tomado como recurso de resistência cultural e também o “formalismo”, a despeito de seu conteúdo sociológico, pode ser interpretado, também, sob a perspectiva estritamente administrativa, como uma consequência advinda da incompatibilidade das tecnologias gerenciais à realidade organizacional do setor público, evidenciando a distância substância-imagem proposta por Caldas e Wood Jr. (1999).

As respostas organizacionais que afastam a adaptação criativa resultam naquilo que ambos (1999) denominam de apropriação de tecnologias gerenciais “para inglês ver” ou a “negação”. A adoção “para inglês ver” consiste no:

[...] mais típico comportamento organizacional brasileiro diante da importação de conceitos. O observador mais atento pode percebê-lo em discursos oficiais e relatórios de acionistas. Na prática, consiste em adotar de forma temporária e/ou parcial a tecnologia em questão, para aplacar as pressões de adoção, sem no entanto realizar mudanças substanciais ou ferir aquilo que se considera intocável no status quo. (CALDAS; WOOD Jr., 1999, p. 39-40).

A RESISTÊNCIA À MUDANÇA: ESPECIFICIDADES DA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA

Não suficiente a complexidade que o fenômeno da mudança encerra, a resistência à mudança encontra-se fortalecida em termos de intensidade quando analisada no contexto da Administração Pública.

A afirmação de que as pessoas nas organizações públicas são resistentes às mudanças, procede? O que nos habilita a afirmar isso? Será o fenômeno da resistência diferenciado na Administração Pública? Por quais motivos?

Buscando responder todos estes questionamentos vamos compreender – a fim de afastarmos as crenças infundadas acerca da

capacidade e dinâmica inovativa das organizações do setor público – a origem e dinâmica deste fenômeno.

A resistência à mudança precisa ser compreendida a partir de um sistema de resultados. Para tanto precisamos compreender que as pessoas, em geral, são capazes de, diante de uma mudança iminente ou potencial, efetuar uma avaliação que resulte em um *quantum* de perda pessoal em relação ao espaço e patrimônio pessoal que já foi conquistado. Além de uma expectativa de perda futura frente ao que uma trajetória projetada reserva em termos de ganhos previstos de qualquer ordem.

Essa “perda” precisa ser compreendida em sua acepção estendida, ou seja, envolvendo não somente a dimensão econômica ou financeira, mas incorporando, especialmente, aspectos afetos ao status da pessoa na organização, espaços de poder, perspectivas futuras de atuação, até esferas mais íntimas da personalidade, tais como o orgulho e a imagem percebida, entre outros.



Outra dimensão de perda a ser considerada pelas pessoas como ensejadoras de ações de resistência aos processos de mudança são os riscos de afetação das condições que conferem estabilidade (segurança) às pessoas em relação aos processos e ambiente de trabalho.

Nessa linha, podemos afirmar que a resistência à mudança esta relacionada, eminentemente, no resultado de uma contabilização de perdas e ganhos potenciais que possam decorrer de uma inovação introduzida por um processo de mudança.

A resistência à mudança pode ser minimizada, ou mesmo elidida, se o indivíduo ou grupo destinatário da mudança for capaz de constatar resultado positivo no balanço de perdas e ganhos decorrentes da inovação.

Ainda assim, é importante percebermos a existência de pressupostos já sedimentados sobre a resistência à mudança, pressupostos esses que interferem na compreensão desse fenômeno e de sua superação.

PRESSUPOSTOS E CONTRAPRESSUPOSTOS DA RESISTÊNCIA À MUDANÇA

A complexidade associada ao fenômeno da mudança organizacional admite, ainda, que tomemos a resistência a partir de uma perspectiva mais crítica, ou seja, que se oponha uma atitude reflexiva aos pressupostos recorrentes sobre a resistência à mudança.

Um dos **referenciais** a partir do qual é possível empreender esse esforço de reflexão acerca da resistência à mudança é o proposto por Hernandes e Caldas (2001), conforme podemos ver no Quadro 2 a seguir.

Tanto na literatura gerencial quanto no senso comum.

PRESSUPOSTOS	CONTRAPRESSUPOSTOS
Resistência à mudança é um “fato da vida” e algo que inexoravelmente irá ocorrer em processos de transformação.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ a resistência à mudança é rara e deverá ocorrer somente na presença de circunstâncias excepcionais; ▶ ao procurar evitar ou prevenir a resistência, os agentes de mudança acabam contribuindo para sua ocorrência ou agravamento; e ▶ a resistência é um comportamento definido pelos detentores de poder quando são desafiados em seus privilégios ou posições.
Resistência à mudança é nociva à organização.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ a resistência é um fenômeno saudável e positivo; e ▶ a resistência é usada como uma desculpa para justificar processos de mudança mal desenhados ou malsucedidos.
Os seres humanos são naturalmente resistentes à mudança.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ seres humanos anseiam por mudança, e tal necessidade comumente se sobrepõe ao medo do desconhecido.
Os colaboradores são os atores organizacionais que têm maior probabilidade de resistirem à mudança.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ a resistência à mudança é um comportamento que pode ser exibido tanto por gerentes quanto por empregados.
Resistência à mudança é um fenômeno massificado.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ a resistência é tanto um fenômeno individual quanto coletivo que varia um indivíduo para outro em função de fatores individuais e situacionais.

Quadro 2: Pressupostos e contrapressupostos sobre resistência à mudança
 Fonte: Adaptado de Hernandes e Caldas (2001)

Note que com vistas a lançar novas luzes sobre o fenômeno da resistência, os citados autores propuseram um conjunto de “contrapressupostos” com base nos valores já sedimentados sobre a resistência à mudança.

ASPECTOS POSITIVOS DA RESISTÊNCIA À MUDANÇA

Qualquer mudança vivenciada em nossa vida gera certa resistência e este pode ser tanto um fator positivo quanto negativo. Trabalharemos nesta seção os aspectos positivos que segundo Chu (2005) estão alocados em sete categorias. São elas:

- ▶ **Contribuição para a identificação e tratamento de lacunas:** mesmo o mais rigoroso planejamento de mudança permitirá a presença de lacunas. Aspectos e variáveis não cogitadas inicialmente poderão emergir pelo efeito da resistência, bem como a possibilidade de encaminhar soluções.
- ▶ **Identificação dos riscos envolvidos:** os processos de mudança, sob a perspectiva dos agentes de mudança, não raro estão envoltos por uma aura de elevado otimismo, que minimiza os reflexos de possíveis efeitos colaterais. A resistência pode operar como vetor de moderação, evitando rupturas bruscas ou outros efeitos indesejados.
- ▶ **Estímulo à reflexão e discussão:** o comportamento resistente, quando devidamente diagnosticado e conduzido, pode dar ensejo ao questionamento e à reflexão crítica da proposta de mudança. Esse processo de reflexão é potencialmente positivo ao desvelamento de questões encobertas.
- ▶ **Melhoria do relacionamento interpares:** os movimentos de resistência grupais podem promover o compartilhamento de percepções em relação a um

fenômeno e, por conseguinte, provocar reações mais coesas. Essas reações podem reforçar o senso de equipe e qualificar o próprio processo de mudança.

- ▶ **Aperfeiçoamento do processo de comunicação:** a comunicação é um aspecto crítico dos processos de mudança e de complexo equacionamento. Questionamentos acerca da transparência desses processos são comuns. Apesar disso, o fenômeno da resistência explicita o imperativo da qualificação da comunicação na organização.
- ▶ **Identificação das necessidades específicas de cada área:** as feições centralizadoras da gestão, particularmente na Administração Pública, tendem a promover processos de mudança relativamente rápidos, fato que enseja abordagens reducionistas da organização (não considerando ou minimizando o impacto em áreas estratégicas da organização). Nesse contexto, a resistência pode contribuir para alertar os agentes de mudança sobre as especificidades de cada área ou processo da organização.
- ▶ **Verificação do alinhamento da mudança com os objetivos estratégicos da organização:** os processos de mudança implicam na possibilidade de perda ou enfraquecimento do nexos estratégico da organização. Nesse contexto, os esforços de resistência podem auxiliar na reflexão sobre eventual desvio nessa orientação estratégica.

Essas categorias propostas por Chu (2005) sugerem a você eixos de reflexão sobre o fenômeno da resistência à mudança de modo a sensibilizá-lo em relação ao imperativo do envolvimento das pessoas como medida de aperfeiçoamento e de legitimação dos processos de mudança organizacional.

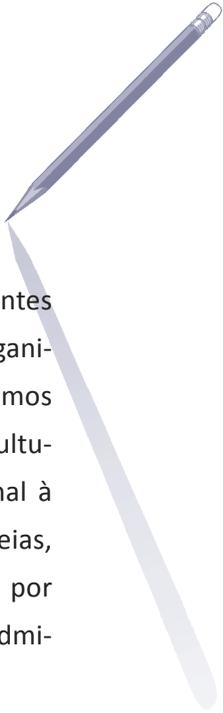
Refleta sobre sua vivência organizacional e experiências em processos de mudança, e identifique outras categorias analíticas capazes de ampliar a abordagem de Chu (2005). Leve esses elementos para discussão no fórum disponível no Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem (AVEA).

Complementando

Conheça mais sobre os temas aqui discutidos explorando as obras sugeridas a seguir.

- 📌 *Cultura organizacional. In: Psicologia, Organizações, e Trabalho no Brasil – de José Carlos Zanelli, Jairo Eduardo Borges-Andrade e Antonio Virgilio Bittencourt Bastos. 2004, p. 407-442.*
- 📌 *Antropologia para administradores – de Neusa Rolita Cavedon.* Nesta obra você vai encontrar uma ampla e interessante abordagem acerca das diferentes perspectivas e definições em torno da cultura organizacional.
- 📌 *Raízes do Brasil – de Sergio Buarque de Holanda.* Esta obra, clássico da literatura nacional, constitui um referencial importante para a compreensão cultural e suas atuais afeições.
- 📌 *Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal – de Gilberto Freyre.* Nesta obra, você complementa sua leitura no que tange aos referenciais importantes para a compreensão da cultura brasileira.
- 📌 *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea – de Ana Paula Paes de Paula.* Esta obra aborda a temática da Administração Pública apresentando uma discussão sobre a utilização dos conceitos e práticas oriundos da administração privada na gestão pública. Expõe também o caso brasileiro demonstrando que a recente reforma de Estado pautou-se por experiências tanto gerenciais quanto societárias, e que estas últimas representam uma possibilidade e uma ferramenta de exercício sociopolítico voltada para o interesse público.
- 📌 Para Saber Mais sobre o jeitinho brasileiro, ver Barbosa (1992), especialmente os capítulos 1 e 2.

