

UNIDADE 2

ESTRUTURA E COMPORTAMENTO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

- Após a leitura desta unidade, você deverá ser capaz de:
- ▶ reconhecer a dimensão estrutural das organizações públicas;
 - ▶ compreender o comportamento dos agentes públicos; e
 - ▶ reconhecer a influência da estrutura da organização pública sobre o comportamento dos agentes.

MODELOS DE GESTÃO E ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

Caro estudante,

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

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

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

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

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



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

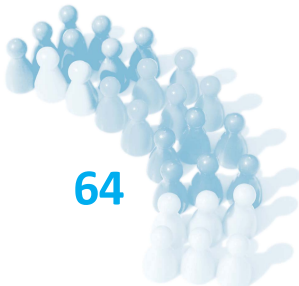
A estrutura de uma organização produz efeitos generalizados sobre a produtividade e o comportamento internos. Os gestores precisam saber como estruturar suas organizações e conhecer as forças e as fraquezas dos diferentes modos dessa estruturação.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

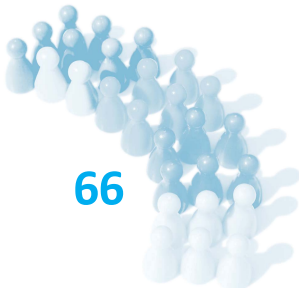
A dominação deve ser entendida como um estado de coisas no qual as ações dos dominados aparecem como se estes houvessem adotado, como seu, o conteúdo da vontade manifesta do dominante.

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

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

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

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



9. trabalham em “separação absoluta dos meios administrativos” e sem apropriação do cargo; e

10. estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de *disciplina* e controle do serviço.

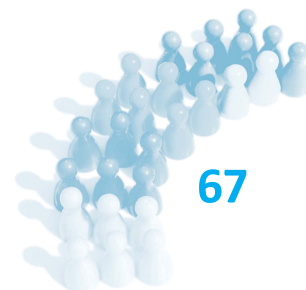
Portanto, o comportamento do indivíduo é influenciado pelo sistema de normas que o envolve na organização.

A burocracia no modelo weberiano, segundo sua expressão pura e sentido positivo, é sinônimo de eficiência técnica. Desbordando a perspectiva da burocracia como expressão de poder, no contexto da Administração Pública contemporânea, a noção de burocracia tem por vezes assumido uma dimensão negativa, ressaltando aspectos de contraste com a sua expressão ideal. Essa leitura particular subjaz, em parte, à noção de transição para uma estrutura “pós-burocrática” amplamente abordada por Bresser-Pereira (1999), em uma perspectiva de apreensão do fenômeno que remete o debate à declarada oposição entre os modelos “burocrático” e “gerencial” de Administração Pública (PAULA, 2005).

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

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

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



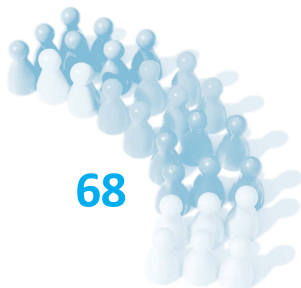
transpostos para o campo das organizações e, logo em seguida, para a administração na forma de um “modelo de gestão” que passou a ser amplamente utilizado como referência de organização.

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

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

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

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



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

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

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

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

EXPRESSÕES DISFUNCIONAIS DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

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

Saiba mais

Disfunções

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

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

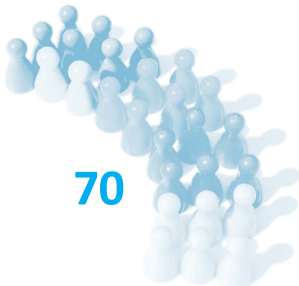
Os modelos, por definição, são simplificações da realidade, são caracterizados por reduções da realidade a um número finito de variáveis efetivamente relevantes para fins de análise e compreensão dos fenômenos complexos. Mas, cuidado, essa definição exige a generalização de comportamentos a partir de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

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

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

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

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



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

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

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

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

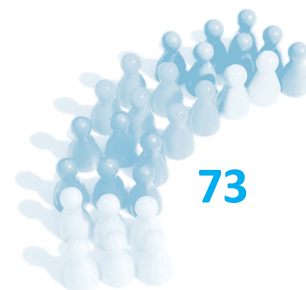
- ▶ **A despersonalização dos relacionamentos:** esse reflexo disfuncional decorre da acentuada ênfase na impessoalidade das relações preconizada pelo modelo burocrático. Esse fenômeno é apresentado de forma explícita nos casos de organizações que possuem grandes dimensões e, em razão disso, seus servidores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



