

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



© 2010. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

B499c Bergue, Sandro Trescastro
Cultura e mudança organizacional / Sandro Trescastro Bergue. – Florianópolis :
Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.
106p. : il.

Especialização em Gestão Pública
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-7988-019-3

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

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Fernando Haddad

PRESIDENTE DA CAPES

Jorge Almeida Guimarães

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

REITOR

Álvaro Toubes Prata

VICE-REITOR

Carlos Alberto Justo da Silva

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

DIRETOR

Ricardo José de Araújo Oliveira

VICE-DIRETOR

Alexandre Marino Costa

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

CHEFE DO DEPARTAMENTO

Gilberto de Oliveira Moritz

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Carlos Eduardo Bielschowsky

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DIRETOR DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Celso José da Costa

COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO ACADÊMICA

Nara Maria Pimentel

COORDENAÇÃO GERAL DE SUPERVISÃO E FOMENTO

Grace Tavares Vieira

COORDENAÇÃO GERAL DE INFRAESTRUTURA DE POLOS

Francisco das Chagas Miranda Silva

COORDENAÇÃO GERAL DE POLÍTICAS DE INFORMAÇÃO

Adi Balbinot Junior

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E ACOMPANHAMENTO – PNAP

Alexandre Marino Costa
Claudinê Jordão de Carvalho
Eliane Moreira Sá de Souza
Marcos Tanure Sanabio
Maria Aparecida da Silva
Marina Isabel de Almeida
Oreste Preti
Tatiane Michelin
Teresa Cristina Janes Carneiro

METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Universidade Federal de Mato Grosso

COORDENAÇÃO TÉCNICA – DED

Soraya Matos de Vasconcelos
Tatiane Michelin
Tatiane Pacanaro Trinca

AUTOR DO CONTEÚDO

Sandro Trescastro Bergue

EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS CAD/UFSC

Coordenador do Projeto
Alexandre Marino Costa

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos
Denise Aparecida Bunn

Supervisão de Produção de Recursos Didáticos
Érika Alessandra Salmeron Silva

Designer Instrucional
Andreza Regina Lopes da Silva
Denise Aparecida Bunn

Auxiliar Administrativo
Stephany Kaori Yoshida

Capa
Alexandre Noronha

Ilustração
Adriano Schmidt Reibnitz
Igor Baranenko
Livia Remor Pereira

Projeto Gráfico e Finalização
Annye Cristiny Tessaro

Diagramação
Rita Castelan

Revisão Textual
Gabriela da Costa Figueiredo
Claudia Leal Estevão Brites Ramos

PREFÁCIO

Os dois principais desafios da atualidade na área educacional do País são a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas. O Ministério da Educação está enfrentando o primeiro desafio com o Plano Nacional de Formação de Professores, que tem como objetivo qualificar mais de 300.000 professores em exercício nas escolas de ensino fundamental e médio, sendo metade desse esforço realizado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em relação ao segundo desafio, o MEC, por meio da UAB/CAPES, lança o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). Esse Programa engloba um curso de bacharelado e três especializações (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde) e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, com especial atenção no atendimento ao interior do País, através dos Polos da UAB.

O PNAP é um Programa com características especiais. Em primeiro lugar, tal Programa surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pelo Ministério do Planejamento, pelo Ministério da Saúde, pelo Conselho Federal de Administração, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e por mais de 20 instituições públicas de ensino superior, vinculadas à UAB, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico dos cursos. Em segundo lugar, esse Projeto será aplicado por todas as instituições e pretende manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para que cada instituição, que ofertará os cursos, possa

incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região.

Outro elemento importante é a construção coletiva do material didático. A UAB colocará à disposição das instituições um material didático mínimo de referência para todas as disciplinas obrigatórias e para algumas optativas. Esse material está sendo elaborado por profissionais experientes da área da Administração Pública de mais de 30 diferentes instituições, com o apoio de equipe multidisciplinar. Por último, a produção coletiva antecipada dos materiais didáticos libera o corpo docente das instituições para uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos; uniformiza um elevado patamar de qualidade para o material didático e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sem paralisações que sempre comprometem o entusiasmo dos alunos.