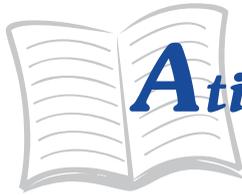
Resumindo



Nesta Unidade, você explorou alguns importantes elementos da cultura brasileira que se projetam nas organizações, em particular, no setor público. Dentre eles podemos destacar o patrimonialismo e o formalismo. Esses traços culturais moldam os processos de transformação organizacional à medida que afetam o processo de introdução de novas ideias, conceitos e tecnologias de gestão. É o que se percebe, por exemplo, com a introdução dos conceitos relacionados à Administração Pública gerencial.

Mas compreender o processo de mudança organizacional nesse peculiar espaço de gestão exigiu uma incursão preliminar pelos conceitos que expressam diferentes perspectivas da organização, desde aquela de cunho mais racional até a perspectiva de orientação simbólico-interpretativa. Essas diferentes visões da organização autorizam diferentes abordagens para a compreensão dos processos de mudança.

Outro fenômeno estudado foi o da resistência à mudança e as diferentes formas como ela se manifesta. A abordagem desse tema constitui um caminho para a compreensão dos processos de mudança, com destaque para o fato de que a resistência à mudança não é um fenômeno sempre negativo.



Atividades de aprendizagem

Chegado a esse ponto do Estudo, procure responder às duas questões que orientaram as reflexões acerca da mudança e da cultura organizacional. Caso tenha dificuldades, faça uma releitura cuidadosa dos conceitos ainda não entendidos ou, se necessário, entre em contato com seu tutor.

1. Reflita sobre as relações entre o cargo em comissão, as feições concretas que revestem as relações dessa natureza (comissionada) e a história da Administração Pública brasileira. A partir disso, faça uma síntese de até 15 linhas sobre as transformações necessárias e passíveis de serem implementadas em relação aos cargos em comissão.
2. Pesquise sobre conceitos relacionados ao taylorismo, ao fayolismo e à organização burocrática e identifique traços e influências desses, presentes na organização pública contemporânea. A partir disso, relacione os traços constitutivos – que já assumem caráter de elementos **culturais** – com as barreiras à **mudança organizacional**.
3. Com base no conceito de burocracia desenvolvido por Max Weber identifique as perspectivas desse fenômeno – o burocrático – como instrumento de dominação (uma leitura com foco nas relações de poder) e como modelo de organização (leitura de orientação funcionalista).
4. Pense em uma situação ocorrida em uma organização pública e identifique os principais fatores ou aspectos da cultura brasileira que se refletem no ambiente organizacional. Descreva como esses fatores afetam os processos de mudança organizacional.



UNIDADE 2

MUDANÇA E COMPLEXIDADE ORGANIZACIONAL



OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Conhecer os fundamentos dos processos de mudanças organizacionais no contexto do pensamento sistêmico;
- ▶ Reconhecer a mudança organizacional como um processo complexo, dinâmico e multidimensional enfatizando sua dimensão subjetiva;
- ▶ Destacar a contribuição do conceito de redução sociológica para a compreensão dos processos de mudança mediante a introdução de conceitos e tecnologias de gestão nas organizações públicas; e
- ▶ Reconhecer o impacto da comunicação no processo de mudança organizacional.

PENSAMENTO SISTÊMICO E MUDANÇA ORGANIZACIONAL

Nesta Unidade estudaremos a mudança como processo complexo, contingente e não linear. Apesar de afirmarmos – discurso – sempre que reconhecemos a mudança como um processo com essas características, é fato também que insistimos em levá-la a efeito – ação – segundo parâmetros de pensamento mecanicistas, ou seja, de inspiração taylorista. E um dos responsáveis por esse fenômeno são os modelos mentais que assumimos.

A complexidade inerente aos processos de mudança pode ser percebida em eventos específicos, como os processos de introdução de tecnologias gerenciais nas organizações públicas. Ainda que nos possa parecer algo simples em suas expressões de superfície, os processos de introdução do Planejamento Estratégico ou de um programa de Gestão da Qualidade em uma organização pública, por exemplo, são fenômenos complexos que importam transformações que se projetam na organização em diferentes níveis de profundidade e horizontes temporais.

A compreensão mais profunda desses processos de mudança técnica e cultural não pode prescindir de uma arquitetura de pensamento capaz de capturar a complexidade desses fenômenos. Preparado para mais este desafio? Vamos começar?

DIMENSÕES DA GESTÃO: ROTINA E MUDANÇA ORGANIZACIONAL

A mudança da organização assim entendida é a perspectiva que associa mais intensamente a mudança à dimensão estratégica da organização. Sua contextualização no campo da gestão das organizações admite duas diferentes perspectivas de análise: a da rotina e a da mudança.

Assim, a gestão como **processo de mudança**, não obstante pode ser conceitualmente diferenciada, complementa a gestão em sua expressão de **aperfeiçoamento da rotina**. Em uma organização pública essas duas dimensões de gestão podem ser exemplificadas nos seguintes termos:

- ▶ **Gestão baseada na rotina:** atividades sistemáticas de gestão na área de pessoal, tais como remuneração, registros funcionais, expedição de documentos etc. Nessa dimensão, a mudança representa aperfeiçoamentos nos processos, melhorias contínuas que transformam os processos em sua expressão de superfície. Ou seja, a gestão como rotina está relacionada ao conjunto de atividades e processos regulares e cotidianos, mais intensamente identificados com o plano operacional da organização.
- ▶ **Gestão baseada na mudança:** ações gerenciais tendentes à realização de um diagnóstico de necessidades prioritárias, por exemplo, na área de saúde, e a subsequente elaboração de uma política pública. A efetivação dessa política pública pode implicar, por exemplo, em interfaces com outros órgão, entidades ou esferas de governo, e, por conseguinte, transformações substanciais nas práticas orçamentárias e financeiras, constituição da estrutura de pessoal etc. E todas essas ações implicaria em perturbações e rearranjos

na dimensão cultural da organização, sobretudo a reflexão envolvendo os pressupostos de organização e de concepção, implementação e avaliação de políticas públicas.

Essas perspectivas de análise da mudança nos remete para o que denominamos de sistema de gestão da organização. O sistema de gestão é uma das expressões características de uma organização, resultando da interação de múltiplos aspectos. Esses sistemas são complexos e, em face de sua inerente interação com os demais elementos do campo, podem apresentar diferentes graus de dinamismo.

As organizações públicas são um caso particular desses ciclos de transformação, reconhecendo-se nelas tanto processos de inovação rupturas que alcançam as premissas e alteram a substância do sistema de gestão da organização.

Entre as perspectivas de análise desse fenômeno organizacional podemos destacar os denominados ciclos de aprendizagem, propostos por Argyris e Schön (1996).

Onde a ênfase recai tanto sobre a tecnologia, quanto a transformação.

MUDANÇA E ROTINA NA PERSPECTIVA DOS CICLOS DE APRENDIZAGEM

Esperamos que os elementos conceituais dessa disciplina o auxiliem a compreender com maior profundidade o fenômeno da cultura e da mudança organizacional do ponto de vista de outras perspectivas.

Como seria possível explicar os fenômenos da cristalização de procedimento – a célebre referência ao “sempre foi assim ...” –, à dificuldade das pessoas, inclusive em uma organização pública, de admitir formas alternativas de organização do trabalho, ou mesmo a resistência à mudança e o excessivo mecanicismo?

Saiba mais**Chris Argyris**

É considerado uma autoridade mundial na área de comportamento orga-nizacional. Ele foi o precursor do conceito de aprendizagem dupla, segundo o qual as empresas aprendem duplamente se emendarem quer os erros quer as normas que os causaram. O objetivo é criar empresas que aprendam continuamente. Fonte: História... (2009).



Uma possível perspectiva de leitura desses fenômenos pode ser tomada a partir das lentes da teoria da ação, proposta por [Chris Argyris](#).

Argyris e Schön (1996) apresentam como elemento teórico capaz de contribuir com o imperativo de um esforço de reflexão para a efetiva apreensão de novos conhecimentos e transformação de valores, a **teoria da ação** e os conceitos de aprendizagem em circuitos simples e duplo.

Nessa perspectiva, ao passo que o circuito simples de aprendizagem limita-se a transformações nas estratégias de ação ou pressupostos que a informam, o circuito duplo requer a reflexão sobre os “valores da teoria em uso”. Para esses autores, a teoria da ação apresenta duas formas distintas: a “teoria esposada” pelo quê se entende “a teoria da ação que é expressada para explicar ou justificar um dado padrão de ação (atividade)”; e a “teoria em uso”, que reflete a “teoria de ação que está implícita no desempenho daquele padrão de atividade”.

Falamos em circuito simples e duplo. Mas o que você entende por estes termos? Já ouviu falar deles?

A aprendizagem em “circuito simples” pressupõe a percepção de um erro e sua correção, mas preservando os pressupostos que inspiram ou sustentam o funcionamento do sistema. Essa prática nos sugere a ênfase na noção de “melhoria contínua” dos processos, em que não há o questionamento dos valores de base do sistema ou das suas etapas de funcionamento.

Enquanto que a aprendizagem em “circuito duplo”, de outra parte, implica no necessário questionamento dos pressupostos de ação.

Aqui o destaque, na proposição conceitual, é para o imperativo do questionamento – que pode redundar em um esforço de reflexão – sobre a propriedade, a validade, enfim, a coerência dos pressupostos que influenciam a ação gerencial em relação às práticas – conceitos e tecnologias – que se pretende introduzir na organização.

Em termos exemplificativos essas dimensões da aprendizagem podem ser percebidas no processo de avaliação de desempenho de servidores públicos. Os esforços empreendidos pela administração, orientados para o aperfeiçoamento dos instrumentos e sistemas de avaliação de desempenho, que avançam de um modelo baseado em formulários físicos para um sistema informatizado e dotados de critérios mais objetivos, são um exemplo de melhoria geradora de aprendizagem em circuito simples. Isso porque o modelo se aperfeiçoa em termos de forma, mas baseado nos mesmos pressupostos – objetividade, racionalidade, meritocracia, punição do servidor etc.

Os modelos mentais podem ser compreendidos como crenças que as pessoas têm em relação a determinado fenômeno.