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

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

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

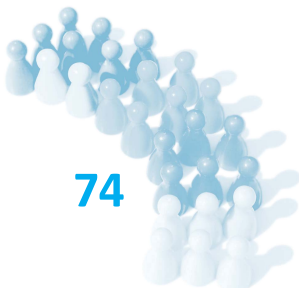


Nesse particular, as organizações públicas mostram-se como ambientes férteis para a proliferação desse indicador disfuncional. Podemos citar como exemplos de sinais de autoridade, que exibidos em excesso evidenciam uma disfunção, os seguintes: a segregação por salas; o uso de equipamentos diferenciados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

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

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

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



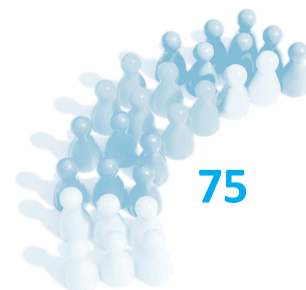
dos processos administrativos em uma burocracia impõe determinada conformação à estrutura organizacional, especialmente no que tange à tomada de decisão.

Como decorrência da intensa busca pela definição de esferas de competência de cargos e órgãos (unidades administrativas de uma organização), as pessoas tendem a preservar espaços de poder que podem ser traduzidos em vantagens ou ônus de sua função. Logo, há uma orientação comportamental dirigida para preservar (observar e respeitar) as competências inerentes a cada função diretiva na organização, que independe da capacidade técnica do superior.

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

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

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



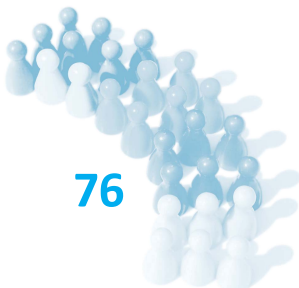
mais específicas acabam muitas vezes contribuindo para o aumento da complexidade da rede de leis, o que conduz a um estado de ineficiência tal que compromete o bom funcionamento do sistema, inviabilizando a eficácia organizacional. Assim, a organização consome recursos em demasia para atender aos dispositivos e ditames legais e descuida da realização dos seus efetivos objetivos.

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

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

DIMENSÕES FORMAL E INFORMAL DA ORGANIZAÇÃO E DO COMPORTAMENTO

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



As organizações públicas em geral, a exemplo de qualquer organização, apresentam duas faces: uma “aparente” e outra “oculta”. A dimensão aparente, ou visível das organizações públicas, é aquela constituída pela denominada **organização formal**.

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



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

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

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

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



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

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

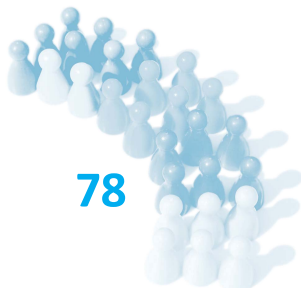
Entre os desafios do gestor público, com intensas implicações em relação à dinâmica das interações humanas na organização, está a compatibilização do nível de formalização na Administração Pública com um grau ideal de flexibilidade organizacional.

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

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

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

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



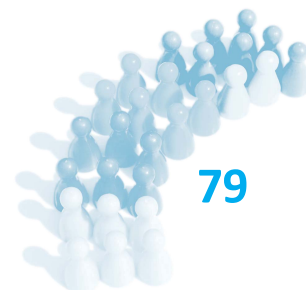
- ▶ reduzir a assimetria de informação e de incerteza no ambiente organizacional em sua interação com o ambiente externo;
- ▶ conferir maior eficiência e eficácia à ação gerencial;
- ▶ reduzir os efeitos da descontinuidade administrativa; e
- ▶ elevar o nível de previsibilidade a um patamar aceitável.

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

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

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

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



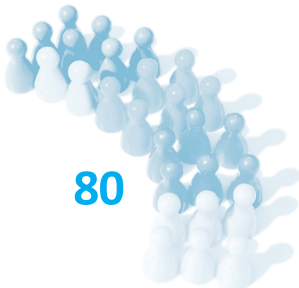
DEPARTAMENTALIZAÇÃO: CRITÉRIOS DE ESTRUTURAÇÃO FORMAL

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

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

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

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



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

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

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

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

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

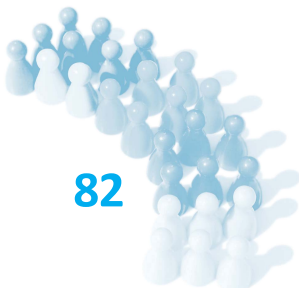
medida em que vão influenciar a natureza e o nível de intensidade das relações entre as pessoas.

