

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
NÍVEL MESTRADO

JÚLIO CÉSAR LOPES ABRANTES

ASPECTOS POLÍTICOS DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL:  
UM ESTUDO DE CASO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

São Leopoldo

2005

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
NÍVEL MESTRADO

JÚLIO CÉSAR LOPES ABRANTES

ASPECTOS POLÍTICOS DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL:  
UM ESTUDO DE CASO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Vale do Rio dos Sinos como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Yeda Swirski de Souza

Co-orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Claudia C. Bitencourt

São Leopoldo,

2005

Dissertação *Aspectos políticos da mudança organizacional: um estudo de caso na administração pública*, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração – Nível Mestrado – da Universidade do Vale do Rio dos Sinos pelo aluno *Júlio César Lopes Abrantes*, e aprovada em 29 de agosto de 2005, pela Banca Examinadora.

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Yeda Swirski de Souza (Orientadora)  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Claudia Cristina Bitencourt (Co-orientadora)  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Visto e permitida a impressão  
São Leopoldo,

Prof. Dr. Ely Laureano Paiva  
Coordenador Executivo PPG em Administração

*Aos meus pais, Miguel e Ivone.*

## **AGRADECIMENTOS**

Aproveitar oportunidades e materializá-las em projetos de vida é uma caminhada muito particular. Ao longo da jornada muitos desafios aparecem. Nesses momentos, a convivência com as pessoas passa a ser fundamental para se ter o sucesso como resultado desses projetos de vida. Ao concluir esta dissertação quero agradecer a algumas dessas pessoas em especial.

A direção da empresa pelo apoio e permissão que essa pesquisa fosse lá realizada.

Aos meus colegas de organização que, pela sua disponibilidade e confiança em partilhar suas impressões, possibilitaram que esta pesquisa fosse efetivada.

As minhas assessoras Maria Denise e Rita, cuja incansável dedicação e capacidade, nestes dois anos, permitiram que o trabalho na Divisão de Recursos Humanos (DVH) continuasse a ser realizado com efetividade, nos momentos de minha ausência.

A minha orientadora, Profa. Dra. Yeda Swirski de Souza, pela gentil, elegante e paciente firmeza na orientação, cujas sugestões e indagações tornaram mais fácil esta jornada.

A minha co-orientadora, Profa. Dra. Claudia Bitencourt, cuja competência é mesclada com uma disponibilidade ímpar em facilitar a vida de nós mestrados, tornando-a uma pessoa especial no meio acadêmico.

Aos professores do mestrado a quem agradeço na pessoa do Prof. Dr. José Antônio Valle Antunes Jr. por sua competência e entusiasmo na docência.

A Ana Zilles, a super secretária do mestrado em administração.

A Ana, cuja compreensão e apoio neste momento foram fundamentais para este trabalho chegar ao seu final.

## RESUMO

O presente trabalho investiga a relação entre mudança organizacional e relações de poder no contexto de uma empresa pública. O estudo parte do pressuposto que organizações podem ser consideradas como um sistema de atividade política, onde interesses individuais e coletivos dos atores trazem reflexos à gestão e, por consequência, ao processo de mudança organizacional. O objetivo principal do trabalho é analisar de que forma interesses agem como elemento de aceitação ou resistência em processos de mudança, examinando uma organização do setor público. Mais especificamente, o caso enfoca a mudança organizacional ocorrida por meio da implantação de uma Junta Financeira (JF), analisando as dimensões autoridade, informação e conhecimento e conflito de interesses. A estratégia de pesquisa é um estudo de caso único, de natureza descritiva e explicativa. Os dados foram coletados através de entrevistas semi-estruturadas, análise documental e observação participante. As entrevistas foram realizadas com quatro agrupamentos distintos de respondentes: membros e ex-membros da JF, usuários da JF e observadores externos. As evidências colhidas a partir dos resultados da pesquisa indicam tanto a existência de elementos de resistência como a de elementos facilitadores vinculados aos interesses que produziram efeito sobre o processo de mudança organizacional.

Palavras-chave: mudança organizacional, relações de poder, administração pública.

## **ABSTRACT**

The present study investigates the relation between organizational change and relations of power in the context of a public company. One basic assumption of this study is that organizations can be considered as a system of political activity, where single and collective interests of the actors have effects on management actions and organizational change. The main purpose of this study is to analyze how interests act as element of acceptance or resistance in change processes, examining an organization of the public sector. More specifically, the case focuses on the organizational change that occurred by the implementation of a Financial Commission (FC), analyzing the authority, information and knowledge and conflict of interests. The research strategy is a single case study, descriptive and explicative objectives. The data was collected through semi-structured interviews, documental analysis and participant observation. The interviews were hold with four distinct assemblies of respondents: members and former members of FC, FC users and outside observers. The study indicates the existence of resistance elements as well as facilitator elements linked to the interests that had effect on the process of organizational change.

Key-words: organizational change, relations of power, public management.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01</b>	<b>Programas estratégicos.....</b>	<b>64</b>
<b>Figura 02</b>	<b>Organograma da organização – Nível Estratégico.....</b>	<b>67</b>
<b>Figura 03</b>	<b>Junta Financeira.....</b>	<b>68</b>

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Comparação entre as perspectivas radical e incremental de transformação organizacional .....	24
Quadro 02	Perspectivas de análise organizacional por temas prioritários e unidades de análise.....	28
Quadro 03	Fontes de poder nas organizações.....	36
Quadro 04	Construto, elementos de análise e questões de operacionalização da pesquisa.....	46
Quadro 05	Elementos facilitadores e resistências à mudança organizacional - Questões de Operacionalização da Pesquisa.....	46
Quadro 06	Etapas da Pesquisa.....	47
Quadro 07	Estrutura da coleta de dados.....	51
Quadro 08	Características dos grupos de entrevistados.....	56
Quadro 09	Colegiados estratégicos.....	65
Quadro 10	Conteúdos examinados pela Junta Financeira.....	70
Quadro 11	Efeitos dos interesses no processo de mudança organizacional – Síntese dos resultados.....	93
Quadro 12	Elementos facilitadores e resistências à mudança organizacional – Síntese dos resultados.....	94

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COP.....	Coordenação de Planejamento
CTG.....	Conselho Técnico Gestor
DG.....	Direção-geral
GPA.....	Gerenciamento de Processos Administrativos
ISP.....	Internacional de Serviços Públicos
JF.....	Junta Financeira
ONG's.....	Organizações Não-governamentais
ONU.....	Organização das Nações Unidas
PL.....	Projeto de Lei Federal
PPP's.....	Parcerias Público-privadas
SI.....	Sistema de Informações

## SUMÁRIO

<b>I INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>21</b>
2.1 AS FACES DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL.....	22
2.2 ESCOLHENDO UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL.....	28
2.3 A ORGANIZAÇÃO VISTA COMO SISTEMA POLÍTICO .....	30
2.4 A QUESTÃO DO PODER NAS ORGANIZAÇÕES .....	31
2.5 OS INTERESSES EM ORGANIZAÇÕES VISTAS COMO SISTEMA POLÍTICO ..	34
2.6 OS INTERESSES E A AUTORIDADE .....	36
2.7 OS INTERESSES E USO DA INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO .....	37
2.8 A MUDANÇA NA ORGANIZAÇÃO VISTA PELA PERSPECTIVA POLÍTICA....	38
2.9 RESISTÊNCIA À MUDANÇA NA ORGANIZAÇÃO VISTA PELA PERSPECTIVA POLÍTICA .....	40
2.10 AS PECULIARIDADES DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	41
2.11 ORGANIZAÇÃO VISTA COMO SISTEMA POLÍTICO – MODELO DE ANÁLISE .....	45
<b>3 MÉTODO</b> .....	<b>47</b>
3.1 CONFIGURAÇÃO GERAL DAS ETAPAS DA PESQUISA .....	47
3.2 MÉTODO DE PESQUISA.....	48
3.3 MÉTODO DE TRABALHO .....	49
<b>3.3.1 Identificação da Unidade de Análise</b> .....	<b>49</b>
<b>3.3.2 Coleta de Dados</b> .....	<b>51</b>
3.3.2.1 Observação Direta .....	52
3.3.2.2 Pesquisa Documental.....	52
3.3.2.3 Observação Participante.....	54
3.3.2.4 Entrevista Exploratória .....	55
3.3.2.5 Entrevistas .....	55
<b>3.3.3 Consolidação e Análise dos Dados</b> .....	<b>57</b>
<b>4 ASPECTOS POLÍTICOS DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL: UM ESTUDO DE CASO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>59</b>
4.1 O CONTEXTO .....	59
4.2 A ORGANIZAÇÃO.....	62
<b>4.2.1 A Estrutura Organizacional da Empresa</b> .....	<b>66</b>
4.3 A JUNTA FINANCEIRA .....	67
<b>4.3.1 A Junta Financeira: Reuniões e Processos</b> .....	<b>71</b>
4.3.1.1 O Encaminhamento dos Processos para as Reuniões .....	71
4.3.1.2 A Dinâmica das Reuniões .....	73
4.3.1.3 Comportamento dos Membros durante as Reuniões .....	74
<b>4.3.2 O Desempenho da Junta Financeira</b> .....	<b>75</b>
<b>4.3.3 A Questão da Autoridade</b> .....	<b>77</b>
<b>4.3.4 O Uso da Informação e do Conhecimento</b> .....	<b>78</b>
<b>4.3.5 O Conflito de Interesses</b> .....	<b>80</b>
<b>5 ANÁLISE DE DADOS</b> .....	<b>84</b>
5.1 OS INTERESSES E A QUESTÃO DA AUTORIDADE NA MUDANÇA ORGANIZACIONAL.....	85

5.2 OS INTERESSES E O USO DE INFORMAÇÕES E DO CONHECIMENTO NA MUDANÇA ORGANIZACIONAL .....	87
5.3 O CONFLITO DE INTERESSES E A MUDANÇA ORGANIZACIONAL .....	90
5.4 OS EFEITOS DE INTERESSES NO PROCESSO DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL .....	92
<b>6 CONCLUSÕES .....</b>	<b>95</b>
6.1 CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES .....	95
6.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA .....	101
6.3 SUGESTÕES DE NOVOS ESTUDOS .....	103
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>104</b>
<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA USUÁRIOS DA JUNTA FINANCEIRA .....</b>	<b>108</b>
<b>APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA MEMBROS E EX-MEMBROS DA JUNTA FINANCEIRA .....</b>	<b>109</b>
<b>APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA OBSERVADORES EXTERNOS À JUNTA FINANCEIRA .....</b>	<b>110</b>

## **I INTRODUÇÃO**

Ao longo dos últimos anos, a questão do abastecimento de água e do esgotamento sanitário vem sendo pauta nas principais discussões mundiais relativas à gestão pública de bens essenciais à vida humana. O caso da água é emblemático. O processo de mundialização econômica, patrocinado por grandes conglomerados financeiros, abriu amplas oportunidades de negócios em setores até então sob controle do Estado. Instituições Financeiras Internacionais e seus colaboradores exercem pressão sobre governos de diversos países para que estes se retirem de setores até então de caráter eminentemente público a partir das mais variadas argumentações.

No Brasil, em 2001, houve um intenso debate sobre a privatização dos serviços de água e esgoto, através da discussão do Projeto de Lei Federal 4147/01 (PL) que, caso fosse aprovado, seria o marco regulatório para a abertura desse setor público. Ampliando a discussão sobre o tema, realizou-se em 2004 uma série de audiências públicas objetivando buscar alternativas junto às comunidades, às empresas e às representações do setor para potencializar e regulamentar a gestão do saneamento. Hoje, além da discussão entre estados e municípios sobre a competência mais eficaz deste serviço, as parcerias público-privadas (PPP's) despontam como uma nova alternativa de gestão.

Este cenário ilustra que a concorrência ora estabelecida transcende os muros das organizações para se configurar em uma concepção de gestão global onde o que está em jogo são os resultados não apenas econômicos, mas também sociais.

A organização objeto deste estudo é apontada pela Internacional de Serviços Públicos (ISP) como uma referência para contrapor a visão dominante de ineficácia do setor. O levantamento dos Índices de Desenvolvimento Humano elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2003, confirma que os indicadores de atendimento e prestação de serviços da organização são compatíveis com as melhores empresas do segmento, em nível internacional. Observar as práticas organizacionais desta empresa, seus avanços e limitações, torna-se então necessário para o entendimento de como uma organização pública inserida em uma estrutura organizacional burocrática, pode ter se tornado referência em um setor cujos interesses globais o tornam cada vez mais competitivo. A organização estudada integra uma Administração Pública Municipal e é responsável pelo monopólio local da gestão do saneamento ambiental. Por ser uma organização pública, o controle social assume destacada importância.

A situação-problema aqui investigada refere-se à gestão dessa organização. Embora esta gestão tenha despertado interesse de organismos internacionais, a observação de sua estrutura e funcionamento não revelam inovações no que tange às suas práticas. Com uma estrutura burocrática funcional, verticalizada em vários níveis hierárquicos, a organização apresenta limitações e dificuldades estruturais em acompanhar o dinamismo com que as necessidades da comunidade se apresentam. A organização enfrenta problemas para cumprir sua missão com maior eficácia.

Ao se analisar o funcionamento da organização, ressalta a tramitação lenta dos processos administrativos, a burocracia exacerbada, o fluxo limitado e imperfeito das informações, o conflito de interesses corporativistas e a relevante tendência à centralização de decisões. A necessidade de uma reformulação ampla no funcionamento e na estrutura da organização já foi constatada em diagnósticos internos e por organismos internacionais que financiam projetos de saneamento em nível global. Mudanças incrementais na organização

têm aportado alternativas parciais de gestão, algumas delas inspiradas em modelos que se mostram limitados no sentido de apontar melhorias globais efetivas na gestão e nos resultados desta organização pública.

Na busca de eficácia, a alternativa de gerenciamento encontrada pela administração foi a criação de subsistemas representados por grupos colegiados desvinculados da estrutura formal. Esses colegiados possibilitam, na prática, melhorias na comunicação e integração entre os atores organizacionais. A Junta Financeira (JF) é um desses colegiados. O processo de mudança organizacional que se configurou pela criação deste colegiado é o centro de observação nesta pesquisa.

A Junta Financeira foi constituída a partir de uma necessidade da organização em equilibrar receita e despesa e adequar o fluxo de caixa. É uma instância estratégica da organização legitimada institucionalmente, com autoridade técnica e política, para deliberar sobre a gestão. A autoridade é embasada pela posição estratégica de seus membros na hierarquia e pela missão do próprio colegiado que possui ascendência normativa, sustentada pela política institucional, sobre os procedimentos realizados pelas áreas formais da organização.

Ao observar-se a Junta Financeira estritamente pela utilização de instrumentos de gestão e dos conteúdos ali discutidos tem-se como resultado que o colegiado segue o orçamento e o planejamento estratégico da empresa, ambos baseados em um Plano Plurianual, uma vez que a empresa é pública. Entretanto, o aprofundamento da observação aponta para a necessidade que outra dimensão seja considerada: a dos interesses dos atores. Independentemente dos critérios técnicos, as questões pautadas na Junta Financeira vão muito além do financeiro, elas são, muitas vezes, discutidas de forma subjetiva ou configuram o atendimento de demandas que, embora vinculadas às diretrizes estratégicas, encontram espaço para disputar entre si.

Esse contexto acabou por direcionar uma proposta de pesquisa que originariamente objetivava investigar elementos de aprendizagem e poder nessa organização, para um estudo sobre mudança organizacional e relações de poder.

Os pressupostos seguidos por este estudo consideram o processo de mudança organizacional como resultado não apenas de estratégias estabelecidas para a otimização das competências de uma organização em dado contexto competitivo, mas também como resultado de negociação política entre os atores implicados e efeito de jogos de poder e interesse. São eles:

- as relações entre os membros da organização são pautadas por jogos de poder que exercem influência no processo de mudança organizacional;
- os interesses dos atores detentores de autoridade formal legitimada é condição suficiente para estabelecer um processo de mudança organizacional;
- o uso da informação e do conhecimento são fontes de poder que geram efeitos no processo de mudança na organização;
- o conflito de interesses pode apresentar tanto um caráter de mobilização quanto de resistência ao processo de mudança organizacional;
- o sistema onde a organização pública está inserida interfere na forma e na velocidade das mudanças organizacionais.

O contexto apresentado, o apoio no referencial teórico e nos pressupostos acima expressos conduzem ao entendimento que a organização pode ser considerada como um sistema de atividade política, onde o interesse dos atores traz reflexos à gestão e, por consequência, à mudança organizacional.

Entender como estes elementos facilitam ou restringem o avanço das mudanças passa a ser fundamental para o entendimento das próprias mudanças. Nesse sentido, a proposta

deste estudo é responder, com base em uma perspectiva política de análise do processo de mudança organizacional, em que medida interesses individuais e coletivos agem como elemento de aceitação ou resistência em processos de mudança em uma Organização Pública?

O objetivo geral do trabalho é identificar efeitos de interesses individuais e coletivos no processo de mudança organizacional efetivado através da implantação de uma Junta Financeira em uma Organização Pública.

Os objetivos específicos deste estudo estão a seguir apresentados.

- Descrever o processo de implantação da Junta Financeira na organização.
- Identificar os interesses individuais e coletivos que atuam como fonte de resistência ao processo de mudança organizacional.
- Identificar os interesses individuais e coletivos que atuam como elemento facilitador do processo de mudança organizacional.
- Desenvolver proposições sobre efeitos dos interesses em processos de mudança organizacional.

A justificativa deste trabalho centra-se nos contextos acadêmico, organizacional e pessoal. Estudos sobre mudança organizacional não são novidade na literatura acadêmica. A grande maioria dos autores introduz o tema citando a velocidade das mudanças e seus reflexos para a sobrevivência das organizações. Isto é fato. Entretanto, a quantidade estudos sobre mudança cai vertiginosamente quando o foco são as organizações do setor público. Por que isso acontece? Entre outros aspectos, primeiro porque os fundamentos históricos do setor são calcados na rigidez, na burocracia e na estabilidade, todos elementos que vão de encontro à flexibilidade que uma transformação organizacional efetiva necessita. Depois, pela profusão de atores envolvidos com interesses pessoais, organizacionais, políticos e econômicos, em

alguns casos diametralmente opostos, os quais tornam o funcionamento e a administração da organização pública e a relação com seu ambiente bastante complexos.

Nesse contexto, justifica-se a investigação acadêmica de qualquer *práxis* organizacional que apresente tentativas de inovação no setor público, examinando o processo e os resultados e tirando conclusões, cujo objetivo é avançar o conhecimento. Uma segunda justificativa remete à questão da realidade hoje enfrentada por qualquer organização pública. O ambiente interno de rigidez que impera na grande maioria das organizações públicas contrasta com o contexto onde estas mesmas organizações estão inseridas. O cenário neste novo século traz para as organizações do setor público o desafio da competitividade que cada vez mais avança sobre setores até então de trânsito exclusivo do Estado. O segmento do saneamento ambiental, onde a organização em estudo está inserida, é uma das novas fronteiras em que os organismos internacionais pressionam por desregulamentação. Portanto, trabalhos teóricos sobre mudança organizacional que contemplem formas de melhorar a gestão interessam também à organização, inclusive como subsídio a sua sobrevivência, neste contexto de competitividade.

Os interesses da academia, da organização e do pesquisador se encontram neste ponto. A experiência enquanto membro de organização pública permite, através de observações diretas, questionar os limites conceituais e de resultado das iniciativas de mudança organizacional, uma vez que relações de poder exercem um significativo papel na dinâmica da organização.

Na prática da gestão é possível perceber efeitos de relações de poder que se materializam no dia-a-dia da organização. De um lado, tentativas de mudança aparentemente são dificultadas por ações sutis de atores cujo interesse é a manutenção do *status quo*, repercutindo negativamente nos resultados organizacionais. De outro, iniciativas de

modernização avançam e produzem resultados significativos mesmo em um ambiente formal e rígido.

Examinar estas questões à luz de conceitos produzidos na academia é desafiador para o pesquisador e relevante para todos os envolvidos. O presente estudo justifica-se, então, nessas três vertentes: a teórica, a aplicada e a do próprio pesquisador.

A forma como está desenvolvido o conteúdo ao longo do trabalho, contempla além desta introdução, mais cinco capítulos.

O capítulo 2 apresenta o referencial teórico buscando destacar as principais abordagens que demonstram a forma pela qual a mudança organizacional acontece. Mais especificamente, a perspectiva política da mudança na organização tem seus conceitos aqui destacados. Do mesmo modo, se recuperam elementos sobre a questão do poder enfocando a organização como um sistema de atividade política (MORGAN, 1996). Apresentam-se ainda neste capítulo elementos teóricos relacionados à mudança e a resistência à mudança na administração pública, em especial a brasileira, uma vez que é o contexto e a natureza da organização estudada.

No capítulo 3 estão expostos um roteiro com a configuração geral das etapas da pesquisa, o método de pesquisa, onde estão incluídas a natureza e estratégia de investigação utilizada e o método de trabalho, que compreende a identificação da unidade de análise e a descrição dos procedimentos para levantamento e análise dos dados obtidos.

O capítulo 4 encerra a descrição do caso propriamente dito. A descrição apresenta o cenário onde está inserida a organização estudada, os elementos constituintes da própria organização e, como unidade de análise, a Junta Financeira.

O capítulo 5 apresenta a análise do caso, aproximando as categorias constituídas a partir do referencial teórico com os agrupamentos estabelecidos durante a investigação. Com base nessa aproximação, busca-se a identificação de efeitos de interesses individuais e

coletivos no processo de mudança organizacional, focando as dimensões da autoridade da informação e conhecimento e do conflito de interesses.

O capítulo final apresenta as conclusões e proposições sobre o tema, as limitações do estudo e sugestões para novas pesquisas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A discussão sobre mudança organizacional e resistência à mudança desenvolvida nesta seção não tem a ambição de esgotar a literatura sobre o assunto, mas de destacar os conceitos e pressupostos que servem de base para estabelecer as relações teóricas que sustentam a investigação do problema proposto.

