

**Universidade Federal de Santa Catarina**  
**Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção**

**ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA ORGANIZACIONAL DOS ÓRGÃOS  
LIGADOS ÀS ÁREAS DE TRANSPORTES E OBRAS GOIANAS**

**Dissertação de Mestrado**  
**Maria Aparecida Vaz Evangelista**

**Florianópolis**  
**2002**

**Universidade Federal de Santa Catarina  
Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção**

**Mestranda: Maria Aparecida Vaz Evangelista**

**ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA ORGANIZACIONAL DOS ÓRGÃOS  
LIGADOS ÀS ÁREAS DE TRANSPORTES E OBRAS GOIANAS**

**Orientador: Prof. Antonio Alves Filho, Dr.**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.**

**Florianópolis**

**2002**

# **ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA ORGANIZACIONAL DOS ÓRGÃOS LIGADOS ÀS ÁREAS DE TRANSPORTES E OBRAS GOIANAS**

**Maria Aparecida Vaz Evangelista**

Esta dissertação foi defendida e aprovada para a obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 14 de maio de 2002.

**Prof. RICARDO MIRANDA BARCIA, Ph. D**  
**Coordenador do Programa**

**Banca Examinadora:**

**Prof. ANTONIO ALVES FILHO, Dr.**  
**Orientador**

**Profa. EUNICE PASSAGLIA, Dra.**  
**Membro**

**Prof. MAURÍCIO FERNANDES PEREIRA, Dr.**  
**Membro**

**Sonhar o sonho impossível  
Sofrer a angústia implacável  
Pisar onde os bravos não ousam  
Reparar o mal irreparável  
Amar um amor casto a distância  
Enfrentar o inimigo invencível  
Tentar quando as forças se esvaem  
Alcançar a estrela inatingível  
Essa é minha busca...**

**DON QUIXOTE EM “MAN OF LA MANCHA”**

**“O segredo do sucesso não é prever o futuro, mas criar uma organização que prosperará em um futuro que não pode ser previsto”.**

**MICHAEL HAMMER**

**“Entradas. Estradas.  
Picadas, balizas  
Avançam pra frente.  
Rodagens. Asfalto.  
Carroças. Carretas. Tratores.**

**Apitos de usinas.  
Motores. Vapores.**

**Criadores. Currais.  
Riqueza que espelha... ”.**

**CORA CORALINA**

A fé e a esperança de todos aqueles que acreditaram neste sonho,  
dispondo de bondade e sacrifício.

Minha mãe, pai, irmãos.

Ao meu esposo, Pedro, e a meus filhos Marcel e Andrey, minha filha Kaoma – meus  
amores, meu estímulo e compreensão.

## **AGRADECIMENTOS**

**Digo sempre: “Jovens agradeçam a Deus todos os dias  
terem nascido nestes tempos novos ...”.**

**CORA CORALINA**

À vida oferecida por Deus, e às graças a mim concedidas por intermédio de Nossa Senhora Aparecida;

A todos os colegas da AGETOP, que neste momento apoiaram a realização deste trabalho e identificaram a importância deste estudo;

Aos amigos que conquistei nesta caminhada do Mestrado e aos colaboradores deste estudo, que certamente serão parceiros em novas jornadas;

Em especial ao orientador Professor, Doutor, Antônio Alves Filho, pelo apoio, dedicação e incentivo ao longo do desenvolvimento da minha dissertação de Mestrado;

A Professora, Mestra, Maria das Graças Ferreira, pelos esclarecimentos que muito contribuíram na elaboração e execução deste trabalho;

Aos meus melhores mestres, a base de toda a minha educação;

Registro também meus agradecimentos à Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP – que confiou em meu trabalho e que serviu como fonte de pesquisa para elaboração desta dissertação de Mestrado;

Ao meu pai, Waldivino e Minha mãe, Genezi – pelo apoio, incentivo e compreensão;

A todas aquelas pessoas que transformam suas idéias e sonhos em projetos reais, ajudando a construir uma sociedade melhor.

## RESUMO

Esta dissertação tem por principal objetivo analisar o processo de adaptação organizacional estratégica da Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP – vinculada à área de transportes e obras, sua fundamentação teórica e sua evolução prática. A AGETOP foi criada com a reforma administrativa do Estado de Goiás, empreendida no período de 1999 a 2001.

Por meio de pesquisa qualitativa do tipo exploratória, procurou-se compreender os movimentos ocorridos no processo de estruturação da AGETOP, na definição de sua estrutura, de sua dinâmica, de seu corpo funcional e de seus processos de trabalho.