Por tudo isso, estamos seguros de que mais um importante passo em direção à democratização do ensino superior público e de qualidade está sendo dado, desta vez contribuindo também para a melhoria da gestão pública brasileira, compromisso deste governo.

Celso José da Costa
Diretor de Educação a Distância
Coordenador Nacional da UAB
CAPES-MEC

SUMÁRIO

Apresentação.....	9
-------------------	---

Unidade 1 – Cultura brasileira e organizacional

Elementos da cultura brasileira.....	15
Organização pública: definições e perspectivas de análise.....	15
Organização e Cultura	19
Cultura brasileira e Cultura da organização pública: um processo histórico ...	26
Patrimonialismo e burocracia na Administração Pública brasileira	32
Mudança e resistência cultural na Administração Pública	37
A emergência de valores gerenciais na Administração Pública	37
A eficiência como valor gerencial na Administração Pública	44
Estratégias de interpretação da mudança: o formalismo e o jeitinho	47
A Resistência à Mudança: especificidades da organização pública	50

Unidade 2 – Mudança e complexidade organizacional

Pensamento sistêmico e mudança organizacional	61
Dimensões da gestão: rotina e mudança organizacional.....	62
Mudança e rotina na perspectiva dos ciclos de aprendizagem	63
Pensamento sistêmico em organizações públicas	66

Mudança organizacional como processo complexo e dinâmico	68
Mudança como transposição de objetos culturais	72
Antropofagia organizacional: a tradução e a adaptação criativa	73
Redução sociológica no campo da gestão	79
A Comunicação no processo de mudança	91
Considerações Finais	99
Referências.....	100
Minicurrículo.....	106

APRESENTAÇÃO

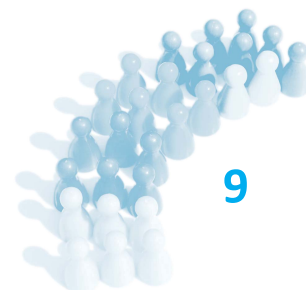
Caro estudante!

Seja bem-vindo à disciplina de *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,

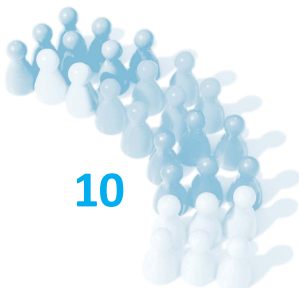


encontram-se sob diferentes tensões, notadamente pela influência de um paradigma da nova Administração Pública que, apesar de não hegemônico e das variantes em termos de denominação, vigora amplamente em seus pressupostos e conceitos essenciais. Também internamente à nação, esse arranjo institucional 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.