O referencial teórico contemplado neste estudo aborda conceitos de *mudança organizacional e resistência à mudança* examinando-as a partir da perspectiva política que, segundo Motta (1998), concentra como tema prioritário de análise a “*forma pela qual os interesses individuais e coletivos são articulados e agregados*” (p.73) em um processo de mudança organizacional. Nesta perspectiva, a organização é vista como um sistema de poder onde pessoas ou grupos procuram, em função dos seus interesses, estabelecer influência no processo decisório objetivando mudança ou manutenção de determinado *status quo*. Esta pesquisa, para construir a sustentação teórica do estudo do caso, aproxima-se da visão de que as organizações podem ser compreendidas como sistemas de atividade política, presente nos estudos de Morgan (1996).

O aprofundamento desta conexão teórica acontece através da aproximação dos conceitos existentes na perspectiva política de Motta (1998) a elementos que se constituem, segundo a visão de Morgan (1996), como fontes de poder na Organização. Em outras palavras, esta revisão teórica examina a mudança organizacional a partir dos interesses dos atores e seu efeito em questões de autoridade e informação.

Este desenvolvimento teórico relata abordagens da mudança organizacional e resistência, discute o tema poder e apresenta estudos relacionados à mudança e resistência à mudança na administração pública, em especial a brasileira, uma vez que é o contexto e a natureza da organização estudada.

## 2.1 AS FACES DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL

O tema mudança organizacional não é novo, mas ganhou contornos diferentes nos últimos anos. As pressões e as instabilidades do ambiente, aliadas à crescente necessidade das organizações ampliarem sua competitividade, colocaram a mudança organizacional como elemento fundamental à sobrevivência das organizações, assevera Wood (2004). O planejamento e a gestão da transformação organizacional tornaram-se prática corrente tanto na iniciativa privada quanto no setor público. Para Motta (1998), as pressões comunitárias relativas à própria legitimidade das instituições e por melhores serviços estão provocando revisões nas funções de Estado.

Muitos trabalhos foram desenvolvidos sobre este tema. No entanto, Wood (2004) aponta como regra a existência de defasagem entre a teoria e a prática, seja pelo fato da teoria agregar novas fórmulas para entendimento da mudança ou, ao contrário, pela prática abrir novos caminhos ainda não alcançados pelos estudiosos.

Os enfoques dos principais estudos sobre mudança consideram os níveis individual e coletivo, enfatizando modelos e instrumentos que explicam os fatores e as forças que levam à mudança na organização e seus resultados, os tipos e os conceitos de mudança e os elementos que imprimem resistência ao processo.

Herzog (1991 apud WOOD, 2004) concentra as situações capazes de provocar mudanças em três categorias: crises e problemas, novas oportunidades e novas diretrizes

internas ou externas à organização. Segundo Machado-da-Silva, Fonseca e Fernandes (1999) existem três tipos de forças que podem provocar mudanças: a relação entre organização e seu ambiente, o crescimento via estágios do ciclo de vida e o exercício da política na constante luta pelo poder.

Uma segmentação nas abordagens sobre mudança organizacional apresentada por Wood, Curado e Campos (2004) traz a diferença de entendimento entre uma visão contextualista e uma visão voluntarista do processo de mudança. Na primeira, a mudança é contínua, resultado da interação de variáveis. Inclui a abordagem sistêmica e o conceito de ciclo de vida da organização. Na visão voluntarista, subentende-se um modelo de escolha e processos planejados de mudança, considerando que esta pode ser conduzida segundo as expectativas dos líderes formais. Para Machado-da-Silva, Fonseca e Fernandes (1999) este pressuposto pode obscurecer aspectos fundamentais do processo de mudança. Wood, Curado e Campos (2004) complementam a idéia defendendo que, na prática, mudanças voluntaristas e reativas ocorrem de forma simultânea, entrelaçada e indissociável.

Um processo de mudança planejada pressupõe controle gerencial e decisão prévia. A representação teórica das ocorrências verificadas nas práticas planejadas de transformação organizacional divide os processos de mudança em duas perspectivas: mudança incremental e mudança estratégica denominada também de radical ou revolucionária (PETTIGREW, 1996; BRETAS PEREIRA e FONSECA, 1997; MOTTA, 1998; LIMA e BRESSAN, 2003).

A perspectiva de mudança incremental, de acordo com Motta (1998), considera que o desenvolvimento organizacional ocorre pela introdução gradual e sistemática de inovações, ao passo que a perspectiva radical conduz a organização a mudanças globais em suas práticas, estando o desenvolvimento desta na dependência de alterações drásticas no *status quo*. Miller e Friesen (1980b, 1982a, 1984 apud MINTZBERG, 2000) definem as mudanças estratégicas

como “mudanças quânticas”, o que significa a mudança de muitos elementos ao mesmo tempo.

A resistência a mudanças radicais é maior do que quando o processo de mudança é incremental. Uma síntese desta discussão é apresentada no quadro 01:

<b>COMPARAÇÃO ENTRE AS PERSPECTIVAS - RADICAL E INCREMENTAL - DE TRANSFORMAÇÃO ORGANIZACIONAL</b>		
<b>PERSPECTIVA SOBRE A MUDANÇA</b>	<b>RADICAL</b>	<b>INCREMENTAL</b>
<b>PREMISSA BÁSICA</b>	Transformação total	Transformação progressiva
<b>ORIGEM DA NOVIDADE</b>	Contraposição ao usual: ordem e estabilidade como ameaça	Variações progressivas: ordem e instabilidade como fontes da mudança
<b>FONTE DO ÊXITO</b>	Visão arrojada e conexão rápida entre o imaginário e a realidade	Visão arrojada e cautela na conexão entre o imaginário e a realidade
<b>IMPACTO</b>	Dramático, global de curto e longo prazos	Moderado e progressivo a longo prazo
<b>PROGRAMAÇÃO</b>	Mobilização das pessoas para mudança radical	Conquista das pessoas para a mudança espontânea e programada
<b>GRAU DE RESISTÊNCIA</b>	Maior - ameaça radical ao “ <i>status quo</i> ”	Menor – preserva parte do “ <i>status quo</i> ”

Quadro 01: Comparação entre as perspectivas – radical e incremental – de Transformação Organizacional  
Fonte: Motta, (1998, p. 146)

Para Pettigrew (1996) a mudança estratégica deve ser considerada como um complexo processo humano onde todos desempenham sua parte. O resultado do estudo de Pettigrew (1996) sobre mudança organizacional na *Imperial Chemical Industries* (ICI) entre os anos de 1960 e 1983 revelou que a mudança na organização não ocorreu como um processo incremental contínuo. O padrão de transformação apresentou momentos de mudança radical (associados à crise nos negócios, mudança de liderança, crenças e poder) intervalados com longos períodos de ajustes incrementais.

No que se refere às organizações burocráticas, Crozier (1981) afirma que existe uma alternância entre longos períodos de estabilidade e curtos espaços de mudança que são

provocadas por crises oriundas de evolução interna ou por alteração do equilíbrio do poder no seio da sociedade. Crozier (1981) defende ainda que a centralização do processo decisório na autoridade formal e o isolamento das diversas unidades tornam impossível uma política de mudança gradual e permanente.

Greenwood e Hinings (1988 apud MACHADO-da-SILVA, FONSECA e FERNANDES, 1999) relacionam mudança organizacional à idéia de arquétipos: crenças e valores vigentes na organização que possuem um vínculo estreito com sua estrutura e processos. Nesses termos a mudança incremental é entendida como um ajustamento de estruturas e processos para alcançar maior coerência dentro de um mesmo arquétipo e a mudança estratégica é vista como uma reorientação estrutural ou sistêmica que implica movimento de um arquétipo para outro. Greenwood e Hinings (1988 apud MACHADO-da-SILVA, FONSECA e FERNANDES, 1999) sustentam ainda que somente estando a organização em condições críticas é possível implementar mudanças que impliquem reorientação dos esquemas interpretativos (estratégicas). Em momentos onde o desempenho é satisfatório, a tendência é pela adoção de mudanças de caráter incremental na organização. Para os autores, o sistema político e o jogo de interesses representam forte oposição a uma mudança de arquétipo.

A interpretação que a organização faz das mudanças ambientais é fundamental para a compreensão e estruturação do processo interno de mudança organizacional. Para Machado-da-Silva, Fonseca e Fernandes (1999) cada organização trabalha sua construção mental do ambiente, personificada nas pessoas-chave. Esta evidência, aliada às pressões institucionais, constitui a base onde ocorrem os processos de transformação organizacional. Machado-da-Silva, Fonseca e Fernandes (1999) ao defenderem a perspectiva cognitiva da mudança estratégica, sustentam a existência de um modelo mental ou sistema cognitivo comum onde se definem e se articulam as questões estratégicas da organização.

Esta discussão abre espaço para uma referência aos estudos de aprendizagem organizacional e seu estreito relacionamento com o fenômeno da mudança na organização. Para Stata (1989, apud BITENCOURT, 2004), a aprendizagem organizacional ocorre, entre outros aspectos, pelo compartilhamento de modelos mentais. Segundo o autor a mudança organizacional só ocorre quando os gestores estratégicos aprendem juntos e compartilham crenças e metas. Para Bitencourt e Swirski de Souza (2003), a aprendizagem associa-se a dimensão processual da mudança organizacional. Mais do que isso, segundo as autoras, a conquista de resultados positivos em mudanças estratégicas está fortemente associada às formas de implementação dos programas que devem considerar elementos como: cultura organizacional, adesão das lideranças e modalidades de comunicação, entre outros aspectos.

Johnson (1992 apud MACHADO-da-SILVA, FONSECA e FERNANDES, 1999; WOOD, CURADO e CAMPOS, 2004) denomina o sistema cognitivo comum de paradigma. Para o autor, o ambiente pura e simplesmente não provoca mudança na organização, mas sim as pessoas que, através de paradigmas, criam novos rumos estratégicos. Nesse sentido, a evolução incremental é gerenciada pela organização como forma de lidar com as incertezas do ambiente, mas mudanças ambientais radicais podem exigir alteração dos valores mais profundos, sendo necessária a ruptura de paradigmas e uma mudança profunda na organização. Para Wood, Curado e Campos (2004) paradigmas atuam como filtros da realidade quando os líderes utilizam instrumental antigo e conhecido para lidar com a ambigüidade e o desconhecido.

Morgan (1996) defende a compreensão dos fenômenos organizacionais através de um conjunto de imagens ou metáforas. No que se refere à mudança organizacional, a visão do autor revela uma lógica que entende a organização como fluxo e transformação. De acordo com Morgan (1996), a realidade da organização pode estar embutida na própria dialética da mudança. Para tanto, o autor explora três diferentes imagens da mudança.

A primeira baseia-se em algumas das últimas descobertas da biologia e visa explicar como as organizações podem ser compreendidas enquanto sistemas que se auto-reproduzem. A segunda relaciona-se com as idéias da cibernética que sugerem que a lógica da mudança se acha encoberta pelas tensões e tendências encontradas nas relações circulares. A terceira sugere que a mudança é o produto de relações dialéticas entre opostos (MORGAN, 1996, p. 241).

As metáforas fornecidas por Morgan (1996) apresentam formas diferenciadas de pensar a mudança organizacional. A primeira, que traz o enfoque da auto-reprodução sugere que se pode melhor administrar a mudança tendo-se mais consciência de como se organizam os ambientes e da possibilidade de “mudar a mudança” através do reconhecimento da interdependência de todos os elementos envolvidos. A segunda, enquanto perspectiva da casualidade mútua encoraja que se dê atenção à natureza das relações e interconexões com vistas a influenciar os padrões de estabilidade e mudança. A última, o ponto de vista dialético, defende a compreensão das oposições que criam a mudança com o objetivo de reenquadrá-las.

Além da imagem da organização como fluxo e transformação, Wood (2004) vê em Morgan o desenvolvimento de outras três metáforas que subsidiam a compreensão da mudança nas organizações. As organizações como máquinas, considerando-se que a burocracia rotiniza a administração como as máquinas rotinizam a produção. As organizações como organismos, que aborda a necessidade de harmonia entre a organização (estratégia, estrutura, tecnologia, pessoas) com seu meio na busca da sobrevivência. E, finalmente, as organizações como cérebros, que entende a organização como sistemas de processamento de informação e como hologramas onde se busca fazer o todo em cada parte com especialização e generalização simultâneas.

Ao examinar-se este conjunto de elementos teóricos sobre a transformação na organização observa-se que a mudança organizacional é um conteúdo onde se combinam teorias e modelos que produzem explicações e possibilitam intervenções, respectivamente. Segundo Motta (1998), a teoria da mudança organizacional forma um conjunto confuso e de difícil compreensão onde os gestores da mudança tendem a privilegiar uma dimensão em

detrimento de outras. Em relação aos modelos de organização, Motta (1998) prossegue aludindo que estes são úteis, pois permitem valorizar determinados fatores, porém perigosos, já que obstruem a visão sobre outros de igual relevância.

## 2.2 ESCOLHENDO UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL

As perspectivas de análise da mudança são apresentadas por Motta (1998) em uma síntese dos principais modelos conceituais, formas e instrumentos que lhes são associados.

Essa síntese está apresentada no quadro 02:

<b>PERSPECTIVAS DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL POR TEMAS PRIORITÁRIOS E UNIDADES DE ANÁLISE</b>		
<b>Perspectiva de Análise</b>	<b>Temas Prioritários de Análise</b>	<b>Unidades Básicas de Análise</b>
ESTRATÉGICA	Relação da Organização com o Meio Ambiente. Formas de interação.	Decisão (Interfaces Ambientais)
ESTRUTURAL	Autoridade e responsabilidade. Limites para o comportamento administrativo.	Papéis e Status
TECNOLÓGICA	Sistemas de produção, recursos materiais e intelectuais para execução da tarefa.	Processos, Funções e Tarefas
HUMANA	Motivação, atitudes, habilidades e comportamentos individuais, comunicação e relacionamento grupal.	Indivíduos e Grupos de Referência
CULTURAL	Características de singularidade que definam a identidade ou programação coletiva de uma organização.	Valores e Hábitos Compartilhados Coletivamente
POLÍTICA	Articulação e agregação de interesses individuais e coletivos. Conflitos de interesses.	Interesses Individuais e Coletivos

Quadro 02: Perspectivas de análise organizacional por temas prioritários e unidades de análise  
Fonte: Adaptado de Motta (1998, p. 73).

Para Motta (1998), as mudanças organizacionais podem ocorrer em seis perspectivas: estratégia, estrutural, tecnológica, humana, cultural e política. A perspectiva estratégica vê a

organização como um sistema aberto inserido em um contexto social, econômico e político. Nesta perspectiva, a mudança envolve a redefinição na forma de se pensar a organização e o aperfeiçoamento do processo decisório. Na perspectiva estrutural, a organização é vista como um sistema de autoridade e responsabilidade, ou seja, através do conjunto de normas e orientações que determinam o comportamento das pessoas empenhadas na tarefa comum. Pressupõe a definição prévia do papel formal dos funcionários como fator primordial da eficiência e eficácia. Neste sentido, para mudar a organização é necessário se alterar a forma de distribuição da autoridade formal e das responsabilidades.

A perspectiva tecnológica, segundo Motta (1998) enfatiza a divisão do trabalho, a especialização das funções e o tipo de tecnologia a ser empregada na produção. A mudança na organização passa pela revisão de como se utilizam os recursos materiais e intelectuais. No que se refere à perspectiva humana, a organização é vista como um conjunto de indivíduos e grupos de referência que passam a ser os centros de preocupação. Aqui, o objetivo da mudança é trazer satisfação e harmonia ao ambiente de trabalho como fatores de realização e eficiência. Para a perspectiva cultural, a organização é um conjunto de valores, crenças e hábitos coletivamente compartilhados. Esse conjunto tipifica e singulariza cada organização. Nesse sentido vê-se a mudança como um empreendimento coletivo de mobilização das pessoas para alterar crenças, ritos, símbolos linguagem e interesses comuns.

Finalmente, a perspectiva política vê a organização como um sistema de poder onde as pessoas ou grupos procuram maior influência no processo decisório. Conforme Motta (1998), o padrão de inferência em relação à mudança passa necessariamente pela redistribuição de poder de forma a satisfazer novas prioridades de ação. Esta perspectiva é o foco de interesse deste estudo ao se examinar mudança e resistência na organização.

### 2.3 A ORGANIZAÇÃO VISTA COMO SISTEMA POLÍTICO

Entre as imagens produzidas por Morgan (1996), a metáfora da organização vista como um sistema de atividade política desperta interesse particular neste estudo, à medida que nesta visão a análise dos interesses (foco deste trabalho) é abordada de forma consistente. Para Morgan (1996) as organizações, tal como os governos, empregam sistemas de “regras” como forma de criar e manter um ordenamento entre seus membros que apresentam interesses potencialmente diversos e conflitantes. A metáfora política pode também ser usada para esclarecer a vida organizacional no seu cotidiano uma vez que existem “arranjos” através dos quais as pessoas buscam satisfazer seus interesses particulares, embora isto nem sempre esteja explicitado. A análise política segundo Morgan (1996) pode desta forma, contribuir com contornos válidos para a análise organizacional posto que as formas de governar politicamente (Autocracia, Burocracia, Tecnocracia, Co-Gestão e Democracia) são variações comuns de regras encontradas nas organizações.

Morgan (1996) admite que a política de uma organização é mais claramente manifestada nos conflitos de interesses e nos jogos de poder, bem como nas intrigas interpessoais que promovem desvios no fluxo da atividade organizacional. Analogamente, Motta (1998) considera que na perspectiva política de análise da mudança a organização é vista como um sistema de poder similar a um sistema político onde todos os membros da organização participam de um jogo no qual se alternam ganhos e perdas. Assim, uma maneira de se analisar a política organizacional e seus reflexos na transformação da organização é focalizar poder, interesses e conflitos.

## 2.4 A QUESTÃO DO PODER NAS ORGANIZAÇÕES

Ao orientar o trabalho do pesquisador que se dedica às questões do poder, Fischer (2001) afirma que o estudioso deve compreender o poder por meio da observação e análise de múltiplas situações onde ele se manifesta. Para Faria (2004) os estudos sobre poder devem ser capazes de investigar, além do que está efetivamente expresso e manifesto também o que não se pode ou não se consegue exprimir. Em trabalhos sobre questões de poder é fundamental perceber a amplitude do tema. Morgan (1996) afirma que, embora os teóricos estejam cada vez mais conscientes da importância do poder para explicar assuntos organizacionais “*nenhuma definição clara e consistente de poder apareceu*” (p. 163). Faria (2004) argumenta que a gênese do conceito de poder tem vínculo com a filosofia e a ciência política, mas seu uso disseminou-se por várias áreas do conhecimento, cada uma com suas bases conceituais e objetos de análises diferenciados.

Essa diversidade de definições, mais do que ser uma limitação do estudo, remete necessariamente à delimitação do enfoque estudado. Para Faria (2004), o significado do poder somente pode ser compreendido a partir de suas práticas, ou seja, das relações de poder. Neste sentido, o modo como o poder está enfocado ao longo desta revisão teórica vincula-se às relações de poder exercidas na organização. Mais especificamente, o poder neste estudo não aprofunda discussões sobre os significados filosóficos, históricos e macro-sociais. O poder neste trabalho é visto a partir dos interesses dos atores envolvidos e da sua influência especialmente em questões de autoridade e informação, considerando-se a organização como um sistema de atividade política.

A perspectiva organizacional do poder implica observar estudos que referem dominação e dependência. Morgan (1996) registra que um dos resultados dos estudos históricos de Weber foi a identificação de três tipos de dominação: carismática, tradicional e racional-legal. Mecanismos de dominação tais como cultura, informação e estrutura, segundo

Clegg e Hardy (2001a), são tratados na literatura convencional como neutros, precisando ser melhor estudados. O clássico trabalho de Crozier (1981), que pesquisou a relação entre os trabalhadores da produção e os da manutenção em uma empresa estatal francesa, exemplifica uma relação de dependência. Os funcionários da produção – que eram remunerados por peça produzida – dependiam necessariamente do bom funcionamento das máquinas, cujo atendimento para conserto das partes era prestado pelos trabalhadores da manutenção, posto que o conhecimento da tarefa os habilitava para tal.

A dominação e dependência efetivamente se explicitam quando Crozier (1981) observa que os trabalhadores da manutenção tinham um grande poder sobre os da produção pelo fato de dominarem a única fonte de incerteza no contexto burocrático da estatal. Morgan (1996) relaciona a habilidade em lidar com a incerteza como uma das fontes de poder. De certa forma, o que se configura como um possível pano de fundo no exemplo de Crozier (1981) é a questão do conhecimento, ou melhor, o poder advindo do domínio da informação e do conhecimento quando estes são necessários aos outros.

O enfoque aqui apresentado também remete à idéia de que o poder transcende à autoridade e à estrutura organizacional formal. Ele é detectado nos elementos constituintes da organização. Friedberg (1995 apud FARIA, 2004) acentua a natureza do poder contida nas relações e argumenta que o poder não é um atributo e não pode ser possuído, ele pode ser exercido e é ao exercê-lo que ocorre sua realidade e eficácia. O poder é entendido por Friedberg (1995 apud FARIA, 2004) como a troca desequilibrada de possibilidades de ação entre os atores, ou seja, a capacidade de um ator estruturar processos duradouros de troca favoráveis aos seus interesses através da exploração de oportunidades e constrangimentos. Já para Faria (2004), o poder é uma capacidade coletiva que deve ser adquirida, desenvolvida e mantida, sendo que os indivíduos inserem-se em suas relações a partir de vínculos e atividades que desempenham no âmbito coletivo.

Além da própria estrutura formal, o poder se apresenta no modelo de gestão e nas políticas organizacionais (FISCHER, 2001). Esta visão sobre poder, segundo Clegg e Hardy (2001b), implica a perda de importância da hierarquia, dando lugar a uma forma de poder em que o controle se adquire com a expansão de redes interorganizacionais.