Pretende-se com este resultado fornecer subsídios não somente para o melhor entendimento de aspectos da cultura da empresa, de sua mudança e das resistências às mudanças, mas, sobretudo, para a compreensão das importantes transformações que estão acontecendo no dia a dia das pessoas dessa organização.

**Palavras-chave: Adaptação estratégica, formação de estratégias, produtividade: eficiência e eficácia, mudança e fatores de resistência à mudança, cultura organizacional.**

## **ABSTRACT**

The main goal of this study is to analyze the process of strategic organizational adaptation of the *Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP* (Transportation and Construction Agency of the State of Goiás), related to the field of transportation and construction, its theoretical foundations and practical development. AGETOP was created from the administrative reform of the state of Goiás that occurred during the period from 1999 to 2001.

By means of the exploratory-type qualitative research, we try to understand the changes that have occurred in AGETOP's process of structuring, definition of structure, dynamics, staff and working process.

The outcomes of this study are intended not only to provide information for a better understanding of the cultural aspects of the company, its changes and resistance to changes but above all for the understanding of the important transformations that have happened at the daily routine of work of the staff of this organization.



**Key words: strategic adaptation, strategies formation, productivity: efficiency and efficacy, changes and factors of resistance to changes, organizational culture.**

## SUMÁRIO

<b>Resumo</b>	<b>7</b>
<b>Abstract</b>	<b>8</b>
<b>Lista de Figuras</b>	<b>12</b>
<b>Lista de Tabelas</b>	<b>13</b>
<b>1 Capítulo 1 – Introdução</b>	<b>18</b>
1.1 Exposição do tema e problema.....	18
1.2 Objetivos.....	24
1.3 Justificativa e importância do trabalho.....	25
1.4 Limitações da pesquisa.....	27
1.5 Definições de alguns termos-chave.....	27
1.6 Metodologia.....	29
1.7 Organização do documento.....	31
<b>2 Capítulo 2 – Fundamentação teórica</b>	<b>33</b>
2.1 Organização como sistema aberto.....	34
2.2 Organização e ambiente.....	35
2.3 Estratégias e mudanças organizacionais.....	50
2.3.1 Conceito de estratégia.....	50
2.3.2 Mudança organizacional.....	56
2.4 Conceito de adaptação organizacional estratégica.....	61
2.4.1 Abordagens sobre adaptação organizacional estratégica.....	62
2.4.2 O modelo da ecologia das populações.....	66
2.4.3 O modelo institucional.....	66
2.4.4 O modelo da dependência de recursos.....	67
2.4.5 O modelo racional de contingências.....	68
2.4.6 O modelo da escolha estratégica.....	69
2.5 Conceito de estrutura organizacional.....	76

2.6	Conceito de cultura organizacional.....	81
2.7	Definição de Estado.....	86
2.8	A reforma do Estado brasileiro.....	87
<b>3</b>	<b>Capítulo 3 – Ambiente geral e específico: aspectos da reforma organizacional do Estado brasileiro e do governo de Goiás na área de transportes e obras</b>	<b>94</b>
3.1	Ambiente geral, aspectos sobre a reforma organizacional do Estado Brasileiro.....	94
3.1.1	A nova administração pública.....	96
3.2	A reforma administrativa do Estado de Goiás na área de transportes e obras na gestão 1999-2002.....	103
3.2.1	A situação da empresa Consórcio Rodoviário Intermunicipal S/A – CRISA – período de 1961 – 1999.....	106
3.2.2	A situação da autarquia Departamento de Estradas e Rodagem de Goiás – DERGO – período de 1946 – 1999.....	108
<b>4</b>	<b>Capítulo 4 – A Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP: caracterização geral e alguns aspectos da sua adaptação estratégica no período de 1999/2001</b>	<b>111</b>
4.1	A autarquia Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP: caracterização e evolução no período 1999/2001.....	111
4.2	As estratégias da AGETOP período de 1999/2001.....	125
4.3	<i>Stakeholders</i> relevantes no período 1999/2001.....	129
4.4	Evolução da estrutura organizacional da AGETOP.....	131
<b>5</b>	<b>Capítulo 5 – Fatores de resistência e traços da cultura organizacional</b>	<b>135</b>
5.1	Análise e comentários dos resultados.....	135
5.1.1	Perfil dos servidores da amostra.....	136
5.1.2	Opiniões relativas ao emprego ideal e opinião dos servidores acerca da atuação dos gerentes da empresa.....	137
5.1.3	Análise da cultura organizacional.....	150