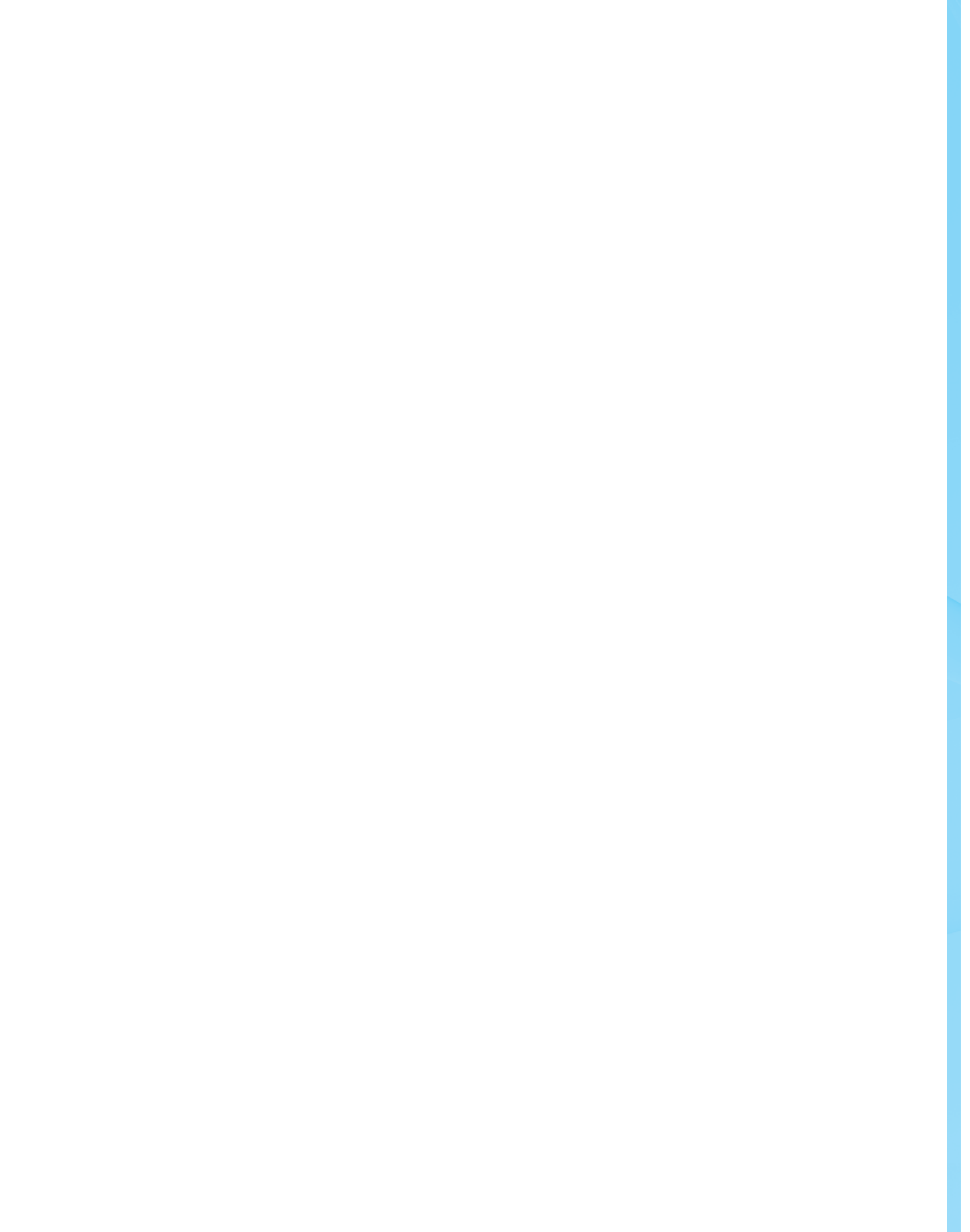
Por fim destacamos que esta proposta de trabalho assenta-se em uma perspectiva sistêmica de análise organizacional. Nesse sentido, coerente com os pressupostos emergentes que sustentam as políticas de gestão pública, pretendemos superar as abordagens de mudança organizacional com viés predominantemente 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

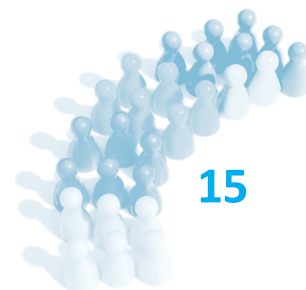
Buscaremos, nesta Unidade, sensibilizá-lo para a importância e as especificidades da cultura nos processos de mudança em organizações públicas. Abordaremos os elementos básicos da cultura organizacional, enfatizando que, em larga medida, reproduzem traços da cultura brasileira. Um requisito fundamental 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 na Figura 1.



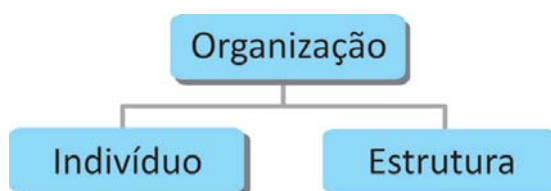


Figura 1: Elementos fundamentais de uma organização
 Fonte: Elaborada pelo autor

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).

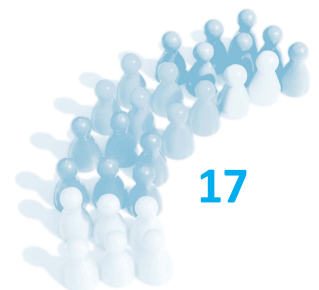
Além das perspectivas **racional** (mecanicista) e **interpretacionista**, as quais convergem no que diz respeito ao tratamento dispensado aos conceitos de **organização**



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?