Resta ainda espaço para discussão da legitimidade e ilegitimidade das relações de poder nos processos de trabalho. Clegg (1996) registra que o poder legítimo, visto como “normal” e “inevitável”, fundamenta-se na tradição weberiana através da noção de poder organizacional hierárquico estruturado e o poder ilegítimo, é aquele que fere esta estrutura de dominação, aludido por alguns pesquisadores como poder “real”, tal como o poder identificado por Crozier (1981) nos operários da manutenção nas fábricas monopolistas da estatal francesa.

Clegg e Hardy (2001b), ao referirem a ambigüidade do poder defendem que o seu lado facilitador é a produtividade, entendendo que o poder não pode mais ser visto como um recurso determinístico e manipulável, mas sim como uma teia de relações onde dominantes e dominados têm perspectivas limitadas de escapar.

Para finalizar esta reflexão sobre o poder, resta vislumbrar seus limites e referir a nova visão teórica estabelecida. Clegg e Hardy (2001a), em sua revisão crítica ao tema destacam que os modelos de poder existentes, tanto nas abordagens quanto nas críticas, necessitam ser modificados em função da sua complexidade. A recomendação é pela criação de compartimentos similares dentro da organização de modo que as barreiras de discurso, funcionais, técnicas e hierárquicas sejam minimizadas, afirmam Clegg e Hardy (2001b).

## 2.5 OS INTERESSES EM ORGANIZAÇÕES VISTAS COMO SISTEMA POLÍTICO

A perspectiva política de análise da mudança organizacional conforme Motta (1998) presume que os atores, além de desempenharem funções de interesse coletivo, possuem interesses individuais na carreira e na organização, agindo de forma a maximizar estes interesses e conservar seus recursos de poder. Morgan (1996) entende interesses como um conjunto complexo de valores, desejos, expectativas entre outras motivações que levam a pessoa a agir em uma e não em outra direção. Para o autor, a compreensão da política organizacional torna-se relevante quando os interesses relativos à tarefa, carreira e vida dos atores são concebidos de forma interligada.

Crozier e Friedberg (1977), não adotam explicitamente a imagem da organização como sistema político. Segundo os autores, a organização é um local onde coexistem relações de poder, influência, negócio e cálculo nos movimentos dos atores. Para Crozier e Friedberg (1977), a organização é vista como uma construção humana que não tem sentido fora da relação de seus membros. O postulado de Crozier e Friedberg (1977), é que tudo se articula e se compreende em função dos interesses demandados pelos atores, considerando que estes interesses tomam sentido no nível da organização, onde os atores se encontram com uma possível existência de dicotomia entre os interesses pertencentes à base e os que se manifestam no ápice da organização.

Na distinção entre poder, influência e autoridade apresentada por Lukes (1980), o conflito de interesses é reconhecido como categoria essencial do poder. Em Morgan (1996), quando os interesses colidem, aparece o conflito. Este pode ser bem explícito e aberto para que seja visto ou, ao contrário, pode permanecer sob a superfície dos acontecimentos do dia-a-dia.

Por exemplo, os relacionamentos em reuniões podem ser governados por diversas intenções ocultas sobre as quais nem mesmo os participantes têm consciência... as disputas podem ter longa história fazendo com que decisões e ações no presente sejam delineadas por conflitos... (MORGAN, 1996, p. 162).

Para Motta (1998), o conflito é inerente à vida das organizações e necessita ser enfrentado não como uma disfunção, mas como algo inevitável que pode, inclusive adquirir um caráter reativador do potencial dos membros da organização.

Dimensões conflitantes na organização são simbolizadas pelo organograma que é, ao mesmo tempo, um sistema de cooperação quando reflete uma subdivisão racional de tarefas e uma estrutura de carreira na qual as pessoas estão motivadas a subir. Da mesma forma, espaços de elaboração de orçamento, padrões de trabalho e de busca de oportunidade são considerados por Morgan (1996) como “*formas sutis da arte de ganhar sem infringir as regras do jogo.*” (p.160).

French e Raven (1975 apud BRETAS PEREIRA e FONSECA, 1997; ROBBINS, 1999; FARIA, 2004) identificam a existência de cinco bases ou fontes de poder: coercitivo, de recompensa, legítimo, de competência e de referência. Motta (1998) afirma que existem muitas fontes ou recursos de poder além da autoridade do cargo, podendo ser encontradas em elementos como domínio da informação, tecnologia, controle do processo decisório ou habilidade no manejo dos próprios símbolos do poder. Morgan (1996) amplia este escopo ao mencionar as quatorze mais importantes fontes de poder utilizadas para modelar a dinâmica da vida organizacional. Elas estão apresentadas no Quadro 03:

<b>FONTES DE PODER</b>
1. AUTORIDADE FORMAL
2. CONTROLE DOS RECURSOS ESCASSOS
3. USO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, REGRAS E REGULAMENTOS
4. CONTROLE DO PROCESSO DECISÓRIO,
5. CONTROLE DO CONHECIMENTO E DA INFORMAÇÃO

<b>FONTES DE PODER</b>
6. CONTROLE DOS LIMITES
7. HABILIDADE DE LIDAR COM INCERTEZAS
8. CONTROLE DA TECNOLOGIA
9. ALIANÇAS INTERPESSOAIS, REDES E CONTROLE DA ORGANIZAÇÃO INFORMAL
10. CONTROLE DA CONTRA-ORGANIZAÇÃO
11. SIMBOLISMO E ADMINISTRAÇÃO DO SENTIDO
12. SEXO E ADMINISTRAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE OS SEXOS
13. FATORES ESTRUTURAIS QUE DEFINEM O ESTÁGIO DA AÇÃO
14. O PODER QUE JÁ SE TEM

Quadro 03: Fontes de poder nas organizações  
 Fonte: Morgan (1996, p. 164).

De acordo com Morgan (1996) estas fontes de poder conferem aos atores da organização uma variedade de alternativas para potencializar seus interesses, resolvendo ou perpetuando os conflitos organizacionais. Esta pesquisa investiga os efeitos dos interesses individuais e coletivos no processo de mudança organizacional, observando especialmente elementos ou fontes de poder baseados na autoridade e informação, embora concordando com Motta (1998), que argumenta serem todos os elementos partes constitutivas e interdependentes de um mesmo fenômeno.

## 2.6 OS INTERESSES E A AUTORIDADE

Para Morgan (1996) a autoridade formal é a mais clara fonte de poder na organização, sendo um tipo legitimado de poder na interação dos atores. Weber ao referir dominação (1974 apud MORGAN, 1996; FARIA, 2004) apontou a legitimidade como um elemento fundamental para a estabilidade das relações de poder. A legitimidade se evidencia quando é reconhecido o direito de alguém mandar e outro considerar como seu dever de obedecer. Três características fundamentam a autoridade legitimada (ou a dominação): carisma, tradição e lei. Esta última, segundo Morgan (1996), identifica a autoridade burocrática, onde o exercício de poder depende da correta aplicação de leis e normas. Para Morgan (1996), um burocrata

pode exercer poder através da posição formal que ocupa. As posições formais no organograma definem as esferas de delegação de autoridade. Quando a autoridade se traduz em poder através da legitimação pelos níveis inferiores da hierarquia, a estrutura de autoridade torna-se a mesma que a estrutura de poder, completa Morgan (1996).

Crozier (1981) ratifica esta assertiva ao referir que, em seu estudo nas fábricas do monopólio estatal da França, a autoridade formal está concentrada nas mãos do diretor e do diretor-adjunto e que estes possuem quase que exclusivamente a liberdade proporcionada pelo poder de apreciar os regulamentos. Entretanto, conforme Crozier (1981), esta centralização de poder acaba por proporcionar uma paradoxal redução da própria autoridade. Embora todas as decisões formais estejam vinculadas à direção, seu poder de influência e atuação sobre os interesses dos subordinados é limitado à medida que esta não pode decidir sobre questões como contratação e dispensa de pessoal, atribuições dos postos de trabalho, sanções e recompensas já que todas as situações estão previstas nos regulamentos. Para Crozier (1981), “... o diretor é um prisioneiro de um sistema que decide tudo em seu lugar.” (p. 112).

## 2.7 OS INTERESSES E USO DA INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO

Um primeiro aspecto relevante nesta abordagem é clarear o que se entende por informação e conhecimento, suas diferenças e semelhanças. Esta pesquisa traz a visão de Nonaka e Takeuchi (1997) sobre a questão. De acordo com os autores, o conhecimento diferencia-se da informação por dizer respeito a crenças e compromissos e está essencialmente relacionado à ação humana. Como semelhança entre conhecimento e informação os autores apontam que ambos dizem respeito a significado. Este é específico ao contexto e relacional. Salancik e Pfeffer (1978 apud AYAS, 2001) argumentam que o contexto social proporciona condições aos indivíduos para construir e interpretar informação.

Para os autores, o contexto afeta a ação das pessoas através da construção de significados e permite que determinadas informações sejam salientadas em detrimento de outras.

Para Ayas (2001), cada indivíduo interage primeiramente com seu contexto imediato. Dois elementos estabelecem a natureza desta interação. Primeiro, a estrutura organizacional, que determina a relação formal e os padrões de interação e comunicação entre indivíduos. Depois, os relacionamentos dentro da organização, os quais constituem sua rede de comunicação informal, constituindo-se nas premissas da organização informal. (MORGAN, 1996; AYAS, 2001)

A utilização da informação e do conhecimento formal e informal são elementos importantes para manutenção ou conquista de *status quo*. Estes têm importância capital no processo de mudança organizacional. Através da mobilização da informação e do conhecimento, os atores podem exercer influência conforme seus interesses. De acordo com Morgan (1996), com o controle destes recursos-chave a pessoa pode influenciar a definição de situações organizacionais e criar padrões de dependência. Segue o autor anunciando que muitos “políticos” organizacionais, de acordo com seus interesses, abrem e fecham canais de comunicação, controlam o fluxo da informação e o conhecimento a ser disponibilizado às pessoas, influenciando desta forma suas percepções.

## 2.8 A MUDANÇA NA ORGANIZAÇÃO VISTA PELA PERSPECTIVA POLÍTICA

A mudança organizacional tem várias faces e sua análise encerra um caráter interdisciplinar que pode englobar conhecimento em diversas perspectivas. Reconhecer contribuições e limitações de cada perspectiva não só valoriza a interdisciplinaridade, como também proporciona criatividade na construção desta análise. Para Motta (1998), focar a organização por uma visão sistêmica é considerar todos seus elementos como partes

constitutivas e interdependentes de um mesmo fenômeno que, apesar de serem compreendidos na sua totalidade, podem ser vistos em perspectiva por critérios diversos.

Nesse sentido, interessa nesta seção examinar a mudança organizacional a partir da *perspectiva política* apresentada em Motta (1998) onde se analisa prioritariamente a maneira como interesses individuais e coletivos são articulados e agregados, entendendo-se que as organizações podem ser compreendidas como sistemas políticos (MORGAN, 1996). Considera-se ainda, o valor da inter-relação entre modelos a qual autoriza a utilização de elementos que transcendem aos conteúdos abordados nos autores de referência.

Para Motta (1998), a mudança organizacional aos olhos da perspectiva política possui um estreito vínculo com seu conceito central de análise: o poder na organização. Mais do que isso, a perspectiva de análise política da mudança organizacional, segundo o autor, evolui à medida que novos elementos e discussões sobre o poder são estabelecidos. Assim, quando o poder era apenas considerado como aquele estabelecido na estrutura formal da organização, a mudança resumia-se basicamente na introdução de uma nova estrutura e na alteração da forma de agir dos ocupantes da pirâmide organizacional. Ainda para Motta (1998), quando um conceito mais plural de poder foi incorporado aos estudos organizacionais, a mudança passou a ser vista como um rearranjo no acesso e uso dos recursos do poder.

Motta (1998) defende que o ponto de vista evolutivo da mudança organizacional vinculada ao poder foi acrescido mais recentemente pelas idéias de interesse e intencionalidade que são defendidos pelos atores durante o processo. Crozier e Friedberg (1977) argumentam que os atores não estão ligados as suas rotinas estando prontos para mudanças rápidas se forem capazes de achar um interesse dentro do jogo que está sendo proposto. Esses pesquisadores ressaltam, entretanto, que podem existir problemas na negociação de interesses contraditórios, sendo por vezes inevitável a crise em face desses interesses conflitantes.

Para Crozier e Friedberg (1981 apud EDMONDSON e MOINGEON, 2001), nenhuma situação organizacional pode restringir completamente o ator, ele sempre retém uma margem de liberdade e negociação. De acordo com Motta (1998), as intervenções para mudança passam pela identificação de interesses comuns e uma forma negociada em dimensões aceitáveis, instituindo a visão do conflito como um desafio permanente. Este é um processo dinâmico, onde resistências são parte constituinte do mesmo.

## 2.9 RESISTÊNCIA À MUDANÇA NA ORGANIZAÇÃO VISTA PELA PERSPECTIVA POLÍTICA

Tal como na mudança organizacional, a resistência à mudança também estrutura-se em um processo evolutivo, se observada a partir da perspectiva política. De acordo com Motta (1998), durante o período de uma concepção ainda limitada sobre o ser humano no trabalho a resistência era vista apenas como uma questão de apego às condições vigentes. Com a evolução deste processo, a resistência passou a ser considerada como parte integrante da mobilização de interesses individuais e coletivos na organização, sendo utilizada na manifestação de oposição, bloqueios e busca de novas alternativas. Para Motta (1998) e Bretas Pereira e Fonseca (1997), a resistência é atualmente concebida como um processo natural que tem origem em percepções individuais relacionadas a experiências passadas ou imaginações sobre o futuro, especialmente se o cenário imaginado for de encontro aos interesses de quem o está vislumbrando.

Greenwood e Hinings (1988 apud MACHADO-da-SILVA, FONSECA E FERNANDES, 1999) sustentam que o sistema político e o jogo de interesses para adquirir e manter recursos escassos dentro da organização representam forte resistência a mudanças mais profundas. Crozier (1981), ao interpretar a relação entre resistência e autoridade no monopólio estatal francês, relata uma grande dificuldade da direção em promover qualquer

processo de mudança, uma vez que, embora premido por interesses, a única forma de autoridade reconhecida naquele contexto burocrático é de tipo administrativo e judiciário.

Finalmente, para Clegg e Hardy (2001a) novas formas de resistência estão postas no cenário organizacional a partir da concepção de novas formas de gestão da organização e pelas mudanças radicais na Tecnologia da Informação. Embora os autores não mencionem explicitamente, tanto a inovação gerencial quanto a evolução da Tecnologia da Informação, especialmente no que se refere a sua utilização, estão submetidas a interesses pessoais e coletivos em toda a sua dimensão.

Considerando-se que o caso em estudo está vinculado à administração pública o item a seguir passa a destacar as peculiaridades inerentes a um processo de mudança e resistência à mudança naquele contexto.

## 2.10 AS PECULIARIDADES DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para se proceder a uma análise consistente da mudança organizacional na administração pública algumas questões necessitam ser respondidas: as organizações do setor público são qualitativamente diferentes das empresas privadas? Os modelos e instrumentos utilizados na iniciativa privada podem ser aplicados na administração pública?

Finger e Bürgin (2001) entendem que, embora as organizações públicas não sejam qualitativamente diferentes das empresas do setor privado, as primeiras operam em um ambiente mais difícil que torna seu funcionamento e sua administração mais complexos. Por motivos históricos as organizações do setor público são também mais burocráticas. Como resultado, Finger e Bürgin (2001), argumentam que a mudança nas organizações do setor público é particularmente mais lenta que na iniciativa privada.

Boyne (2002), ao pesquisar diferenças entre organizações públicas e privadas, obteve como resultado que organizações públicas são mais burocráticas, que há um forte desejo de promover o bem-estar social e, finalmente, que existe um baixo comprometimento organizacional. O mesmo autor argumenta que pesquisas qualitativas já comprovaram significativas diferenças nas políticas e práticas de gestão de recursos humanos, nos estilos de gestão estratégica, na gestão das questões éticas e no processo decisório entre os setores público e privado. Boyne (2002), contudo, conclui que ainda existe pouca base para sustentar que práticas e modelos de sucesso da iniciativa privada não podem ser aplicadas na gestão pública.

Nas organizações públicas, Costa e Cavalcanti (1990) consideram que um processo de mudança pode ser entendido como qualquer intervenção que tenha a intenção de promover o aumento da eficiência, da eficácia e da efetividade de um órgão ou mesmo de um sistema governamental. Essa intervenção pode, ainda, alterar as características de uma determinada instituição pública, como a sua missão, as ações políticas e estratégicas, as formas de gerenciamento, o comportamento, a estrutura e a produção. Para Resende (2002), transformações na administração pública são altamente complexas, lentas, dependentes de esforço continuado e de comprometimento dos atores.

Outro aspecto relevante na mudança na administração pública centra-se nos interesses estratégicos provenientes da competição entre organizações do setor público e do privado e, da própria competição dos Estados Nacionais entre si. Finger e Bürgin (2001) argumentam que as organizações públicas estão sujeitas à mesma pressão do setor privado. A globalização econômica aportou novas pressões ao setor público. Os Estados competem entre si para sustentação dos seus interesses em investimentos externos, competem com organizações multinacionais nos segmentos mais lucrativos e administram as pressões de organismos financeiros internacionais que buscam a desregulamentação de setores onde existe interesse

do capital (FINGER e BÜRGIN, 2001). Esse cenário que engloba interesses estratégicos carrega junto consigo outros tipos de interesses muito presentes na esfera pública: os interesses dos atores políticos e dos cidadãos. Para Finger e Bürgin (2001) isso implica que organizações do setor público fazem parte de um sistema maior e por consequência sua transformação se relaciona à transformação deste sistema.

Retornando ao enfoque organizacional, Finger e Bürgin (2001) concebem a organização pública como muito semelhante à empresa privada, salvo por sua história. Para os autores a história da organização pública construída com base em um sistema monopolista acentuou sua vertente burocrática, incompatível com mudanças organizacionais, especialmente as radicais. A abordagem de mudança na organização pública em função de suas peculiaridades precisa, na visão dos autores, se estabelecer de forma processual e considerar interesses, relações de poder e estratégias dos atores.

Como aparece nos estudos de Crozier (1981) a mudança dentro de um sistema de organização burocrática não é um processo natural, uma vez que organizações deste modelo têm na rigidez sua característica principal, tendendo a resistir a qualquer transformação. Para Crozier (1981) um sistema de organização burocrática somente cede à mudança quando já está tomado por disfunções graves que não pode evitar. Devido à lentidão e à resistência que precisa vencer, a mudança é uma crise que afeta todos os integrantes da organização burocrática (CROZIER, 1981).

As mudanças organizacionais na administração pública brasileira são denominadas Modernização Administrativa (WOOD, 2004). Quando estas mudanças estabelecem a tentativa de mudar o Estado em nível macro, tem-se a Reforma Administrativa (RESENDE, 2002; ALVARENGA, 2003). Considerando sua trajetória histórica, a modernização administrativa tem sido dominada por uma abordagem mecanicista com foco na estrutura e nos procedimentos administrativos, criando o suprimindo órgãos e cargos. Para Bretas Pereira

e Fonseca (1997), tentativas de tornar a administração pública brasileira menos centralizadora, formalista e prescritiva tratam os efeitos sem considerar a causa principal: a questão do poder. Segundo os autores, os privilégios são outorgados pelas pessoas que detêm o poder e não como resultado de desempenho efetivo. Conforme Bretas Pereira e Fonseca (1997), os interesses e lealdades, via de regra, se deslocam da missão institucional para a fidelidade a quem tem o poder de distribuir os cargos, impedindo que as finalidades da administração pública se concretizem de maneira mais eficaz. Para Azevedo e Loureiro (2003) isso configura um tipo de funcionamento imperfeito e deformado do ideal weberiano de burocracia, onde as relações de autoridade ordenam-se de forma hierárquica e são definidas por critérios de competência com clara distinção entre o cargo e a pessoa.

Embora o objetivo da reforma administrativa seja uma mudança em seu aspecto mais amplo encontram-se neste processo elementos relativos à resistência à mudança que também se configuram na postura dos atores internamente às organizações públicas. De acordo com Kauffman e Draper (1995) as razões para a não cooperação com as mudanças se estabelecem em função da existência de alguns atores que se beneficiam com a manutenção do *status quo* e da limitação na capacidade de outros em realizar as mudanças. As reformas enfrentam um conflito de interesses organizados entre estes dois grupos. Para Resende (2002), os conflitos de interesse em torno de quem ganha e de quem perde com as reformas produzem obstáculos à mudança. Existem demandas conflitantes pela tensão entre a estabilidade e a mudança. Resende (2002) afirma que nos casos em que os atores estratégicos no interior da burocracia acumulam poder, a mudança institucional é relegada a um segundo plano, pois é percebida como uma ameaça ao controle burocrático.

## 2.11 ORGANIZAÇÃO VISTA COMO SISTEMA POLÍTICO – MODELO DE ANÁLISE

Tendo em vista a análise do caso a ser apresentada subsequente, os conceitos explorados neste estudo foram operacionalizados por meio de um modelo onde se construíram questões de diagnóstico que servem de orientação para o confronto entre os construtos e as situações de campo.

Neste sentido, o entendimento de mudança organizacional aqui exposto acompanha a definição de Lima e Bressan (2003) para os quais a mudança é considerada como qualquer alteração, planejada ou não, nos componentes organizacionais ou nas relações entre a organização e seu ambiente, que possam ter consequências relevantes, de natureza positiva ou negativa para a eficiência, eficácia e/ou sustentabilidade da organização.

Já o conceito de interesses nessa pesquisa segue o entendimento de Morgan (1996) para quem interesse é um conjunto complexo de valores, desejos, expectativas entre outras motivações que levam a pessoa a agir em uma e não em outra direção.

O modelo de análise estrutura as questões de investigação através de dois quadros. Ambos referenciam a macro categoria de análise (mudança organizacional), o construto (interesses individuais e coletivos), os elementos de análise (autoridade, informação e conflito de interesses) e as questões de operacionalização da pesquisa propriamente ditas.