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

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

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

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



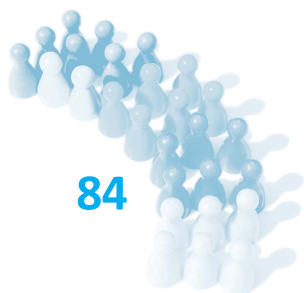
O modelo de divisão do trabalho determinado por “conveniência empírica” é aquele que adota soluções não ortodoxas do ponto de vista teórico, mas nem por isso menos respeitáveis (LACOMBE; HEILBORN, 2003). Esse arranjo normalmente decorre da necessidade de compatibilizar a solução técnica com a conveniência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

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

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

Do ponto de vista da eficiência estrita, essa alternativa de conformação estrutural de arranjos laborais, na medida em que aproxima atividades específicas de pessoas com competências

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



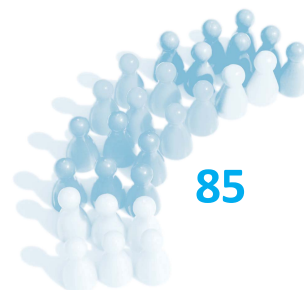
ELEMENTOS DE PODER: AUTORIDADE E LIDERANÇA EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

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

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


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

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

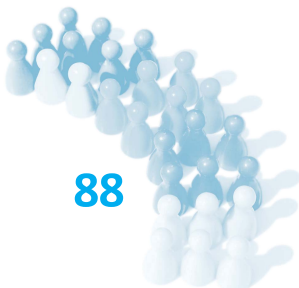
perspectiva externa, a responsabilidade tende, em última instância, a permanecer com o gestor.

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

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

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

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



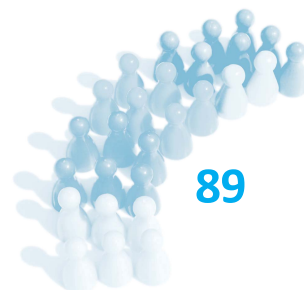
responder por eventuais excessos ou omissões decorrentes do exercício do agente que atua por delegação.

▶ **Participação do delegado no processo de concepção e transferência:** a interação entre os agentes envolvidos no processo de delegação é de extrema importância, devendo ser estabelecida a perfeita comunicação entre ambos. Essa participação ativa do agente delegado decorre da necessidade de estabelecer limites para o recebimento de autoridade, avaliando suas implicações especialmente no desempenho de suas atividades originais. O agente delegado deve ser capaz de analisar seu potencial para a execução das atividades delegadas, informando ao superior eventual divergência, à qual este deve ser sensível.

▶ **Informação aos demais membros da organização:** poucas atitudes são capazes de comprometer tão intensamente o sucesso de uma delegação quanto a falta de informação dos demais servidores em relação à transferência de autoridade, especialmente pelas dificuldades que essa omissão impõe ao agente delegado. A origem desse problema está geralmente associada a deficiências no processo de comunicação (ou habilidade de comunicação do líder que delega) ou, em casos mais extremos, à falta de efetivo compromisso com o processo de delegação (ausência de real interesse, conflitos, delegação múltipla etc.).

Independentemente do fator determinante da ausência de informação, a principal componente obstaculizadora da ação do agente delegado sobre um grupo não ciente de sua especial condição está relacionada à ausência de legitimidade para sua atuação por delegação.

▶ **Estabelecimentos de indicadores de controle dos resultados das ações delegadas:** precisamos destacar que a delegação tem por finalidade a transferência de atividade para liberar o dirigente para



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

CONTROLE E COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL

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

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

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

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

O fato de o controle receber em Fayol (1981) uma explicação periférica em contraste com os 14 [princípios de gestão](#) por ele enunciados, muitos dos quais tendo a noção de controle por sustentáculo, reforça seu *status* de pressuposto da ação gerencial. A esse propósito merece registro o fato de que a



Saiba mais

Princípios da Gestão

Durante seus estudos, elencou 14 princípios básicos de gestão, a saber: divisão do trabalho, autoridade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, subordinação do interesse individual ao interesse comum, remuneração, centralização, cadeia de autoridade, ordem, equidade, estabilidade no emprego, iniciativa e moral. Fonte: <<http://www.eps.ufsc.br/disserta99/generoso/cap2.html>>. Acesso em: 21 maio 2010.