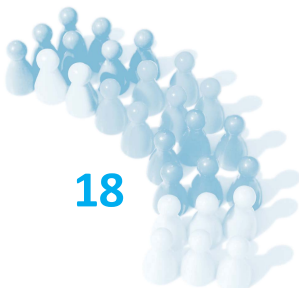
Esta situação implicaria admitir que a organização pública teria sua estrutura e funcionamento estritamente dependentes das demandas sociais por educação, desconsiderando os arranjos de poder internos e os esforços de articulação política de fundo predominantemente simbólico empreendidos pelo Poder Executivo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

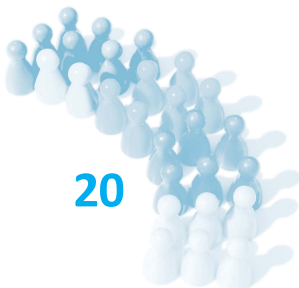
De acordo com Ferreira et al., (2005) compreender como os valores inerentes a cada pessoa interagem na organização, e de que forma são construídos e reconstruídos com base na interação com os valores de outrem e daqueles que gerenciam a organização, pode ser da maior relevância no processo de condução 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.

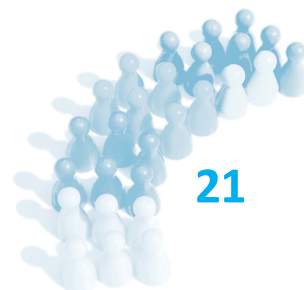
Nessa perspectiva, as soluções padronizadas podem constituir uma das linhas explicativas para o reduzido nível de sucesso das reformas administrativas, devido à sua incapacidade de contemplar a ampla diversidade de interpretações observada no fenômeno organizacional que descreve a Administração Pública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

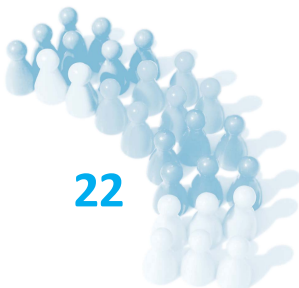
[...] um conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação (FLEURY,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

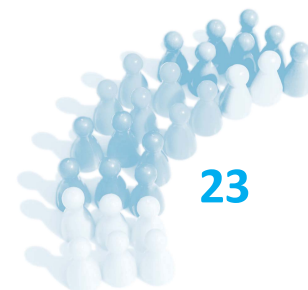


Saiba mais

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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 21 jan. 2010.

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



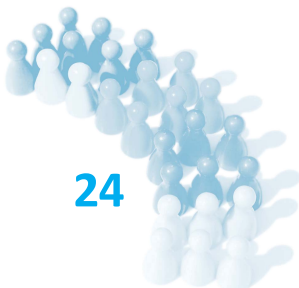
Essa fragmentação cultural é percebível, por exemplo, quando se toma a Administração Pública no Poder Executivo Federal e nela se percebem tanto traços constitutivos distintos, quanto comuns entre os Ministérios da Saúde e da Fazenda. Ao ressaltarmos os contrastes, basta dizer que as ações e políticas 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”.

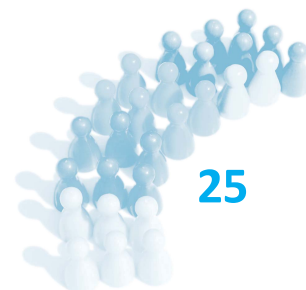
Nestes termos, podemos afirmar que a configuração cultural de uma organização, que emerge essencialmente dos interesses e valores das pessoas, constitui elemento dinâmico da organização, que requer adaptações aos novos cenários.

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.

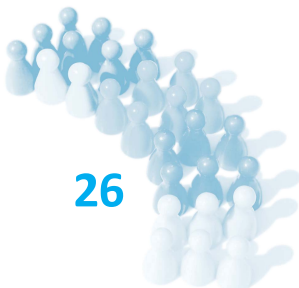
CULTURA BRASILEIRA E CULTURA DA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA: UM PROCESSO HISTÓRICO

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.

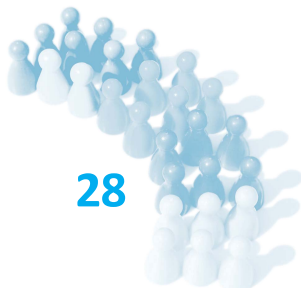
Todo esse processo tende também a promover, com honrosas exceções, o que Caldas (1997, p. 89) aponta como consequência de “[...] nossa fixação com o que vem de fora, do outro.”: o distanciamento de “nós mesmos”.