No Quadro 04 estão apresentadas questões de diagnóstico que investigam como estão representados os elementos de análise na organização, bem como as práticas que os evidenciam. As questões ainda investigam como interesses individuais e coletivos se manifestam através destes elementos de análise.

No Quadro 05 as questões de diagnóstico centram-se no levantamento dos agentes de facilitação e resistência ao processo de mudança organizacional, considerados os mesmos elementos de análise do quadro anterior.

Macro Categoria	Construto	Elementos de Análise	Questões de Operacionalização da Pesquisa
<b>Mudança Organizacional</b>	PERSPECTIVA POLÍTICA DA MUDANÇA  INTERESSES (Individuais e Coletivos)	<b>Autoridade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como está representada a Autoridade na Organização?</li> <li>- Que práticas relativas ao exercício de autoridade evidenciam efeitos no processo de Mudança Organizacional?</li> <li>- De que forma os interesses individuais e coletivos se manifestam através da autoridade?</li> </ul>
		<b>Informação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como se estabelece o uso da Informação na Organização?</li> <li>- Que práticas relativas ao uso da Informação evidenciam efeitos no processo de Mudança Organizacional?</li> <li>- De que forma os interesses individuais e coletivos se manifestam através do uso da informação?</li> </ul>
		<b>Conflito De Interesses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como se evidenciam os conflitos de interesses na organização?</li> <li>- De que forma os conflitos de interesses evidenciam efeitos no processo de Mudança Organizacional?</li> </ul>

Quadro 04: Construto, elementos de análise e questões de operacionalização da pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Macro Categoria	Construto	Elementos de Análise	Questões de Operacionalização da Pesquisa	
			Mudança Organizacional Elementos Facilitadores	Mudança Organizacional Resistências
<b>Mudança Organizacional</b>	PERSPECTIVA POLÍTICA DA MUDANÇA  INTERESSES (Individuais e Coletivos)	<b>Autoridade</b>	- De que forma os interesses no exercício da autoridade favorecem a Mudança Organizacional?	- De que forma os interesses no exercício da autoridade dificultam a Mudança Organizacional?
		<b>Informação</b>	- De que forma os interesses no uso da Informação favorecem a Mudança Organizacional?	- De que forma os interesses no uso da Informação dificultam a Mudança Organizacional?
		<b>Conflito de Interesses</b>	- De que forma o conflito de interesses favorece a Mudança Organizacional?	- De que forma o conflito de interesses dificulta a Mudança Organizacional?

Quadro 05: Elementos facilitadores e resistências à mudança organizacional - Questões de Operacionalização da Pesquisa

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3 MÉTODO

A exposição metodológica abrange um roteiro com a configuração geral das etapas da pesquisa, o método de pesquisa e o método de trabalho. No método de pesquisa estão incluídos elementos de caracterização do estudo onde se apresenta a natureza e estratégia de pesquisa utilizada, justificando esta opção. O método de trabalho compreende a identificação da unidade de análise e a descrição dos procedimentos para levantamento e análise dos dados obtidos. A configuração geral das etapas da pesquisa está apresentada no Quadro 06.

#### 3.1 CONFIGURAÇÃO GERAL DAS ETAPAS DA PESQUISA

ETAPAS DA PESQUISA		
<b>1</b>	Escolha do Fenômeno a ser estudado	Mudança Organizacional
<b>2</b>	Definição Questão de Pesquisa	Em que medida interesses individuais e coletivos agem como elemento de aceitação ou resistência, em processos de mudança organizacional em uma Organização Pública?
<b>3</b>	Construção do Referencial Teórico	Mudança Organizacional e Relações de Poder - (Interesses)
<b>4</b>	Escolha da Estratégia de Pesquisa	Estudo de Caso Explanatório
<b>5</b>	Coleta de Dados	Observação Direta, Pesquisa documental, Observação Participante, Entrevista Exploratória e Entrevistas.
<b>6</b>	Descrição e Análise das Evidências	Procedimento analítico geral para dados qualitativos (COLLIS e HUSSEY, 2005).
<b>7</b>	Elaboração das Considerações Finais e Conclusões	
<b>8</b>	Limitações do Estudo e Sugestões de Pesquisa	

Quadro 06: Etapas da Pesquisa  
Fonte: Elaborado pelo autor

### 3.2 MÉTODO DE PESQUISA

Esta pesquisa caracteriza-se por ser de natureza qualitativa. O objeto do estudo foi fator determinante para a escolha do método, posto que o mesmo centra-se em “*práticas e interações dos sujeitos na vida cotidiana*” (Flick, 2004, p. 21). As principais características da pesquisa qualitativa que são referenciadas por Godoy (1995) estão descritas a seguir:

- a pesquisa qualitativa é descritiva;
- a pesquisa qualitativa usa o ambiente natural como fonte de dados e o pesquisador como instrumento principal;
- o significado que as pessoas conferem às coisas é o foco do investigador na pesquisa qualitativa;
- na pesquisa qualitativa o pesquisador está preocupado com o processo e não somente com resultados.

Este trabalho é de natureza descritiva, pois apresenta um processo de mudança organizacional no contexto em que ele ocorre. Neste sentido optou-se pelo estudo de caso como estratégia de pesquisa, uma vez que este possibilita obter o detalhamento de uma situação real em um contexto particular. Para Flick (2004), o estudo de caso é apropriado quando a ênfase da pesquisa for analisar fenômenos ou processos dentro de seu contexto. Com o estudo deste caso se busca responder “como” e “por que” se estabeleceram relações entre as variáveis organizacionais e examinar as condições em que estas relações se verificaram. O estudo de caso também se diferencia “*pela sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências*” (YIN, 2001).

O estudo de caso configura-se ainda como a estratégia mais apropriada para se estudar o ambiente burocrático, onde as aparências não são a única realidade. Considerando-se que

este trabalho aborda as relações em uma organização pública, burocrática por natureza, se reforça, também por este aspecto, a propriedade da aplicação desta estratégia de pesquisa.

A estratégia metodológica a ser utilizada para o desenvolvimento deste trabalho é o estudo de caso explanatório, que utiliza a teoria existente para entender e explicar o que está acontecendo na prática, conforme Collis e Hussey (2005). A opção do pesquisador baseia-se no vínculo desta estratégia com a própria questão central de pesquisa, onde se busca compreender os efeitos dos interesses individuais e coletivos em um processo de mudança organizacional, observando a criação de uma nova instância para controle financeiro.

### 3.3 MÉTODO DE TRABALHO

A descrição do método de trabalho contempla as etapas de como foi estruturado o estudo para que os objetivos fossem atingidos e a questão de pesquisa respondida. Nele, estão apresentados os elementos de identificação da unidade análise que foi pesquisada, as técnicas de coleta de dados, a forma como foram consolidados e analisados estes dados e finalmente a relação entre o pesquisador e a situação investigada.

#### **3.3.1 Identificação da Unidade de Análise**

Este estudo de caso tem como unidade de análise uma organização que integra uma Administração Pública Municipal sendo responsável pelo monopólio local da gestão do saneamento ambiental. Ao se analisar o funcionamento dessa organização, ressalta a necessidade de uma reformulação mais ampla no seu funcionamento e estrutura. As mudanças incrementais ocorridas na organização têm aportado até então resultados aquém das expectativas de melhoria na gestão.

Uma alternativa de gerenciamento encontrada pela administração foi através de grupos colegiados desvinculados da estrutura formal. A Junta Financeira é um desses colegiados. Nesse estudo a JF configura-se como a unidade de análise, uma vez que o processo de mudança organizacional que se estabeleceu pela sua criação é o centro de observação desta pesquisa.

A escolha da organização que serviu de objeto de análise considerou ainda outros elementos.

- A organização está inserida em um contexto onde a concorrência estabelecida transcende os muros das organizações para se configurar em uma concepção de gestão global onde está em jogo resultados não apenas econômicos, mas também sociais. Isso possibilita o exame de interesses estratégicos, políticos e individuais na vida organizacional.
- Pelos serviços prestados à comunidade, a instituição objeto deste estudo é uma referência internacional no setor do saneamento ambiental.
- Os colaboradores defendem o saneamento como um serviço essencial vinculado a uma política de interesse público.
- A criação de uma instância de controle financeiro na estrutura da instituição foi um processo de mudança organizacional onde existem evidências de efeitos de interesses individuais e coletivos.
- O pesquisador é membro da organização e esta condição favorece o acesso aos dados investigados.

### 3.3.2 Coleta de Dados

As peculiaridades relativas ao fato do pesquisador ser membro da organização foram representativas na coleta dos dados. Esta perspectiva “*insider*” (FLICK, 2004) do pesquisador amplia a possibilidade de compreensão dos princípios organizacionais dos grupos sociais envolvidos. Se, por um lado, o cuidado teve de ser ampliado para evitar um viés prejudicial ao resultado acadêmico na análise dos dados, por outro, isso potencializou a coleta dos mesmos.

A pesquisa qualitativa trabalha com “*dados verbais*” Flick (2004) e com elementos resultantes da aplicação de diversos métodos observacionais. Neste estudo, os dados verbais foram coletados através de entrevistas semi-estruturadas. A observação procedeu-se de forma direta (YIN, 2001) e através de observação participante.

Foram também coletadas evidências documentais em relatórios e processos administrativos. A estrutura da coleta de dados desenvolvida neste estudo está detalhada no Quadro 07.

FASE DA COLETA DE DADOS	TIPO DA COLETA DE DADOS	ELEMENTOS DE COLETA DE DADOS
FASE PRELIMINAR	1. Observação Direta 2. Pesquisa Documental 3. Observação Participante	1. Relações entre os atores e fluxos do processo. 2.1. Relatórios, leis e projetos. 2.2. Processos Administrativos 3. Reuniões da Junta Financeira
FASE INTERMEDIÁRIA	4. Entrevista Exploratória	4. Secretário da Junta Financeira
FASE CONCLUSIVA	5. Entrevistas	5.1. Membros da JF. 5.2. Ex-membros da JF. 5.3. Usuários da JF. 5.4. Observadores da JF.

Quadro 07 – Estrutura da coleta de dados  
 Fonte: Elaborado pelo autor

### 3.3.2.1 Observação Direta

Nesta primeira fase da coleta de dados buscou-se promover observações descritivas de caráter mais geral (FLICK, 2004). A vivência do pesquisador como membro diretivo da organização possibilitou uma visão diferenciada dos elementos de observação capazes de contribuir para o estudo. Ao longo do processo, refinou-se a observação sobre quais os procedimentos administrativos ou relacionais tiveram sua rotina alterada após a criação da Junta Financeira. Quais os principais interesses de segmentos da organização, gestores e usuários envolvidos no processo foram mobilizados, assim como quais os temas mais relevantes e conflitantes que circulam naquela instância.

Durante o período preliminar de observação direta foi sendo observado o comportamento dos gestores investidos de autoridade formal, fluxo das informações, o relacionamento entre os diversos atores e a forma de tomada de decisão, bem como seus registros e formalizações no cotidiano organizacional. Entretanto, em face da amplitude e complexidade dos conteúdos abordados naquela instância, especialmente no que se refere às questões legais e de formalização, fez-se necessária a utilização de documentos da organização como dados secundários de apoio à pesquisa.

### 3.3.2.2 Pesquisa Documental

A pesquisa documental dividiu-se em dois grandes eixos. O primeiro, contextual, onde através do exame de leis, projetos de lei, decretos, instruções normativas, relatórios de gestão, relatórios econômico-financeiros e balanços sociais pode-se dimensionar a relevância do tema saneamento, o porte da organização e o seu papel em um ambiente que se inova pela competição. Esta documentação também permitiu constatar a importância da Junta Financeira neste contexto. Estes documentos deram base à própria justificativa deste estudo. O segundo

eixo da pesquisa documental focou na prospecção de processos administrativos onde se pôde constatar de maneira registrada e formal os procedimentos anteriores e posteriores à implementação da Junta Financeira, vislumbrando seus resultados. Os dados, especialmente sobre o trâmite dos processos pelas unidades de trabalho da organização, locais e prazos, foram obtidos através de relatórios gerados pelo Sistema de Gerenciamento de Processos Administrativos (GPA).

A busca nos processos administrativos centrou-se em procedimentos de contratação de serviços e aditamentos de contratos, posto que nestes objetos as mudanças após a implantação da Junta Financeira na organização foram mais visíveis em termos de resultados e onde a modificação do processo afetou de forma mais abrangente os interesses envolvidos, constatação também verificada posteriormente junto aos entrevistados. O objeto dos processos analisados foi a contratação para fornecimento de medicamentos e seus aditamentos, sendo um do ano de 1999, anterior à criação da JF e outro de 2003, após sua implantação.

Finalmente, como dados secundários foi obtida, através da Coordenação de Planejamento do Órgão (COP) a documentação referente ao projeto de criação da Junta Financeira, os formulários de contratação de serviços de engenharia e não engenharia (obrigatórios em qualquer documento que transite naquela instância) e os fluxogramas com os requisitos para contratação de despesas novas e requisitos para aditamentos de contratos.

Após a obtenção de elementos relevantes à investigação através de observação preliminar direta e estudada a documentação onde constam os resultados quantitativos, observou-se ainda, em um processo de observação participante, as relações entre os membros da Junta Financeira. Estes dados foram coletados através da participação do pesquisador em reuniões daquela instância.

### 3.3.2.3 Observação Participante

Os dados coletados através de observação participante mostraram-se importantes no momento de montagem do roteiro e durante as entrevistas, na definição dos grupos de entrevistados e, especialmente, na observação dos relacionamentos e interesses entre os diversos atores envolvidos no processo.

A observação participante ocorreu de forma aberta Flick (2004), pois mesmo sendo membro da organização o pesquisador obteve anuência da empresa e de todos os envolvidos no desenvolvimento do estudo. Entretanto, cabe destacar que esta observação aconteceu em dois momentos distintos.

O primeiro, como observador participante na Junta Financeira, tornou-se possível em função do pesquisador eventualmente ao longo da gestão, substituir o Superintendente Administrativo Financeiro, especialmente no período entre 2003 e 2004, obtendo desta forma assento nas reuniões daquele colegiado. A participação direta em reuniões da Junta Financeira ocorreu em 11 oportunidades. Todas as participações, reuniões e decisões em que o pesquisador esteve presente estão registradas em atas da Junta Financeira. Entretanto, para efeito de relato e análise deste estudo, foram destacadas somente àquelas impressões onde especialmente o comportamento e as articulações dos participantes frente ao exercício da autoridade, o uso de informações e o conflito de interesses foram mais objetivamente observados.

Além disso, o pesquisador também esteve presente na condição de usuário daquela instância à medida que o segmento da organização sob sua responsabilidade está afeto, como todos os demais, às decisões daquele colegiado. A este respeito, Flick (2004) destaca que

Os aspectos principais do método consistem no fato de o pesquisador mergulhar de cabeça no campo, de ele observar a partir de uma perspectiva de membro, mas, também de influenciar o que é observado graças à sua participação (p. 152).

Outro elemento de destaque em relação à observação participante no presente estudo refere-se ao período de observação que se deu a partir da própria criação da Junta Financeira, meados de 2001. Isso permitiu, pelo contato com as pessoas e contextos estudados, a aproximação de uma concepção da pesquisa qualitativa como processo, conforme entende Flick (2004). A fase intermediária se configurou através de uma única entrevista exploratória com o Secretário da Junta Financeira, que está detalhada como segue.

#### 3.3.2.4 Entrevista Exploratória

A entrevista com o Secretário da Junta Financeira possibilitou o delineamento dos elementos necessários à composição do roteiro das entrevistas semi-estruturadas e à definição inicial dos grupos de entrevistados. A partir dela se puderam reunir elementos para o estabelecimento de uma comparação dos processos, antes e depois da criação da Junta Financeira, fator fundamental na observação de mudança organizacional. Elementos como o papel da Junta Financeira enquanto instância de controle e gestão, a necessidade ou não de formalização da instância, sua influência, o relacionamento entre seus membros e reflexo da mudança ocorrida na organização (em processo e resultado) a partir da sua implantação foram discutidos, registrados e sistematizados pelo pesquisador, a partir desta entrevista, configurando-se como balizadores das entrevistas realizadas na fase conclusiva da coleta de dados. A fase conclusiva compõe-se das entrevistas.

#### 3.3.2.5 Entrevistas

As entrevistas foram previstas inicialmente para serem realizadas com três grupos de atores. Os membros, os usuários da Junta Financeira e os observadores externos ao funcionamento daquele colegiado. Entretanto, com o desdobramento das entrevistas,

constatou-se a necessidade de subdividir os respondentes em mais um agrupamento: os ex-membros da Junta Financeira. As características de cada grupo de entrevistados estão detalhadas no quadro 08.

<b>CARACTERÍSTICAS DOS GRUPOS DE ENTREVISTADOS</b>	
<b>Grupo de Entrevistados</b>	<b>Característica dos Atores</b>
<b>Membros (M)</b>	Os integrantes que até a conclusão deste trabalho continuavam atuando na Junta Financeira, inclusive o coordenador e o secretário.
<b>Ex-Membros (EM)</b>	Os integrantes que não mais atuam na Junta Financeira, cujo desligamento aconteceu de forma intencional ou compulsória.
<b>Usuários (U)</b>	Responsáveis por áreas que foram atingidas por mudanças após a implantação da Junta Financeira.
<b>Observadores Externos (OE)</b>	Elementos externos à organização que em função da natureza do seu trabalho possuem conhecimento do funcionamento e resultados da Junta Financeira.

Quadro 08: Características dos grupos de entrevistados

Fonte: Elaborado pelo autor

Para cada grupo de entrevistados foi elaborado um roteiro diferenciado tendo em vista a diversidade dos conteúdos explorados durante os encontros, em que pese alguns questionamentos tenham sido comuns a todos. Estes roteiros constam dos apêndices deste estudo.

Tal como no roteiro, o foco de observação e condução das entrevistas foi diferenciado para cada grupo de entrevistados, tendo sido construído ao longo do processo, à medida que cada entrevista agregava novos elementos para questionamentos. O foco principal de observação durante as entrevistas com os membros da JF foi o relacionamento entre eles (interesses, uso da autoridade e da informação como fontes de poder) e os reflexos nos resultados e decisões promovidas. Para os ex-membros, o centro das atenções ficou nos motivos da saída destes da JF (o exame do conflito de interesses) e sua relação com o trabalho desenvolvido na mesma. Já para os usuários, a ênfase recaiu sobre a influência da JF em seu

trabalho e na dinâmica da área em que estão lotados e como a criação desta instituição repercutiu nos interesses até então estabelecidos. Finalmente, para os observadores externos a preocupação maior centrou-se em colher a opinião destes sobre o processo como um todo, enquanto elementos estranhos à Junta Financeira e à própria organização.

A realização das entrevistas ocorreu entre dezembro de 2004 e janeiro de 2005. Elas foram agendadas com antecedência, gravadas e posteriormente transcritas. Sua duração média foi de 50 minutos. O local de realização foram as dependências da empresa, exceção feita às entrevistas com os observadores externos que ocorreram em escritório próprio. Destaca-se que não houve qualquer dificuldade na obtenção dos dados.

### **3.3.3 Consolidação e Análise dos Dados**

Após a transcrição, o resultado de cada entrevista foi submetido a um processo de ordenamento de conteúdo, conforme o procedimento analítico geral para dados qualitativos apresentado por Miles e Huberman (1994 apud COLLIS e HUSSEY, 2005), onde as notas de campo são transformadas em registros escritos, codificados e organizados em um sistema indexado. Após se estabelece o agrupamento em categorias menores conforme os padrões ou temas que surgem.

Nesse sentido, constatou-se a partir da fala dos entrevistados a possibilidade de aglutinamento dos conteúdos em 11 grandes grupos o que permitiu uma melhor aproximação com as categorias de análise teórica propostas para este trabalho. O conteúdo das entrevistas está agrupado conforme segue:

1. Papel / Função / Objetivo da Junta Financeira
2. Composição / Procedimentos / Formalização da Junta Financeira
3. Instrumentos Gestão Sistema de Informações

4. Resistências / Imagem / Institucionalização da Junta Financeira
5. Poder / Influência / Autoridade da Junta Financeira
6. Decisões da Junta Financeira
7. Resultados da Junta Financeira
8. Informação / Conhecimento / Comunicação
9. Relações de Poder / Interesses dos membros da Junta Financeira
10. Mudanças Organizacional / Situação da organização antes e depois da criação da JF
11. Privatização Saneamento

Esse agrupamento resultante do conteúdo das pesquisas facilitou a aproximação com os elementos teóricos vinculados ao estudo de caso e proporcionou a descrição e análise do mesmo que estão apresentadas nos capítulos seguintes.

## **4 ASPECTOS POLÍTICOS DA MUDANÇA ORGANIZACIONAL: UM ESTUDO DE CASO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A apresentação do caso centra-se na descrição da implantação de uma Junta Financeira em uma organização da Administração Pública. Esta descrição apresenta o contexto, a organização estudada e a própria Junta Financeira, como unidade de análise.

### **4.1 O CONTEXTO**

O abastecimento de água é uma preocupação em todos os agrupamentos humanos. A disponibilidade de recursos hídricos é um fator fundamental para a escolha, permanência e desenvolvimento de uma comunidade. O terceiro milênio chega com a consciência e a preocupação pelo fato de ser a água um bem finito e que, sob tal ótica, necessita ser tratada. O crescimento desorganizado e vegetativo das cidades impõe a adoção de medidas e ações estratégicas que resultem também na potencialização da coleta, destinação e tratamento do esgoto. Esta é uma preocupação que ao mesmo tempo necessita estar contemplada nas organizações responsáveis pela gestão do setor.

Relatório publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2003, prevê que nos próximos 20 anos a oferta média de água per capita vai diminuir em 1/3. Atualmente 800 milhões de pessoas passam fome, porém mais de 1 bilhão e 200 mil não têm acesso à água potável e 3 bilhões de seres humanos não dispõem de saneamento adequado. Ao longo dos

últimos anos, a problemática do abastecimento de água e esgotamento sanitário vem sendo pauta nas principais discussões mundiais relativas à gestão pública de bens essenciais à vida humana. O caso da água é emblemático.

