

## **IMPLEMENTAÇÃO DA MUDANÇA NO SETOR PÚBLICO; Em Busca de Estratégias Compatíveis**

**CARLOS ALBERTO FERNANDES**

Prof. Assistente do Mestrado de Administração Rural da  
UFRPE.

Usa-se conceitos da teoria organizacional enfocando as limitações de sua utilização no contexto das organizações públicas dada a reacionalidade intrínseca de seus modelos. Enfoca características dos principais condicionamentos de um processo de implementação da mudança organizacional apresentando um modelo baseado nos estudos de Tavistock e Michel Crozier que consideram além dos sistemas técnico e social, o sistema de poder. Especifica ainda as estratégias de mudança organizacional que efetivamente venham facilitar as ações de implementação da mudança em organizações atuantes no contexto do setor público.

*A revolução tecnológica do mundo atual é uma realidade que cada vez mais adquire consistência prática e se torna mais permanente na sociedade moderna. Sob esse prisma, a corrida do "desenvolvimento" faz com que cada vez mais a demanda por tecnologias mais eficientes e eficazes aumente, e com isso são geradas pressões fortíssimas no sentido da aceleração de mudanças estruturais em todas as áreas da atividade humana.*

Nesse contexto inserem-se, naturalmente, as organizações como agragados sociais/formalizadas, criados conscientemente para o atingimento de determinados objetivos. Assim, como nas outras áreas da sociedade, as organizações são incorporadas ao processo e, portanto, são vítimas naturais de um sistema que pressupõe a substituição da mudança cultural provocada, resultante da necessidade de utilização de tecnologias mais avançadas.

Dessa forma a importação de tecnologias, principalmente as de natureza organizacional, tais como toda a teoria das organizações com todos os seus modelos, processos de trabalho em uso em organizações de sociedades desenvolvidas, tende a consolidar-se lenta mas efetivamente, já que as organizações são vítimas naturais de um sistema que pressupõe a substituição de tecnologias próprias criadas dentro de contextos naturais.

Nesse sentido, faz-se necessário ressaltar que a técnica, por ser fundamentada em pressupostos científicos, é universal. Sua utilização e aplicação ocorre, no entanto, numa realidade cultural que não é somente tecnológica.

A própria teoria das organizações, quando é utilizada sugerindo a transferência de modelos desenvolvidos em outra realidade especial e histórica, caracteriza-se de impropriedade aguda. E ainda pode-se ser mais específico, segundo ABRANCHES (1977) a própria adição de conceitos, que pressupõe eficiência e eficácia, como é o caso da teoria dos sistemas, não tem mostrado nem mesmo os resultados que conseguiram produzir nas aplicações em seus locais de origem. Isso, apesar das controvérsias existentes em seus próprios *habitats* quanto aos resultados propiciados pela utilização desses conceitos.

Dentro desse escopo, o presente trabalho, depois de algumas conceituações teóricas, procura caracterizar os principais condicionamentos de um processo de implementação da mudança no setor público, apresentando um modelo indicativo e especificando algumas estratégias de ação que venham efetivamente facilitar as ações de implementação da mudança.

Vale ser observado que duas proposições do elenco, resultante de estudo experimental feito por ocasião de nosso trabalho de tese (FERNANDES, 1979), são aqui apostas e que, de certa forma, orientam o presente artigo.

A primeira proposição é que a abordagem de sistemas, tal como outras abordagens organizacionais, tem como pressuposto uma racionalidade técnica que não facilita a implementação da mudança no contexto do setor público.

Esta proposição reforça a idéia de que basicamente todas as abordagens da Teoria Geral da Administração admitem uma racionalidade técnica que se contrapõe à realidade do contexto organizacional do setor público. Sob esse prisma, MARCH, SIMON e LINDBLÖM citados por KHANDWALLA (1977) através do conceito de racionalidade limitada, foram os principais autores a admitirem as limitações desse tipo de racionalidade no tratamento de problemas organizacionais.

A outra proposição enfatiza que na medida em que a abordagem de sis-

temas não considerada efetivamente, os aspectos relacionados ao subsistema de poder, a sua aplicação no contexto do setor público tende a ser mais limitada.

Esta proposição alicerça-se na idéia de que a realidade ambiental é de caráter muito peculiar, não se lhe podendo aplicar, generalizadamente, recursos teóricos de relativa sofisticação. Dessa forma, a possível falta de critérios de relevância para a utilização da abordagem de sistemas também constitui-se num fator de limitação em processos de implementação de mudanças.

Assim, tendo em vista a ambigüidade dos fenômenos organizacionais do setor público, particularmente pela peculiaridade do contexto cultural e complexidade gerada pelo comportamento das suas estruturas de poder, o tratamento de seus problemas organizacionais torna-se bastante complexo.

Com relação ao escopo deste texto, faz-se necessário observar que o seu caráter exploratório impossibilita que seja atingida outra finalidade além daquela de ampliar o nosso conhecimento sobre um fenômeno específico. Dessa forma, não se pretende estabelecer conclusões definitivas sobre um assunto que, essencialmente, necessita de estudos posteriores mais acurados. Quanto às suas principais limitações, concorda-se com WEBER (1974) quando ele alude que todo conhecimento da realidade cultural pode ser visto através de pontos de vista particulares. Sob esse prisma, a nossa própria visão com relação à realidade, objeto de análise, caracteriza-se como uma limitação natural, intrínseca ao desenvolvimento deste ou de qualquer outro trabalho.

## O PODER E A MUDANÇA NO CONTEXTO ORGANIZACIONAL\*

No contexto das organizações, poder e organização são conceitos que se nos apresentam diluídos e são, particularmente, ligados um ao outro. Os indivíduos no ambiente social organizacional buscam constantemente atingir seus objetivos graças ao exercício das relações de poder.

WEBER (1974) aborda, conceitualmente, poder como sendo a probabilidade de que um elemento tem, dentro de uma relação social, de realizar sua própria vontade, apesar da resistência e a despeito da base em que se fundamenta essa probabilidade.