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

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



muitas vezes também mostrou 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.

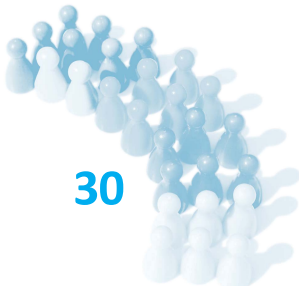
Entre os agentes indutores do comportamento orientado “para fora” da cultura brasileira destaca-se também a educação superior. Parcela substancial, senão a totalidade da tecnologia administrativa introduzida no Brasil foi importada. Ressalta-se neste particular a forte influência externa, notadamente 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](#) decisório. 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.

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](#).



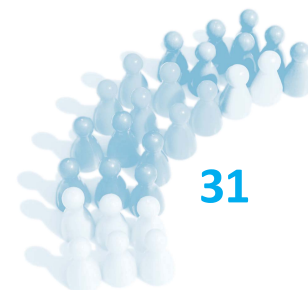
Saiba mais

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 que as primeiras disputas sobre a metodologia das ciências sociais começaram 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: <http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u_508.jhtm>. Disponível em: 21 jan. 2010.



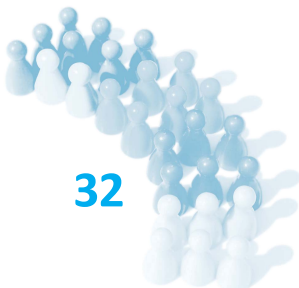
A racionalidade referente a fins é caracterizada quando a ação social é constituída em torno de expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas perspectivas como ‘condições’ ou ‘meios’ para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, 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.

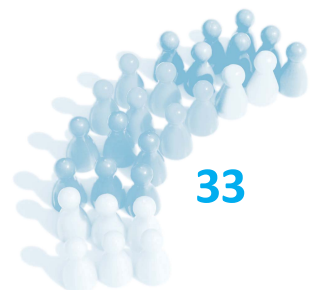
Comuns a diferentes autores que se lançam ao estudo dos traços distintivos que constituem a cultura brasileira e afetam diretamente a gestão das organizações, e com mais ênfase nas organizações públicas, estão o personalismo, o patrimonialismo e o clientelismo. Tais atributos, além de bastante inter-relacionados, 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.

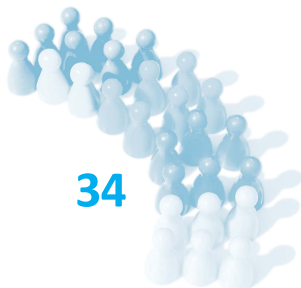
Em construção argumentativa convergente, Pinho (1998) destaca a **resiliência*** do patrimonialismo, capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se adequar à nova situação. Perceba que para o citado autor, as transformações derivadas dos ciclos de reformas não alcançam a essência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