Desta forma, podemos afirmar que a organização aprende substantivamente, ou em circuito duplo, se os pressupostos subjacentes ao modelo de avaliação de desempenho sofrem um profundo processo de reflexão. Exemplo, se fosse assumido que a avaliação de desempenho possui um componente subjetivo importante e o sistema incorporasse essa dimensão. Para tanto, seria fundamental deslocar outro pressuposto inerente à avaliação de desempenho, qual seja, a noção de que avaliar desempenho está associado à punição dos agentes.

Assim, a efetiva implementação de um sistema de avaliação de desempenho depende menos do aperfeiçoamento do instrumento, e mais da mudança dos modelos mentais a ele associados.

PENSAMENTO SISTÊMICO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

O referencial a partir do qual abordamos a mudança organizacional influencia sobremaneira não somente a percepção dos agentes sobre o fenômeno, mas o tempo, o alcance e a consistência dos resultados do processo.

As organizações públicas podem ser consideradas sensivelmente mais complexas que as demais em termos de substância (componentes e propósitos), amplitude e relações de poder, fato que expõe ainda mais as limitações do pensamento mecanicista de orientação estritamente instrumental.

Note que é importante considerarmos a relevância da matriz de pensamento que marca a lógica mecanicista de gestão, tampouco desprezar os resultados objetivos que produz nas organizações, sobretudo no plano operacional com reflexos na produtividade e na eficiência. Mas não podemos também desconhecer as suas limitações para o enfrentamento de situações de interesse mais complexas e dinâmicas, como é o caso das políticas públicas.

Considerando os paradigmas gerenciais alguns elementos em termos de processo de gestão podem ser sintetizados. Observe os destaques no Quadro 3.

MECANICISTA	SISTÊMICO
partes	todo
objetos	relacionamentos
hierarquia	redes
causalidade linear	circularidade dos fluxos e relações
estrutura	processo
metáfora mecânica	metáfora orgânica
conhecimento objetivo	conhecimento objetivo e subjetivo
verdade	descrições aproximadas
quantidade	qualidade

Quadro 3: Elementos constituintes dos paradigmas mecanicista e sistêmico de gestão
Fonte: Adaptado de Andrade *et al.* (2006)

O senso de mudança, portanto, não deve ser tomado com base no paradigma mecanicista, ou na perspectiva clássica de gestão, que pressupõe ações deliberadas, objetividade, racionalidade plena, neutralidade, controle amplo e irrestrito (conhecimento e domínio sobre as variáveis) etc., senão como um processo emergente, substantivo, fluido e dinâmico, com ênfase nas relações, e essencialmente assentado nas pessoas, que caracterizam a perspectiva sistêmica.

O processo de mudança, em suma, precisa ser tomado segundo uma perspectiva sistêmica. Como premissas fundamentais temos a:

- ▶ gestão do processo de mudança é contingencial e emergente; não possui uma fórmula única e previamente validada;
- ▶ compreensão do contexto e descrição da situação complexa de análise é pré-requisito essencial para o planejamento da estratégia de mudança organizacional; e
- ▶ abordagem do pensamento sistêmico, sobretudo a linguagem sistêmica, constitui elemento fundamental do processo de compreensão do fenômeno da mudança.

Diante de todos esses pontos podemos afirmar que a mudança é fundamentalmente um processo de aprendizagem. Portanto, os resultados positivos de um processo de mudança tendem a ser proporcionais à amplitude da compreensão do fenômeno, o que se dá pela explicitação das suas categorias centrais (variáveis) e relações – perspectiva **sistêmica**.

Outro aspecto a destacar na condução do processo de mudança é o papel dos atores organizacionais. No qual ganha destaque a necessidade de amplo envolvimento dos agentes da organização nos processos de mudança.

Note que o pensamento sistêmico opõe-se à visão fragmentada e parcial do fenômeno.

MUDANÇA ORGANIZACIONAL COMO PROCESSO COMPLEXO E DINÂMICO

Como vimos anteriormente, a mudança organizacional é um processo complexo e multifacetado cuja definição mais ampla pode ser encontrada nos próprios termos: mudança e organização.

A mudança constitui fenômeno inerente à organização e se manifesta sob diferentes formas, desde os esforços adaptativos de qualquer ordem e intensidade, inovações gerenciais e de estrutura, até transformações mais radicais que alcançam aspectos substanciais do comportamento das pessoas na organização.

O processo de transformação organizacional a partir da perspectiva humana considera que o objetivo da mudança é trazer satisfação e harmonia ao ambiente de trabalho tanto como fatores de realização e progresso pessoais como causadores de eficiência. O agente de mudança nesse contexto é a pessoa detentora de competências que permite a intervenção no nível do grupo, além de ser conhecedora da gestão de recursos humanos na organização contemporânea.

A mudança organizacional implica também reconhecer o que se entende por organização. Segundo uma perspectiva mais inclinada ao interpretativismo, a organização pode ser reconhecida como uma construção simbólica, resultante da forma como as pessoas interagem e pensam.

Perspectiva que toma a organização como um conjunto de indivíduos e grupos.

Sendo a organização uma resultante do modo como as pessoas interagem e pensam, a mudança passa por mudar a forma como as pessoas constroem e percebem essas interações; logo, a própria organização.

Nesse sentido, é interessante sinalizarmos os esquemas sobre os pressupostos de análise referentes à natureza das relações sociais de Burrell e Morgan (1979), especificamente relacionados às dimensões “ontológica” (perspectiva de ser no mundo) e “epistemológica” (pressupostos acerca de como o conhecimento é produzido).

Na dimensão ontológica, o contínuo entre “nominalismo” (mundo percebido pelo sujeito) e “realismo” (mundo como algo externo à pessoa); na dimensão epistemológica, o contínuo entre “subjetivismo/interpretacionismo” (conhecimento é relativo e depende da perspectiva dos sujeitos) e “positivismo” (regularidades e relações causais entre elementos).

A mudança, em suma, pode ser percebida como um processo de aprendizagem das pessoas em suas relações de interação mútua, que se projeta no que se define como organização. Como processo, implica em assumir:

- ▶ o imperativo do amplo envolvimento das pessoas;
- ▶ a obtenção de resultados mais substanciais principalmente no médio e longo prazos (período de maturação e assimilação); e
- ▶ a possibilidade de desvios em relação à trajetória inicial estabelecida etc.

Contudo, o fato de reconhecermos uma **organização pública** como uma **estrutura** sistêmica implica em admitir a mudança como um fenômeno a ela inerente, e como condição de sobrevivência, inclusive. É preciso reconhecer que a mudança nas organizações é um processo contínuo, que ocorre a todo o momento.

Sendo assim, é, em geral, imperceptível, fazendo-se mais significativas aquelas mudanças que causam maior perturbação no contexto conhecido.

São diversas as expressões dos fenômenos mais visíveis de mudança no setor público. Dentre as possibilidades podemos destacar as reformas (administrativas, previdenciárias, tributária etc.); as alterações na legislação afetam à gestão de pessoas; a introdução de tecnologias gerenciais que modificam a organização; e, por último, objetivos e critérios de avaliação do trabalho no âmbito de um poder ou órgão público em particular. Todos esses vetores de mudança são de amplitude geral, mas impactam de diferentes formas em contextos distintos.

Mas o que esses movimentos de mudança têm em comum?

Inicialmente precisamos lembrar que diferentes são as perspectivas segundo as quais se pode analisar o processo de mudança.

Sendo assim, é razoável admitirmos que o processo de mudança não pode ser percebido como um fenômeno linear, determinístico, envolto em um senso de racionalidade ilimitada etc.; tampouco pode ser rigidamente conduzido.

Apesar disso, a operação de mudanças, com especial destaque no âmbito das organizações do setor público, costuma ser percebida pelos agentes de transformação como processos complexos, que percorrem caminhos tortuosos e, sobretudo, lentos. Isso porque, em geral, de início os processos de mudança organizacional, não somente implicam em um rearranjo de forças e em uma perturbação no estado de coisas dado como também expõem um conflito entre os interesses aparente e oculto do administrador, que por vezes é o próprio agente indutor do movimento.

Neste caso, o interesse aparente é aquele traduzido no discurso de mudança, contido no plano de melhoria etc., enquanto que a dimensão oculta do processo de mudança é evidenciada nas intenções reais e ações centrais – que orientam-se pela tendência de manutenção da situação vigente e continuidade do comportamento dominante, materializada na preservação dos valores estruturantes fundamentais da dinâmica organizacional.

Podemos observar esta tendência em programas cuja diretriz oculta central assenta-se na noção de que é necessário promover mudanças aparentes com o propósito de manter inalterado o arranjo vigente, cujos contornos de definição são multilateralmente desejados, sobretudo para o bloco de poder dominante.

Diante disso, podemos estabelecer como premissa fundamental de qualquer processo de mudança, que se pretenda consistente e comprometido com a obtenção de resultados efetivos, o **interesse na mudança**.

O interesse na mudança precisa transcender o nível aparente e mergulhar nos estratos ocultos das relações que estruturam a organização com o propósito de transformá-la efetivamente, reorientando-a segundo as exigências ambientais emergentes.

Subjacente a essa discussão está não somente a dimensão metodológica da mudança, mas o fenômeno da resistência à mudança, movimento comum que, dadas as implicações potenciais no sucesso de qualquer processo de mudança, merece melhor tratamento para fins de compreensão.

MUDANÇA COMO TRANSPOSIÇÃO DE OBJETOS CULTURAIS

Entre as diferentes formas de perceber o processo de mudança organizacional em sua expressão mais substantiva está aquela que enfoca a mudança organizacional como um processo de transposição de objetos culturais, reconhecidas as diferenças entre os contextos de origem e destino desse conteúdo transplantado.

Nesses termos, a mudança organizacional é tomada como resultante do processo de apropriação de elementos exógenos por parte da organização.

São denominados objetos culturais os conceitos, as tecnologias, as práticas etc. capazes de imprimir transformações técnicas ou simbólicas no sistema organizacional. Dizemos que são objetos culturais porque são produzidos em um determinado contexto, e, portanto, influenciados pelos valores e crenças inerentes a esses contextos, a partir dos quais estabelecem raízes, por vezes profundas.

Assim, quando uma organização pública contrata um serviço de consultoria para a consecução de um projeto de implantação de um elemento novo no sistema de gestão da organização (a introdução do planejamento estratégico, por exemplo), ou a realização de um curso de capacitação de servidores, está, em sentido amplo, ampliando a permeabilidade de suas fronteiras para a mudança por meio da transposição de conteúdo exógeno.