BLAU (1967), outro estudioso da teoria das organizações, já enfoca o conceito de poder de uma forma mais específica e parece bem mais próxima da nossa realidade organizacional. Ele conceitua "poder" como a capacidade de

---

\* Aos interessados em estudar melhor o conceito de poder de uma forma mais concreta ver DAHL, Robert A. On the concept of power. *Behavioral Science*, Louisville, (2):202-3, 1957.

pessoas ou grupos imporem sua vontade a outros, apesar da resistência, por meio de repressão, seja na forma de reter recompensas proporcionadas regularmente, ou na forma de sanções – tanto a primeira como a segunda constituem, na realidade, uma sanção negativa.

Dessa conceituação pode-se concluir que num sentido lato, “poder” implica na possibilidade de indivíduos ou grupos agirem sobre outros indivíduos ou grupos; ou seja, existe no processo uma relação concreta. Essa característica relacional nos leva a crer que o exercício do poder depende, essencialmente, do estabelecimento dessa relação. Assim, fica claro que poder não é um atributo de um elemento ou grupo, mas, fundamentalmente, o resultado de uma relação entre indivíduos ou grupos no contexto organizacional.

Esta última proposição é retificada por CROZIER & FRIEDBERG (1977), através de conclusões sobre o fenômeno das formas do poder burocrático nas organizações. Esses autores identificam quatro grandes fontes de poder, correspondentes aos diferentes tipos de incertezas pertinentes a uma organização, que são:

- a) aquelas que surgem de uma competência particular e da especialização funcional;
- b) as resultantes do relacionamento entre a organização e seu meio-ambiente (quanto maior o controle de variáveis ambientais maior o seu poder);
- c) as que nascem da dominação das comunicações e das informações; e
- d) aquelas que são decorrentes da existência de regras organizacionais gerais que consubstanciam a estrutura formal das organizações.

Apesar desse e de diversos outros estudos sobre o assunto, grande parte dos técnicos ainda discute os problemas relacionados com a importância das formas de poder burocrático. No processo de realização de seus trabalhos e, particularmente, nas atividades de implementação de mudanças organizacionais não fica necessariamente clara a importância e a essencialidade que deve ser dada a essas questões. Nesses trabalhos, observamos que a burocracia é tratada a nível superficial sendo na maioria dos casos omitido talvez o aspecto mais importante a considerar, qual seja a estrutura interna e externa de poder nas organizações. Esta colocação cresce em importância quando se é permitido constatar que a implementação de ações de mudança no setor público pode caracterizar-se como verdadeiros instrumentos de legitimação de poder.

Nesse sentido, os técnicos não podem se omitir do fato de que os interesses de elementos individuais ou componentes grupais podem prejudicar, seria-

mente, as ações de implementação da mudança organizacional. Ao tratar o tema em foco, no âmbito do setor público, DOWNS (1969) estabelece algumas premissas que podem ratificar a proposição mencionada inicialmente. DOWNS (1969) defende, em suas premissas, que os burocratas tendem a agir no sentido de maximizar seus interesses pessoais (renda, poder, prestígio, segurança e conveniência), além de interesses altruístas (orgulho pela excelência do trabalho e desejo de servir aos interesses coletivos); tendendo, portanto, a opor-se às mudanças que reduzem a quantidade de recursos sob seu controle pessoal ou o número, o âmbito ou a importância relativa das funções sociais que lhes foram confiadas. Aqueles preocupados com interesses pessoais são identificados como carreiristas ou conservadores. Os outros podem ser caracterizados como apologistas ou estadistas.

De uma forma geral, essas premissas afetam, de diferentes maneira, aspectos diversos das organizações. Com relação ao aspecto estrutural, por exemplo, no âmbito do setor público, os elementos que compõem o primeiro escalão hierárquico, possuidores de maior poder, renda e status organizacional, dependem, fundamentalmente, para a manutenção dessas regalias, de interesses políticos externos. Esses elementos, na maioria das vezes, não encontram internamente grandes desafios às suas posições, podendo controlar as mudanças de forma a não afetar o seu status dentro da organização. No escalão médio, as mudanças tendem, geralmente, a ocasionar maiores impactos sobre a renda, poder e status, ocorrendo resistência quando a mudança gera ameaças a posições conquistadas. Por outro lado, nos níveis hierárquicos inferiores, as inovações são mais facilmente implementáveis quando existem perspectivas de que a maximização dos interesses individuais é maior do que as perdas resultantes do processo de mudança.

Por sua vez, a própria incapacidade natural das organizações públicas de reagirem às pressões externas no processo de adaptação permanente ao seu ambiente, faz com que a organização se acomode de acordo com a estrutura de poder existente dentro dela. E, à medida que a organização cresce, aumentam as necessidades de coordenação e controle, gerando maior complexidade e multiplicidade de órgãos e funções. Assim, a dispersão do poder decorrente da multiplicidade de unidades de decisão, faz com que a implementação de ações de mudança se torne mais difícil.

Essa predominância do poder, principalmente quando está baseada na racionalidade do conhecimento especializado e legitimado numa estrutura formal de autoridade, constitui-se em forte fator de resistência à mudança.

Nesse sentido é bom lembrar que grande parte dos projetos de mudança incorporam soluções tradicionais baseadas no poder coercitivo, isto é, o proble-

ma geralmente consiste na determinação de qual das soluções alternativas "racionais" sobreviverá e será adotada. Nesta escolha, geralmente pesarão, sem dúvida, os conhecimentos, os valores, as percepções e os interesses de quem detém o poder, que poderá ser mais ou menos legítimo, dependendo das contingências de cada contexto.

## A RACIONALIDADE TÉCNICA DAS ABORDAGENS

De uma maneira geral os projetos de mudança de sistemas organizacionais tendem efetivamente a incidir isoladamente sobre as estruturas, processos e tecnologias deixando de lado os indivíduos, a cultura, e o comportamento do grupo social. Assim, as ações dos agentes de mudança enfatizam alternativamente a modernização e a racionalização dos componentes estruturais e tecnológicos, negando os componentes relacionados às aspirações dos indivíduos nas organizações. Dessa forma, constata-se que nem mesmo os modelos sistêmicos mais recentes, tais como as próprias versões de desenvolvimento organizacional chegam a alterar essa situação.

Nesse aspecto, vale ser ressaltado que as limitações são intrínsecas ao próprio estado atual das teorias administrativas, já que o conhecimento científico no campo da implementação da mudança ainda é mais embasado em hipóteses e nos modelos de tentativa e erro, do que no determinismo das relações causais dos fenômenos e das soluções técnicas para situações diferenciadas.