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

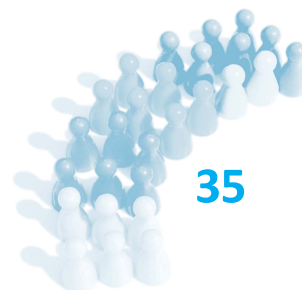
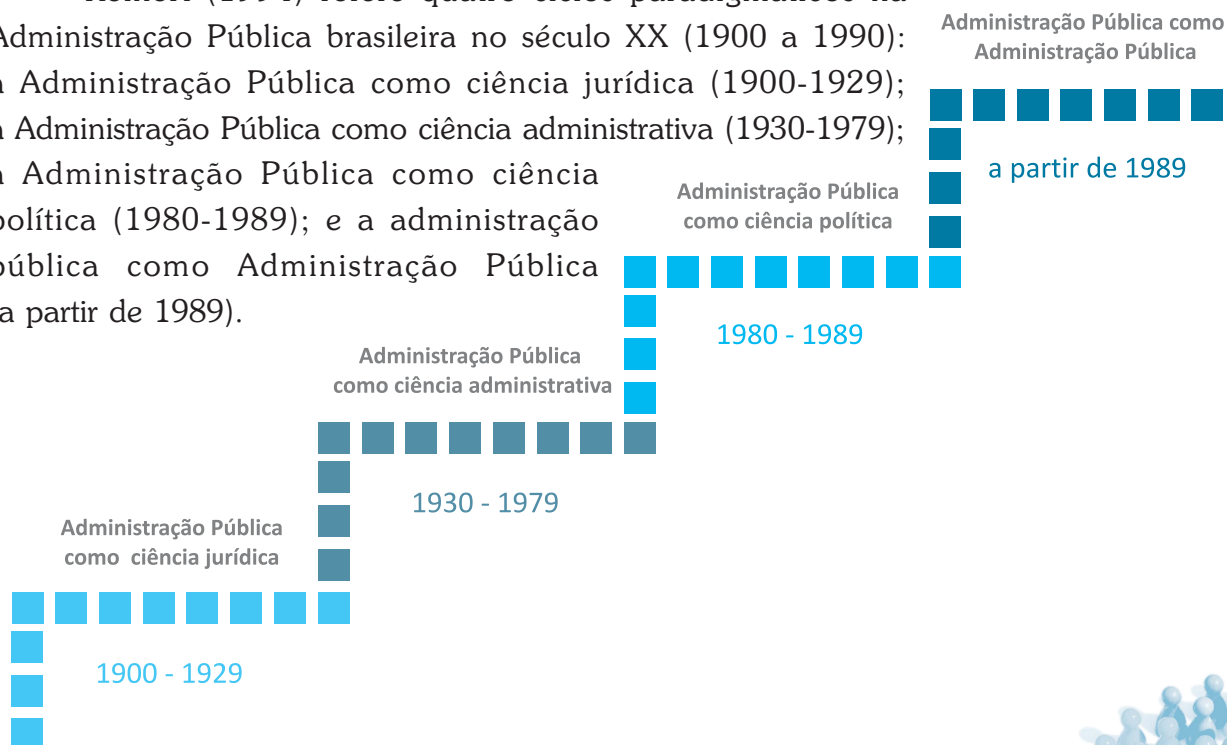


verificáveis, tendo a existência estabelecida no mundo das representações, acabam por produzir impactos sobre as práticas sociais e as instituições que as regulam. Convém, portanto, mantê-las na agenda, pelo menos até que a roda da história faça girar o ciclo (não sequencial) das instituições, práticas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

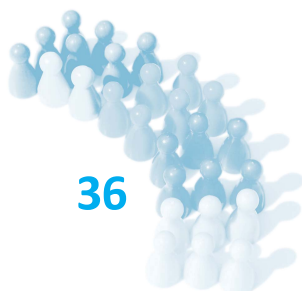
Keinert (1994) refere quatro ciclos paradigmáticos na Administração Pública brasileira no século XX (1900 a 1990): a Administração Pública como ciência jurídica (1900-1929); a Administração Pública como ciência administrativa (1930-1979); a Administração Pública como ciência política (1980-1989); e a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

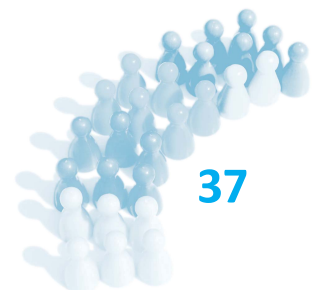
Tão perceptíveis quanto os ciclos de mudança organizacional a que se submete a Administração Pública brasileira são os traços de resistência a esses movimentos. Nesta seção vamos estudar esse tema em maior profundidade com a finalidade precípua de compreendê-lo melhor.

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”:

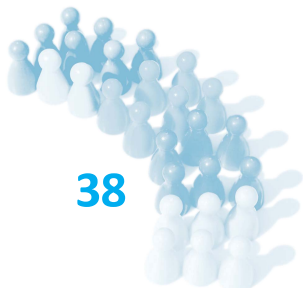
- ▶ tensões externas, que os autores denominam “de cima”, atribuídas ao fenômeno da globalização; e
- ▶ tensões internas “de dentro”, representadas pelo “problema crescente de legitimidade” em larga medida decorrente da redução da oferta de serviços públicos à sociedade.

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).