O processo de mundialização econômica, patrocinado por grandes conglomerados financeiros, abriu amplas oportunidades de negócios em setores até então sob controle do Estado. Grandes estatais do ramo energético e de telecomunicações foram as primeiras a passar pelo processo de privatização. Com efeito, a falta de atendimento condizente às necessidades das comunidades descortinou uma ampla fronteira de privatização que surge com a proposta de transformar o que era ineficaz em um produto acessível a todos. Mas a entrada do setor privado demonstrou que, assim como o setor público, a privatização em alguns momentos fracassou no desafio da promoção de serviços com maior qualidade e eficácia. Muitos foram os fatores para a inépcia dos processos de privatização, mas, em especial, pode-se identificar a visão comercial e a busca por lucros acima do que o setor de um bem de consumo de caráter essencial à vida é capaz de render.

Em 2001, no Brasil, houve um intenso debate sobre a privatização dos serviços de água e esgoto. Essa discussão estava materializada através de Projeto de Lei Federal (PL) 4147/01. Sindicatos, prefeitos, segmentos do Poder Legislativo, empresas, organizações não governamentais (ONG's), associações comunitárias, igreja e outras instâncias da sociedade civil inviabilizaram a aprovação daquele PL que seria o marco regulatório para a abertura desse setor público à iniciativa privada. Ampliando a discussão sobre o tema, realizou-se em 2004 uma série de audiências públicas objetivando buscar alternativas junto às comunidades, empresas e representações do setor para potencializar e regulamentar a gestão do saneamento. Hoje, além da discussão entre estados e municípios sobre a competência mais eficaz deste serviço, as Parcerias Público-Privadas (PPP's), embora ainda em processo de regulamentação, estão também no centro das discussões no setor de saneamento ambiental.

No cenário mundial várias instituições financeiras internacionais e seus colaboradores, exercem pressão sobre os governos de diversos países para que estes se retirem de setores, até então de caráter eminentemente público, a partir das mais variadas argumentações. A justificativa destas ações tem como argumentos a maior eficiência da iniciativa privada, a necessidade de estabelecimento do "livre mercado", a "redução de custos" sociais com os trabalhadores e a defesa de "menores tarifas com melhor qualidade dos serviços". Depois da Inglaterra, França, Argentina e Chile, iniciativas privatistas passaram a ocorrer em países como Trinidad y Tobago, Nicarágua, Uruguai, República Dominicana, Panamá, Honduras e Canadá.

Este cenário ilustra que a concorrência ora estabelecida transcende os muros das organizações para se configurar em uma concepção de gestão global onde o que está em jogo são os resultados não apenas econômicos, mas também sociais. Em nível mundial, o movimento de resistência à privatização de serviços públicos essenciais, inclusive os ligados à água e saneamento, coordenado pela Internacional de Serviços Públicos (ISP), aponta a empresa que é objeto deste estudo como uma referência para contrapor a visão dominante de ineficácia do serviço público. Este destaque aconteceu porque, além da qualidade dos serviços prestados a relação estabelecida com a sociedade também é percebida internacionalmente como avanços importantes.

Observar as práticas organizacionais desta empresa, seus progressos e limitações, torna-se então necessário para o entendimento de como uma organização pública inserida em um rígido contexto burocrático legal, pode ter se tornado referência em um setor cujos interesses globais o tornam cada vez mais competitivo. Aprofundar a observação destas práticas organizacionais com a lente da teoria de gestão atualmente disponível, especialmente no que se refere à mudança organizacional e relações de poder, amplia a possibilidade de

proveito acadêmico na constante busca por uma evolução teórica, através da observação da realidade.

#### 4.2 A ORGANIZAÇÃO

A organização estudada integra uma Administração Municipal e é responsável pelo monopólio local da gestão do saneamento ambiental. Com mais de quarenta anos de existência, tem em sua missão o compromisso social de elevar a qualidade global de vida dos habitantes da cidade na qual atua, a partir da excelência dos serviços prestados em saneamento público. Criada em 1961, a organização está legalmente formalizada como uma Autarquia Municipal. Em função disto, a empresa tem personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e receitas próprios e autonomia orçamentária e financeira, sendo auto-sustentável. Existe, contudo, vínculo político com o centro de governo do município. A organização tem como finalidade o planejamento, a execução e a fiscalização das atividades no que concerne à construção, melhoramento, ampliação, exploração e conservação dos serviços de água e esgotos, bem como promover o combate à poluição dos cursos de água do município.

Por ser uma organização pública, o controle social assume destacada importância. Neste sentido, existe desde a sua fundação um Conselho Deliberativo formado por 13 entidades representativas da sociedade civil que, reunindo-se semanalmente, avalia, acompanha e delibera sobre as ações do Departamento. Com uma receita anual de aproximadamente R\$ 240.000.000 (duzentos e quarenta milhões de reais)<sup>1</sup> a empresa encontra-se em condições econômicas e financeiras de realizar os investimentos necessários para a melhoria da qualidade de serviços de saneamento básico e ambiental.

---

<sup>1</sup> Valor obtido no Relatório Econômico Financeiro do ano de 2003.

O levantamento dos Índices de Desenvolvimento Humano elaborado pela Organização das Nações Unidas, em 2003, confirma que os indicadores de atendimento e prestação de serviços da organização são compatíveis com as melhores empresas do setor, em nível internacional. Esse reconhecimento como modelo de organização pública de saneamento, possibilitou sua participação na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio + 10, ocorrida na África do Sul em setembro de 2002. O caso desta empresa pública de saneamento também foi apresentado no III Fórum Mundial da Água, que aconteceu em 2003 no Japão.

Entretanto, embora a gestão dessa organização tenha despertado o interesse de organismos internacionais, a observação de sua estrutura e funcionamento não revelam inovações no que tange às práticas de gestão. Com uma estrutura burocrática funcional, verticalizada em vários níveis hierárquicos, esta organização apresenta limitações e dificuldades estruturais em acompanhar o dinamismo com que as necessidades da comunidade se apresentam. A organização enfrenta problemas para cumprir sua missão com maior eficácia. Ao se observar o funcionamento da organização, fica em destaque a tramitação lenta dos processos administrativos, a burocracia exacerbada, o fluxo limitado e imperfeito das informações, o conflito de interesses corporativistas e a relevante tendência à centralização de decisões.

O modelo de gestão formalmente estabelecido para o atendimento e prestação de serviços encontra-se defasado, tendo como consequência morosidade, entraves e pouca resolutividade. A necessidade de uma reformulação ampla no funcionamento e estrutura da organização já foi constatada em diagnósticos internos e por organismos internacionais que financiam projetos de saneamento em nível global. No entanto, essa reformulação ainda não se tornou realidade. Determinadas mudanças incrementais na organização têm aportado

alternativas parciais de gestão, algumas delas até informais, no intuito de obter melhorias nos resultados.

Parte dessas mudanças está associada ao emprego de novas tecnologias tais como a digitalização da rede de água e projeto de automação do processo industrial de bombeamento de água, o que repercute nas formas de Organização do Trabalho. Outras mudanças associam-se ao processo de gestão. Nessa esteira, a organização desenvolveu no ano de 2001 o seu Planejamento Estratégico e definiu as diretrizes e as ações estratégicas da Administração para a gestão. Essas diretrizes foram constituídas em consonância com as políticas da Administração Municipal. A partir da análise dos ambientes externo e interno, o grupo de Planejamento Estratégico, composto pela direção e funcionários indicados pelas diversas áreas da empresa, estabeleceu a missão e os princípios do órgão, elencou e priorizou as ações estratégicas.

A fim de viabilizar a execução das ações estratégicas, foram estabelecidos 06 (seis) programas de atuação. Cada Programa tem uma coordenação específica e está dividido em projetos gerenciados de forma independente. Os programas estão apresentados na Figura 01.

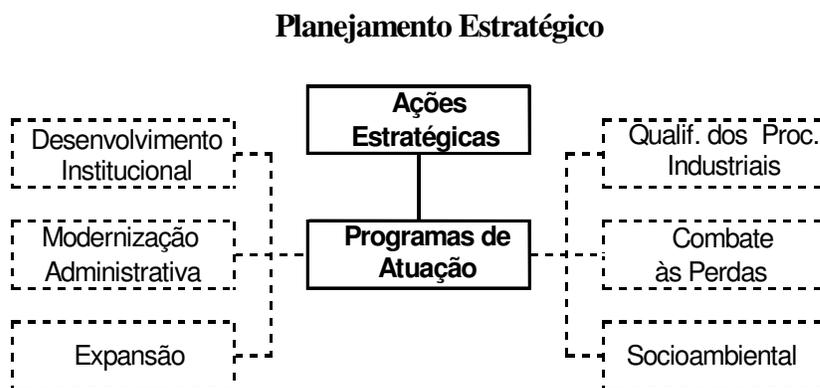


Fig. 01 - Programas Estratégicos  
Fonte: Elaborado pelo autor

Para a implementação destes programas juntamente com a pesada rotina burocrática do dia-a-dia da organização pública, a alternativa encontrada pelos gestores do Departamento

foi uma gestão estabelecida de forma transversal à estrutura organizacional vertical, através de fóruns colegiados. Os principais colegiados em nível estratégico da organização estão no Quadro 09.

<b>Denominação</b>	<b>Participantes</b>	<b>Periodicidade</b>
Fórum de Superintendentes	Direção-geral (DG) Assessorias Diretas Superintendências	Semanal
Conselho Técnico Gestor (CTG)	Direção-geral (DG) Superintendências Diretorias de Divisão	Quinzenal
Junta Financeira (JF)	Direção-geral (DG) Coordenação de Planejamento (COP) Superintendências Divisão Financeira	Semanal

Quadro 09 - Colegiados estratégicos  
Fonte: Elaborado pelo autor

Embora todos os comitês apresentados sejam instâncias de deliberação estratégica, o Fórum de Superintendentes possui um caráter de deliberação técnico-político enquanto o viés deliberativo do Conselho Técnico Gestor é predominantemente técnico. O aprofundamento das observações sobre instância Junta Financeira é o foco desta pesquisa e será objeto de detalhamento mais adiante nesta seção.

O corpo funcional da organização compõe-se de aproximadamente 2400 trabalhadores, entre estatutários, comissionados e celetistas. Destes o maior contingente está na área operacional, cerca de 1.600 funcionários. Outra característica importante é sua segmentação geográfica. A organização possui unidades de trabalho distribuídas em diversas regiões da cidade, haja vista que a coleta, bombeamento e o tratamento da água e dos esgotos, face à natureza de sua operacionalização, são descentralizados. Integram este sistema 91

Estações de Bombeamento de Água Tratada, 101 reservatórios, 08 Estações de Tratamento de Água e mais de 3000 quilômetros de redes de distribuição. No que diz respeito aos esgotos, são 08 Estações de Tratamento, 15 Estações de Bombeamento de Esgotos e mais de 1.500 quilômetros de extensão de rede. Com isso, cerca de 99,5% da população da cidade onde a organização presta serviços conta com abastecimento de água potável e 84% dispõe de coleta de esgotos, sendo que destes, até 27% dos cidadãos têm a sua disposição tratamento dos efluentes.

#### **4.2.1 A Estrutura Organizacional da Empresa**

A estrutura organizacional formal da empresa remonta à década de 80, com o advento do Plano Classificado de Cargos instituído por Lei. A organização encontra-se estruturada com base em quatro macro-funções: administrativa, operacional, comercial e investimentos. O organograma que representa a estrutura é regulamentado por Decreto-Lei Municipal, somente sendo possibilitada sua alteração formal através deste instrumento, cuja competência para a edição e publicação é do Prefeito Municipal. Além de refletir uma subdivisão por funções, este organograma apresenta até oito níveis hierárquicos, face ao detalhamento das competências das áreas nele representadas. Nele ainda estão representadas as assessorias que apóiam a Direção-geral no que se refere ao planejamento, comunicação e suporte jurídico. O controle social também apresenta representação no organograma da empresa, através do Conselho Deliberativo e da Delegação de Controle.

O nível estratégico da organização é composto pelas unidades de trabalho, conforme a Figura 02.

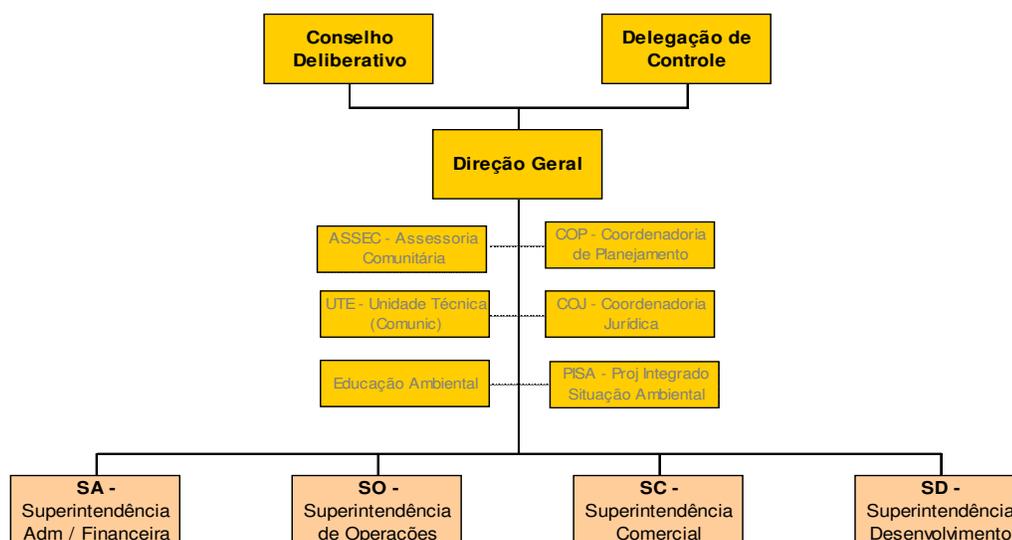


Figura 02: Organograma da organização – Nível Estratégico  
 Fonte: Relatório da organização. Adaptado pelo autor

Considerando-se que essa estrutura burocrática formal interfere na produtividade, ocasiona um processo decisório lento, de baixa responsabilidade e pouco eficaz e ainda diante das dificuldades de se obter uma ágil reestruturação organizacional plena, a alternativa de gerenciamento encontrada pela administração foi constituir grupos colegiados transversais, formalizados ou não. Os fóruns colegiados possibilitam, na prática, melhorias na comunicação e integração entre os atores organizacionais. A Junta Financeira é um desses colegiados.

#### 4.3 A JUNTA FINANCEIRA

A Junta Financeira é uma instância estratégica da organização legitimada institucionalmente, com autoridade técnica e política, para deliberar sobre a gestão, tanto em questões ordinárias, quanto naquelas definidas no Planejamento Estratégico da organização.

Desde o segundo semestre de 2001, a Junta Financeira vem analisando, avaliando e, quando justificada a necessidade, autorizando a execução do conjunto de gastos da empresa.

Dentre suas diretrizes básicas estão o planejamento, a busca do equilíbrio orçamentário-financeiro e a transparência dos atos institucionais. Essas diretrizes orientam a atuação da Junta Financeira no controle permanente dos gastos públicos e na melhoria contínua dos procedimentos de controle interno, tendo em vista a potencialização dos investimentos em obras de expansão e a qualificação dos serviços. As funções deste comitê consistem em deliberar sobre aspectos econômico-financeiros, opinar sobre aspectos técnicos, administrativos e operacionais que demandem recursos e ainda orientar sobre políticas de controle interno assim como os demais procedimentos da gestão orçamentária e financeira.

Sua composição é constituída por 07 representantes titulares: Direção-geral, Superintendências (04), Coordenação de Planejamento e Divisão Financeira, todos com a competência de ordenar despesas, ou seja, em condições de se responsabilizar formalmente pelos gastos da organização. A cada membro é facultada a possibilidade de indicação de um adjunto para representá-lo nos seus impedimentos. Quando da sua criação faziam parte do colegiado, além dos atuais representantes, a Direção da Divisão de Arrecadação e o Coordenador de Informática. À medida que a Junta foi se organizando e sedimentando sua missão, essas representações tornaram-se desnecessárias uma vez que já estavam representadas por suas Superintendências. A representação gráfica da Junta Financeira está apresentada na Figura 03, conforme segue:

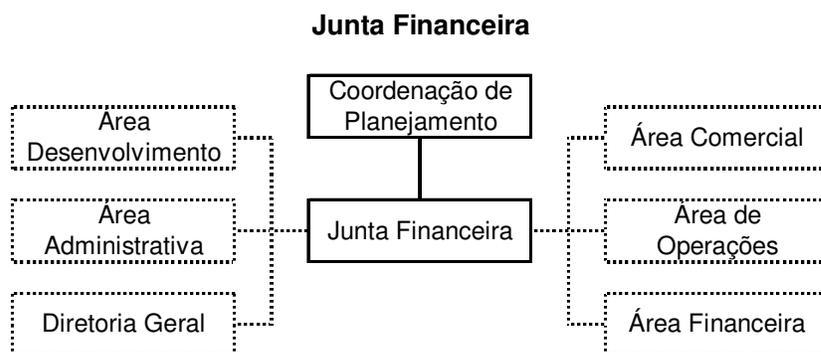


Figura 03: Junta Financeira

Fonte: Relatório da organização. Adaptado pelo autor

Para a Direção do órgão esta constituição do comitê contempla, em linhas gerais, a representação das demais áreas da organização na tomada de decisões, compartilhamento das responsabilidades e socialização das informações. Este fórum conta ainda com a assessoria de um secretário, responsável pelos trabalhos de organização e instrução dos assuntos, encaminhamento das pautas e agendamento das reuniões, bem como interlocução, tradução e mediação entre as demais unidades da empresa e a Junta. O Coordenador da Junta Financeira é também o titular da Coordenação de Planejamento do órgão. As reuniões ocorrem, ordinariamente, uma vez por semana, podendo, em caso de necessidade, os membros serem convocados para reuniões extraordinárias.

De modo sistemático a Junta Financeira delibera, opina e orienta, mediante a análise de expedientes, tais como processos administrativos, planilhas e relatórios, oriundos das diversas unidades da empresa, organizados pela Coordenação de Planejamento, anteriormente à realização ou evolução de qualquer gasto. Ao final de cada mês, parte da reunião é destinada à comparação do comportamento da arrecadação real do período com a que havia sido prevista objetivando, dar às despesas do mês seguinte lastro orçamentário. Além da análise das despesas correntes e de investimentos, sejam elas vinculadas a projetos específicos ou a despesas continuadas, a Junta Financeira também se posiciona quanto à proposta orçamentária e ao planejamento de arrecadação anual. A receita (faturamento) da organização é auferida através da cobrança de tarifa regulamentada por lei municipal.

Toda a demanda que gera despesa deve ser encaminhada à análise de admissibilidade da Junta, excetuando-se os pagamentos obrigatórios a entidades, associações, órgãos reguladores e fiscalizadores e as despesas cujo valor não exceda a R\$ 1.000,00 (Hum mil reais), ficando sob competência de cada superintendência a respectiva ordenação. A síntese dos conteúdos examinados pela Junta Financeira está descrita no Quadro 10 a seguir:

<b>Síntese dos Conteúdos Examinados pela Junta Financeira</b>
1. Novas contratações de serviços, obras e/ou compra de materiais.
2. Prorrogações (aditamentos) de prazos de contratos.
3. Reajustamentos e realinhamentos de preços.
4. Alterações de valores correspondentes às despesas contínuas sejam elas fixas ou variáveis.
5. Precatórios, dívidas e parcelamentos.
6. Orçamento anual e Plano Plurianual da Organização.

Quadro 10 – Conteúdos examinados pela Junta Financeira.

Fonte: Elaborado pelo autor

Pela grandeza dos recursos geridos através de contratos na empresa, a Junta Financeira, objetivando subsidiar a atuação dos diversos gerentes de contratos, orientou a realização de dois procedimentos específicos:

1. Criação de uma comissão interna para renegociação dos contratos da organização com base nas orientações quanto ao preço, à qualidade do serviço ou produto fornecido e prazos.
2. Criação de um curso específico para os gestores de contratos com base na realidade do Departamento e gestão pública onde são tratados temas como negociação, Lei de Licitações, Lei de Responsabilidade Fiscal e revisão dos procedimentos relativos à própria Junta Financeira.

Para serem analisadas, as demandas levadas à Junta Financeira devem conter os elementos técnicos, econômicos e financeiros necessários em cada encaminhamento. As orientações quanto ao cumprimento dos requisitos de conteúdo, bem como dos trâmites para aprovação de uma despesa nova ou aditamento de despesa foram repassadas em forma de fluxograma aos usuários do colegiado. De um modo geral, as demandas devem ser encaminhadas à Coordenação de Planejamento (COP), com antecedência mínima de 03 (três) dias úteis, exceto aditamentos de contratos cuja antecedência mínima deverá ser de 04 (quatro) meses, e novos processos licitatórios cujo prazo para chegar à Junta Financeira com vistas à deliberação é de 06 (seis) meses antes.

O colegiado não tem sala própria. Reúne-se na sala de reuniões da Direção-Geral no prédio-sede, com um quorum mínimo de 05 (cinco) membros, sendo as decisões tomadas por consenso ou, na impossibilidade deste, por maioria absoluta. As recomendações e deliberações oriundas das reuniões e seus encaminhamentos, além de repassadas pelos membros da JF em reuniões gerenciais com suas áreas, são redigidas em ata e, posteriormente, registradas em processos administrativos, ofícios e mensagens eletrônicas, conforme o caso.

#### **4.3.1 A Junta Financeira: Reuniões e Processos**

O detalhamento das reuniões relativamente a sua dinâmica, comportamento dos integrantes e os processos atinentes à Junta Financeira está descrito nos itens subseqüentes.