Na teoria administrativa, pode-se constatar que cada uma das abordagens organizacionais se sucedem superpondo-se de certa maneira umas às outras, mantendo determinadas características substantivas e determinadas maneiras de conceber as relações de poder.

A abordagem racionalista clássica pretendia, a maneira bastante clara, ignorar completamente o poder, pois o modelo mecanista em que se fundamentava excluía as presumíveis relações complexas e ambíguas que se desenvolvem em torno das relações de poder. As pretensões da estratégia clássica em procurar estabelecer relações organizacionais com regulamentações e medidas técnico-científicas impedia a compreensão da verdadeira origem de seus pressupostos a qual não poderia deixar de ter repercussão sobre a estrutura e as relações de poder, mas os resultados foram bastante diferentes das expectativas.

A abordagem comportamentalista inicialmente pareceu querer atacar seriamente os problemas da racionalidade técnica quando reconheceu a importância dos "sentimentos" nas atividades organizacionais dando real ênfase ao in-

divíduo. Todavia, o racionalismo determinista com que enfocou esse problema e o total abandono dos aspectos formais reais existentes nas organizações não permitiram o tratamento adequado aos problemas das relações de poder.

As abordagens amparadas no modelo burocrático e nos conceitos estruturalistas também revestem-se de aspectos racionalistas. Apesar de admitir a existência do "poder" o enfoque estruturalista não lhe dá o tratamento adequado.

O enfoque do processo decisório já permite tocar num ponto que a caracteriza como bastante diferente: a racionalidade limitada. Esse novo conceito de racionalidade poderá conduzir ao tratamento da racionalidade técnica e do comportamento humano de forma bastante diversa daquele contemplado nas estratégias de enfoque organizacionais anteriores.

Apesar de seu enfoque ser centrado exclusivamente no estudo da tomada de decisão a nível executivo e gerencial, tal tipo de enfoque permite tratar os problemas de poder com muito mais realismo, pois admite a possibilidade de estudar a racionalidade subjetiva de cada agente livre, seja operário ou diretor e a influência de fatores psicológicos, sociológicos e de relações humanas que a limitam.

Conforme se observa, tanto o enfoque de sistemas como seu prolongamento na teoria contingencial retratam a racionalidade técnica intrínseca aos vários enfoques organizacionais.

Como ilustração, fazemos referência à contribuição contingencial "racionalista" de THOMPSON (1976) quando argumenta que as organizações são sistemas abertos, indecisos e confrontados pela incerteza, porém sujeitos a critérios de "racionalidade" que exigem certeza. A abordagem de THOMPSON (1976) incorpora os fenômenos típicos dos sistemas fechados – racionalidade total – e os fenômenos típicos dos sistemas abertos – racionalidade limitada – conforme seu predomínio em cada processo organizacional particular. Essas assertivas sobre THOMPSON (1976), ratificam nossa proposição básica neste item sobre a racionalidade das abordagens sistêmicas e contingencial, naturalmente originária das demais abordagens, já que essas são essencialmente uma integração das anteriores.

Conforme o exposto, o que se pode depreender em essência, é que basicamente, todas as abordagens organizacionais fundamentam-se numa racionalidade técnica que não explica exhaustivamente os problemas de poder e as possíveis irracionalidades do comportamento humano dentro do contexto organizacional. O que se constata, efetivamente, é que essa possível irracionalidade vem sendo tratada, até o presente, com instrumentos teóricos inadequados e in-

compatíveis com a origem e a natureza dos fenômenos organizacionais. Os condicionantes individuais e contextuais enfocados a seguir só tendem a confirmar essas proposições.

## CONDICIONANTES INDIVIDUAIS

A maneira de se implementar ações de mudança é algo que requer uma certa perspicácia do agente de mudança, pois, dependendo da forma pela qual ela for conduzida, pode ocorrer ou não, um certo número de dilemas que retardam ou paralisam muitos esforços de mudança, condicionando efetivamente o atingimento dos resultados desejados.

Dessa forma, torna-se bastante importante, entre outros, a identificação de quais sejam os condicionantes individuais básicos de um processo de mudança organizacional. Nesse sentido, discorresse a seguir sobre alguns condicionantes aqui caracterizados como individuais por ser intrínsecos à natureza das pessoas prevalecentes na maioria dos processos de mudança organizacional, destacando-se: aspectos relacionados aos interesses pessoais dos indivíduos; falta de compreensão e confiança; observação do processo através de pontos de vista diferentes; pouca pré-disposição e pouca abertura para a mudança; e aspectos relacionados a aversão ao riscos.

Quanto aos aspectos relacionados a interesses pessoais, é sabido que uma das razões básicas por que as pessoas resistem às mudanças no contexto das organizações, é que elas acreditam que com o processo de mudança vão perder alguma coisa de valor. Nesse sentido DOWNS (1969) defende que as pessoas tendem a agir no sentido de maximizar seus interesses pessoais.

Por outro lado, a resistência das pessoas aos processos de mudança, quando não existe a compreensão clara de suas implicações é outro fator condicionante de grande importância. Isso, porque geralmente as pessoas percebem que com a perspectiva de mudança poderão perder muito mais do que eventualmente venham a ganhar. Essas situações geralmente ocorrem quando os agentes de mudança não conseguem ganhar a confiança das pessoas envolvidas no processo.

Um outro fator igualmente importante relaciona-se à pouca abertura para a mudança. As pessoas que irão sofrer com o processo de mudança nem sempre toleram de forma adequada a deflagração dos processos de mudança.

Muitas vezes elas resistem à mudança simplesmente por acreditarem não serem capazes de desenvolver as novas tarefas e adaptarem-se aos novos condicionamentos de comportamento exigidos. Nesse sentido, pode ocorrer que mesmo intelectualmente preparadas para a necessidade de mudança, as pessoas podem encontrar-se emocionalmente incapazes de realizá-las. Principalmente,

quando a mudança for ampla e intensa de acordo com os novos defrontamentos da realidade ambiental.