Temos como exemplos bastante claros de transposição de objetos culturais nas organizações públicas como processo de mudança organizacional: a introdução de tecnologias gerenciais como a

Gestão da Qualidade, mais recentemente a emergência do *balanced scorecard* como instrumento de conexão entre o Planejamento Estratégico e a avaliação de desempenho dos servidores, a Gestão por Competência, tal como sugere o Decreto Federal n. 5.707/2006 etc.

A mudança organizacional, sob essa perspectiva, assume uma dimensão metodológica. Entre as abordagens de análise estão os conceitos de antropofagia organizacional e de redução gerencial.

Para ampliar seus conhecimentos sobre as políticas e diretrizes deste decreto acesse <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 10 abr. 2014.

ANTROPOFAGIA ORGANIZACIONAL: A TRADUÇÃO E A ADAPTAÇÃO CRIATIVA

Temos conversado sobre mudança e cultura nas organizações e, neste contexto, não podemos deixar de falar sobre as contribuições que os conceitos e tecnologias gerenciais produzidos no campo privado possam porventura trazer à Administração Pública ou a uma organização em particular, notadamente no que diz respeito à introdução de transformações nos seus sistemas de gestão.



Isso se deve ao fato de que essas tecnologias revelam potencialmente positivas em termos de impacto em outras organizações e contextos. As contribuições exógenas à organização ou à Administração Pública, assumem aqui, portanto, especial relevância como fonte de inspiração quando não houver instrumento ou solução própria passível de ser endogenamente construída.

Coerente com a expressão do fascínio que a cultura nacional nutre em relação ao “estrangeiro” temos a atitude do agente público no Brasil de assimilar o conteúdo estrangeiro – aquele produzido no exterior das fronteiras organizacionais ou do setor – sem a oposição do devido filtro crítico em termos de aderência, conveniência e oportunidade.

No que se refere à importação de tecnologias gerenciais no Brasil, Caldas e Wood Jr. (1999) assinalam os contrastes entre imagem e substância, resultante desse processo, que admite três respostas organizacionais possíveis:

- ▶ adoção desta tecnologia “para inglês ver”;
- ▶ negação; ou
- ▶ adaptação criativa.

O fenômeno de aquisição tecnológica, que não pode ser compreendido senão de forma contextualizada no processo histórico de formação da sociedade brasileira, explicita um comportamento determinado por diferentes traços da cultura nacional:

- ▶ o personalismo;
- ▶ a ambiguidade (de onde deriva o jeitinho brasileiro);
- ▶ a distância do poder, a plasticidade; e
- ▶ o formalismo.

Dentre estes traços ganham as noções de plasticidade (contexto no qual emerge o conceito de antropofagia) e de formalismo. A plasticidade diz respeito à permeabilidade do brasileiro ao estrangeiro.

Conforme Caldas e Wood Jr. (1999), uma reação à apropriação excessiva e destituída de significado de elementos da cultura estrangeira foi o movimento literário modernista denominado antropofagismo, datado do início do século XX e conduzido por uma vanguarda cultural comprometida não somente com a modernidade e o cosmopolitismo, mas com o resgate das raízes indígenas da nação.

A antropofagia como praticada entre indígenas era um ritual de guerra no qual os vencedores alimentavam-se dos vencidos. Para que isso acontecesse, era preciso que o vencido fosse um guerreiro corajoso, à altura do seu contendor. Comê-lo era um ato de respeito e permitia sugar sua coragem e energia. O antropofagismo literá-

rio, por sua vez defendia a apropriação sem pudores de ideias e conceitos estrangeiros, mas conferia-lhes um novo significado, alterado pelas cores e valores locais. (CALDAS; WOOD Jr., 1999, p. 35)

Ao estudar os processos de adoção de tecnologias gerenciais por empresas, Wood Jr. e Caldas destacam a “adaptação criativa” como o mais saudável, não obstante seja o menos frequente dentre os comportamentos reativos típicos. Os autores assinalam como pressuposto da adaptação criativa que se é verdade que a tecnologia gerencial importada de centros desenvolvidos por países emergentes pode não ser diretamente adequada ou aplicável, também é fato que em boa parte dessas referências há conhecimento útil e importante.

O problema aqui é que boa parte dessas tecnologias não são apropriadas às especificidades locais. O principal motivo para essa inadequação é que os pressupostos básicos de muitos desses modelos estrangeiros simplesmente não são reproduzíveis ou transferíveis a contextos distintos do original. (CALDAS; WOOD Jr., 1999)

Vimos que o processo de adoção de tecnologias gerenciais por empresas é inevitável nos tempos atuais. Mas como trabalhar com esta incógnita de benefício?

Como resposta, os autores sugerem o que denominam de “antropofagia organizacional” como metodologia para a adaptação criativa. Segundo os autores a antropofagia organizacional é uma prática despreconceituosa e consciente de garantir a adoção apropriada de tecnologia administrativa estrangeira que carregue conhecimentos úteis a países emergentes.

De acordo com Calda e Wood Jr. (1999) nesse tipo de prática, a organização não adota cegamente, tampouco nega indiscriminadamente, modelos vindos de fora. Ela relê e reinterpreta essa tecnologia, procurando entender seus pressupostos fundamentais. Ela desconstrói com base

Seria adotar a tecnologia adequando às especificidades locais.

em suas próprias especificidades locais. E, por fim, ela reconstrói criativamente, “devorando” a essência de seu valor e atendendo de forma apropriada a seus propósitos singulares e a sua realidade local. Para tanto os autores propõem cinco passos essenciais do método antropofágico com vistas à promoção da adaptação criativa. São eles:

- ▶ Identificar pressupostos;
- ▶ Testar validade e filtrar pressupostos;
- ▶ Inserir especificidades locais;
- ▶ Reconstruir modelo; e
- ▶ Testar e implantar modelo.

Este sentido dado à antropofagia sugere de fato algo que parece estar ausente na transposição de conceitos gerenciais – a identificação dos pressupostos que conformam o modelo gerencial –, especialmente nos processos cuja diversidade não se limita aos padrões culturais nacionais, mas à distinção marcante entre setores, como é o caso da Administração Pública.

Todavia, vale esclarecermos que a simples transposição de tecnologia gerencial pode levar a equívocos e distorções quando se trata da Administração Pública e de seu compromisso com o bem-estar social. Nem sempre o ideário da gestão privada se aplica ao governo. Muitos analistas ainda defendem a neutralidade das tecnologias gerenciais esquecendo de considerar as diferenças entre a Administração Pública e administração privada. Há que se fazer a redução sociológica no dizer de Guerreiro Ramos. (CARVALHO, 2004, p. 308)

O método antropofágico constitui relevante contribuição para que um processo de transposição de objetos culturais alcance seu intento de transformação ou mudança organizacional; contudo, outras perspectivas para a interpretação do fenômeno são possíveis e podem contribuir para a melhor compreensão do processo.

Também alinhados com o impacto dos contrastes entre contextos no processo de transposição de conteúdo gerencial, Morris e Lancaster (2005) apresentam o conceito de “tradução” de conceitos gerenciais, mostrando como ideias oriundas de um determinado contexto são apropriadas em outro.

A definição de “tradução” adotada por Morris e Lancaster (2005) faz referência a um processo através do qual uma ideia gerencial geral é transferida e reinterpretada em um novo contexto. Os referidos autores afirmam, no entanto, que as organizações receptoras desempenham um papel ativo no processo de transferência, promovendo a “transformação” ou “tradução” das ideias.

A circulação de ideias vem do desejo de imitar o que parecem ser “modelos de sucesso” (Sahlin-Anderson, 1996). Como resultado, as ideias tornam-se desconectadas de qualquer contexto específico. [...] Seleção de uma ideia pode ocorrer por muitas razões, por exemplo, porque é apresentada como uma solução obrigatória para um problema particular enfrentado pelos gestores ou porque parece diferente e excitante; tradução envolve a seleção de uma ideia, desencravá-la de (contexto) local e reintroduzi-la em outro. (CZARNIAVSKA; SEVON, 1996 *apud* MORRIS; LANCASTER, 2005, p. 209-210)

Perceba que o sentido dado à “tradução” de práticas gerenciais por Morris e Lancaster (2005) sugere uma forte convergência em relação ao conceito de “antropofagia”, que se baseia na noção de “adaptação criativa”. O senso de “adaptação” explicita um potencial de absorção parcial desse conteúdo exógeno, notadamente quando admitido o fato de que “[...] em boa parte dessas referências há conhecimento útil e importante. O problema é que, em estado puro, boa parte dessa tecnologia não é apropriada às especificidades locais.” (CALDAS; WOOD Jr., 1999, p. 59)

Em essência, os autores destacam o sentido da tradução de ideias gerenciais como um processo interpretativo mediante o qual novas tecnologias são institucionalizadas em diferentes campos através

de ideias que circulam “destiladas” em conceitos abstratos. Nesse processo de tradução, tanto os fornecedores quanto os receptores dos novos conceitos “[...] colaboram para redefinir ou privilegiar certas práticas e discordar de outras.” (MORRIS; LANCASTER, 2005, p. 207).

Nessa passagem podemos notar que mesmo tratando de uma perspectiva que especifica tanto *ideas* quanto *practices*, dotada de um conteúdo de orientação mais “construtivista”, e com forte apelo ao contexto, a abordagem dos autores não descuida de uma tendência marcada pela noção de transferência e de adaptação de práticas (técnicas e ferramentas). Ou seja, a interpretação que se dá ao conceito parece estar aqui ainda muito próxima da que se empresta à tecnologia em termos de possibilidades no processo de tradução.

A despeito disso, e considerando que as tecnologias incorporam sempre um ou mais conceitos, a abordagem de Morris e Lancaster (2005) contribui para evidenciarmos a importância de um esforço de deslocamento da tônica para a tradução dos conceitos em seu sentido mais estrito. É justamente nessa ênfase dada ao conceito que reside a contribuição essencial do conceito de redução sociológica em relação ao de antropofagia.

A apropriação do conceito de redução sociológica ao fenômeno gerencial em particular pode estar concentrada mais em explicitar os conceitos subjacentes à tecnologia e, a partir disso, buscar os pressupostos que vinculam esse conceito à sua origem exterior ao campo da Administração Pública, mais precisamente, à esfera das empresas privadas.

Portanto, entre a tecnologia e os seus pressupostos, é imperativo destacarmos a identificação dos conceitos essenciais – estes fortemente influenciados pelos pressupostos valorativos de diferentes áreas do conhecimento que contribuem para a formação do pensamento gerencial, notadamente a economia, a engenharia, a sociologia, a psicologia etc.