5.1.4 Avaliação dos servidores quanto à estrutura atual.....	170
5.1.5 Conclusões e comentários sobre a pesquisa.....	177
5.2 Visão sintética dos dados levantados.....	178
5.2.1 Aspectos da resistência às mudanças e traços da cultura organizacional .....	178
5.2.2 Traços característicos e alguns fatores negativos e positivos importantes ocorridos no processo de criação e da adaptação organizacional estratégica da AGETOP, identificados com a pesquisa .....	179
5.2.3 Avaliação de valor sobre os aspectos da adaptação estratégica organizacional da AGETOP.....	180
5.3 A reforma administrativa do estado de Goiás.....	182
5.4 Sugestões e recomendações para melhoria da organização pesquisada .....	185
<b>Capítulo 6 – Conclusões e recomendações</b>	<b>187</b>
6.1 Conclusões gerais.....	187
6.2 Exame da adequação entre o problema e os objetivos (geral e específicos).....	187
6.3 Recomendações para novos estudos.....	191
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>193</b>
<b>Apêndice Nº 1 – Carta de apresentação e questionário sobre a adaptação organizacional estratégica (mudança e cultura organizacional) .....</b>	<b>199</b>
<b>Anexo Nº 1 Lei n. ° 13.550, de 12 de nov. de 1999.....</b>	<b>213</b>
<b>Anexo Nº 2 Decreto n. ° 5.201, de 30 de março de 2000.....</b>	<b>222</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: O ambiente operacional do setor público.....	44
Figura 2: Matriz de ação para <i>stakeholders</i> .....	46
Figura 3: Matriz de ação para clientes.....	49
Figura 4: As escolas na formação das estratégias organizacionais.....	53
Figura 5: Grau de determinismo ambiental e escolha estratégica.....	64
Figura 6: Delimitação da área de atuação do Estado.....	91
Figura 7: Representação dos três setores da sociedade.....	102
Figura 8: Organograma geral do CRISA, em novembro de 1999.....	107
Figura 9: Organograma geral do DERGO, em novembro de 1999.....	109
Figura 10: Planejamento estratégico.....	113
Figura 11: Evolução do quadro de pessoal da AGETOP - 1999/2001.....	116
Figura 12: Localização e área de atuação das Unidades de Gerências Regionais – AGETOP – Mapa do Estado de Goiás.....	117
Figura 13: As siglas, denominação, município e área de atuação das Unidades Gerências em Goiás.....	118
Figura 14: Atual situação do Programa Asfalto Novo/2001.....	120
Figura 15: Sistema de gestão de negócios.....	128
Figura 16: <i>Stakeholders</i> relevantes no período de 1999/2001 e suas implicações estratégicas .....	130
Figura 17: Organograma geral atual, AGETOP, outubro de 2001.....	131
Figura 18: Organograma geral inicial, AGETOP, julho de 2000.....	132
Figura 19: Comparativo entre os cargos diretivos e comissionados existentes no CRISA em novembro de 1999 o os da estrutura organizacional da AGETOP implantada em julho de 2000.....	133
Figura 20: Comparativo entre os cargos diretivos e comissionados existentes	

no DERGO em novembro de 1999 o os da estrutura organizacional da AGETOP implantada em julho de 2000.....	134
--	-----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Ter tempo livre suficiente para sua vida pessoal e sua família.....	138
Tabela 2: Ter tarefas que o desafiem e que lhe tragam uma sensação de realização pessoal.....	138
Tabela 3: Ter pouca tensão e pouco estresse no trabalho.....	139
Tabela 4: Ter boas condições físicas de trabalho (boa ventilação e iluminação, espaço de trabalho adequado, etc.).....	139
Tabela 5: Ter um bom relacionamento com seu superior imediato.....	140
Tabela 6: Ter segurança no emprego, não ter medo de ser demitido de uma hora para outra.....	140
Tabela 7: Ter uma liberdade considerável para poder adotar sua própria abordagem no trabalho.....	141
Tabela 8: Trabalhar com pessoas que se ajudem mutuamente.....	141
Tabela 9: Ser consultado por seu superior imediato quando ele tiver de tomar decisões.....	142
Tabela 10: Contribuir de forma efetiva para o sucesso da sua empresa ou organização.....	142
Tabela 11: Ter oportunidade de ser promovido para cargos mais altos.....	143
Tabela 12: Ter um cargo bem definido no qual as funções sejam claras.....	144
Tabela 13: Ter oportunidades de treinamento (para aumentar seus conhecimentos ou aprender coisas novas).....	144
Tabela 14: Ter bons benefícios adicionais (como plano de saúde, plano de aposentadoria, etc.).....	145
Tabela 15: Ter o reconhecimento que merece quando faz um trabalho.....	145
Tabela 16: Usar plenamente seus conhecimentos e habilidades no trabalho....	146
Tabela 17: Por favor, marque o <u>tipo de gerente</u> entre os acima descritos com o qual <u>você preferiria trabalhar</u> .....	147