ênfase das construções taylorista e fayolista reside na “eficiência”, alcançada por esforços de racionalização do processo produtivo pela via da eliminação de perdas; que, por sua vez, tem no controle, assim como na regularidade, pressupostos inarredáveis.

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

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

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

Segundo Wahrlich (1978, p. 73),

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

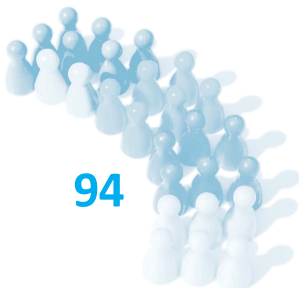
- ▶ da natureza da relação (formal ou informal);
- ▶ do cargo ocupado (*status* do cargo, ou seja, se um cargo de assessoria ou secretaria de governo etc.);
- ▶ da definição das atribuições e da esfera de competência funcional;
- ▶ do nível e da distribuição de poder e a relação com as demais áreas da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

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

LIDERANÇA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

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

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



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

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

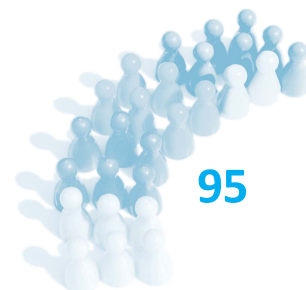
Mas quem é o gestor? Quais suas características?

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

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

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

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



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

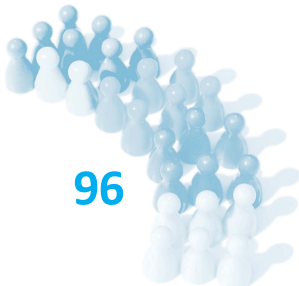
- ▶ de relacionamento interpessoal;
- ▶ de percepção e leitura do ambiente de competência;
- ▶ de habilidade de comunicação; e
- ▶ de conhecimento.

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

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

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

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



PODER E POLÍTICA: INFLUÊNCIA NO COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL

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

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

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

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

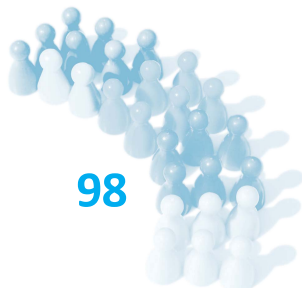
Nesse sentido, a compreensão da natureza das relações de poder constitui uma importante e consistente perspectiva de análise dos fenômenos corporativos, pois, conforme já referenciado, a Administração Pública é um espaço em que interagem setores de interesse bastante heterogêneos.

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

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

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

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



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

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

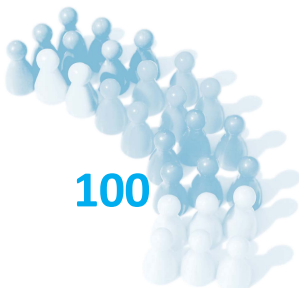


do senhor. A tradição determina o conteúdo das ordens expedidas em razão do livre arbítrio do dirigente tradicional.

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

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

A partir desse modelo de análise das relações de poder proposto por Weber, podemos interpretar os atos administrativos e



os fenômenos organizacionais a eles associados decompondo-os segundo esses três vetores básicos. A partir disso, identificamos, por conseguinte, os traços de liderança característicos e predominantes não somente dos dirigentes, mas de ambos os segmentos fundamentais de interesse e da totalidade dos grupos de poder existentes na organização.

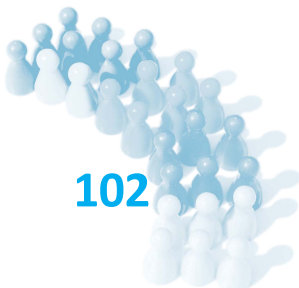
O conceito de dominação, no âmbito do estudo da liderança, mantém relação também com o conceito de influência. Liderar, em larga medida, significa influenciar as pessoas a agirem de determinada forma e orientadas para determinado objetivo.