REDUÇÃO SOCIOLÓGICA NO CAMPO DA GESTÃO

O conceito de redução sociológica nos permite adentrar em maior profundidade no processo de mudança mediante a transposição de elementos exógenos à organização.

Na abordagem da redução o foco recai sobre o “arranjo de conceitos” e “pressupostos” que subjazem ao objeto transplantado – a tecnologia gerencial, por exemplo –, enfatizando uma perspectiva de análise que alcança as raízes do conteúdo gerencial transposto e reflete não somente sobre a sua oportunidade e conveniência, mas também sobre seus pressupostos valorativos.

Não se trata aqui, portanto, de uma adaptação de conteúdo, tampouco de ajustes seletivos que se restrinjam a aspectos de superfície do conteúdo importado, mas de explicitar o imperativo de um esforço de reflexão que busque desconstruí-lo e posteriormente reconstruí-lo, resignificando sua essência conceitual segundo as imposições condicionantes de um novo contexto de inserção.

Negligenciar a resignificação dos conteúdos gerenciais nesses processos de transposição influencia a adoção de estratégias de reinterpretação das normas descontextualizadas que conformam as estruturas organizacionais. Percebe-se, nesses casos, fenômenos de fundo histórico e cultural como o formalismo e suas variantes, que são processos de resignificação adstritos ao formato, que se operam na superfície do objeto transplantado, não adentrando o seu conteúdo e essência, mas que se fazem necessários a fim de permitir o funcionamento e a sobrevivência da organização.

Na mesma linha, ainda que sob outra perspectiva, a descrença na lei, que em larga medida permeia a vida nacional, e de forma especial a Administração Pública, é inerente a:

[...] sociedades onde as leis são “textos fora de contexto”,
[...] “construções teóricas que não nasceram do costume”,
[...] “formas transplantadas e importadas de além-mar sem relevância para as possibilidades econômicas de nosso ambiente”. (CAMPOS, 1960, p. 29 *apud* RAMOS, 1966, p. 381)

Nesses termos, a mudança organizacional, imbricada com elementos da cultura nacional e organizacional, encontra um importante referencial no conceito de redução sociológica compreendido no contexto da gestão, para a compreensão de processos de transformação organizacional com suporte em um referencial teórico robusto e com identidade local.

A apreensão crítica de conhecimento estrangeiro recebeu no campo das ciências sociais substancial impulso, culminando no processo que denominou de **redução*** sociológica.

Ao propor o conceito de “redução sociológica”, coerente com uma **atitude parentética***. Ramos (1996) o faz a partir do conceito de “redução fenomenológica” (epoquê ou epoché) de Husserl (1996), desenvolvido no campo da filosofia, em nível bastante abstrato, que assentava-se na busca da essência das coisas. (ABBAGNANO, 2000)

A atitude parentética, no contexto do processo de transposição de tecnologias gerenciais entre setores e organizações sugere que os agentes envolvidos nesse processo sejam capazes de suspender o conteúdo transplantado, reconhecendo e explicitando suas raízes ou vínculos com o contexto de origem, submetendo esse conteúdo, por fim, a um criterioso processo de reflexão filosófica.

Heidegger, no entanto, contrastando a noção de transcendentalidade da intencionalidade da consciência com a noção de sujeito como um “ser-no-mundo” define “redução” como “suspensão das relações referenciais constitutivas dos objetos no mundo”, pela “desmundanização” dos objetos.

***Redução** – consiste no esforço de eliminação dos elementos acessórios ou secundários capazes de prejudicar a captura e compreensão do conteúdo essencial de um objeto. Fonte: Ramos (1996).

***Atitude parentética** – assume o significado de “por entre parênteses”, ou seja, de “suspender” um determinado conteúdo. Fonte: Ramos (1996).



Transpondo essa atitude para o âmbito da ciência social, podemos afirmar que cada objeto implica a totalidade histórica em que se integra e, portanto, é intransferível, na plenitude de todos os seus ingredientes circunstanciais. Logo, poderíamos suspender, ou “pôr entre parênteses”, as notas históricas adjetivas do produto cultural e apreender os seus determinantes, de tal modo que, em outro contexto, possa servir subsidiariamente, e não como modelo, para nova elaboração. A prática da redução sociológica se opõe à transplantação literal. (RAMOS, 1996)

Essa atitude metódica tomada como necessária às ciências sociais destaca a impossibilidade de transplantação plena de produtos culturais com os seus ingredientes circunstanciais. Depreende-se disso que o cientista social pode servir-se subsidiariamente de conteúdo estrangeiro desde que submetido a uma atitude reflexiva.

Podemos inferir, também, que a redução sociológica, em sentido amplo, implica a busca da essência de um determinado elemento, entendida como o seu conteúdo nuclear. No campo da sociologia, a redução assume uma atitude metódica a ser praticada por um sujeito comprometido com seu contexto.

A atitude metódica permite a obtenção do conteúdo essencial desses objetos culturais, explicitando os elementos periféricos que lhe conferem identidade. Estes elementos periféricos, é importante pontuar, podem ser percebidos como o que de fato afeta a absorção do conteúdo essencial de um objeto em uma realidade distinta daquela em que foi concebido. Na definição original de Ramos (1996), é a **atitude metódica*** da redução sociológica.

A atitude metódica tal como proposta opõe-se à prática da leitura superficial dos fenômenos, alcançando seus aspectos essenciais a partir de uma postura reflexiva. Neste particular ganha destaque a noção de depuração – compreendida como o esforço de análise,

***Atitude metódica** – é a maneira de ver que obedece a regras e se esforça por depurar os objetos de elementos que dificultem a percepção exaustiva e radical de seu significado. Fonte: Ramos (1996).

reconhecimento e interpretação de um conteúdo produzido em outra realidade, para dele extrair a essência, destituindo-o de forma criteriosa dos elementos que o identificam com seu contexto de origem. O processo de redução deve, pois, ser radical, ou seja, alcançar as raízes de seu significado, as quais podem ser percebidas como os pressupostos que fixam determinado conteúdo a um contexto particular e original.

Com o propósito de melhor explicitar o conceito de redução sociológica, Ramos (1996) enuncia quatro leis fundamentais a ela relacionadas, as quais são ora tomadas a fim de destacar as correspondentes dimensões de análise do fenômeno da mudança organizacional subordinada aos elementos de cultura, com destaque em relação à atitude dos diferentes atores nos processos de apropriação e de absorção e em relação à percepção do conteúdo transposto:

- ▶ lei do comprometimento;
- ▶ lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira;
- ▶ lei das fases; e
- ▶ lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência.

Vejamos, então, como Ramos (1996) apresenta a relação entre cada lei e o conceito de redução sociológica.

A lei do comprometimento destaca o imperativo do consciente engajamento dos atores organizacionais, em especial do agente de mudança com o seu contexto. Movido pela intenção de estimular a produção de uma sociologia em bases genuinamente brasileiras, Ramos (1996) propõe a redução sociológica como método e atitude do “estudioso” comprometido com o local, conforme explicitado a seguir:

A redução sociológica é um método destinado a habilitar o estudioso a praticar a transposição de conhecimentos e de experiências de uma perspectiva para outra. O que a inspira é a consciência sistemática de que existe uma

perspectiva brasileira. Toda cultura nacional é uma perspectiva particular. Eis porque a redução sociológica é, apenas, modalidade restrita de atitude geral que deve ser assumida por qualquer cultura em processo de fundação. (RAMOS, 1996, p. 42)

Contudo, como já vimos, precisamos estar atentos que a formulação de Ramos (1996) ora em evidência contrasta com práticas consolidadas na trajetória histórica de edificação de importantes elementos da cultura brasileira, especialmente no que diz respeito à exaltação ao estrangeiro no contexto da formação gerencial nacional.

Um olhar para o conceito de redução sociológica na perspectiva da Administração Pública permite destacar o imperativo de reconhecimento desse setor como detentor de diferenças essenciais em termos de finalidade, de limites de ação e de natureza, de dimensão e complexidade das relações de poder, e como detentor de uma atitude profissional efetivamente comprometida com o campo ou a organização.

A constituição e manutenção de espaços, o desenvolvimento de capacidades técnicas, humanas e conceituais, a superação da perspectiva demasiadamente tecnicista, reprodutivista, imediatista e instrumental são condições que influenciam a formação de um ambiente propício à prática da necessária atitude reflexiva. Ao agente engajado, portanto, impõe a assunção de uma racionalidade de orientação mais substantiva, que transcenda o circuito estrito da instrumentalidade.

A ideia de fundo, portanto, parece residir na capacidade de, sem ser refratário, refletir sobre os pressupostos e pertinência dos conceitos subjacentes a esse conteúdo ao servir de experiências e conhecimento produzido em outras realidades. Essa atitude consciente de permeabilidade ao conteúdo exógeno, assumida como recurso de inspiração, conduz a outro enunciado essencial da redução sociológica – a subsidiariedade da produção estrangeira.

A lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira apresenta que “[...] toda a produção científica estrangeira é, em princípio, subsidiária.” (RAMOS, 1996, p. 113)

É preciso assinalar, inicialmente, que, a despeito do atenuante “em princípio” expresso no enunciado da citada lei, uma posição bastante firme acerca da natureza subsidiária atribuída à produção intelectual de origem estrangeira.

A redução sociológica sustenta que as ciências sociais no Brasil precisam, não isolar-se, desconsiderando o conteúdo produzido no exterior, mas apreender essa produção de forma crítica e contextualizada em caráter subsidiário, o que passa por identificar e compreender os processos dos quais resultaram esses conteúdos exógenos.

Coerente com a noção de redução sociológica, a assunção da produção intelectual estrangeira como elemento acessório, ou subsidiário, requer a adoção de uma atitude consciente em relação à necessidade de forte e sistemática reflexão capaz de alcançar os pressupostos informadores do conteúdo exógeno que se pretenda tomar como influência.

Nesse mesmo sentido, assume destaque a necessária localização da produção intelectual nacional em uma posição de centro relativamente ao fenômeno, deslocando para a periferia – como subsidiária e incidental – a contribuição estrangeira. Essa posição subordinada que é atribuída ao conteúdo estrangeiro está assentada no reconhecimento de que cada objeto cultural é revestido de uma **intencionalidade**.

Em suma, não se advoga o isolacionismo, senão a oposição à prática reprodutivista destituída do necessário filtro crítico em relação aos objetos culturais transplantados.