Tabela 18: Com <u>qual</u> dos quatro tipos acima, você diria que seu superior imediato <u>mais se parece</u> ? .....	148
Tabela 19: Com que frequência, no seu ambiente de trabalho, os subordinados têm receio de discordar de seus superiores? .....	148
Tabela 20: Por quanto tempo você acha que ainda trabalhará para a organização ou empresa para a qual você trabalha no momento? .....	149
Tabela 21: Você sente orgulho de trabalhar para esta organização? .....	150
Tabela 22: O mais importante é atender às necessidades do cliente ou o mais importante é seguir corretamente os procedimentos organizacionais..	151
Tabela 23: Há uma grande pressão para que o trabalho seja feito; há pouca preocupação com problemas pessoais dos empregados ou os problemas pessoais dos empregados são sempre levados em consideração; fazer o trabalho vem em segundo lugar? .....	152
Tabela 24: As pessoas não se sentem à vontade em situações novas; elas tentam evitar correr riscos ou as pessoas sentem-se à vontade em situações novas; elas não se importam com os riscos?.....	152
Tabela 25: Se as pessoas recebem recompensas (dinheiro e/ou elogios), estas se baseiam no desempenho individual ou se as pessoas recebem recompensas, estas se baseiam no desempenho do grupo ou da unidade administrativa?.....	153
Tabela 26: Todas as decisões importantes são tomadas por indivíduos ou todas as decisões importantes são tomadas por grupos ou comissões? .....	154
Tabela 27: Os subordinados têm de trabalhar de acordo com instruções detalhadas por seus superiores ou os subordinados organizam seu próprio trabalho dentro de amplos padrões estabelecidos por seus superiores? .....	154
Tabela 28 Nós sempre fornecemos os mesmos produtos e serviços já testados ou nós tentamos ser pioneiros no desenvolvimento de novos produtos e serviços? .....	155
Tabela 29: É comum haver cooperação e confiança entre as unidades administrativas ou é comum haver competição e	

desconfiança entre as unidades administrativas? .....	156
Tabela 30: Os contatos são, na sua maioria, verbais; poucas informações são transmitidas por escrito ou tudo é colocado no papel? .....	157
Tabela 31: Fortes laços de lealdade unem os empregados à organização ou os empregados facilmente sairiam da organização por um emprego melhor em outro lugar? .....	157
Tabela 32: Muitos questionam a respeito dos objetivos e da importância de seu próprio trabalho ou todos sabem qual é o objetivo e a importância de seu próprio trabalho? .....	158
Tabela 33: Todos têm plena consciência do custo do tempo e/ou material ou ninguém pensa sobre o custo do tempo e/ou material? .....	159
Tabela 34: Todos se esforçam o mínimo possível ou todos sempre se esforçam ao máximo? .....	160
Tabela 35: Os funcionários primeiramente identificam-se com a empresa como um todo ou os funcionários primeiro identificam-se com seu próprio posto de trabalho, departamento ou unidade administrativa? .....	160
Tabela 36: Os funcionários se sentem muito seguros com relação a seus empregos ou os funcionários estão constantemente preocupados com a possibilidade de perder seus empregos? .....	161
Tabela 37: O Gestor/Gerente só falam com os funcionários quando eles cometem um erro ou também falam com os funcionários quando eles fazem um bom trabalho? .....	162
Tabela 38: Os gerentes tentam ficar com os bons funcionários em seus próprios departamentos/unidade administrativa ou os gerentes procuram ajudar os bons funcionários a progredirem, inclusive em outras partes da organização.....	163
Tabela 39: Nós achamos que nosso departamento/unidade administrativa é o melhor de todos os existentes na empresa/organização ou nós achamos que nosso departamento/unidade administrativa é o pior de toda a empresa/organização? .....	164