##### **4.3.1.1 O Encaminhamento dos Processos para as Reuniões**

A partir da convocação que, em regra, chega ao final do dia anterior através do encaminhamento da pauta via correio eletrônico, é possível se conhecer o teor do que será discutido na reunião pelos tópicos ali relacionados. Exceção feita aos processos de responsabilidade da Superintendência que se está representando cujo encaminhamento, apresentação e defesa devem ter sua preparação anteriormente estruturada, objetivando sua aprovação. Neste caso o processo administrativo onde consta a demanda deve ser anteriormente encaminhado à Coordenação de Planejamento atendendo aos requisitos de tramitação na Junta Financeira. Se não forem cumpridas as exigências formais o processo retorna sem entrar na pauta. Existem roteiros diferenciados para orientação de procedimentos

relativos ao aditamento de despesa (via contratos ou rotineiras) ou solicitação de despesa nova.

A definição dos processos que são discutidos na reunião respeita basicamente dois critérios de prioridade: a importância ou urgência e a ordem de chegada ao secretário da Junta Financeira. No primeiro caso, a importância é estabelecida pela repercussão financeira ou legal do exame do processo e pela necessidade de encaminhamento da decisão naquele momento. Destacam-se as questões relativas à prorrogação de contratos ou prazos impostos pela legislação e pelas instâncias reguladoras da Administração Municipal: Tribunal de Contas e auditorias externas. Nos demais casos, a celeridade no exame é conforme o interesse da área demandante e o estabelecimento de “pressão” para entrada na pauta. Além destes processos, também são discutidos e deliberados rotineiramente na Junta Financeira os limites para execução de despesas mensais e questões de padronização de procedimentos relativos à tramitação de expedientes vinculados àquela instância.

Em que pese este ordenamento do encaminhamento das demandas, é comum acontecer a inclusão de processos para discussão e deliberação no momento da reunião. Como não estão pautados, estes temas são, portanto, desconhecidos, ou pelo menos não analisados, pelos integrantes da mesa, salvo o próprio demandante, e ocasionalmente, o secretário e o coordenador da Junta Financeira. Por outro lado, alguns processos cuja aprovação não acontece de forma pacífica no colegiado têm sua defesa articulada entre os integrantes da JF em momento anterior às reuniões, como forma de facilitar sua aprovação, respeitando acordos e interesses previamente estabelecidos, ainda que necessite votação face às divergências sobre o tema.

#### 4.3.1.2 A Dinâmica das Reuniões

Com duração pré-estabelecida de 3 horas, as reuniões, que ocorrem sistematicamente às terças-feiras das 09h às 12h, em regra, começam com atraso o que remete seu final para depois do horário estabelecido. A rotina que disciplina o andamento dos trabalhos na reunião tem seu início com o secretário procedendo a leitura da pauta e informando sobre eventuais acréscimos de temas a serem deliberados e quem fará a defesa dos mesmos. Ocasionalmente é distribuído material de apoio que consta de planilhas e relatórios sintéticos onde são apresentadas informações pertinentes aos temas a serem tratados. Ao iniciar-se a apresentação dos temas, após breve relato do secretário sobre os mesmos - informando inclusive sobre a ausência do cumprimento dos requisitos da JF, quando é o caso - a palavra é passada ao Superintendente titular do assunto que faz a defesa do mesmo expondo suas argumentações sobre a necessidade de aprovação. Após é aberta a possibilidade de esclarecimentos aos demais integrantes através de inscrições para que sejam feitos os questionamentos com vistas a subsidiar a análise e parecer de cada membro. Durante esta prática é comum ocorrer, na hora das manifestações, desrespeito à ordem de inscrição, chegando inclusive a acontecer discussões na defesa dos pontos de vista ou simplesmente para manutenção do direito à manifestação.

Por vezes a qualidade dos questionamentos fica prejudicada à medida que muitos dos integrantes da reunião têm vistas ao processo somente durante o transcorrer da mesma. Naturalmente ocorrem casos em que este prejuízo na qualidade do questionamento se transfere para a análise e conseqüentemente para a decisão tomada. Encerrados a defesa e os esclarecimentos, o processo é submetido à aprovação que pode ocorrer por consenso ou por votação. Em caso de não aprovação, existem duas alternativas de encaminhamento: o processo é indeferido ficando encerrada a questão ou o processo volta para instrução, isto é, para que sejam respondidos os questionamentos feitos pela JF objetivando uma nova análise

pelo colegiado em uma reunião futura. O registro da ata bem como dos encaminhamentos a serem redigidos em cada processo são de responsabilidade do secretário da JF.

Ocasionalmente algum gerente de projeto ou gestor de contrato é convidado a participar das reuniões para apresentar um tema ou prestar esclarecimentos tendo em vista sua melhor apropriação sobre o assunto.

#### 4.3.1.3 Comportamento dos Membros durante as Reuniões

Embora havendo a ciência de todos integrantes quanto às articulações de interesses antes das reuniões com vistas a facilitar a aprovação de determinadas demandas, isto não chega a ser explicitado nos encontros, estabelecendo-se uma espécie de “representação” nas atuações quando da defesa dos processos. Entretanto, uma referência a este tipo de procedimento ficou claramente explicitada por um dos entrevistados que aponta para a existência de “... *tendenciosidades em algumas reuniões que as decisões já tinham sido acordadas antes, articulação de um apoio na defesa*” (M 2).

Por desempenharem papéis específicos e terem uma história na organização, cada membro já tem um perfil e uma imagem bem definidos e que é do conhecimento dos demais integrantes daquele grupo. Dependendo do tema a ser aprovado as articulações de interesses são promovidas com um ou outro integrante do colegiado ao longo da semana anterior à reunião. Cabe ressaltar que este tipo de procedimento ocorre esporadicamente. Esta prática de articulação torna-se desnecessária para aprovação das despesas quando estas constam do orçamento, cumprem os requisitos de conteúdo, prazo e tramitação nas diversas instâncias e estão sustentadas pelos programas do planejamento estratégico da organização. Para atendimento de alguma emergência ou imprevisto que demande recursos, a despesa é aprovada “*ad referendum*” e validada na próxima reunião.

### 4.3.2 O Desempenho da Junta Financeira

Em linhas gerais, a expectativa do corpo diretivo da empresa no que se refere à função da Junta Financeira foi apresentada anteriormente. Todavia, ao se examinar mais detalhadamente o resultado da pesquisa de campo, pode-se observar que existem dentro da organização variações de entendimento quanto ao papel deste comitê e seu desempenho, até mesmo sobre a necessidade de sua existência. Entende-se por desempenho os avanços ou retrocessos de natureza qualitativa e quantitativa observados na gestão. Consideram-se aqui, além dos resultados apresentados nos relatórios de gestão, as mudanças vinculadas à questão comportamental, seja pela adoção de novas diretrizes e regramentos, seja pelo desenvolvimento de uma nova visão, obtida através de capacitação formal para os gestores de contratos ou pelas novas exigências requeridas no dia-a-dia de trabalho a partir da criação da Junta Financeira. A idéia central de racionalização do gasto público pela criação de uma instância com legitimidade técnica e política para deliberar sobre a forma mais eficaz de vincular a despesa à receita, através de um fluxo de caixa mais consistente, efetivamente foi alcançada.

Manifestações referindo que a situação da organização após a criação da Junta Financeira *“está estabilizada econômica e financeiramente. Tem fontes de recursos garantidas, atualização das tarifas...”* (EM1) e que *“os resultados estão contabilizados...”* (M3) apontam para uma conjuntura que pode ser observada no balanço da empresa. A contribuição do colegiado como órgão que regulamenta e emana diretrizes também é vista como positiva, pois *“a Junta Financeira ajudou no processo de organização dos gestores de contratos”* (M4) e imprimiu maior credibilidade à tomada de decisão, inclusive por ter condições de *“... agregar muito mais através de um processo de comitê do que propriamente da decisão de uma pessoa”* (O1). *“Uma estrutura como a Junta Financeira foi fundamental*

*nas repercussões dos resultados” (U2) e “... houve ganho financeiro bastante acentuado” (EM3).*

Outro ponto significativo foi uma mudança de comportamento, em especial dos gestores de contratos, a partir da efetivação do comitê. Observações como:

Agora eles entendem que existe uma instância intermediária entre a decisão deles e o efetivo pagamento,... Hoje eles sabem os limites corretos, sabem que vão ser questionados se não forem bem claros,... coisa que antes não havia necessidade porque se decidia, estava no orçamento, se enviava para empenho e se fazia (M1)  
Uma modificação de cultura. Isso eu acho que foi uma diferença grande (M2)... também a parte educacional dos próprios gestores, a parte de como formular um processo, como entender um processo e justificar. Não simplesmente botar numa folha de papel o que está pedindo... (M4) Fez com que nós criássemos dentro do órgão uma cultura de compartilhamento, de gestão global, quebrando uma visão muito compartimentalizada (EM1).

reforçam este entendimento sobre a qualificação das práticas a partir da implantação do colegiado.

Contudo, algumas observações resultantes da pesquisa sugerem que o papel da Junta Financeira não foi esclarecido de forma consistente a todos os usuários quando da sua criação, pois de acordo com U1 “... *na prática o que se viu foi um desvirtuamento total desta idéia ou tinha outra intenção na criação, diferente daquela que passaram para nós*”. A própria necessidade da existência de um colegiado desta natureza foi fruto de questionamento uma vez que para U1 “*sendo um órgão superavitário... então não se justificaria uma Junta Financeira para controle dos gastos*”.

Outra questão que emerge em relação ao desempenho se refere à necessidade de formalização da Junta Financeira. Por formalização, entende-se a regulamentação do colegiado através de decreto do Prefeito criando uma unidade de trabalho para este fim na estrutura organizacional. Existem divergências quanto à necessidade de formalização quando se considera a eficácia dos resultados do colegiado, ou seja, não existe consenso quanto a um incremento nos resultados após a sua inclusão na estrutura organizacional formal, pois “*mesmo se criássemos uma caixinha para isso, na prática não é garantia de que vai operar*”

(EM1). A diversidade de manifestações quanto ao papel, à formalização e ao desempenho desta instância colegiada remetem à necessidade de um aprofundamento na observação de questões como autoridade, uso de informações e do conhecimento e conflito de interesses dos atores envolvidos neste processo.

#### 4.3.3 A Questão da Autoridade

Como uma instância de deliberação e controle, a Junta Financeira está investida de autoridade para influenciar, tomar e sustentar decisões, mesmo que exista a possibilidade da Direção-geral não acatá-las. A autoridade é embasada pela posição estratégica de seus membros na hierarquia e pela missão do próprio colegiado que possui ascendência normativa, sustentada pela política institucional, sobre os procedimentos realizados pelas áreas formais do Departamento.

Contudo, a autoridade da Junta Financeira é vista de forma paradoxal dentro da organização. Embora deliberativo, legalmente o colegiado não tem poder, isto é, sua informalidade no que tange à estrutura organizacional da organização pública implica impossibilidade do uso de instrumentos legais para fazer cumprir suas determinações. Mesmo com ascendência técnica, a Junta Financeira só existe “... em nível de decisão política... Diferente de um Presidente de licitação que é designado, de um Diretor de Divisão...” (U1) que tem suas atribuições regulamentadas no regimento da organização.

Em regra, o que ocorre é o cumprimento de acordos de gestão, posto que “o próprio Diretor-geral está concordando por um pacto político de abrir mão do seu poder” (EM1), entretanto “ele (o Diretor-geral) pode manifestar-se contra alguma determinação... Ela é uma instância de poder subordinada à Direção-geral” (EM1) e efetivamente existem casos em que “A própria Direção-geral já passou por cima de decisões da Junta...” (M1).

Por outro lado, na prática, o colegiado tem autoridade (está legitimado) para emanar orientações, fazer cortes e exercer função de controladoria através do exame de expedientes e processos administrativos, junto às áreas da empresa. De fato, em questões relativas ao processo orçamentário / financeiro os gestores tiveram de renunciar ao poder de influência que tinham dentro do órgão, contrapondo seus interesses. Isso causou resistências “... pois a chefia tinha de voltar, refazer contas, rever projetos, estabelecer metas, alternativas de ação” (EM1), já que a tomada de decisão pela Junta Financeira acontece somente após a comprovação da consistência do gasto.

#### **4.3.4 O Uso da Informação e do Conhecimento**

A questão do trânsito e utilização da informação pode ser abordada basicamente por dois aspectos: o fluxo de informações entre a Junta Financeira e os setores da organização e o domínio da informação entre os próprios membros do comitê. Em ambos os casos, a limitação do sistema de informações da empresa se reflete na efetividade do trabalho do colegiado.

As informações relativas à Junta Financeira transitam pela organização de maneira formal através de processos administrativos ou por orientações, pautas e atas repassadas via correio eletrônico por seu secretário. Informalmente, o fluxo da informação se estabelece através do que é discutido entre os Superintendentes nas reuniões e posteriormente, repassado por eles às Direções das divisões subordinadas, que desdobram para os demais setores da organização. “*Aquela pauta que se transforma em ata, cada Superintendente recebe justamente para dar conhecimento às suas áreas... Por um entendimento na reunião de Superintendentes ficou acertado que a COP não precisaria fazer esta divulgação, ficou a critério de cada Superintendência*” (M2).

A Junta Financeira foi constituída a partir de uma necessidade da organização em equilibrar receita e despesa e adequar o fluxo de caixa. Além disso, a pesquisa de campo apontou para um aspecto importante relativamente ao acesso às informações e ao conhecimento: “...  *muito antes de fazer o equilíbrio financeiro, do caixa com o orçamento, o importante é o conhecimento dos ordenadores de despesas das despesas dos demais*” (M2). A discussão através de um colegiado estratégico “...  *permite que mais pessoas tenham o conhecimento do processo decisório, desenvolvam até a capacidade de tomar decisões...*” (O1), estabelecendo-se, desta forma, um processo de integração através da democratização da informação e do conhecimento.

Dentro do colegiado é unânime a posição de que “*a Junta Financeira ajudou bastante como integração. Até o intuito não era isso. Era rever custos, gastos, despesas e se pode dizer que isso aí foi um “plus” positivo, a integração*” (EM3). Porém, na organização também existem entendimentos que a implantação do colegiado “... *coincidiu com o reconhecimento da negligência das áreas na questão do controle... Então vamos juntar todo mundo pra ser fiscal de todo mundo*” (U1). Esta observação sugere que existem limitações neste processo. A criação da Junta Financeira em 2001 não aconteceu de forma elaborada. A coordenação à época “... *não conseguiu estabelecer um processo organizado para a Junta operar...*” (M1). Neste sentido, a normatização dos procedimentos e o repasse das orientações, especialmente aos usuários, se estabeleceram de forma gradual e desorganizada ao longo da atuação do comitê, nos momentos em que as situações fáticas foram ocorrendo.

No início, os critérios de atuação estabelecidos pela Junta Financeira não foram claramente entendidos, nem por alguns de seus integrantes, ainda que fossem desdobramentos de orientações estratégicas. Nesse sentido, o domínio da informação e do conhecimento sobre demandas específicas são preponderantes para sua aprovação à medida que os membros “... *acabam se sobrepondo na maioria das vezes pelo conhecimento daquele fato, daquele*

*assunto. Se sobrepõem na decisão porque ele vai achar mais argumentos, porque ele vai ter mais razões e os demais acabam anuindo, aceitando”* (O2). O próprio objetivo da criação da Junta Financeira não foi adequadamente esclarecido a todos os usuários, pois

... quando se teve notícia da instalação, se tinha uma idéia que ela teria um objetivo de gerenciar os recursos disponíveis e conciliar as demandas existentes... Mas na prática o que se viu foi um desvirtuamento total desta idéia ou tinha outra intenção na criação diferente daquela que passaram para nós... (U1)

Da mesma forma, não estava claro quais os assuntos e de que maneira estes transitavam pelo colegiado: “... *nem nós tínhamos presente o que tinha e o que não tinha que passar pela Junta Financeira*” (U1).

Essa limitação no fluxo de informações que subsidia o processo de tomada de decisão, de certa forma ainda persiste. A ausência de um sistema de informações integrado eficaz e a proliferação de sistemas de apoio à decisão com bases de dados desintegradas, vinculados a parcelas da organização, são elementos que reforçam a limitação na fluência das informações. Por isso, muitas orientações estratégicas ainda tramitam através de despachos proferidos em processos administrativos e “... *quando os processos não têm o nível de detalhamento necessário eles vão para instrução*” (M4), perpetuando a lentidão no trâmite e comprometendo a eficácia do processo.

#### **4.3.5 O Conflito de Interesses**

Ao observar-se a Junta Financeira estritamente pela utilização de instrumentos de gestão e dos conteúdos ali discutidos, tem-se como resultado desta observação que o colegiado segue o orçamento e o planejamento estratégico da empresa, ambos baseados no Plano Plurianual em função da empresa ser pública. Sistemáticamente “*a Junta Financeira só faz executar o que está balizado*” (M1). Essa visão de um colegiado pautado exclusivamente

pela técnica, isento, fica mais reforçada quanto maior for a distância do ator em relação à dinâmica do comitê e seus reflexos. O entendimento de que “... o papel da Junta Financeira é de vital importância no sentido de dar uma credibilidade nas decisões, na isenção” (O2) predominou entre os observadores externos.

Entretanto, o aprofundamento da observação e os relatos da pesquisa de campo apontam para a necessidade de outra dimensão a ser considerada: a dos interesses dos atores. Independentemente dos critérios técnicos, as questões pautadas no fórum vão muito além do financeiro, elas são discutidas de forma subjetiva ou configuram o atendimento de demandas que, embora vinculadas às diretrizes estratégicas, encontram espaço para disputar entre si. Nesse sentido, ocasionalmente o interesse corporativo dos membros passa a prevalecer na Junta Financeira.

... como ela é formada por Superintendentes, ela puxa muito para os interesses deles. Não olham de forma isenta. Quando é um processo da área de determinado Superintendente, ele defende, ele convence e a Junta segue muito neste ritmo. Ela acaba sendo um pouco mais política do que técnica. Por serem só 4 superintendentes tem um código de colaboração que é bom de um lado, mas por outras vezes prejudica pois a maioria concorda por concordar ou por um código e isso é complicado (M1).

Esse código também é entendido entre os integrantes do comitê como uma questão de legitimidade da demanda, pois “se é algo legítimo, os colegas se aliam e dizem ‘eu vou te ajudar nisso aqui’. É uma espécie de prestação de contas. Mas tu tens de ter poder de convencimento, senão não passa” (M3). Esse “não passar” significa a não aprovação da demanda. “Às vezes são cinco opiniões diferentes e para chegar a um consenso ou a outra posição é complicado. Muitas vezes não se chegou a nenhuma conclusão” (M1). Quando o poder de convencimento não é suficiente e no hiato estratégico existe disputa de recurso ou de visão entre os integrantes da Junta Financeira, via de regra, ocorre o conflito:

A gente enfrentou, na primeira fase de 2001, discussões de vários temas, até mesmo brigas que tinham de ser apartadas. Ainda hoje temos de apartar, mas com menos intensidade... já se teve situação de Superintendente sair da Junta, não ficar mais, de assuntos ficarem pendentes (M1).

Em determinados caso o conflito na JF aportou situações de ruptura.

Muitas vezes dentro da Junta Financeira se discutia muito, as pessoas se retiravam o que é normal... A saída da fulana quase se deu dentro da JF. Ela teve muitas dificuldades não por ela mesma, mas pela falta de assessoramento para dar conta dos esclarecimentos que eram pedidos. Então houve um grande impasse na área dela que chegou a grandes conflitos. Ela não conseguia nos explicar diversas coisas (M3).

Eu tive muita dificuldade e muita briga dentro da Junta, brigas até pesadas... Eu tive um momento muito complicado porque não era entendida essa minha angústia de precisar ficar comprando coisas. Eu tinha que fazer verdadeiros compêndios para provar por A e B porque eu tinha que comprar parafusos enquanto outras demandas passavam numa boa... Não tive parcerias em muitos momentos e acho que foi uma questão simplesmente política de poder... (EM2). Dava tensões e brigas entre os Superintendentes de levantar e sair da sala (EM3).

Essa disputa de interesses acaba por transcender os limites da própria Junta Financeira à medida que seus integrantes desempenham funções junto às demais áreas da empresa, afetando a imagem do colegiado.

... na época em que eu participei, ela era mal vista, até porque eu, enquanto Superintendente de uma área, não obtinha sucesso nas minhas demandas. Então, o que acontece isso é uma escala. As pessoas na minha área sabiam disso, elas viam isso, elas comparavam as demandas que eram aprovadas e as que não eram. Então na minha área eu tive depoimentos ruins (EM2).

A relação entre o tema interesses e a imagem da Junta Financeira também pode ser considerada no que se refere a sua atuação em relação aos seus usuários. A criação deste comitê fez com que houvesse uma migração no poder decisório, tirando destes a autonomia para decidir sobre assuntos, prazos e recursos que tradicionalmente estavam vinculados às chefias de setores da empresa. Na verdade “... a JF comprou a antipatia daqueles que gostariam de ter seus interesses atendidos ou preservados” (M2) “... ela passou a ser vista como a tesoura, como o corte, como a fiscalização. O controle que não era esperado, que não existia e que as pessoas não queriam ter” (M1), provocando nos usuários “... uma reação de contrariedade porque eles a viam como uma intromissão no seu trabalho, na sua esfera de competência...” (EM1).

Ao longo do processo de sedimentação do colegiado na cultura organizacional era possível encontrar “*peçoas tentando meios de fugir de ter que passar os processos pela Junta Financeira*” (U1) ou usuários justificando-se “... *que foi a JF que cortou. ‘Olha, eu não queria... mandaram cortar... ’*” (EM3).

A análise dos elementos aqui descritos está na seção seguinte.

## 5 ANÁLISE DE DADOS

A partir da descrição dos elementos investigados no caso é possível, através da aproximação com as categorias constituídas no referencial teórico, identificar efeitos de interesses individuais e coletivos no processo de mudança organizacional, focando as dimensões da autoridade e da informação e conhecimento.