Relacionando as noções de essencialidade para a organização pública e de subsidiariedade da produção exógena à lei do comprometimento,

Perceber os atributos que identificam essa intencionalidade é inerente ao esforço de redução.

surge outro aspecto de influência no processo de introdução de inovações gerenciais, qual seja, a posição subordinada assumida pela organização – mais precisamente pelos atores envolvidos no processo.

Você já vivenciou na organização em que trabalha alguma inclusão de nova tecnologia gerencial? Observou a diferença de comportamento entre os atores envolvidos?

Essas diferentes atitudes que podemos evidenciar, comumente, entre os diferentes atores envolvidos, serve para reafirmar a crença na capacidade dos atores organizacionais assumirem uma posição mais autônoma como produtores de conhecimento gerencial, como exalta o papel do agente externo (consultor), coerente com o traço cultural característico de fascínio pelo estrangeiro – seja a pessoa, seja o conteúdo.

Essa postura tende a potencializar uma atitude passiva e reativa por parte dos membros da organização, contribuindo para reforçar a percepção de essencialidade do conteúdo entrante em sua quase totalidade, relaxando-se, por conseguinte, a oposição dos necessários filtros críticos.

Neste sentido, Siqueira e Mattos (2008) assinalam o papel menos estratégico e mais técnico da atuação da consultoria no setor público em comparação com o ambiente privado, notadamente em face da substancial complexidade dos arranjos de poder que conformam aquele particular campo.

Uma análise do conceito de redução no nível organizacional exige ainda a identificação dos diferentes atores e seus papéis no processo de transposição de tecnologia. Nesse particular, destaca-se o crescente dinamismo da relação entre a pesquisa acadêmica na produção de conhecimento e a atuação dos consultores – agentes de transformação desse conteúdo em instrumentos gerenciais e de sua transposição para as organizações.

Uma das ideias essenciais dessa formulação conceitual é que não se advoga a oposição de obstáculos à absorção do conhecimento produzido no exterior, senão a necessária submissão desta produção ao crivo da realidade e necessidades que particularizam o local. Vale aqui registrarmos a extensão da definição de exógeno que deve ser relativizada, operando sua compreensão sempre em relação ao contexto de aplicação

Com isso, podemos sustentar ser não somente válida, mas também desejável a permeabilidade tanto das “fronteiras” que ainda demarcam os campos de conhecimento, quanto dos diversos espaços, realidades e culturas em que os conhecimentos de modo geral são produzidos.

Essa permeabilidade é desejável desde que levada a efeito a redução sociológica, especialmente como atitude e percebido o fato de que cada conteúdo carrega consigo múltiplos **vínculos** com o contexto em que foi construído originariamente.

Outra lei fundamental que busca explicitar o conceito de redução sociológica é a **lei das fases** que segundo Ramos (1996, p. 129) é uma lei que destaca a noção de razão sociológica, “[...] a partir da qual tudo que acontece em determinado momento de uma sociedade adquire seu exato sentido.” Isso está relacionado com o senso de “perspectivista” da redução sociológica, que preconiza não somente a singularidade do contexto, mas a influência deste como elemento constituinte do próprio objeto. Em última instância, o sentido de um objeto não se desvincula de seu contexto.

Sendo assim, nem aspectos da nova Administração Pública, nem conceitos e tecnologias gerenciais que nela se sustentam, podem ser transpostos diretamente e tomados como conteúdo principal de um processo de transformação gerencial no setor público sem que se reconheça o estágio de desenvolvimento das sociedades que caracterizam ambos os contextos.

Assim, podemos entender que os fundamentos delimitadores do cenário que autorizariam a introdução de um esforço reformador subordinam-se ao nível e à pauta de demandas que a sociedade apresenta ao Estado. Logo, as formas assumidas pelo Estado e seu

O momento histórico
– estágio ou fase – do
ambiente social gerador
de determinado objeto
cultural merece destaque.

aparelho devem mostrar-se coerentes com o momento histórico experimentado por essa sociedade. É, pois, o conjunto de relações que se estabelece no nível da sociedade que vai influenciar a configuração da correspondente estrutura de Estado, definindo sua extensão e amplitude de serviços. Afastamos aqui, portanto, qualquer possibilidade de admitirmos a existência de estruturas ou modelos universalmente aplicáveis, independentes de contexto.

Diante desta discussão podemos afirmar que a intencionalidade é também um elemento central nessa discussão, você concorda?

Perceber que os objetos culturais transpostos (conceitos, tecnologias gerenciais etc.), além de relacionados a um contexto específico, estão intensamente vinculados a um momento histórico. Exemplificando, a emergência de tecnologias gerenciais como a Gestão da Qualidade em organizações públicas, Planejamento Estratégico, e outras que a sucederam e com ela se relacionam, se dá em um momento não somente de abertura e intensa exposição do mercado nacional aos demais atores internacionais, mas de rearranjo das relações entre esses agentes econômicos, fato que por si só eleva as exigências de eficiência em busca de competitividade. É com esse espírito e propósito que a Gestão da Qualidade surge no País e se dissemina sob a forma de modelos de gestão.

O transplante desses modelos, profundamente identificados com um período específico vivido pelo segmento empresarial brasileiro e internacional – complexo e turbulento – para contextos organizacionais e principalmente de setores distintos – privado e público – sinaliza o substancial esforço de apreensão exigido.

Não reconhecer o caráter subsidiário e historicamente situado do patrimônio intelectual estrangeiro (exógeno à organização, ou ao setor público), portanto, pode viesar o processo de assimilação desse conteúdo, além de reforçar expectativas que se revelam em sua essência inconsistentes com o novo contexto organizacional de aplicação.



Conforme já referenciado, a assimilação de elementos exógenos, diferentemente de uma atitude de transposição direta, avançando mesmo em relação a um esforço meramente adaptativo que se opera no plano metodológico de introdução, advoga a noção de que a absorção requer a fluidez de conceitos, que são a essência desses objetos culturais – as tecnologias. Esse trânsito de conceitos tem como pressuposto a universalidade dos conceitos fundamentais que são inerentes à organização. Esse pressuposto encontra guarida na lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência.

Por fim, a **lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência**, afirma que a redução sociológica reconhece a “universalidade da ciência tão somente no domínio dos enunciados gerais”. Refratária ao isolacionismo, tal como evidencia a lei da subsidiariedade da produção intelectual estrangeira, a lei da universalidade dos enunciados propõe “[...] levar o cientista a submeter-se à exigência de referir o trabalho científico à comunidade em que vive.” (RAMOS, 1996, p. 123)

Considerando que a sociedade atual vive em uma era denominada por muitos autores como a era do conhecimento, qual o papel da ciência neste momento? Será que ela vem crescendo ou não?

Sensível ao impacto da intensa circulação da produção de conhecimento entre as sociedades, a ciência é crescentemente resultante de um esforço que envolve múltiplas culturas, ainda que não desconheça as especificidades do local. Outro sentido conferido à universalidade da ciência é o de que todos a que ela se devotam estão, em determinado momento, em um mesmo círculo semântico, ou seja, admitem como válido um mesmo repertório central de enunciados. (RAMOS, 1996)

De acordo com Ramos (1996) esse conjunto de categorias, ou enunciados gerais produzidos por diferentes autores no curso da

formação desse campo da ciência, forma o núcleo central do raciocínio sociológico, o qual é tido menos pela observação literal e direta do que esses autores pensaram mediante a percepção de como pensaram o que escreveram.

A ideia de fundo sugere que componentes essenciais dos enunciados científicos podem circular entre culturas e serem apropriados quando submetidos a um rigoroso processo de assimilação crítica. Este não somente admite essa influência, mas se baseia em uma atitude reflexiva comprometida com as feições dos contextos históricos de origem e de destino.

A apropriação do conceito de redução sociológica, e particularmente a lei da universalidade dos enunciados gerais, ao nível da Administração ou da organização Pública reconhece a organização como um conceito complexo e multifacetado, composto, portanto, por uma gama de outros conceitos que se rearranjam de diferentes formas, oferecendo igualmente distintas leituras do fenômeno. Há conceitos no campo dos estudos organizacionais, portanto, que por seu caráter geral, com maior facilidade assumem esse atributo de universalidade.

O exercício da redução no campo particular das ciências sociais, portanto, e no campo dos estudos sobre a cultura e a mudança organizacional, implicaria a apreensão crítica de conceitos com vistas à expansão ou desenvolvimento de um determinado corpo teórico e, por conseguinte, orientado para a ampliação de seu poder interpretativo e explicativo da realidade percebida.

Reconhecendo a Administração como uma ciência social aplicada que constitui também (e acentuadamente) um campo com crescente incidência de conteúdo gerencial de origem estrangeira mais intensa, se revela a importância de uma atitude assimilativa com essa inspiração. Disso decorre, então, a possibilidade de uma aproximação do conceito de redução sociológica em relação ao campo da gestão das organizações, explicitando a relevância de uma atitude gerencial com essas feições.

Em suma, na qualidade de procedimento crítico-assimilativo, a redução sociológica impulsiona a busca pelo universal, subordinado ao particular – ao local. Não opõe-se à transplantação de conteúdos subjacentes a conceitos ou modelos, mas a faz de forma criteriosa e subordinada a uma reflexão consciente envolvendo especialmente seus pressupostos. A redução, portanto, visa ao conteúdo em detrimento do formato.

A COMUNICAÇÃO NO PROCESSO DE MUDANÇA

Tomada a mudança organizacional tanto como um processo emergente do compartilhamento de percepções quanto se reconhecidos os reflexos do fenômeno da resistência; a comunicação ocupa posição central nesse processo.

É intuitivo reconhecer que as falhas nos fluxos de comunicação organizacional afetam diretamente os resultados de um processo de mudança. Pensando bem, você verá que a comunicação é, em diferentes níveis de intensidade, elemento subjacente a qualquer esforço de redução da resistência à mudança que possa ser pensado com base nas reflexões empreendidas sobre o tema discutido na seção anterior.

Um primeiro esforço indispensável para a melhor compreensão da comunicação no contexto de um processo de mudança organizacional é conhecer os elementos que compõem esse fenômeno. Essa é condição para a ação gerencial orientada para a transformação organizacional.

De forma bastante sintética, a comunicação organizacional pode ser definida como um processo de transferência de conteúdo (dados, informações ou conhecimentos) a partir de um ponto de origem a um ponto de destino, seguido da sua devida compreensão. O processo de comunicação pode ser modelado de forma a evidenciar a existência de fases e componentes cuja descrição pode permitir melhor nível de compreensão e diagnóstico dos seus resultados.