Tabela 40: Nós nunca falamos sobre a história da nossa empresa/ organização ou nós contamos vários fatos/acontecimentos da história da nossa empresa/organização.....	164
Tabela 41: Nós temos plena consciência da concorrência com outras organizações ou nós não temos nenhuma consciência da existência de concorrência com as outras organizações.....	165
Tabela 42: A tomada de decisão é centralizada no topo da hierarquia ou as decisões são tomadas pelas pessoas mais especializadas ou mais bem informadas, não importando em que nível da hierarquia elas estejam? .....	166
Tabela 43: A competência para o trabalho é o único critério usado para contratar pessoas, fatores como formação e origem não têm nenhuma influência na decisão ou pessoas que vêm de uma família, uma classe social, ou uma escola/universidade adequada têm mais chances de serem contratadas? .....	167
Tabela 44: As mudanças são implementadas com consultas às pessoas envolvidas ou as mudanças são implementadas por meio de decisões impostas pela gerência? .....	167
Tabela 45: Membros comuns da organização nunca têm contato com os gestores/gerentes de alto escalão ou membros comuns da organização regularmente têm contato com os gestores/gerentes de alto escalão? .....	168
Tabela 46: Todos os dias temos novos desafios ou todos os dias são praticamente iguais? .....	169
Tabela 47: Cada vez que o gestor/gerente muda parece que muda tudo. Temos um problema de descontinuidade administrativa ou o gestor/gerente pode mudar, mas os projetos em andamento continuam. Há continuidade administrativa? .....	169
Tabela 48: Estrutura mais flexível, horizontalizada: Organizada em times, com base em processos de trabalho claramente definidos.....	170
Tabela 49: Menor do que ela é hoje: a empresa vem se estruturando em Unidades de Negócio e buscando seu <i>core business</i> e a	



sua <i>core competence</i> , ou seja, a essência do negócio.....	171
Tabela 50: Sem chefias formais e com facilitadores: o poder está nas equipes de trabalho auto-gerenciadas, células de uma gestão participativa.....	171
Tabela 51: Orientada para resultados sustentáveis: possui uma visão de médio e longo prazo de seu negócio e projetos são estimulados e desenvolvidos de forma participativa dentro desse foco.....	172
Tabela 52: Alta valorização dos recursos humanos: possui política e práticas que privilegiem o relacionamento saudável com os colaboradores.....	172
Tabela 53: A empresa é criativa, estimulante, inteligente: sabe aproveitar as idéias e movimentar-se rapidamente no mercado para aproveitar novas oportunidades? .....	173
Tabela 54: A empresa organiza-se em Times: os processos de trabalho definem a formação de equipes multifuncionais, altamente voltadas ao cliente? .....	173
Tabela 55: Empresa sinérgica e integrada à comunidade: é atuante no cumprimento de seu papel junto a entidades sociais, culturais, etc. ....	174
Tabela 56: Competente em tecnologia, processo e pessoas: possui uma visão muito integrada, que é caracterizada pela excelência em tudo que faz.....	174
Tabela 57: Visão, missão e valores claramente definidos: todos sabem, conhecem e trabalham numa mesma direção, com valores compartilhados.....	175
Tabela 58: A empresa respira <i>marketing</i> em tudo o que faz: do presidente ao porteiro, todos conhecem a visão mercadológica da empresa e trabalham levando-a em conta?.....	176
Tabela 59: A AGETOP é empresa-aprendiz: está continuamente investindo na aquisição de novas competências mediante treinamentos, seminários, congressos, feiras, exposições e tudo aquilo que diz respeito ao conhecimento em sua área de interesse.....	176

Tabela 60 Transparente e ética: a confiança é a base do seu relacionamento com fornecedores, clientes, funcionários, concorrentes, opinião publicas, etc. ....	177
Tabela 61: Ecologicamente correta: existe a preocupação com a preservação com meio ambiente em tudo aquilo que faz? .....	177

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Exposição do tema

O mundo se depara com enormes mudanças estruturais, um processo que já começava a esboçar-se em fins do XIX, com a emergência dos monopólios, trustes e cartéis que se desenvolveu de modo cada vez mais intenso ao longo do século XX, e que certamente está delineando uma nova era. (IANNI, 1999)

O século XX foi marcado pelo avanço das forças produtivas e das relações de produção, apresentando, desta forma, um mundo praticamente capitalista. (ALVES, 2001)

Segundo Ianni (1999), a história do capitalismo pode ser vista como a história da mundialização, da globalização do mundo, um processo histórico de larga duração, com ciclos que se expandiram e retraíram, tiveram ruptura e reorientação. O autor analisa esse processo lembrando que os países não são mais vistos como agrários ou industrializados, pobres ou ricos, colônias ou metrópoles, dependentes ou dominantes, arcaicos ou modernos. Após a Segunda Guerra Mundial, aumenta o processo de mundialização das relações, processo e estruturas de dominação e apropriação antagonismo e integração dos mercados.