A criação de uma Junta Financeira na organização pode ser considerada como uma etapa do processo de uma mudança incremental implementada a partir do planejamento estratégico estabelecido no início da gestão (2001 – 2004). Um dos propósitos primordiais para os quais a instância colegiada foi constituída em 2001 foi atingido à medida que os procedimentos e orientações estabelecidos com seu funcionamento proporcionaram uma readequação capaz de manter a solidez orçamentária e financeira da organização, ameaçada em um cenário onde “*a arrecadação dificilmente teria como cobrir a globalidade das despesas*” (EM3). Os resultados estão demonstrados nos relatórios de gestão dos anos subsequentes, que apontaram um superávit em 2002 e 2003 de aproximadamente R\$ 24 Milhões e R\$ 28 Milhões<sup>2</sup>, respectivamente.

Entretanto, ao examinar-se mais detidamente esse processo de mudança observa-se que por sua natureza jurídica, a exigência legal que regulamenta seu funcionamento e o vínculo político da organização com o centro de governo limitam sua capacidade de efetivar, com a agilidade necessária, mudanças na estrutura organizacional, nos processos de trabalho,

---

<sup>2</sup> Valores obtidos no Balanço Social da organização do ano de 2003.

na composição de cargos e remunerações, nos procedimentos disciplinares e nas políticas de contratação e dispensa de trabalhadores, impedindo a solidificação de uma transformação organizacional mais ampla. O caso corrobora a assertiva de Finger e Bürgin (2001), que vincula a transformação da organização pública à transformação do sistema que ela faz parte.

Em que pese essas limitações contextuais, a criação da Junta Financeira não pode ser considerada como uma transformação organizacional que trata da pura criação de órgãos e cargos em uma tradição burocrática, mas da busca de atendimento mais ágil e adequado às demandas sociais que a organização deve responder. O colegiado constituído privilegiou a relação horizontal entre os gestores da organização atuando através da revisão da postura destes em processos de trabalho relativos à arrecadação e despesa e agindo no controle dos resultados.

A perspectiva política de abordagem da mudança organizacional adotada neste trabalho possibilita vislumbrar alguns elementos presentes na criação da Junta Financeira que influenciaram seus processos e resultados. Esta análise passa então a discutir os efeitos dos interesses e seus conflitos, enfocando a autoridade e o uso da informação e do conhecimento, no processo de transformação organizacional descrito.

### 5.1 OS INTERESSES E A QUESTÃO DA AUTORIDADE NA MUDANÇA ORGANIZACIONAL

A partir da descrição de como está representada a autoridade na organização, desde a implantação da Junta Financeira é possível apontar práticas relativas ao exercício da autoridade que evidenciam efeitos de interesses individuais e coletivos no processo de mudança organizacional.

A informalidade da Junta Financeira sob o ponto de vista da estrutura organizacional não impede que suas orientações sejam acatadas posto que o conjunto de seus membros é

composto por superintendentes investidos de autoridade formal, evidenciando o que Morgan (1996) referenciou como a aproximação da estrutura de autoridade à estrutura de poder.

De fato a Junta Financeira faz cumprir as determinações por um “pacto político” onde os interesses institucionais, em regra, coadunam com os interesses dos membros do colegiado. Entretanto, uma parcela dos usuários da Junta Financeira, que viu reduzida sua capacidade de deliberação e por consequência seu *status quo*, mesmo cumprindo as determinações, alegou nas entrevistas falta de legitimidade ao processo.

Este mesmo “pacto político” por vezes torna desconfortável a posição dos próprios membros do colegiado quando uma decisão oriunda da JF não é acatada pela Direção-geral ou quando algum processo excepcionalmente não transita pela JF. A comparação do resultado das entrevistas entre os diversos grupos e entre os integrantes de um mesmo agrupamento apontou que em seu processo de implantação, não ficou claramente definido se a Junta Financeira é uma instância deliberativa ou consultiva. Na prática, ocorre que, para a maioria dos processos ela é deliberativa, mas para alguns ela é apenas consultiva.

Embora exista a ciência de que a JF é uma instância subordinada à Direção-geral ocorre certo constrangimento quando decisões tecnicamente sustentadas pelo fórum são desconsideradas em função de um posicionamento político. A discussão entre decisões pautadas por critério técnico ou político faz parte da história da organização. Com a Junta Financeira este processo de “disputa de critérios” ficou minimizado, mas não deixou de ocorrer.

Dentre as práticas que motivaram uma mudança no processo de gestão a partir da legitimação da autoridade da JF está a responsabilização dos gestores de contratos no que se refere aos prazos e aos procedimentos de controle e pagamento. Ocorreu também a unificação de procedimentos e orientações quanto à forma e os limites para renegociação com os

fornecedores e prestadores de serviço. Com a instituição de comissões, a discussão de mérito dos contratos tomou o lugar das renovações automáticas.

O desenvolvimento dos gestores de contratos através de curso específico foi outra prática oriunda das determinações da JF que aproximou os gestores do conhecimento necessário à administração eficaz dos contratos, contribuindo para a sedimentação da mudança organizacional através da capacitação formal.

Estas mudanças no processo de gestão com a criação da Junta Financeira foram influenciadas por interesses. Os próprios integrantes da JF, pela força das decisões do colegiado, passaram a ter poder de influência sobre outras áreas da organização até então fora da sua governabilidade. Nesse sentido, a mudança mais marcante aconteceu na relação entre a JF e seus usuários, cujos interesses, especialmente dos gestores de contrato que antes detinham autonomia na gestão destes, foram diretamente atingidos. A JF minimizou a ascendência de interesses corporativos pontuais sobre o resultado institucional.

Entretanto, as eventuais articulações entre os membros da JF na busca da aprovação de processos de interesses corporativos, sobrepujando os institucionais, repercutem negativamente na imagem do próprio colegiado e, por conseqüência, na sedimentação do processo de mudança organizacional. Cabe destacar, contudo, que ocasionalmente estas articulações que rompem critérios têm o objetivo de agilizar o trâmite de processos de interesse institucional cujo não cumprimento de prazos impostos pela burocracia implica perda para a organização.

## 5.2 OS INTERESSES E O USO DE INFORMAÇÕES E DO CONHECIMENTO NA MUDANÇA ORGANIZACIONAL

A discussão sobre o uso e o trânsito de informações na Junta Financeira remete à observação de como foi a implantação do processo de Planejamento Estratégico na

organização. Os agentes responsáveis pelo desdobramento e controle do PE tiveram esta responsabilidade acrescida às suas atribuições de rotina. Isso ocasionou, entre outros aspectos, uma limitação no cumprimento do plano de comunicação cuja atribuição principal era informar os procedimentos relativos ao PE às unidades e aos gerentes de projetos responsáveis pela sua operacionalização.

Entre as ações previstas no Planejamento Estratégico estava a implantação de uma Junta Financeira na organização. Assim, desde a sua gênese a Junta Financeira contou com uma limitação no trâmite formal da informação no que se refere às suas diretrizes e objetivos. Paralelamente a esta limitação, a circulação de informações não-oficiais dentro da organização sobre a Junta Financeira proliferou, naquilo que Ayas (2001) e Morgan (1996) denominam de “rede de comunicação informal”. Surgiram as mais diversas versões de acordo com o interesse dos atores envolvidos. Isso prejudicou a imagem do colegiado mesmo antes da sua criação, vindo a influenciar em seus resultados, posteriormente.

Considerando o funcionamento da instância colegiada, as práticas relativas ao uso da informação que evidenciam efeitos no processo de mudança organizacional denotam uma limitação no repasse das informações sobre regulamentações determinadas pela própria Junta Financeira. Ou seja, a forma gradual e desorganizada de transmissão das determinações, encaminhada aos usuários como reação à ocorrência dos fatos, repercute na eficácia das ações do comitê.

Com a obrigatoriedade de encaminhamento dos processos geradores de despesas à Junta Financeira, as informações e o conhecimento anteriormente concentrados nas mãos dos gestores dos contratos foram socializados e discutidos em seu de mérito no colegiado. Juntamente com a transferência do domínio da informação, o poder advindo desta propriedade foi também transferido. “... *as pessoas tiveram de renunciar ao poder, tiveram de renunciar à influência que tinham dentro do órgão... tiveram de compartilhar o poder com o outro...*”

*verificar se realmente era necessário todo aquele montante. E isso produziu certa intranqüilidade...*” (EM1). Na prática, a obrigatoriedade desta renúncia foi uma das principais fontes de resistência à mudança na organização, à medida que os padrões de dependência (CROZIER, 1981; MORGAN, 1996), estabelecidos pelo domínio e uso da informação e do conhecimento dos contratos, anteriormente à criação do comitê, acabaram desde o início do funcionamento da Junta Financeira.

A resistência se estabelece ainda pelo não reconhecimento da JF enquanto instância de decisão, o que acarreta morosidade (intencional ou não) no encaminhamento de processos cuja não aprovação implica perda institucional. Essa prática obriga uma aprovação nos termos estabelecidos pelos gestores sem possibilidade de interferência da JF por questões de cumprimento de prazos legais. Este comportamento está se reduzindo à medida que a JF se incorpora à cultura da organização, mas o contexto de uma organização burocrática favorece esta postura, uma vez que dentro das limitações impostas pelo sistema aos gestores (CROZIER e FRIEDBERG, 1977) está a ineficácia do procedimento disciplinar que afasta no tempo a relação entre causa e consequência.

Dentro da Junta Financeira o interesse dos membros se manifestou através do uso da informação e do conhecimento para sustentar argumentação e buscar a aprovação dos processos. *“... em uma estrutura como essa algumas pessoas acabam se sobrepondo na maioria das vezes pelo conhecimento daquele fato, daquele assunto. Se sobrepõe na decisão porque ela vai achar mais argumentos, porque ele vai ter mais razões e os demais acabam anuindo, aceitando...”* (OE2).

A ausência de um Sistema de Informações (SI) integrado é um fator limitante que afeta toda a organização. Essa limitação técnica atinge os integrantes da JF de forma desigual, tendo em vista a natureza e o volume de atividades de cada Superintendência. A deficiência no SI serviu de base para mobilizar interesses dos membros do colegiado, à medida que foi

vinculado à eficiência e a capacidade de resposta das Superintendências às solicitações da própria Junta Financeira. Em última análise, uma limitação técnico-estrutural serviu de pano de fundo para uma disputa de poder entre os componentes do comitê, onde o que estava em jogo era o carregamento de recursos para o desenvolvimento de projetos ou para manutenção das operações, corroborando o apontado por Greenwood e Hinings (1988 apud MACHADO-da-SILVA, FONSECA e FERNANDES, 1999) sobre o jogo de interesses para manter recursos escassos na organização.

Pela observação dos dados, resta ainda ressaltar que o uso não adequado dos canais formais de informação pelos membros da Junta Financeira aumenta a resistência dos usuários ao colegiado, pois a desinformação faz com que suas crenças a respeito da Junta Financeira fiquem sem resposta o que para eles significa uma confirmação da Junta Financeira enquanto instância para atender aos interesses dos seus próprios membros.

### 5.3 O CONFLITO DE INTERESSES E A MUDANÇA ORGANIZACIONAL

A intenção de mapear o conteúdo descrito nesta seção inspirou o pesquisador a construir, durante a coleta de dados, agrupamentos de entrevistados que servem, neste momento, como elemento de análise para observar o reflexo dos conflitos de interesses na mudança organizacional.

Conforme abordado na descrição do caso, os conflitos de interesses que evidenciam efeitos no processo de mudança organizacional se estabelecem de duas maneiras: através das relações de poder constituídas entre a Junta Financeira e seus usuários e entre membros da própria Junta Financeira. Na primeira situação, as entrevistas registraram uma ausência de cooperação com as ações do colegiado instituído. Essa postura objetiva a preservação do

*status quo* dos usuários até então detentores do poder, confirmando o apontado em Kauffman e Draper (1995).

Na segunda situação, o conflito de interesses entre os integrantes da Junta Financeira repercute no processo de mudança organizacional, inicialmente pela postura destes ao longo das reuniões, onde desgastantes discussões para afirmação de pontos de vista, especialmente quando interesses setoriais estão em pauta, reduzem a eficácia do colegiado e contrariam sua missão.

As relações de poder embutidas nas determinações para o atendimento das demanda instituídas pela própria Junta Financeira denotam um aspecto positivo do conflito de interesses pelo uso deste expediente como instrumento de pressão e obtenção de resultados institucionais. Em contrapartida, observa-se também a utilização da Junta Financeira como instrumento de preservação de interesses corporativos, que em regra são conflitantes. Isso favorece a desestabilização de funções, e conseqüentemente de pessoas formalmente ali investidas, o que, em última análise, interfere não apenas na sedimentação do processo de mudança organizacional, mas também no resultado das operações da organização.

A Junta Financeira também se ressentida do conflito entre o atendimento da pesada rotina burocrática e o cumprimento das orientações oriundas do colegiado que acaba por acrescentar mais atribuições aos gestores envolvidos naquela rotina. Esse ingrediente serve a alguns usuários como justificativa para o cumprimento não adequado das determinações, ou seja, o peso da rotina burocrática também serve como argumentação para a preservação de interesses corporativos.

Finalmente, foi possível observar neste caso que o conflito de interesses favorece a mudança organizacional quando este se constitui através de uma discussão transparente onde o contraditório é apenas um dos elementos proporcionados pela possibilidade de uma visão

integrada. Nestes casos após o conflito de interesses, emerge o interesse institucional favorecendo a mudança na organização.

#### 5.4 OS EFEITOS DE INTERESSES NO PROCESSO DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL

A análise dos efeitos de interesses em processos de mudança organizacional pode ser realizada de diferentes maneiras e refletir resultados diferenciados. Neste caso, esta análise foi realizada a partir de um modelo que privilegiou a observação de elementos como autoridade, informação e conhecimento e, finalmente, conflito de interesses. Essa separação didática, que por um lado permitiu uma visão mais consistente da importância destes elementos no processo de mudança organizacional, não desconsidera, por outro lado, que a realidade institucional aponta para o inter-relacionamento destas fontes de poder, inclusive com outras que não foram objeto desta pesquisa. A síntese dos efeitos de interesses no processo de mudança organizacional observados neste caso está apresentada no quadro 11.

Elementos de Análise	Questões de Operacionalização da Pesquisa	Efeitos de Interesses no Processo de Mudança Organizacional
<b>Autoridade</b>	<p>Como está representada a Autoridade na Organização?</p> <p>Que práticas relativas ao exercício de autoridade evidenciam efeitos no processo de Mudança Organizacional?</p> <p>De que forma os interesses individuais e coletivos se manifestam através da autoridade?</p>	<p>Desde a implantação da JF a autoridade está embasada pela posição estratégica de seus membros na hierarquia e pela missão do próprio colegiado que possui ascendência normativa, sustentada pela política institucional, sobre as áreas formais da organização.</p> <p>Dentre as práticas que motivaram uma mudança no processo de gestão a partir da legitimação da autoridade da JF estão a responsabilização dos gestores de contratos, a unificação de procedimentos e orientações e o desenvolvimento dos gestores de contratos através de curso específico.</p> <p>Os integrantes da JF, pela força das decisões do colegiado, passaram a ter poder de influência sobre outras áreas da organização até então fora da sua governabilidade. Os gestores de contrato que antes detinham autonomia na gestão foram diretamente atingidos.</p>

Elementos de Análise	Questões de Operacionalização da Pesquisa	Efeitos de Interesses no Processo de Mudança Organizacional
<b>Informação</b>	<p>Como se estabelece o uso da Informação na Organização?</p> <p>Que práticas relativas ao uso da Informação evidenciam efeitos no processo de Mudança Organizacional?</p> <p>De que forma os interesses individuais e coletivos se manifestam através do uso da informação?</p>	<p>As informações relativas à JF transitam formalmente por processos administrativos ou por atas repassadas via correio eletrônico pelo secretário. Informalmente, o fluxo da informação se estabelece através do que é discutido nas reuniões e repassado às Direções subordinadas, que desdobram para a organização. A ausência de um sistema de informações integrado eficaz reforça a limitação no uso das informações.</p> <p>A forma gradual e desorganizada no repasse das informações da própria JF aos usuários, como reação à ocorrência dos fatos. As informações e o conhecimento anteriormente concentrados nas mãos dos gestores dos contratos foram socializados e discutidos em seu de mérito na JF. A Junta Financeira ajudou na integração.</p> <p>Desde a sua gênese a Junta Financeira contou com uma limitação no trâmite formal da informação no que se refere as suas diretrizes e objetivos. Paralelamente surgiram as mais diversas versões de acordo com o interesse dos atores envolvidos. Isso prejudicou a imagem do colegiado mesmo antes da sua criação, vindo a influenciar em seus resultados posteriormente.</p>
<b>Conflito de Interesses</b>	<p>Como se evidenciam os conflitos de interesses na organização?</p> <p>De que forma os conflitos de interesses evidenciam efeitos no processo de Mudança Organizacional?</p>	<p>Através das relações de poder constituídas entre a JF e usuários e entre membros da própria JF. Na primeira situação, pela ausência de cooperação com as ações da JF visando à preservação de <i>status quo</i>. Na segunda, o conflito de interesses entre os integrantes da JF ocorre pela postura destes ao longo das reuniões em discussões para preservação de interesses setoriais.</p> <p>O conflito como instrumento de pressão e obtenção de resultados institucionais. A utilização da JF como instrumento de preservação de interesses corporativos conflitantes. O conflito entre a rotina burocrática e o cumprimento de orientações da JF também serve como argumentação para a preservação de interesses corporativos dos gestores.</p>

Quadro 11: Efeitos dos interesses no processo de mudança organizacional – Síntese dos resultados

Fonte: Elaborado pelo autor.

A síntese dos elementos facilitadores e resistências ao processo de mudança organizacional no caso em tela está apresentada no Quadro 12.

<b>Elementos de Análise</b>	<b>Mudança Organizacional</b>	
	<b>Elementos Facilitadores</b>	<b>Resistências</b>
<b>Autoridade</b>	<p>Aproximação da estrutura de autoridade à estrutura de poder.</p> <p>Redução da disputa entre decisões pautadas por critério técnico ou político.</p> <p>Responsabilização dos gestores de contratos no que se refere aos prazos e aos procedimentos de controle e pagamento.</p> <p>Unificação de procedimentos e orientações quanto à forma e limites para renegociação com fornecedores e prestadores de serviço.</p> <p>Desenvolvimento dos gestores através de capacitação formal oriunda das determinações da JF.</p> <p>Redução da ascendência de interesses corporativos pontuais sobre o resultado institucional.</p>	<p>Articulação entre os membros da JF objetivando a aprovação de processos de interesse corporativo sobrepujando os interesses institucionais.</p>
<b>Informação e Conhecimento</b>	<p>Informações anteriormente concentradas nas mãos dos gestores foram socializadas e discutidas em seu mérito na JF.</p> <p>Obrigatoriedade da renúncia ao poder advindo do domínio das informações constantes nos contratos, anteriormente exclusivo do gestor.</p> <p>Uso da informação e do conhecimento pelos membros da JF para sustentar argumentação e buscar a aprovação dos processos.</p>	<p>Divulgação de diversas versões sobre a atuação da JF de acordo com o interesse dos atores envolvidos.</p> <p>Transmissão das determinações da JF repassada de forma gradual e desorganizada, aos usuários apenas como reação à ocorrência dos fatos.</p> <p>Uso da informação e do conhecimento pelos membros da JF para sustentar argumentação e buscar a aprovação dos processos.</p>
<b>Conflito de Interesses</b>	<p>Discussão transparente onde o contraditório é apenas um dos elementos proporcionados pela possibilidade de uma visão integrada e voltada aos objetivos institucionais.</p>	<p>Ausência de cooperação por parte dos usuários com as ações da JF como forma de preservação do seu <i>status quo</i>.</p> <p>Desgastantes discussões nas reuniões da JF para afirmação de pontos de vista, especialmente quando interesses setoriais estão em pauta.</p> <p>Uso da rotina burocrática serve como argumentação para a preservação de interesses corporativos e <i>status quo</i>.</p>

Quadro 12: Elementos facilitadores e resistências à mudança organizacional – Síntese dos resultados  
 Fonte: Elaborado pelo autor.

## **6 CONCLUSÕES**

Este capítulo engloba as conclusões do trabalho e proposições sobre o tema, as limitações do estudo e sugestões de novas pesquisas.

### **6.1 CONCLUSÕES E PROPOSIÇÕES**

O objetivo desta pesquisa teve como foco identificar efeitos de interesses individuais e coletivos no processo de mudança organizacional efetivado através da implantação de uma Junta Financeira em uma organização pública, buscando encontrar elementos facilitadores e de resistência a esse processo.

Para realização do trabalho a organização foi considerada como um sistema de atividade política e como tal a perspectiva de análise da mudança organizacional também centrou seu foco no aspecto político das relações estabelecidas. Nesse sentido, observou-se efeitos de interesses (e seus conflitos) no processo de mudança organizacional, a partir do exame de elementos entendidos como fontes de poder (MORGAN, 1996), em especial a autoridade e a informação e conhecimento.

Por tratar-se de uma situação real em um contexto particular optou-se pelo estudo de caso como estratégia de pesquisa. Os dados analisados foram coletados junto a fontes primárias e secundárias. A perspectiva de análise adotada confirmou, neste caso, que interesses podem facilitar e restringir o processo de mudança organizacional. Isso posto,

apresentam-se a seguir as conclusões sobre os pressupostos e objetivos constituídos para o encaminhamento do trabalho.

O primeiro pressuposto é que relações entre membros da organização são pautadas por jogos de poder que exercem influência no processo de mudança organizacional. Este pressuposto obteve confirmação à medida que a relação entre os membros da organização estudada é mobilizada por interesses, nem sempre explicitados, que estão presentes nas práticas dos atores. Essas práticas se valem da autoridade e do uso das informações e conhecimento para moldar o processo de mudança organizacional através de jogos de poder, corroborando o apontado por Greenwood e Hinings (1988 apud MACHADO-da-SILVA, FONSECA e FERNANDES, 1999) sobre o jogo de interesses que objetiva manter recursos escassos na organização.