O penúltimo item diz respeito ao fato de que as pessoas que irão ser atingidas por um processo de mudança nem sempre vêem as coisas com os olhos dos agentes da mudança. Elas normalmente avaliam a situação sob prismas diferentes e acreditam existir mais custos do que benefícios como resultantes da mudança. Dessa crença natural das pessoas emerge a certeza de que para que o processo de mudança seja bem sucedido faz-se imprescindível que todos os elementos envolvidos tenham pontos de vista convergentes para o mesmo sentido.

Um outro condicionante importante, relaciona-se diretamente ao problema da aversão ao risco. Acredita-se que uma das características dos decisores é não serem totalmente avessos ao risco. Daí ser necessário na atividade decisória inserir uma certa dose de risco. No setor público, onde o risco tem uma tendência a ser bem menor que na atividade privada, constata-se uma certa acomodação no que diz respeito a se assumir riscos "não" totalmente explícitos.

É evidente que um leitor mais perspicaz deverá encontrar talvez outros condicionantes que possam ser caracterizados como individuais. Todavia, como já foi mencionado, não se pretende exaurir todos os aspectos e identificar pormenorizadamente a natureza de todos os condicionantes individuais. Esta observação também é extensiva para os condicionantes contextuais enfocados a seguir.

## CONDICIONANTES CONTEXTUAIS

No contexto do setor público algumas características\* sobressaem-se e constituem-se em fatores que são condicionantes das ações de implementação de mudanças no seio das organizações públicas.

Alguns desses fatores relacionam-se às idiossincrasias dos processos de tomada de decisão refletidas pela pouca preocupação dos decisores em atingir fins estabelecidos de vez que enfatizam o ritualismo, e o auto-esforço; a ênfase nas relações pessoais, apesar da existência de relações administrativas pretensamente definidas em termos profissionais; bem como a lealdade a grupos primários retratada através da existência de indivíduos em estreita ligação com a família ou grupos próximos de proteção mútua.

Outros fatores característicos desse contexto se apresentam também igualmente importantes, quais sejam: o excesso de formalização através de re-

---

\* Algumas dessas características são citadas por MOTTA, Paulo Roberto em Variáveis que Condicionam o Comportamento da Administração Pública Brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 11(4):33-40, out./dez. 1977. Edição especial.

gras, normas e procedimentos, dando ênfase precipuamente a racionalidade interna, deixando transparecer incongruências entre a estrutura real versus estrutura observada, pois nem sempre os instrumentos formais representam os aspectos substantivos da organização. A descontinuidade administrativa resulta num horizonte de planejamento de curto prazo que às vezes conduz a ambigüidade e imprecisão na definição de objetivos. Nessa situação, os decisores colocam a sobrevivência da organização como objetivo básico, fazendo com que mudanças constantes de objetivos ocorram por pressões ambientais momentâneas e efêmeras. Essas contingências às vezes favorecem o desenvolvimento de atividades paralelas, sem conexão direta com os objetivos da organização, como forma de se mostrar crescimento físico e preencher a ociosidade interna.

Vale ainda ser observado que nesse contexto, apesar da forte predominância de fatores tradicionais, já coexiste a presença de tecnologias mais modernas, particularmente aquelas oriundas da informática e da telemática. A pouca integração dos escalões administrativos em seus diversos níveis também é constatada, pois a utilização constante de rígidos sistemas de controle, às vezes necessários, dependendo de cada situação, permite a centralização e favorece um tipo de administração que nem sempre considera as aspirações da maioria dos envolvidos no processo administrativo.

Além dos fatores citados, existem outras características também relacionadas diretamente à implantação dos processos de mudança no setor público, que são também intrínsecas a esse contexto organizacional. A existência delas torna essencialmente mais complexa a tarefa dos técnicos que desenvolvem ações de implementação da mudança. Entre essas, destacam-se os problemas resultantes das relações de poder. Com relação a esse aspecto, pode-se dizer que a fonte formal de legitimidade da autoridade no setor público por natureza é mais controversa, se compararmos com o setor privado. As periódicas permutatividades dos decisores formais torna mais complexo o problema relacionado com a consolidação das relações de poder. Os diversos grupos de interesses externos aos quais normalmente são vinculados os executivos designados politicamente conduzem a uma heterogeneidade ideológica que complica mais ainda o entendimento dos fenômenos resultante dessas relações.

Outro aspecto relevante é que o ambiente público constitui um complexo sistema de diversas organizações com múltiplas funções operando em áreas relacionadas a diversos campos de conhecimento humano e sujeitos a critérios híbridos de racionalidade, envolvendo aspectos técnicos de eficiência e aspectos políticos.

Faz-se necessário salientar, ainda, que o próprio ambiente transacional constatado nas organizações, através da presença de características tradicionais e modernas, favorece a existência de um permanente conflito de valores.

Ante o exposto, acredita-se que essas considerações permitem compreender melhor o fenômeno da racionalidade técnica no contexto do setor público. Dessa forma, faz-se necessário que se encontre uma forma de abordar as organizações que, pelo menos, considere, efetivamente, um maior número de variáveis intervenientes no fenômeno organizacional, incluindo-se, entre essas, aquelas resultantes do estabelecimento das relações de poder.

O modelo indicativo e as possíveis estratégias de ação descritos a seguir são propostas que se acredita que do ponto de vista teórico, venham facilitar as ações de implementação da mudança no setor público.

## UM MODELO INDICATIVO

### Preliminares

O enfoque de sistemas concentra-se essencialmente em aspectos que são de natureza mais técnica do que social ou psicológica. No seu escopo defende-se a tese de que se melhora o desempenho operacional da organização através de modificações na estrutura organizacional formal ou em alguma característica técnica ou ambiental do sistema. Tais modificações, porém, podem ter efeitos de longo alcance no comportamento humano.

O pressuposto básico desse enfoque é que, já que a vida e o funcionamento das organizações são regulados por formas de estrutura organizacional e por pressões tecnológicas e ambientais, a mudança organizacional pode ser medida por fatores, tais como: padrões de fluxo de trabalho, relações hierárquicas, sistemas formais de comunicação, divisão do trabalho e sistema de inventário.

Sob esse enfoque é que se enquadram os trabalhos do grupo de TAVISTOCK: RICE; EMERY & TRIST, HUGGIN, MURRAY e POLLOCK; KATZ & KAHN citados por CHIAVENATO (1979). Esses pesquisadores, entre outros, desenvolveram o chamado modelo sociotécnico. Esse modelo, como o próprio enfoque tecno-estrutural, preconiza que a mudança organizacional é resultante de alterações na estrutura organizacional e nos padrões de trabalho, ao invés de modificações no comportamento humano. Os teóricos defendem, através desse modelo, que as mudanças comportamentais serão o resultado das mudanças de natureza técnica e estrutural.