Há cada vez mais competição entre as organizações, a crise do emprego e a globalização se tornam marca característica da nova ordem mundial e exigem das organizações e dos administradores capacidade crítica e inovadora.

Neste contexto, segundo Pimenta (1998, p. 173), “o processo de transformação do Estado tem sido um movimento constante e encontra-se em uma fase em que as mudanças estão ocorrendo muito rapidamente, o que está levando ao surgimento de um novo conceito de Estado para o próximo século”.

No mundo todo, a administração pública tem sido submetida a um processo de reforma que busca adequar seu perfil e suas capacidades ao surgimento de um novo Estado, que está nascendo como resposta às grandes tendências mundiais [sobretudo à mundialização da economia]. (PIMENTA, 1998)

Ao contínuo desenvolvimento da globalização, emergem ou desenvolvem-se novas relações, processos e estruturas sociais, econômicos, políticos e culturais.

Crusius (1998, p.4-5) conceitua a globalização “como um processo microeconômico de integração entre organizações e mercados, [...]”. Esse processo é alimentado por mudanças de três fatores: a tecnologia, a organização das corporações e as políticas públicas. Num ambiente de globalização as organizações direcionam a transformação para três fatores básicos: a inovação, a tecnologia, e a desregulamentação. Esses fatores não ocorrem isolados, tendem a agir de maneira conexas, cada um multiplicando e acelerando os efeitos uns dos outros. Às mudanças advindas deste fenômeno tanto as organizações privadas como as públicas tiveram de se adaptar.

Para Ianni, “Todas essas características da globalização, configurando a sociedade universal como uma forma de sociedade civil mundial, promovem o deslocamento das coisas, indivíduos e idéias, o desenraizar de uns e outros, uma espécie de desterritorialização generalizada”. (IANNI, 1999, p.58)

Pimenta (1988) também apresenta sua visão sobre a mundialização. Para o autor a globalização, como integração econômica, tem sua existência desde o século XVIII. Nos tempos atuais, justamente com o avanço da tecnologia da informação, esta integração passa a ocorrer em tempo real, e as organizações tendem a se adaptar. Novos paradigmas são criados, existe competitividade entre as organizações e tornam-se essenciais a eficiência e a busca de efetividade operacional.

A compreensão da recente reforma do Estado brasileiro, com a adoção de medidas orientadas para a melhoria da racionalidade interna do aparelho do Estado deve ser buscada no avanço das idéias do liberalismo ao lado da globalização da economia. No modelo neoliberal, o Estado não é o provedor de bens e serviços, mas deve sim normatizar, regular e vigiar o mercado, ou como bem explica Pimenta (1998, p. 173-174):

Um dos principais fatores de aceleração no processo de transformação do Estado é o atual contexto das grandes tendências mundiais relacionadas à

globalização, a progressos na tecnologia da informação e à emergência da sociedade civil organizada. Neste momento, o Estado está abandonando algumas funções e assumindo outras, o que o está levando a um novo papel, onde o setor público passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento, por intermédio da ação de um Estado ágil, inovador e democrático.

A reforma do aparelho do Estado está fortemente orientada para a *desestatização* – tirar das atribuições do Estado algumas funções públicas – e a *racionalização* – tornar racional e mais eficientes os processos públicos pelo emprego de métodos científicos. (COSTA, 1998)

No Brasil, a coalizão conservadora formada para garantir o neoliberalismo possui, entre seus conteúdos básicos de sustentação, as privatizações, as terceirizações, a precarização, a desregulamentação e a flexibilização. (ALVES, 2001)

A institucionalização do neoliberalismo como projeto para o País foi oficializada com o início da gestão Collor, por intermédio da abertura irrestrita da economia às importações, da desregulamentação cambial, do aprofundamento das privatizações e da renegociação da dívida externa. (BALISTIERO, 2002)

A atual reforma do aparelho do Estado brasileiro significa, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais. (BRASIL, 1995)

Segundo os mentores da reforma, esgotou-se a possibilidade de o Estado ser estruturante, ativista, empresário, investidor, enfim, de ser aquele Estado que em 1930 teve sua gênese e foi se estruturando, procurando se adaptar aos novos acontecimentos, sempre dinâmicos, inclusive renovando seus quadros – até certo ponto – incluindo novos seguimentos sociais. Todo esse esforço começa a ruir ainda na década de 70, quando surge uma nova realidade para a administração pública, o início da administração gerencial que até hoje se encontra em processo de implementação. De acordo com Pereira (1997), após o ano de 1970, em face de um crescimento distorcido, não planejado, e do processo de globalização, o Estado foi fortemente marcado por uma crise, causando redução da taxa de crescimento econômico e elevado crescimento do desemprego, conseqüentemente elevação da taxa de inflação.