Da mesma forma, os interesses dos atores detentores de autoridade formal legitimada é condição suficiente para estabelecer um processo de mudança organizacional. Este segundo pressuposto foi confirmado uma vez que a mobilização de interesses de atores investidos de autoridade formal legitimada configurou-se como condição suficiente para a implantação da Junta Financeira, desencadeando um processo de mudança organizacional que repercutiu qualitativa e quantitativamente nos resultados da organização. Ressalta-se que o caráter da mudança e, por consequência, do resultado organizacional, se positivo ou negativo, dependerá do nível de comprometimento dos atores detentores da autoridade com as questões institucionais. No caso em tela o caráter da mudança foi positivo, em que pese as limitações advindas do processo de implantação da Junta Financeira.

O terceiro pressuposto afirma que o uso da informação e o conhecimento são fontes de poder que geram efeitos no processo de mudança na organização. O pressuposto em questão teve possibilidade de ser confirmado, inclusive agregando novos elementos, pois o caso demonstrou que a efetividade do processo de mudança organizacional depende não apenas da

forma como os atores se utilizam da informação e do conhecimento, mas também das ferramentas de gestão vinculadas a estes elementos e ainda da representatividade deste ator no contexto organizacional.

Nesta organização, o uso inadequado dos canais formais de informação pelos membros da Junta Financeira possibilitou o aumento da resistência dos usuários daquele colegiado, pois a desinformação fez com que as crenças a respeito da Junta Financeira ficassem sem resposta o que para eles soou como uma confirmação que aquela instância foi constituída para atender os interesses de seus próprios membros.

O uso da informação e do conhecimento se materializou como fonte de poder que repercutiu no processo de mudança organizacional também pela prática dos gestores em reter estes elementos (informação e conhecimento), configurando-se como um fator de resistência ao processo. No momento em que estas informações obrigatoriamente foram socializadas e discutidas em seu mérito no colegiado, potencializou-se o processo de mudança. Em ambos os casos o uso da informação e do conhecimento repercutiram na transformação organizacional.

A idéia de que o conflito de interesses pode apresentar tanto um caráter de mobilização quanto de resistência ao processo de mudança organizacional é o quarto pressuposto confirmado. Esta confirmação se estabeleceu no momento em que o contraditório foi utilizado pelos membros da organização como elemento instigante de ações institucionais e, em contrapartida, como fonte de preservação de interesses corporativos e de resistências. Deve-se destacar que o caso demonstrou que a proporção de eventos onde o conflito de interesses implica resistência foi consideravelmente maior do que o conflito enquanto elemento facilitador do processo de mudança organizacional.

O último pressuposto do trabalho considera que o sistema onde a organização pública está inserida interfere na forma e na velocidade das mudanças organizacionais. Ele foi confirmado posto que a organização estudada, que integra a administração pública, apresenta

um modelo de gestão burocratizado que interfere na eficácia dos serviços prestados. Mesmo a organização valendo-se da gestão por fóruns colegiados, entre os quais a JF, como alternativa encontrada para romper esta limitação do modelo, a exigência legal que regulamenta seu funcionamento e o vínculo político desta organização com o centro de governo impedem a solidificação de uma transformação organizacional mais ágil e ampla. Este pressuposto confirmado corrobora a assertiva de Finger e Bürgin (2001) e Crozier e Friedberg (1977) que vinculam a transformação da organização pública à transformação do sistema a qual ela faz parte.

No que se refere aos objetivos do trabalho, as conclusões relativas à consecução do objetivo geral, estão calcadas no que foi encontrado como resposta a cada um dos quatro objetivos específicos propostos. Apresenta-se a seguir a síntese das conclusões encontradas para cada objetivo parcial.

O primeiro objetivo é a descrição do processo de implantação da Junta Financeira. A criação do colegiado na organização ocorreu em um momento onde a competitividade passou a fazer parte do cenário das organizações públicas, inclusive daquelas detentoras de serviços essenciais à comunidade, como no caso do saneamento ambiental. As tradicionais práticas de gestão da organização inserida em um contexto burocrático de normas rígidas mostraram-se insuficientes para atender as novas demandas. Nesse sentido, a alternativa construída pela organização foi a gestão por fóruns colegiados, onde o grupo de gestores estratégicos se reúne com fins específicos. A Junta Financeira é fruto desta concepção. Mais especificamente a Junta Financeira foi constituída a partir de uma necessidade da organização em equilibrar receita e despesa e adequar seu fluxo de caixa. A visão de uma mudança organizacional que aportou um colegiado pautado exclusivamente nas questões técnicas, isento, se desconstituiu à medida que passou-se a observar a relação deste comitê com seus usuários e a relação entre

seus próprios membros. De fato, interesses dos integrantes da organização, membros, ex-membros da JF e usuários influíram de forma consistente no seu processo de implantação.

O segundo objetivo foi, então, identificar os interesses individuais e coletivos que atuaram como fonte de resistência à mudança organizacional. Neste sentido, a construção metodológica do caso, analisando autoridade, informação e conhecimento e conflito de interesses encontrou os seguintes elementos de resistência:

- articulação entre os membros da JF objetivando a aprovação de processos de interesse corporativo sobrepujando os interesses institucionais;
- divulgação de diversas versões sobre a atuação da JF de acordo com o interesse dos atores envolvidos;
- transmissão das determinações da JF repassada de forma gradual e desorganizada, aos usuários apenas como reação à ocorrência dos fatos;
- uso da informação e do conhecimento pelos membros da JF para sustentar argumentação e buscar a aprovação dos processos;
- ausência de cooperação por parte dos usuários com as ações da JF como forma de preservação de *status quo*;
- desgastantes discussões nas reuniões da JF para afirmação de pontos de vista, especialmente quando interesses setoriais estão em pauta;
- uso da rotina burocrática serve como argumentação para a preservação de interesses corporativos e *status quo* dos usuários.

O terceiro objetivo do estudo foi identificar interesses individuais e coletivos que atuaram como elemento facilitador no processo de mudança organizacional. A construção metodológica desta análise foi a mesma utilizada para o exame das resistências ao processo de mudança. Foram encontrados os seguintes elementos facilitadores:

- aproximação da estrutura de autoridade à estrutura de poder;

- redução da disputa entre decisões pautadas por critério técnico ou político;
- responsabilização dos gestores de contratos no que se refere aos prazos e aos procedimentos de controle e pagamento;
- unificação de procedimentos e orientações quanto à forma e limites para renegociação com fornecedores e prestadores de serviço;
- desenvolvimento dos gestores através de capacitação formal oriunda das determinações da JF;
- redução da ascendência de interesses corporativos pontuais sobre o resultado institucional;
- uso da informação e do conhecimento pelos membros da JF para sustentar argumentação e buscar a aprovação dos processos de interesse institucional;
- informações anteriormente concentradas nas mãos dos gestores foram socializadas e discutidas em seu mérito na JF;
- obrigatoriedade da renúncia ao poder advindo do domínio das informações constantes nos contratos, anteriormente exclusivo do gestor;
- discussão transparente, onde o contraditório é apenas um dos elementos proporcionados pela possibilidade de uma visão integrada e voltada aos objetivos institucionais.

A apresentação de proposições sobre efeitos de interesse em processos de mudança organizacional originada a partir deste estudo é o quarto objetivo específico a ser atingido. Nesse sentido, sem a intenção de ser prescritivo em um processo onde estão presentes ingredientes do comportamento humano, o caso em questão permite sugerir que os processos de mudança que ocorrem na organização, ainda que incrementais, devem ser estruturados de forma planejada, com as etapas deste planejamento executadas de forma organizada e considerando em seu escopo cenários onde estejam analisados os reflexos da mudança

proposta sobre os interesses dos diversos atores da organização. Esse procedimento permite aos gestores, ao diagnosticar os diversos posicionamentos, conhecer as potencialidades e resistências ao processo de mudança desde seu início. Possibilita também que os atores sintam-se agentes do processo, com seus benefícios e responsabilidades.

Da mesma forma, o processo de comunicação na organização merece atenção especial. As observações deste estudo permitem sugerir uma reestruturação dos canais formais de comunicação e o aperfeiçoamento do uso de redes internas de relacionamento como forma de repassar informações de interesse institucional. Ambos são elementos importantes para a socialização do processo de mudança. Nesse sentido, a implantação de um sistema de informações integrado com a devida capacitação dos atores para sua utilização também é condição de sucesso nesse processo.

Esta pesquisa observou ainda que o peso no cumprimento da rotina burocrática conflita com iniciativas de transformação organizacional, sobrecarregando os gestores. A sugestão deste estudo é que em processos de mudança sejam mobilizados atores, com representatividade estratégica, afinamento político e perfil adequado para este fim. Esses agentes da mudança teriam como foco específico buscar as condições para a efetividade do processo, minimizando aquelas resistências oriundas de questões estruturais e de falhas no procedimento.

## 6.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Algumas restrições de natureza teórica e metodológica necessitam ser apontadas nesta pesquisa.

Inicialmente destaca-se que, tanto a metáfora da organização vista como sistema político (MORGAN, 1996), quanto a perspectiva política para investigar os interesses

individuais e coletivos em um processo de mudança, ao serem utilizados como únicos recursos metodológicos para explicar os fenômenos organizacionais, podem limitar a compreensão da realidade no seu todo. A orientação metafórica e a visão em uma única perspectiva têm seu valor ao possibilitar o aprofundamento do conhecimento de um fenômeno sob uma ótica específica, porém deve-se considerar que a sua adoção pode afetar o completo entendimento de outros elementos da dinâmica organizacional, muitas vezes detectados somente quando vinculados à combinação de perspectivas de análise distintas.

O estudo de caso, estratégia adotada neste trabalho, também se apresenta como uma limitação parcial, posto que oportuniza a generalização dos analítica e não estatística dos resultados à outras realidades organizacionais. As questões propostas neste estudo podem constituir-se como referencial para o exame de fenômenos existentes em outras organizações submetidas a processos de mudança, em especial aquelas vinculadas ao setor público, embora as singularidades contextuais e culturais necessitem ser consideradas.

Uma terceira limitação identificada neste estudo, encontra-se na natureza dos dados e nas técnicas de coleta e análise destes. Embora os dados primários sejam genuínos, à medida que se referem às situações ocorridas na organização, estes dados estão sujeitos a percepções particulares e a novas interpretações pelos entrevistados, possibilitando uma avaliação distorcida dos fatos sob investigação.

Como última limitação deste estudo salienta-se o aspecto subjetivo da técnica de análise do conteúdo. Mesmo com a tentativa de manter a objetividade na sua aplicação, em estreito vínculo com a perspectiva teórica previamente delineada, é prudente não assegurar a isenção de manifestações oriundas da percepção do próprio pesquisador, uma vez que é integrante da organização em estudo e, portanto, conhece e convive com a realidade dos atores envolvidos. A seguir alguns temas são sugeridos para futuros estudos.

### 6.3 SUGESTÕES DE NOVOS ESTUDOS

Como continuação do trabalho apresentado, sugere-se a realização de outros estudos na organização como forma de aumentar a consistência das evidências identificadas e ampliar a compreensão do processo de mudança organizacional, trazendo maiores subsídios para a atual gestão da organização.

Nesse sentido, outras perspectivas da mudança organizacional podem ser analisadas, especialmente aquela que relaciona a mudança na organização aos aspectos cognitivos referenciados pela consideração dos modelos mentais dos atores envolvidos. Esta visão da mudança organizacional abre a possibilidade de sua vinculação aos conceitos de aprendizagem na organização que em última análise compreendem elementos para consolidação do próprio processo de mudança organizacional.

Novas pesquisas considerando a metáfora política da organização podem ser realizadas utilizando-se como amostra outras realidades empresariais, mas reaplicando o modelo de análise, o que possibilitará melhores condições para a elaboração de um diagnóstico mais seguro acerca dos efeitos de interesses no processo de mudança organizacional.

Um último desafio sugerido está na elaboração de estudos mais amplos sobre mudança organizacional na organização pública onde se considere concomitantemente um conjunto de variáveis integrantes do sistema onde esta organização pública está inserida como forma de continuar na prospecção de um modelo que se aproxime de complexidade do setor.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVERGA, Carlos F, Levantamento Teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. **Revista do Serviço Público, Escola Nacional de Administração Pública – ENAP**, Brasília, ano 54, nº 3, p. 29 – 46, jul./set. 2003.

AYAS, Karen. Estruturação de projetos para a aprendizagem e inovação: lições com a pesquisa-ação em uma companhia manufatureira de aeronaves. **In: EASTERBY-SMITH, M.; ARAUJO, Luis (org) Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem: desenvolvimento na teoria e na prática.** São Paulo: Atlas, 2001. p. 217 – 237.

AZEVEDO, Clovis B; LOUREIRO, Maria R. Carreiras Públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. **Revista do Serviço Público, Escola Nacional de Administração Pública – ENAP**, Brasília, ano 54, nº 1, p. 47 - 61, jan./mar. 2003.

BITENCOURT, Claudia. Aprendizagem Organizacional: uma estratégia para mudança? **In: \_\_\_\_\_, (org) Gestão contemporânea de pessoas: novas práticas, conceitos tradicionais**, Porto Alegre: Bookman, 2004. p. 22 – 49.

BITENCOURT, Claudia; SWIRSKI de SOUZA, Yeda. Das práticas de aprendizagem à aprendizagem organizacional, **Anais de Organização do XXVII Encontro Nacional da Associação nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração (ENANPAD)**. Atibaia, set. 2003, 14 p. CD-Room.

BOYNE, George A. Public and Private management: what's the difference? **Journal of Management Studies**, USA, ano 39, nº 1, p. 97 – 122, jan. 2002.

BRETAS PEREIRA, Maria. J. L; FONSECA, João C. M. **Faces da decisão: as mudanças de paradigmas e o poder da decisão.** São Paulo: Makron Books, 1997. 275 p.

CLEGG, Stewart, Poder, linguagem e ação nas organizações. **In:** CHANLAT, Jean-François (org), **O Indivíduo na Organização**, 3. ed, São Paulo: Atlas, 1996. p. 47- 66.

CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia. Alguns ousam chamá-lo de poder. **In:** CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter, (org.) **Handbook de estudos organizacionais: reflexões e novas direções**. v. 2, São Paulo: Atlas, 2001a. p. 260 – 289.

\_\_\_\_. Conclusão: Representação. **In:** CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter, (org.) **Handbook de estudos organizacionais: reflexões e novas direções**. v. 2., São Paulo: Atlas, 2001b. p. 295 – 343.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2.ed, Porto Alegre: Bookman, 2005, 349 p.

COSTA, Frederico L.; CAVALCANTI, Bianor S. Mudança organizacional no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 82-106, nov./jan. 1990/1991.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**, Brasília: Universidade de Brasília, 1981. 450 p.

CROZIER, Michel; FRIEDBERG, Erhard. **L'Acteur et le Systeme** – Seuil, 1977. 500 p.

EDMONDSON, Any; MOINGEON, Bertrand. Aprendizagem, confiança e mudança organizacional: modelos contrastantes de pesquisa interventiva em comportamento organizacional. **In:** EASTERBY-SMITH, M.; ARAUJO, Luis (org) **Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem: desenvolvimento na teoria e na prática**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 196 – 216.

FARIA, José H, **Economia Política do Poder**. v.1, Curitiba: Juruá, 2004. 202 p.

FINGER, Matthias; BÜRGIN, Silvia. Conceito de “organização de aprendizagem” aplicado à transformação do setor público **In:** EASTERBY-SMITH, M.; ARAUJO, Luis (org) **Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem: desenvolvimento na teoria e na prática**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 165 – 195.

FISCHER, Rosa M. Nota Técnica: De volta ao círculo do poder. **In:** CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter, (org.) **Handbook de estudos organizacionais: reflexões e novas direções**. v. 2. São Paulo: Atlas, 2001. p. 290 – 292.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004. 312 p.

GODOY, A.Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n. 2, p.57-63, mar./abr. 1995.

KAUFFMAN Jr; DRAPER L. **Sistema um: introdução ao pensamento sistêmico**, [S.l.: s.n.], 1995.

LIMA, Suzana.; BRESSAN, C. Mudança organizacional: uma introdução. **In: LIMA, Suzana (org.) Mudança organizacional: teoria e gestão**. Rio de janeiro: FGV, 2003. 348 p.

LUKES, Steven. **O poder: uma visão radical**. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. 57 p.

MACHADO-da-SILVA, Clovis L.; FONSECA, Valéria S.; FERNANDES, Bruno H. R. Mudança e estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e institucional. **In: VIEIRA, Marcelo M. F.; OLIVEIRA, Lúcia M. B. (org) Administração contemporânea: perspectivas estratégicas**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 102 – 118.

MINTZBERG, Henry. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000. 299 p.

MORGAN, Gareth, **Imagens da Organização**, Trad. Cecília W. Bergamini e Roberto Coda, São Paulo: Atlas, 1996. 420 p.

MOTTA, Paulo R. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1998. 225 p.

NONAKA, Ikujiro e TAKEUCHI Hirotaka, **Criação de conhecimento na empresa**, Rio de Janeiro: Campus, 1997. 358 p.

ORGANIZAÇÃO das NAÇÕES UNIDAS (ONU). Organización de las Naciones Unidas. ¿Un vaso medio vacío? **Artículo editorial de las agencias de Naciones Unidas por el Día Mundial del Agua**. Lima, 2003.

PETTGREW, A. A cultura das organizações é administrável? In: FLEURY, Maria Tereza Leme et al. **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1996. p.145 – 154.

RESENDE, Flávio da C. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. **In: Revista do Serviço Público, Escola Nacional de Administração Pública – ENAP**, Brasília, ano 53, nº 3, p. 50 – 71, jul./set. 2002.

ROBBINS, Stephen P. **Comportamento Organizacional**, Trad. Cristina Meneses, 8 ed, Rio de Janeiro: LTC, 1999. 490p.

WOOD, Thomaz. Mudança organizacional: uma introdução ao tema. **In: \_\_\_\_\_** (org). **Mudança Organizacional**. 4. ed., São Paulo: Atlas, 2004. p. 19 – 34.

WOOD, Thomaz; CURADO, Isabela B.; CAMPOS, Humberto M. Mudança organizacional na Rhodia Farma. In: WOOD, Thomaz. (org) **Mudança Organizacional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 290 – 317.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 212 p.

## **APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA USUÁRIOS DA JUNTA FINANCEIRA**

Cargo:

Função:

Unidade de Trabalho:

Tempo de Serviço:

- Qual teu papel na organização e quanto tempo tu estás nela?
- Qual sua relação (ou de sua área de trabalho) com a JF?
- Sabes como a Junta Financeira (JF) começou? (História da JF)
- Porque, na tua opinião, foi criada a JF?
- Em tua opinião qual a imagem da JF na empresa? Como a JF é vista? É reconhecida?
- O que mudou na organização a partir da criação da JF? Quais as mudanças? (exemplos)
- Qual a importância / influência da JF para os resultados da organização?
- Esta contribuição está sedimentada na empresa?
- Houve alguma situação difícil que tu (tua área) vivenciaste em função da criação da JF? (exemplos) E favorável? (exemplos)
- Qual tua opinião sobre a privatização da prestação de serviços de saneamento?

**APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA  
MEMBROS E EX-MEMBROS DA JUNTA FINANCEIRA**

Cargo:

Função:

Unidade de Trabalho:

Tempo de Serviço:

- Qual teu papel na organização e quanto tempo estás nela?
- Porque foi criada a Junta Financeira?
- Como a Junta Financeira (JF) começou? (História da JF)
- Qual teu papel na criação da JF? Está desde o início?
- Me fala sobre o trabalho da Junta Financeira.
- Na tua opinião qual a imagem da JF na empresa? Como a JF é vista? É reconhecida? Entende que ela foi bem aceita na empresa?
- Qual a importância / influência da JF para os resultados da organização?
- O que mudou na organização a partir da criação da JF? Quais as mudanças? (exemplos)
- Que problemas a JF têm enfrentado?
- Qual a situação mais difícil que a JF passou? (exemplos)
- Qual a situação mais difícil que tu enfrentou na JF? (exemplos)
- Qual a situação mais favorável que tu vivenciou na JF? (exemplos)
- Qual sua opinião sobre a privatização da prestação de serviços de saneamento?

## **APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA OBSERVADORES EXTERNOS À JUNTA FINANCEIRA**

Empresa:

- Qual tua relação com a organização? Há quanto tempo?
- Sabe por que foi criada a Junta Financeira?
- O que sabes sobre o trabalho da Junta Financeira.
- Na tua opinião qual a imagem da JF na empresa? Como a JF é vista?  
Entende que ela foi bem aceita na empresa?
- Qual a importância / influência da JF para os resultados da organização?
- O que mudou na organização a partir da criação da JF? Quais as mudanças? (exemplos)
- Vê algum problema que a JF têm enfrentado?
- Qual sua opinião sobre a privatização da prestação de serviços de saneamento?

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
NÍVEL MESTRADO

**AUTORIZAÇÃO**

Eu, **Júlio César Lopes Abrantes** CPF 752.504.467-87 autorizo o Programa de Mestrado em Administração da UNISINOS, a disponibilizar a Dissertação de minha autoria sob o título ***Aspectos políticos da mudança organizacional: um estudo de caso na administração pública***, orientada pela professora doutora Yeda Swirski de Souza e co-orientada pela professora doutora Claudia Cristina Bitencourt, para:

Consulta  Sim  Não

Empréstimo  Sim  Não

Reprodução:

Parcial  Sim  Não

Total  Sim  Não

Divulgar e disponibilizar na Internet gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, o texto integral da minha Dissertação citada acima, no *site* do Programa, para fins de leitura e/ou impressão pela Internet

Parcial  Sim  Não

Total  Sim  Não

Em caso afirmativo, especifique:

Sumário:  Sim  Não

Resumo:  Sim  Não

Capítulos:  Sim  Não Quais \_\_\_\_\_

Bibliografia:  Sim  Não

Anexos:  Sim  Não

São Leopoldo, 26 de setembro de 2005.

---

Assinatura do(a) Autor(a)

Visto do(a) Orientador(a)

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)