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

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

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

- ▶ **Poder legítimo:** decorrente da posição formal do cargo na hierarquia organizacional. Nesse particular, cumpre referenciar que o exercício dessa espécie de poder, assim como os poderes de recompensa e de coerção mediante utilização de mecanismos normativos, depende do exercício formal de cargo em cuja descrição ou esfera de competência esteja contemplada a possibilidade de ação e decisão de punir ou de recompensar.
- ▶ **Poder do talento:** o exercício de poder do talento tem como fonte de influência a reconhecida perícia, o domínio de determinada parcela de conhecimento. O poder é resultante de habilidades ou conhecimentos específicos. Nesse particular, convém referirmos a figura do especialista, cujo domínio do complexo sistema de normas em que se transformou a Administração Pública com o excesso de burocratização – efeito disfuncional do modelo burocrático – confere ao indivíduo o poder de orientar a ação administrativa segundo seus próprios interesses (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 1981).
- ▶ **Poder de referência:** a fonte desse poder está na identificação de pessoa que detenha traços pessoais desejáveis. O exercício do poder de referência advém da capacidade de despertar nas pessoas o desejo de parecer com outro. O comportamento dos dirigentes em geral deve, tanto quanto possível, explorar essa fonte de poder (postura profissional ética, competente, segura, eficiente, eficaz etc.).



DEPENDÊNCIA COMO COMPONENTE DO PODER

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

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

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

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

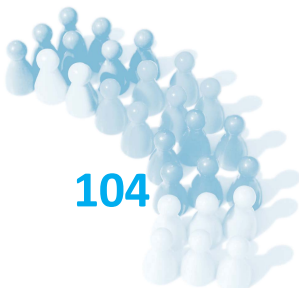
Sendo assim, podemos afirmar que esse processo, ao disponibilizar às demais pessoas o conhecimento, retroalimenta (por estímulo) o impulso de desenvolvimento de um novo conhecimento, ampliando suas fronteiras.

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

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

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

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



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

Por fim, podemos acentuar o quadro de dependência da Administração Pública em relação a determinado profissional com o atributo da “não substituição” (o poder proporcionado pelo controle de um recurso é definido na proporção inversa da quantidade de substitutos viáveis que esse recurso possui). Para ilustrarmos essa situação, referenciamos o caso do profissional da contabilidade que, além de tratar de recurso técnico geralmente escasso no mercado local de recursos humanos, trata da única atividade administrativa (meio) essencial, ou seja, da qual a Administração Pública não pode prescindir, ainda que o faça mediante contratação de serviços de terceiros.

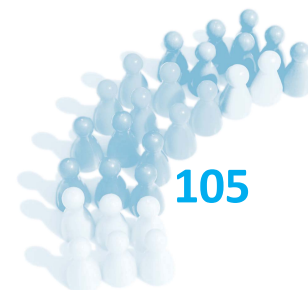


Contador ou técnico em contabilidade.

Complementando.....

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

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

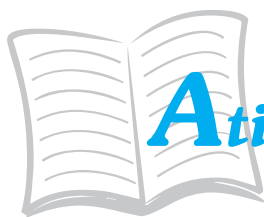


Resumindo



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

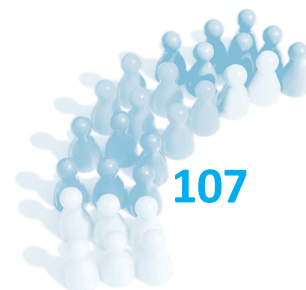
Com a ênfase dada aos processos e critérios de departamentalização, você pôde perceber os reflexos da organização formal – em diferentes níveis de rigidez – sobre o comportamento humano no espaço laboral. Por fim, relacionamos as dimensões formal e informal da organização, em particular no tocante à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



Atividades de aprendizagem

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

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



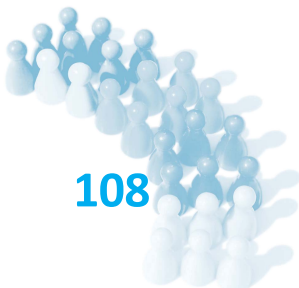
CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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



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

Referências



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

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

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

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

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 25 jun. 2010.

_____. *Lei n. 11.784, de 22 de setembro de 2008*. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, de que trata a Lei n. 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei n. 11.233, de 22 de dezembro de 2005... Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11784.htm>. Acesso em: 25 jun. 2010.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

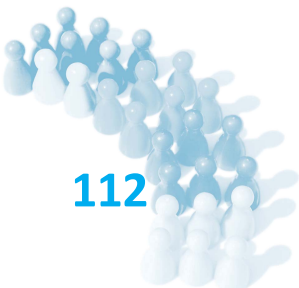
OHNO, Taiichi. *O sistema toyota de produção: além da produção em larga escala*. Porto Alegre: Bookman, 1997.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Evolución de las ciencias administrativas en América Latina. *Revista Internacional de Ciências Administrativas*, Instituto Internacional de Ciências Administrativas. Bruxelas, v. XLIV, n1-2, p. 70-92, 1978.

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

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

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

MINICURRÍCULO

Sandro Trescastro Bergue

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