Segundo Fleury (1997, p. 305), muitas das reformas administrativas atuais partem do princípio de que o Estado não é um agente eficiente na alocação de recursos, devendo ser substituído pelo mercado, quando esta substituição for possível.

Dessa forma, a autora define três princípios: inicialmente, que o mercado é, necessariamente, mais eficiente; em seguida, que o critério de aferição da ação estatal é a eficiência. Finalmente, restaria apenas definir o que é uma ação exclusivamente estatal. Em resumo, dos três princípios, haveria aí o predomínio do critério de livre intercâmbio na alocação eficiente de bens, restando ao Estado o papel principal de regulador e garantidor da ação deste mercado.

Segundo documento do MARE (1997, p. 9-10), com a reforma, será possível ao Estado exigir agilidade e flexibilidade por parte das instituições que vão realizar os serviços. Nesse sentido, o Brasil antecipou uma estratégia que somente nos últimos anos outros países vêm adotando, que é a de descentralizar as atividades de execução, oferecendo às instituições descentralizadas um maior grau de autonomia de gestão, imprescindível para o cumprimento eficaz e eficiente de sua missão.

Conforto (1998, p. 30) aponta como aspecto da maior relevância da Reforma [...] “é dar publicidade à prestação de contas e resultados, assim como a garantia da divulgação da *performance* dos serviços contratados, em amplo espectro, como nas práticas de uma empresa em sua relação com os acionistas”.

Relativamente ao modo pelo qual a governabilidade é desenvolvida, Pereira (1997, p.8) afirma que “No aumento da governança temos um aspecto *financeiro*: a superação da crise fiscal; um *estratégico*: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um *administrativo*: a superação da forma burocrática de administrar o Estado”.

Em Goiás, no Governo Marconi Perillo também procede-se a uma ampla reforma administrativa, atingindo os órgãos responsáveis pelo transporte e pelas obras do Estado. O modelo de reforma administrativa adotada pelo Governo do Estado de Goiás, é o da administração gerencial, que segue o receituário utilizado nos últimos anos em quase todos os processos de mudanças patrocinados pelo Poder Executivo brasileiro.

O modelo goiano da reforma adota os mais modernos princípios da administração pública por ter uma sustentação técnica moderna. A mudança na estrutura da máquina administrativa está fazendo o Estado racionalizar despesas e retomar a sua capacidade de investimento, cortando principalmente estruturas superadas, que não

dão respostas imediatas às aspirações da sociedade, que deseja a prestação de serviços públicos de qualidade.

Em Goiás, a criação de Agências para substituir vários órgãos foi uma alternativa do projeto de modernização administrativa do governo. As agências foram criadas com duas missões: acabar com as atividades coincidentes em vários órgãos e promover o enxugamento de despesas.

No caso da área de transportes e obras o governo goiano reuniu a empresa Consórcio Rodoviário Intermunicipal S. A – CRISA – e a autarquia Departamento de Estradas e Rodagens de Goiás – DERGO – na Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP. Desfez com isso o “paralelismo de atividades”, bem como propiciou-se o enxugamento de gastos. Sem esses órgãos reduziram-se despesas, tais como: prédios, manutenção e custo com pessoal.

Esta reforma trouxe medidas de impacto e a mudança tem o objetivo de garantir a governabilidade, pois se trata de redução lógica, criando um novo desenho na máquina administrativa estadual.

Criar um modelo de Agência, nomenclatura nova na gestão pública goiana, com estrutura mais ágil, mais leve e mais próxima do cidadão e com gestão administrativa e financeira descentralizada foi a principal novidade jurídica da reforma, feita em Goiás. Esse modelo busca maior eficiência e produtividade, valorizando o controle dos resultados.