O modelo indicativo objeto desta proposição, foi baseado na abordagem sócio-técnica de sistemas desenvolvida pelo Tavistock Institute e em essência representa um prolongamento do chamado modelo de Tavistock; além de am-

parar-se nos estudos de CROZIER & FRIEDBERG (1977) e no modelo contingencial de LAWRENCE & LORSCH (1973). A denominação de modelo indicativo reside no fato de que não se deseja que ele seja entendido como um modelo explicativo ou analítico. Não é essa nossa pretensão, nem intenta conter este trabalho fundamentos teóricos ou empíricos que permitam sugerir tal entendimento.

Através da abordagem de sistemas de Tavistock, a organização é concebida como um sistema aberto estruturado sobre ou subsistemas técnico ou "tasek system", o social ou "sentient system" e em interação constante com seu ambiente.

Vale ser ressaltado que neste trabalho considera-se o "sentient system", que incorpora valores, aspirações e normas, como sendo o subsistema social. Nesse sentido, admite-se que o conceito de "sentient" não tenha sido entendido em sua essência básica. Todavia, de uma maneira geral, parece ser esse o entendimento conceitual mais aplicado quando se analisa essa abordagem. O subsistema técnico é determinado pela especialização de conhecimentos, pelos papéis requeridos pelas tarefas, necessárias ao uso de máquinas, equipamentos, instalações e os recursos financeiros e materiais.

Dentro dessa mesma abordagem, KAST & ROSENZWEIG (1974) defendem que, na estrutura das organizações, pode ser considerado um terceiro subsistema resultante da interação entre os subsistemas social e técnico. Esse subsistema é gerencial, no qual se inclui procedimentos e regras de decisão, formas de recompensas e sanções. Dessa forma, a eficácia do sistema, como um todo, depende do comportamento das variáveis organizacionais produzidas por essa interação.

Nesse sentido, utilizando os argumentos explicitados nos primeiros capítulos deste trabalho, sugere-se que seja acrescentado ao modelo de KAST & ROSENZWEIG (1974) um outro subsistema, tão importante quanto aqueles sugeridos por esses autores: O SUBSISTEMA DE PODER.

Conforme pode ser observado, o próprio processo de transformação das entradas em saídas para fenômenos do poder. Ou seja, o poder é gerado no processo organizacional, resultando do estabelecimento de relações sociais, conforme referências de CROZIER & FRIEDBERG (1977) sobre as fontes de poder nas organizações. Outro aspecto relevante a considerar que justifica a importância desse subsistema para o estado das organizações é a própria importação pela organização de fatores informacionais, técnicos e sociais que se traduzem em relações de poder. A ocorrência de importação de fatores dessa natureza está sendo cada vez mais freqüente no âmbito do setor público, depois que o Estado cada vez mais consolida sua posição como regulador das ações do setor produtivo do sistema econômico.

Sob esse prisma, a maioria das entidades do setor público tende a se caracterizar, tipologicamente, como organizações híbridas – incorporadas de aspectos das empresas privadas, tais como a eficiência e o lucro, além de objetivos relacionados a benefícios sociais ou coletivos. Essas organizações, cada vez mais, são palco dos fenômenos complexos decorrentes das relações do poder, sendo estes, cada vez mais intrínsecos à complexidade organizacional dessas entidades.

### **A descrição do modelo**

A figura 1, caracteriza a intenção de dar a importância adequada à consideração dos problemas organizacionais, incorporando aqueles aspectos considerados por CROZIER & FRIEDBERG (1977) representados, doravante, pelo subsistema de poder.

Nesse modelo (FERNANDES, 1979), a organização é visualizada como um sistema que tem cinco componentes básicos, a saber:

- 1 – O subsistema técnico: que inclui fluxos de trabalho, especialização de tarefas, e tecnologia envolvida e demais fatores tecnológicos;
- 2 – O subsistema gerencial: incluindo estrutura organizacional, procedimentos e regras, estrutura de decisões formas de recompensas e sanções e outros elementos de caráter administrativo;
- 3 – O subsistema social: envolvendo valores, normas, aspirações, motivação, satisfação de necessidades individuais e grupais e outros fatores relacionados ao comportamento humano;
- 4 – O subsistema do poder: envolvendo as relações de poder relacionadas ao defrontamento indivíduo-organização e organização-ambiente, ou seja, considerando os aspectos do poder intrínseco aos sistemas organizacionais;
- 5 – O ambiente relevante: influenciando, diretamente, o elenco de variáveis organizacionais, refletidas nos subsistemas técnico, social e de poder.