O grau de eficácia do processo de comunicação é definido pela relação entre o conteúdo percebido pelo receptor e/ou conteúdo desejado pelo emissor.

Em geral essa relação não resulta em uma identidade, podendo ser inferior ou superior à unidade. O quociente da relação será inferior à unidade quando a mensagem enviada não for compreendida em toda a extensão desejada pelo emissor.

Essa situação ocorre quando o receptor não compreende parcela da mensagem – hipótese em que há um déficit de compreensão. Em situação oposta está o caso em que a relação entre conteúdo percebido e conteúdo desejado evidencia maior proporção daquele. São os casos em que os receptores fazem ilações não autorizadas ou desejadas em relação ao conteúdo esperado da mensagem. Nessas situações ocorre, em geral, um superdi-mensionamento do conteúdo da mensagem, atribuindo a ele uma extensão não pretendida.

A eficácia da comunicação é influenciada por elementos específicos que são determinantes na qualidade de seu resultado final. A partir de agora vamos estudar mais profundamente cada um destes importantes elementos. Preparado para mas este desafio?

Temos aqui como destinatário o grupo ou pessoa a quem interessa o conteúdo da mensagem.

A **definição do destinatário** constitui o primeiro aspecto de particular relevância na análise das disfunções identificáveis nos processos de comunicação organizacional na Administração Pública. Nesses termos, o destinatário pode diferir do receptor, este definido como o que recebe a mensagem.

São comuns atitudes administrativas que evidenciam essa diferença entre destinatário e receptor. Constitui prática recorrente

na Administração Pública a generalização do alcance do comunicado com o propósito de minimizar efeitos negativos de uma ação restritiva. Este é um caso particular em que os destinatários constituem um subconjunto dos receptores.

Essa atitude tem como reflexo potencial a perda no processo de comunicação, tendo em vista que os efetivos destinatários de uma mensagem transmitida de forma geral podem não ter sido atingidos, ao tempo que quem não compunha este escopo de destino pode ter seu desempenho afetado justamente por não compreender seu conteúdo.

Situação oposta podemos verificar em situações em que os destinatários formam um grupo maior do que os de receptores da mensagem. Um exemplo disso são as situações em que os comunicados são transferidos pela elevada Administração aos dirigentes setoriais, cabendo a estes, em momento posterior, “repassar” as informações.

Note que ambas são atitudes de comunicação cuja aplicação e resultados dependerão das contingências impostas ao gestor e demais envolvidos no processo. Assim, não há juízo de mérito preexistente acerca da melhor forma a adotar, mas uma submissão ao contexto, que, em última instância, definirá a atitude gerencial mais compatível.

O processo de **filtragem** é caracterizado pela manipulação (seleção, omissão, adulteração) do conteúdo da mensagem (dados, informações ou conhecimento) pelo emissor com vistas a que seja percebida de forma mais favorável pelo receptor, ou seja, adequada aos fins pretendidos pelo emissor.

Esse procedimento imprime no conteúdo da mensagem os interesses e as percepções da pessoa que elabora sua síntese para a difusão, marcando-a com um inquestionável traço de subjetividade, decorrente da linguagem, valores e percepções do agente encarregado da codificação.

A incidência desse fenômeno disfuncional, que é inerente ao processo de comunicação organizacional, deve ser minimizada a fim de reduzir perdas decorrentes de compreensões equivocadas, parciais ou distorcidas, envolvendo o conteúdo da mensagem.

Se a filtragem esta relacionada à manipulação do conteúdo da mensagem, será que isso implica em problemas? Como evitar situações desagradáveis relacionada a este elemento?

Como qualquer situação corriqueira em nossa vida estamos sujeitos a problemas. Contudo existe diferentes maneiras de evitarmos a ocorrência dos problemas de filtragem, que podem, inclusive, advir de ação inconsciente, são, em geral, simples. Entre elas podemos destacar: a revisão dos textos por pessoas de diferentes áreas e níveis da organização; a adoção de forma objetiva e direta de exposição; a estruturação completa do texto, evitando “pressupor” que todos os interlocutores (destinatários da mensagem) sejam detentores de conhecimento prévio específico sobre determinado assunto que se pretenda omitir.

A **percepção seletiva** é caracterizada como atitude própria do receptor, que tende a perceber a mensagem com base nas suas necessidades, motivações, interesses e expectativas pessoais.

A eficácia dos esforços orientados para atenuar os efeitos danosos da percepção seletiva no processo de comunicação, pelo fato de normalmente estar afeta às condições do destinatário (nível de atenção, comprometimento, ambiente de trabalho, entre outros), está, em geral, relacionada ao meio de comunicação adotado e à forma da **mensagem**.

A escolha do canal de comunicação tem significativo impacto na determinação da eficácia da comunicação, pois vai definir a intensidade com que o receptor é sensibilizado pela mensagem.

A **adequação da linguagem** constitui outro importante fator de eficácia do processo de comunicação. A linguagem é o conjunto de códigos de envio da mensagem, sendo importante destacarmos que o significado das palavras não está nelas; mas nas pessoas que as utilizam.

Em que pese a singeleza deste aspecto do processo de comunicação, não são raras as ocasiões em que a necessidade de transmissão de mensagens são tomadas como oportunidades para o exercício de redação ou oratória demasiadamente qualificada, que,

Esta mensagem pode ser por um memorando, e-mail, cartazes, reunião, exposição verbal nos setores etc.

em casos extremos, resultam absolutamente estéreis em termos de resultado.

Contudo, resultados análogos são verificados nas situações em que preponderam em demasia nas mensagens os códigos específicos de determinada área do conhecimento, sobretudo, no caso de terminologias técnicas.

Em se tratando de comunicações de amplitude corporativa, ou seja, que extrapolem os limites de uma área ou setor, os jargões especializados devem ter aplicação restrita ao mínimo, e, em caso de incidência, é aconselhável que seu significado esteja devidamente explicado.

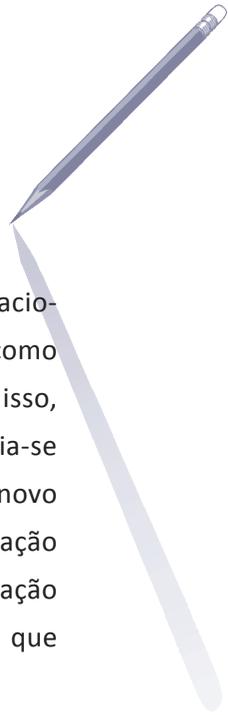
Em suma, diante das possíveis disfunções capazes de comprometer o processo de comunicação, são estratégias e ações indicadas: a formalização dos conteúdos; a transparência das decisões; a ação planejada; a redução da assimetria de informação; o estabelecimento de canais de *feedback*; a qualificação e o envolvimento dos atores envolvidos no processo de comunicação.

Complementando

Amplie seus conhecimentos sobre modelos mentais fazendo a leitura da obra indicada a seguir:

 *Escolas que aprendem* – de Peter Senge *et al.*

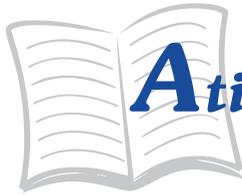
Resumindo



Nesta Unidade, você estudou a mudança organizacional sob a perspectiva sistêmica. O que implica assumi-la como um processo complexo, dinâmico e multifacetado. Além disso, no contexto do pensamento sistêmico, a mudança baseia-se no imperativo de identificar, compartilhar e conferir novo significado a crenças e valores que moldam a interpretação das pessoas em relação à organização. Mudar a organização pode ser assumido, portanto, como mudar a forma com que as pessoas percebem a organização.

Esse compartilhamento de percepções que dá ensejo à reflexão, e, portanto, à mudança, depende do processo de comunicação. Compreender sua dinâmica, incluindo os fatores que limitam a efetividade da comunicação, é condição necessária para a condução de um processo de mudança.

Outro elemento central na abordagem desta Unidade foi o conceito de redução sociológica tomado no contexto da apropriação de conceitos e tecnologias de gestão nas organizações públicas. Esse conceito contribui para que possamos compreender os processos de transposição de tecnologias de gestão de organizações privadas para o setor público. Faz isso explicitando que as tecnologias, tomadas como operacionalizações de conceitos, podem ser transferidas entre distintos contextos no campo da gestão, se reconhecidos esses conceitos e devidamente ressignificados em soluções gerenciais coerentes com o ambiente de aplicação.



Atividades de aprendizagem

Considerando os objetivos desta Unidade e contextualizando-a em relação à Administração Pública, faça as atividades a seguir. Em caso de dúvidas não hesite em consultar seu tutor.

1. Entreviste seus colegas e seu coordenador buscando saber qual a percepção dessas pessoas em relação à avaliação de desempenho. Procure identificar os modelos mentais recorrentes em relação ao tema. Após isso, reflita acerca do potencial impacto de mudanças de fundo estritamente instrumentais sobre essa prática, e realize discussões nos fóruns de interação disponível no Ambiente Virtual de Ensino-Aprendizagem.
2. Procure identificar eventos ou ciclos de mudanças recentes que você vivenciou. Liste as principais variáveis intervenientes nesse processo, ou seja, fatores que o afetaram. Procure relacionar essas variáveis entre si, descrevendo como elas se influenciam mutuamente.
3. Identifique e liste mudanças que tenham ocorrido ou que estejam ocorrendo em seu local de trabalho de acordo com estes pressupostos.
4. Analise uma situação real ocorrida em uma organização sobre processos de introdução de tecnologias gerenciais. Reflita sobre eles à luz dos conceitos de antropofagia organizacional e de redução sociológica.
5. Descreva, com base no conceito de redução sociológica, uma metodologia para a transposição de tecnologias gerenciais em uma organização pública.

6. Responda as questões a seguir que integram a Unidades 1 e 2.
- a) Pense em alguma situação ou processo de mudança organizacional de que tenha conhecimento, preferivelmente que tenha vivenciado. Identifique e reflita sobre as fases do processo, os acertos, os imprevistos e os erros cometidos. Busque refletir sobre suas causas e consequências.
 - b) Pense na amplitude e profundidade que essa mudança alcançou, identificando se houve mudanças nos pressupostos do sistema de gestão até então vigente, ou se as transformações limitaram-se predominantemente ao nível de superficialidade. Identifique a ocorrência e os modos de manifestação do formalismo e do jeitinho e as implicações desses fenômenos no caso estudado.
 - c) Pense e discuta acerca de como os conceitos de antropofagia organizacional e de redução sociológica na perspectiva gerencial poderiam oferecer melhores oportunidades de transformações substantivas no sistema de gestão da organização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Coerente com o objetivo geral da disciplina, ao final dessa disciplina, *Cultura e mudança organizacional*, você desenvolveu conhecimentos que o capacitam a analisar e compreender a organização pública, notadamente em seus processos de transformação.