***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).

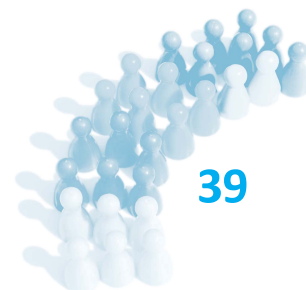
As políticas (programas) e tecnologias gerenciais, por sua vez, incorporam e buscam operacionalizar esses conceitos em um amplo espectro e diferentes graus de complexidade.

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.



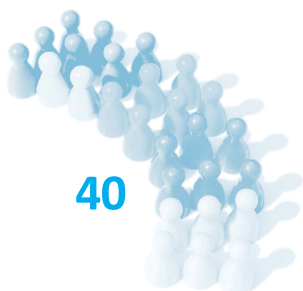
É relevante assinalarmos que essas são diretrizes mais intensamente identificadas com a dimensão de “mudança institucional” pretendida pela reforma gerencial que competiu com a dimensão do “ajuste fiscal” (REZENDE, 2002). Com base na compreensão desses conceitos podemos relacionar algumas das diretrizes 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

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:

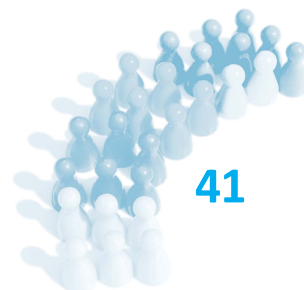
[...] o gerencialismo (NPM/NGP) levanta sérios problemas e contradições. Em primeiro lugar, parte de suposições que não demonstra e que são autênticas falácias, como o pressuposto de que a gestão empresarial é inerentemente superior à gestão pública e de que o papel dos cidadãos pode ser reduzido ao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

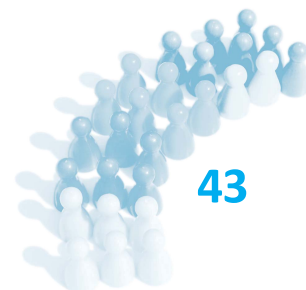


uma posição de *free-rider* (carona), atitude esta que contribui para a desmobilização do apoio ao processo de reforma. Paralelamente, os atores afetados negativamente pela mudança (percepção de perda de vantagens de qualquer ordem) tendem a mobilizar-se mais efetivamente para evitar a reforma. Essas 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.



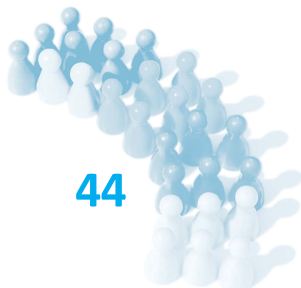
A EFICIÊNCIA COMO VALOR GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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.

 **Saiba mais**

§7º

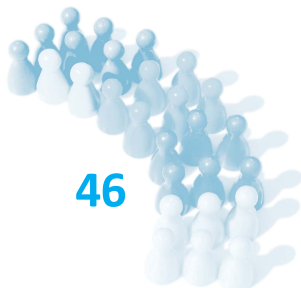
Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a **aplicação de recursos** orçamentários provenientes da **economia com despesas correntes** em cada órgão, autarquia ou fundação, para aplicação no desenvolvimento de **programas de qualidade e produtividade**, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e **racionalização do serviço público**, inclusive sob a forma de **adicional ou prêmio de produtividade** (Grifo do autor). Fonte: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/con1988/CON1988_10.08.2005/art_39_.htm>. Disponível em: 25 jan. 2010.

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.

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.

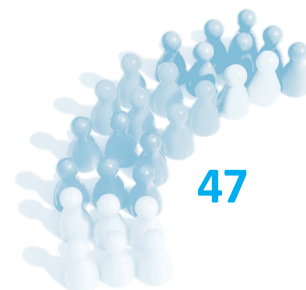
Para Riggs (1964, p. 123), o formalismo

[...] 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.

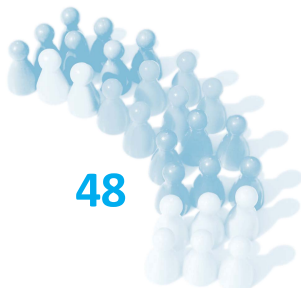
O formalismo é um fenômeno bastante visível na sociedade brasileira e na Administração Pública de modo peculiar. Mais que isso, pode ser visto como reação da organização à tensão de conviver com a introdução de objetos culturais estranhos.