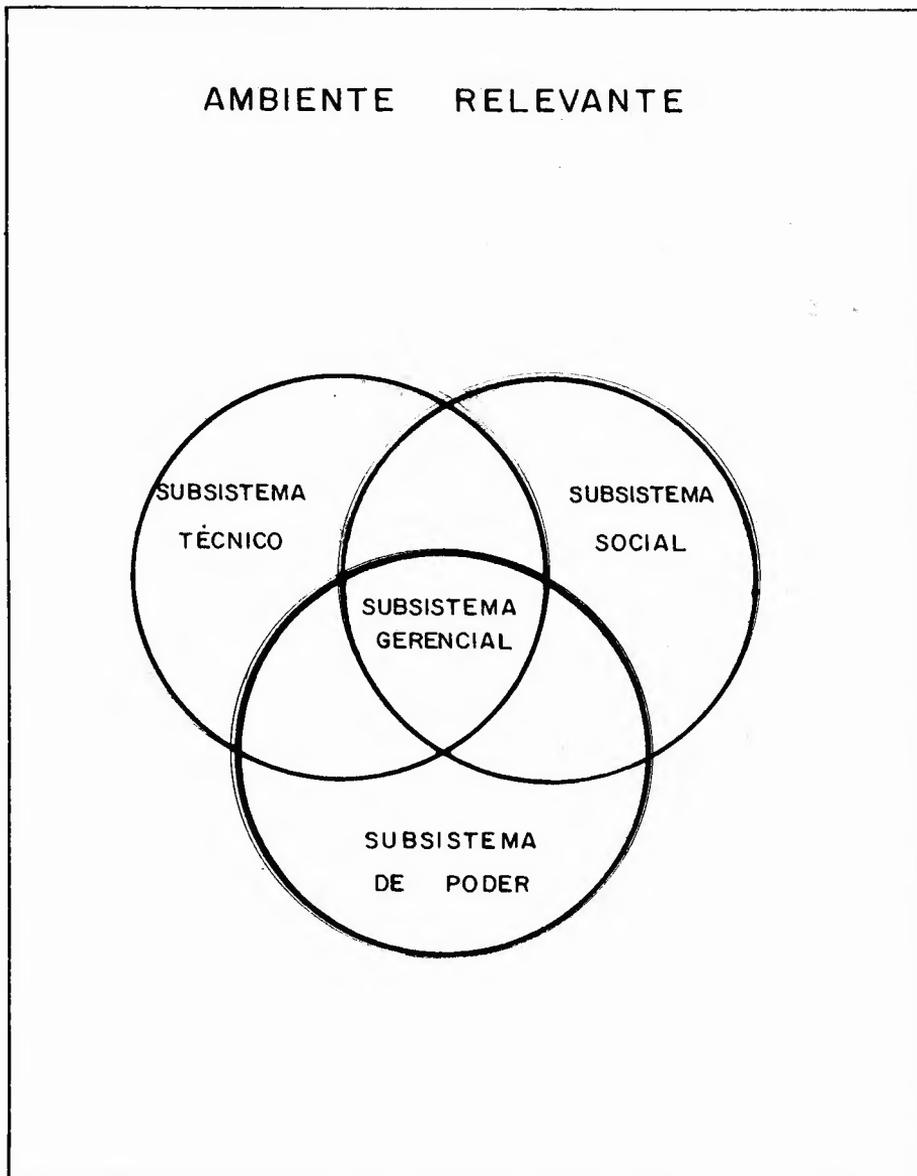


Figura 1 – Modelo indicativo

Como o modelo de TAVISTOCK, este modelo admite que a organização "importa" vários elementos do ambiente, processa esses elementos através de determinadas formas de conversão e "exporta" produtos ou serviços para o ambiente. As importações relacionam-se a recursos, tecnologia, informações, valores, aspirações e interesses, etc... No modelo sugerido, preconiza-se, ainda, que as organizações, além de sua preocupação com eficiência e eficácia, devem se preocupar, também, com efetividade. Entenda-se efetividade como o alcance de objetivos de caráter mais amplo e abrangência de prazo mais longo.

A idéia de considerar o ambiente como elemento externo do sistema organizacional total está relacionada com o resultado dos estudos de LAWRENCE & LORSCH (1973) quando comprovaram, em pesquisas recentes, que a mudança organizacional é, em grande parte, provocada externamente pelo impacto da tecnologia de mercado entre outros fatores.

O outro aspecto contemplado por esses autores e que deve ser importante para utilização desse modelo seguido, é o relacionamento ao conceito de diferenciação. A diferenciação refere-se às diferenças naturais existentes entre os departamentos ou subsistemas decorrentes da divisão de tarefas; e, aquelas relacionadas ao próprio contexto em que operam os departamentos ou subsistemas da organização. Neste sentido, cada unidade organizacional tende a reagir unicamente àquele segmento do ambiente que é relevante para o desempenho de suas funções específicas. E, por isso, o tratamento dado a cada uma dessas unidades, deve ser particular.

Dessa forma, no momento em que se extrapola essa idéia de diferenciação para as organizações em geral, constata-se que não existe uma única fórmula eficaz para se abordar as organizações; ou seja, cada caso é um caso. A adaptabilidade dos sistemas organizacionais é função direta da capacidade de aprender e desenvolver suas atividades de acordo com as contingências ambientais. Nesse sentido, a visão geral do modelo enfocado encontra respaldo na perspectiva contingencial e sistêmica como pano de fundo para a análise, o desempenho, a implementação e a avaliação de sistemas organizacionais. E, de certa forma, os subsistemas e componentes organizacionais podem ser abordados, tanto sob a perspectiva de sistema físico, como na de sistema orgânico.

Na explicitação desse modelo, aceita-se que não é possível abordar os problemas e o funcionamento de uma organização sem nos ampararmos nos recursos de simplificação. Acredita-se ser necessário admitir a existência, no contexto das organizações, de uma certa racionalidade instrumental sem, a qual torna-se impossível a realização do trabalho e a consecução de objetivos organizacionais, sejam elas quais forem.

Salienta-se, todavia, nosso ceticismo com relação à existência de qualquer

forma universal ou geral que permita abordar adequadamente as organizações. O importante é que os técnicos responsáveis pelo desenvolvimento de projetos organizacionais estejam alertas para as amplas possibilidades da combinação de informações factuais, valores, preferências, interesses e criatividade que, em essência, podem facilitar os processos de mudança e de implementação de projetos dessa natureza no âmbito do setor público.

## IDENTIFICANDO ESTRATÉGIAS\*

A primeira etapa do processo de mudança organizacional refere-se à identificação e diagnóstico dos problemas da organização. A importância desse diagnóstico vai além dos possíveis benefícios intelectuais que possam derivar desse processo de análise, pois faz-se necessário que nessa fase se identifique fundamentalmente se a alta administração está disposta a mudar; se os problemas substantivos da organização estão sendo efetivamente reconhecidos e enfrentados; e se as idéias oriundas dos diversos níveis da organização, particularmente dos níveis inferiores estão sendo considerados pelos níveis superiores.

Para tanto, torna-se evidente a imprescindibilidade de uma abordagem teórica que facilite a identificação dos problemas organizacionais bem como a formulação de hipóteses alternativas de solução. Nesse sentido, acredita-se que o modelo indicativo apresentado no item anterior venha de encontro a essa necessidade objetiva de vez que a complexidade do contexto organizacional já está a exigir instrumentos teóricos com maior completeza.