O conteúdo e direcionamento da disciplina pressupõe que a organização pública, independentemente da esfera de governo em que opere, de fato está fortemente integrada e comprometida pelo valor maior do interesse público com os programas e projetos desenvolvidos nas demais esferas governamentais. Tendo em vista o propósito aplicado da disciplina, esperamos que o conteúdo estudado possa contribuir com a análise, o diagnóstico e a produção de soluções para problemas organizacionais e interorganizacionais, dos mais simples aos mais complexos.

Reconhecer que a organização pode ser percebida como um organismo vivo, em constante processo de mudança, seja para desenvolver-se e adaptar-se ao ambiente em que atua, seja para desagregar-se em caso de inércia da ação gerencial, é pressuposto do estudo da gestão pública.

As organizações públicas, em quaisquer dos poderes e das esferas de governo, estão sob tensão de diferentes forças compelindo-as a oferecerem bens e serviços públicos em níveis de quantidade e de qualidade mais elevados. Respondendo a esses vetores, as organizações – produtos de uma construção histórica particular – são redesenhadas em suas estruturas materiais e humanas e seus processos administrativos e finalísticos, incorporam novas tecnologias gerenciais, redefinem seus objetivos institucionais, enfim. Tudo isso foi objeto de análise do conteúdo desta nossa disciplina.

Professor Sandro Trescastro Bergue

Referências



ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ALVERGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. *Revista do Serviço Público*. Ano 54, n. 3, jul./set., 2003.

ANDRADE, Aurélio de Leão; SELEME, Acyr; RODRIGUES, Luís Henrique; SOUTO, Rodrigo. *Pensamento sistêmico – caderno de campo: o desafio da mudança sustentada nas organizações e na sociedade*. Porto Alegre: Bookman, 2006.

ARGYRIS, Chris; SCHÖN, Donald A. *Organizational learning II: theory, method and practice*. Addison-Wesley, 1996.

BARBOSA, Livia. *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*. Ano 47, v. 120, n. 3, set./dez., 1996.

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

BERTERO, Carlos Osmar; VASCONCELOS, Flávio Carvalho de; BINDER, Marcelo P. Estratégia empresarial: a produção científica brasileira entre 1991 e 2002. *Revista de Administração de Empresas*. v. 43, n. 4, p. 48-62, out./dez., 2003.

BORGES, L.O.; ALBUQUERQUE, F. J. B. Socialização Organizacional. In ZANELLI, J. C.; BORGES; ANDRADE, J. E.; BASTOS, A. V. *Psicologia, Organizações, e Trabalho no Brasil*. 2004, p. 331-356.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988 e emendas constitucionais.

BURREL, Gibson; MORGAN, Gareth. *Sociological paradigms and organisational analysis: elements of the sociology of corporate life*. London: Heinemann, 1979.

CALDAS, Miguel Pinto. Santo de casa não faz milagre: condicionantes nacionais e implicações organizacionais da fixação brasileira pela figura do estrangeiro. In: MOTTA, Fernando Claudio Prestes; CALDAS, Miguel Pinto (Org.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

_____. Em busca de um modelo abrangente para a difusão de modismos gerenciais: porque os consultores não são os únicos a culpar? In: CALDAS, Miguel Pinto; WOOD Jr., Thomaz. *Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira*. São Paulo: Atlas, 1999.

CAVEDON, Neusa Rolita. Cultura organizacional: gerenciável, homogênea e quantificável? In: BITENCOURT, Claudia (Org.). *Gestão contemporânea de pessoas: novas práticas, conceitos tradicionais*. Porto Alegre: Bookman, 2004.

_____. *Antropologia para Administradores*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008.

CHU, Rebeca Alves. Resistir é preciso. In: WOOD Jr., Thomaz (Coord.). *Gestão empresarial: comportamento organizacional*. São Paulo: Atlas, 2005.

COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octávio Penna. *Estado e gestão pública*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

EDUCAÇÃO UOL. Max Weber. [2008]. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/max-weber.jhtm>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira, 1976.

FERREIRA, Victor C. Paradela; CARDOSO, Antônio S. Rito; CORRÊA, Carlos J.; FRANÇA, Célio Francisco. *Modelos de gestão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

FINGER, Matthias; BRAND, Silvia Bürgin. Conceito de “organização de aprendizagem” aplicado à transformação do setor público: contribuições conceituais ao desenvolvimento da teoria. In: EASTERBY-SMITH, Mark; BURGOYNE, John; ARAUJO, Luis. *Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem: desenvolvimento na teoria e na prática*. São Paulo: Atlas, 2001.

FISCHER, Tânia M. D. *O ensino de administração pública no Brasil, os ideais de desenvolvimento e as dimensões da racionalidade*. Tese de doutorado. São Paulo: USP, 1984a.

_____. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração de Empresas*. v. 24, n. 4, p. 278-288, out./dez., 1984b.

FLEURY, Maria Tereza Leme. O desvendar da cultura de uma organização – uma discussão metodológica. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; FISCHER, Rosa Maria (Org.). *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1989.

_____. Estória, mitos, heróis: cultura organizacional e relações de trabalho. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, out./dez., 1987.

FREITAS, Alexandre Borges de. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, Fernando C. Prestes. *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; MEDEIROS, Janann Joslin. A nova administração pública e a gestão de competências: mudança e flexibilidade organizacional. In: LIMA, Suzana Maria Valle de (Org). *Mudança organizacional: teoria e gestão*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

HAMPTON, Davis R. *Administração contemporânea*. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.

HATCH, M. J. *Organization theory: modern symbolic and postmodern perspectives*. London: Oxford University Press, 1997.

HERNANDES, José Mauro da Costa; CALDAS, Miguel Pinto. Resistência à mudança: uma revisão crítica. *Revista de Administração de Empresas*. v. 41, n. 2, p. 31-45, 2001.

HISTÓRIA da Administração. *Chris Argyris*. [2009]. Disponível em: <http://www.historiadaadministracao.com.br/jl/index.php?option=com_content&view=article&id=44:chris-argyris&catid=10:gurus&Itemid=10>. Acesso em: 10 abr. 2014.

HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUSSERL, Edmund. *Investigações lógicas (sexta investigação): elementos de uma elucidação fenomenológica do conhecimento*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KATZ, Daniel; KAHN, Robert L. *Psicologia social das organizações*. São Paulo: Atlas, 1987.

LIMA FILHO, Dario de O.; SPROESSER, Renato L.; HOFFMANN, Gleisi H. Reforma administrativa e resistências externas: um estudo de caso. *Revista de Administração Pública*. v. 39, n. 1, p. 123-137, jan./fev., 2005.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis Luiz. Nota Técnica: A estratégia e organizações: conversa necessária. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). *Handbook de estudos organizacionais: ação e análise organizacionais*. v. 3. São Paulo: Atlas, 2004.

MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel. *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas, 2008.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*. Ano 51, n. 2, p. 107-121, abr./jun., 2000.

MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.

MORRIS, Timothy; LANCASTER, Zoë. Translating management ideas. *Organization Studies*. 27 (2), p. 207-233, 2005.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; CALDAS, Miguel Pinto (Org.). *Cultura organizacional e cultura brasileira*. São Paulo: Atlas, 1997.

MOTTA, Fernando Claudio Prestes; ALCADIPANI, Rafael. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. *Revista de Administração de Empresas*. v. 39, n. 1, jan./mar., 1999.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes; ALCADIPANI, Rafael; BRESLER, Ricardo B. A valorização do estrangeiro como segregação nas organizações. *Revista de Administração Contemporânea*. Edição Especial 2001, p. 59-79.

NICOLINI, Alexandre. Qual será o futuro das fábricas de administradores? *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 24. n. 2. p. 44-54, abr./jun., 2003.

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

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública. In: *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, 1997, Caderno 3, 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999a.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira. *Revista do Serviço Público*. v. 50, n. 4, p. 5-30, out./dez., 1999b.

PINHO, José Antonio G. de. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Organização e Sociedade*. v. 5, n. 12, p. 59-79, mai./ago., 1998.

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

_____. *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.

RIGGS, Fred W. *A ecologia da Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, 1964. 203 p.

REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público*. Ano 53, n. 3, p. 51-75, jul-set, 2002.

SENGE, Peter. *A dança das mudanças: os desafios de manter o crescimento e o sucesso em organizações que aprendem*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

_____. *et al. Escolas que aprendem*. Porto Alegre: Artmed, 2005.

SERVA, Maurício. Contribuições para uma teoria organizacional brasileira. *Revista de Administração Pública*. v. 24, n. 2, p. 10-21. fev./abr., 1990.

SILVA, N.; ZANELLI, J. C. Cultura organizacional. In: ZANELLI, J. C.; BORGES; ANDRADE, J. E.; BASTOS, A. V. *Psicologia, Organizações e Trabalho no Brasil*. 2004, p. 407-442.

SIQUEIRA, Maria Eliza Gonçalves de; MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. Consultoria externa em reforma do Estado tem função técnica ou estratégica? Um estudo de caso. *Revista de Administração Pública*. v. 42, n. 1, p. 35-60. jan./fev., 2008.

SOUZA, Antônio R. de; ARAÚJO, Vinícius de C. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002). *Revista do Serviço Público*. Ano 54, n. 2, p. 59-96, abr.-jun., 2003.

SROUR, Robert Henry. Formas de gestão: o desafio da mudança. *Revista de Administração de Empresas*. v. 34. n. 4, p. 31-45. jul./ago., 1994.

VIEIRA, Clóvis Abreu; COSTA, Frederico Lustosa da; BARBOSA, Lázaro Oliveira. O “jeitinho” brasileiro como recurso de poder. *Revista de Administração Pública*. v. 16, n. 2, p. 5-31, abr./jul., 1982.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 1. Brasília: Ed. UnB, 2000.

WILSON, Woodrow. O estudo da administração pública. In: WALDO, Dwight. *Problemas e aspectos da administração pública*. São Paulo: Pioneira, 1966.

WOOD Jr., Thomaz. Mudança organizacional e transformação da função recursos humanos. In: WOOD Jr., Thomaz (Coord.). *Mudança organizacional*. São Paulo: Atlas, 2002.

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).