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.

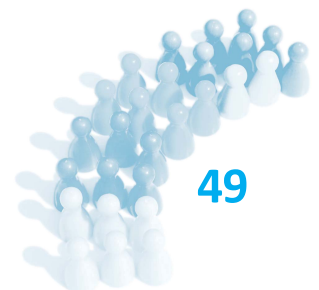
O conceito de formalismo recebeu tratamento posterior na sociologia brasileira com o conceito de jeitinho. O formalismo, segundo Caldas e Wood Jr. (1999, p. 35), “[...] mostra que, se somos consideravelmente abertos a modelos estrangeiros, a eles somente nos submetemos na forma.” Advindo diretamente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

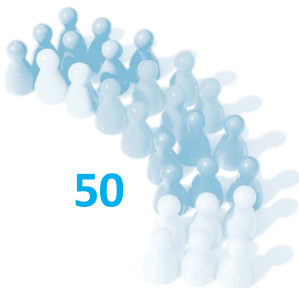
[...] mais típico comportamento organizacional brasileiro diante da importação de conceitos. O observador mais atento pode percebê-lo em discursos oficiais e relatórios de acionistas. Na prática, consiste em adotar de forma temporária e/ou parcial a tecnologia em questão, para aplacar as pressões de 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.

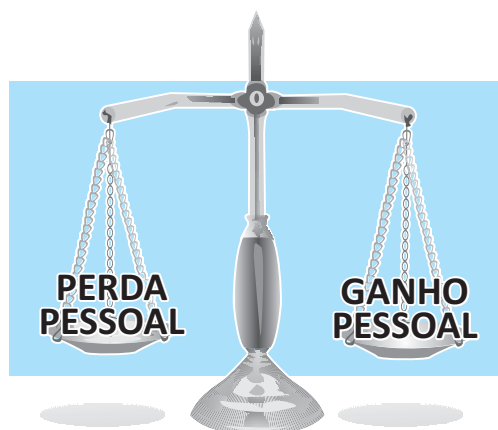


A resistência à mudança precisa ser compreendida a partir de um sistema de resultados. Para tanto precisamos compreender que as pessoas, em geral, são capazes de, diante de uma mudança iminente ou potencial, efetuar uma avaliação que resulte em um *quantum* de perda pessoal em relação ao espaço e patrimônio 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 percebemos 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; 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

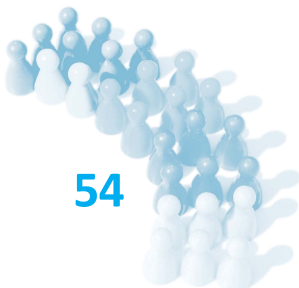
Qualquer mudança vivenciada em nossa vida gera certa resistência e este pode ser tanto um fator positivo quanto negativo. Trabalharemos nesta seção os aspectos positivos que segundo Chu (2005) estão alocados em sete categorias. São elas:

- ▶ **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 nexo 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.



Reflita 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; 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 societais, 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.

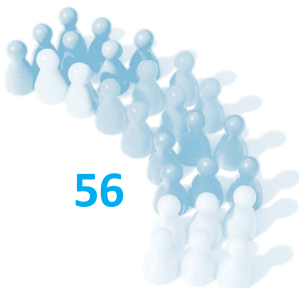
Resumindo

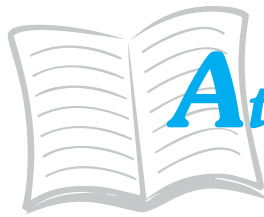


Nesta Unidade, você explorou alguns importantes elementos da cultura brasileira que se projetam nas organizações, em particular, no setor público. Dentre eles podemos destacar o patrimonialismo e o formalismo. Esses traços culturais moldam os processos de transformação organizacional à medida que afetam 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.

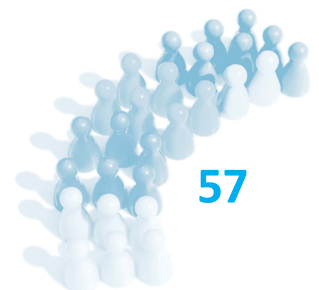




Atividades de aprendizagem

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.