Uma vez especificada a fase de identificação de problemas e formulação de soluções alternativas, o passo seguinte é o desenvolvimento e a especificação de estratégias alternativas de ação para a implantação de mudança. É evidente que sempre existe a tentação de se aplicar velhas soluções a problemas novos. No entanto, o contexto organizacional já exige soluções novas e para tanto uma tipologia de estratégias de ação para a implementação da mudança que já vem sendo discutida e testada no campo da teoria organizacional.

Essas estratégias relacionam-se a processos que não são caracterizados pelos seus componentes principais como sendo educação, participação, negociação, cooptação e coerção, conforme especificado a seguir:

- a) Educação: acredita-se que uma das formas mais comuns de lidar com processos de mudança organizacional relaciona-se com a educação

---

\* Para uma melhor visualização dos problemas relacionados à formulação de estratégias de mudança, ver trabalhos de KOTTER, John P. & SCHLESING, Leonard A. *A escola de estratégias para mudanças* São Paulo, Abril-Técnica, c1980. (Biblioteca Harvard de Administração de Empresas, 17).

através da comunicação de idéias aos resistentes à mudança. Esse processo educacional pode ser feito de diversas maneiras dependendo de cada caso, ou seja, através de discussões, aulas, seminários, reuniões e encontros. O importante é que as pessoas sejam ajudadas a entender a necessidade da mudança e a perceber a lógica nela contida;

- b) *Participação*: a participação e o envolvimento caracterizam-se como fatores essenciais para combater os processos de resistência à mudança. Algumas vezes a participação retarda o processo, mas acreditamos que em sua maioria, ela tende a facilitar a mudança, dependendo da forma como os esforços de mudança são dirigidos e do contexto organizacional em que se está atuando;
- c) *Negociação*: dentre outras, a negociação apresenta-se como uma outra forma de se lidar com os resistentes, ativos ou passivos, dentro de um processo de mudança. É através da concessão de incentivos materiais ou simbólicos que caracterizam um processo de negociação. A negociação é particularmente aplicada e apropriada, quando alguém vai sair perdendo com a mudança, e seu poder de resistência é significativo. Esse tipo de acordo necessita ser bem administrado, no sentido de evitar desgastes significativos ao processo de mudança;
- d) *Cooptação*: é uma das estratégias de mudança bastante usual, que básica e geralmente consiste em se dar a um indivíduo um papel desejável no processo de implementação de mudança. Faz-se necessário ressaltar que em certas circunstâncias a cooptação pode ser uma forma relativamente fácil de se obter apoio de um indivíduo ou grupo. Todavia, apresenta alguns inconvenientes. Se as pessoas sentirem que estão sendo induzidas a não oferecer resistência, que não estão sendo tratadas igualmente, ou julgarem sendo enganadas, pode reagir de maneira muito negativa;
- e) *Coerção*: é também um recurso muito utilizado nas organizações. Num processo de mudança ela serve como instrumento de força, para fazer as pessoas a aceitarem a mudança. Nesses casos, pode estar implícito ou explícito a perda de cargos, a perda de possibilidade de promoção, a transferência ou demissão. Tal como a cooptação, o uso da coerção constitui uma prática que reveste de riscos; todavia, em situações que exijam mudanças rápidas e de vez que não serão agradáveis a todos; acredite-se ser a forma coerciva a alternativa mais viável para implementação da mudança.

É deveras compreensível que a escolha e o uso dessas estratégias deverá ser compatível com a peculiaridade de cada problema específico. O uso isolado de cada uma delas também é comprometedor já que a complexidade organiza-

cional de cada situação organizacional é que irá determinar qual estratégia ou qual combinação delas deverá ser adotada para cada caso específico.

Em muitas circunstâncias, pode-se empregar combinações de estratégias de mudança. Contudo, é perigoso generalizar-se sobre a seleção de tais estratégias. No entanto, a orientação geral sustenta que se deve combinar a estratégia com a magnitude da mudança de comportamento que se faz necessário. Assim, à medida que aumenta o montante da mudança de comportamento desejado, pode-se acrescentar estratégias complementares para se garantir os desejados resultados finais.

As mudanças bem-sucedidas revelam amplas e intensivas buscas de soluções criativas. Em cada instância, envolve-se toda a organização no aprendizado e na prática de novas formas de comportamento que visam a liberar os recursos criativos de muitas pessoas. Dá-se ênfase ao uso de colaboração e participação no desenvolvimento de soluções grupais para os problemas identificados. Contudo, todos os estudos das mudanças bem-sucedidas reportam em outro estágio – o do “teste real”, antes que as mudanças em larga escala sejam introduzidas.

Por último, merecem ser mencionados dois aspectos: o primeiro é que a utilização de novas tecnologias, particularmente aquelas relacionadas à informática já vêm-se constituindo um fator importante como forte instrumento de apoio às ações de implementação de mudança organizacional. Nesse sentido, já se é permitido constatar que a deflagração da mudança através da modificação dos processos e procedimentos de trabalho já é também uma forma concreta de estratégia para o estabelecimento da mudança.

O segundo aspecto relaciona-se com um componente que deve ser considerado fundamental: o apoio dos decisores. Este apoio constitui-se num dos aspectos mais importantes para o sucesso de um processo de mudança organizacional. Além de estarem efetivamente comprometidos com a mudança, os decisores devem dar todo o apoio necessário para que a mudança seja efetuada. Em situações concretas, já foi constatado que a ausência desse apoio tem sido o fator básico para fracassos em processos de mudanças organizacionais.

## CONCLUSÕES

De acordo com o discorrido no presente texto, pode-se constatar concretamente que os processos de implementação da mudança no contexto do setor público, pela natureza e comportamento das variáveis envolvidas, constituem-

se, sem exagero, um problema de grande complexidade. Sob esse prisma, a utilização acrítica da teoria dos sistemas como fundamento metodológico para a implementação da mudança no setor público, face aos seus controvertidos resultados, tem cada vez mais reforçado a idéia da importância das estruturas de poder e do comportamento humano nas organizações, tendo em vista que os resultados dessas ações não têm sido muito auspiciosos.

Com relação aos recursos teóricos disponíveis para a realização de ações de implementação da mudança, constata-se a existência de linhas de pensamento bem definidas. Todavia, apesar de diferenciadas em alguns aspectos, todas, sem exceção, têm uma característica comum, que é ter como suporte fundamental a racionalidade técnica. E é sob a égide da racionalidade que os instrumentos analíticos oriundos da teoria administrativa, inclusive o enfoque de sistemas, são desenvolvidos e aplicados no tratamento de problemas organizacionais.

Da utilização dos aludidos instrumentos, o problema básico identificado relaciona-se às reações imprevistas do comportamento humano ou, mais especificamente, do comportamento organizacional, resultante dos processos de intervenções respaldadas essencialmente nos chamados "recursos técnicos". Por sua vez, a utilização de abordagens metodológicas e/ou o uso inadequado de modelos, resultante do desconhecimento de suas reais limitações, tendem a causar sérios problemas às organizações.

Através da identificação e compreensão desses problemas como aspectos condicionantes dos processos de implementação de ações de mudança no setor público é que já se acredita que os resultados dessas ações dependem, basicamente, de três aspectos:

- a) escolha da metodologia correta para cada problema;
- b) adequação da metodologia ao contexto sócio-cultural; e
- c) desenvolvimento de uma estratégia de intervenção adequada.

Nesse sentido, a contribuição da perspectiva contingencial, contrária à adoção de filosofia do tipo "the best way" e fundamentada em pressupostos tais como "cada caso é um caso" e "não há uma única melhor maneira de organizar e de administrar as organizações", tem sido deveras relevante para a conceptualização de estratégias de implementação da mudança adequadas às necessidades atuais do setor público.

Ante o exposto, intenta-se fazer duas proposições que do ponto de vista teórico são fundamentalmente complementares. Na primeira, recomenda-se a

adoção do modelo, de caráter indicativo, pois acredita-se que "uma abordagem mais adequada para a implementação da mudança no setor público parece ser aquela que à luz do enfoque contingencial, incorpora efetivamente na análise, além do subsistema técnico, os subsistemas social e de poder, tanto interna como externamente". No tocante à contribuição contingencial para a adoção do modelo, parece ser extremamente relevante considerar-se a importância que as variáveis externas-técnicas, de poder e sociais, tem para a estrutura, o funcionamento e a sobrevivência das organizações, particularmente para aquelas do setor público.

Na segunda, sugere-se a imprescindibilidade da adoção de estratégias de ação para a implementação da mudança. Essas estratégias deverão, dependendo de cada situação específica, facilitar as ações de mudança. Faz-se necessário observar que as contingências ambientais que vêm ocorrendo presentemente tais como a revolução tecnológica em todos os seus aspectos, e as transformações decorrentes dos processos de democratização social, entre outras, devem orientar a escolha das estratégias compatíveis para cada situação.

Sob esse prisma, de acordo com LINDBLOM (1965), não é necessário supor-se onisciência, conhecimento perfeito de todas as alternativas, avaliação de todas as conseqüências e escolha da melhor alternativa entre todas como o enfoque de sistemas tende a pressupor. Deve-se então tão somente preferir estratégias metodológicas cujos modelos possibilitem a agilização de processos que resultem em mudança social, ao invés daqueles que busquem a otimização. Assim, acredita-se que uma estratégia metodológica realista deve considerar suas limitações. Ne-la, os meios e fins devem ser relacionados simultaneamente e não seqüencialmente como nos modelos excessivamente racionalistas.

Finalmente, deve-se aceitar, também, que no contexto organizacional do setor público existem entidades dinâmicas que têm, em seu seio, ou fora dele, núcleos estruturais de poder bastante consistentes. Dessa forma, ao invés de se lutar contra essa tendência, faz-se necessário assimilar conscientemente a realidade do contexto organizacional e capitalizá-la positivamente.

## **ABSTRACT**

Uses concepts from organizational theory to address the limitations of public organizations in view of the intrinsic rationality of their models. He focus on characteristics of the factors the condition the implementation of change in the public sector by presenting a model based on the Tavistock studies and Michel Crozier. Such model thus considers the power system, besides the technical and social systems. He further specifies some strategies to facilitate the implementation of change in the public organizations.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 – ABRANCHES, Sérgio Henrique. Estratégia teórico-metodológica de investigação da variável comportamento: Notas para uma estratégia de estudo do comportamento da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 11(4):11-23, out./dez. 1977. Edição especial.
- 2 – BLAU, Peter M. *Exchange and power in social life*. New York, J. Wiley, 1967. 117 p.
- 3 – CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria geral da administração*. São Paulo, McGraw-Hill, 1979. 2. v.
- 4 – CROZIER, Michel & FRIEDBERG, Idarwener. *L'actes et le systeme; les contraintes de l'action collective*. Paris, Ed. du Seuil, 1977. 435 p.
- 5 – DAHL, Robert A. On the concept of power. *Behavioral Science*, Louisville, (2):202-3, 1957.
- 6 – DOWNS, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston, Little Brown, 1969. 132 p.
- 7 – FERNANDES, Carlos Alberto. *Projetos organizacionais: Uma análise de aplicações da abordagem de sistemas*. Rio de Janeiro, 1979. 86 p. Dissertação de Mestrado – Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade do Rio de Janeiro.
- 8 – KAST, Fremont E. & ROSENZWEIG, James. *Organization and management; a systems approach*. New York, McGraw-Hill, 1974. 376 p.
- 9 – KHANDWALLA, P. N. *The design of organizations*. Har Brace j., 1977. 385 p.
- 10 – KOTTER, John P. & SCHLESINGER, Leonard A. *A escola de estratégias para mudanças*. São Paulo, Abril-Técnica, c1988. (Biblioteca Havard de Administração de Empresas, 17).
- 11 – LAWRENCE, P. R. & LORSCH, J. W. *As empresas e o ambiente; diferença e integração administrativas*. Petrópolis, Vozes, 1973. 300 p.
- 12 – LINDBLON, C. E. Economic and the administration of national planning. *Public Administration Review*, Washington, 6:75, Nov./Dec. 1965.
- 13 – MOTTA, Paulo Roberto. Variáveis que condicionam o comportamento da administração pública brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 11(4):33-40, out./dez. 1977. Edição especial.
- 14 – THOMPSON, James D. *Dinâmica organizacional; fundamentos sociológicos da teoria administrativa*. São Paulo, McGraw-Hill, 1976. 216 p.
- 15 – WEBER, Max. *The theory of social and economic organization*. Chicago, Free Press, 1974. 152 p.

Recebido para publicação em 15 de outubro de 1987