Desde o Governo de Mauro Borges, na década de 1960, primeiro governo goiano planejado, quando se implementou o denominado “Plano MB” no Estado de Goiás, com o qual foram realizadas inúmeras mudanças em todo o escopo administrativo, mudanças de significado ímpar para o crescimento e desenvolvimento do Estado, não se efetuou uma reforma administrativa tão expressiva como a levada a efeito pelo governo de Goiás. A reforma extinguiu oito secretarias do Estado, cinco autarquias e cinco fundações e liquidou nove empresas. Ao mesmo tempo, criou oito agências e uma super secretaria, a de Infra-Estrutura.

O presente estudo examina uma das organizações públicas goianas, a Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP –, em um cenário estratégico de mudanças, adaptação organizacional e cultural, com ênfase na reforma administrativa do Governo de Goiás. Tem por objetivo apresentar uma pesquisa de natureza

qualitativa, configurada como exploratória e um estudo de caso centrado na verificação da evolução estratégica da criação da AGETOP, com fusão da empresa CRISA e da autarquia DERGO. Esta Agência se inicia com uma fase de formulação do seu sistema de gestão e elaboração do planejamento estratégico, dando a implementar um amplo processo de estruturação organizacional, que visa a direcionar a sua atuação de negócios voltados ao desenvolvimento, fiscalização, regulamentação e tornar o órgão competitivo.

A adaptação organizacional estratégica, proposta pela reforma administrativa estadual, é constituída de uma fundamentação e são identificadas culturas diferentes na composição deste novo cenário. A cultura organizacional constitui uma força poderosa que orienta as ações dos indivíduos dentro da organização. Partindo da premissa de que o sistema de gestão e o de elaboração do planejamento estratégico sofrem a influência da cultura organizacional, e ao mesmo tempo, pode influenciá-la, nesta pesquisa, propõe-se a estudar uma realidade social concreta – o processo de mudança estratégica ocorrida na área de transportes e obras de Goiás.

Neste estudo é levado em consideração um conjunto de reflexões sobre processos de mudanças estratégicas organizacionais, que norteou a delimitação e a formulação do problema a que a presente pesquisa procurou dar resposta:

**Como ocorreu o processo de adaptação estratégica da Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP – vinculada à área de transportes e obras do Governo do Estado de Goiás, a partir da reforma administrativa de 1999?**

Pretende-se decifrar a influência da cultura na organização e, em seguida, avaliar as mudanças para a implementação da AGETOP no período de 1999/2001.

A reforma administrativa entrou em vigor dia 12/11/1999, iniciando-se com a movimentação de aproximadamente 10 mil servidores que estavam lotados nas secretarias, empresas e fundações extintas.

A AGETOP instalou-se na ex-sede do CRISA, na Br-153, num conjunto de prédios com área construída de 36 mil metros quadrados em um terreno que totaliza 132 mil metros quadrados em Goiânia – Goiás. É entidade autárquica estadual, dotada de personalidade jurídica de direito público interno, com autonomia administra-

tiva, financeira e patrimonial, jurisdicionada à Secretaria de Estado de Infra-Estrutura, que atua no ramo de obras públicas.

Objetiva-se, ao final desta pesquisa, apresentar um estudo sobre as mudanças ocorridas na estrutura e gestão, bem como apresentar alguns aspectos sobre a união de culturas diferentes na Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP – que chega no século XXI como órgão efetivo da comunidade global de negócios.

O presente trabalho consiste, desta forma, em fornecer informações sobre fatores e traços da cultura e das mudanças organizacionais, que envolveram diferenças culturais, informações que serão aplicadas em estudo de caso, cujos resultados serão avaliados, visando a auxiliar no diagnóstico do desenvolvimento da adaptação estratégica organizacional e na moderna Administração Gerencial.

## **1.2 Objetivos**

### 1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral da presente pesquisa é analisar o processo de adaptação organizacional estratégica da Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP – vinculada à área de transportes e obras, sua fundamentação teórica e evolução prática, a partir da reforma administrativa do Estado de Goiás, no período de 1999 a 2001.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- Descrever e caracterizar o ambiente geral da reforma administrativa federal e do governo de Goiás, identificando a evolução do ambiente geral e do ambiente específico em que o objeto deste estudo está inserido;
- identificar e descrever os eventos históricos dos órgãos goianos Consórcio Rodoviário Intermunicipal S. A – CRISA – e o Departamento de Estradas e Rodagens de Goiás – DERGO – envolvidos nas mudanças propostas na reforma estadual e criação da Agência de Transportes e Obras – AGETOP.
- identificar as mudanças estratégicas propostas com a criação da Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP, analisando o processo de definição da es-



estrutura organizacional para a Agência e as dificuldades para sua definição e implementação.

- analisar os fatores de resistência identificados no ambiente interno da empresa em relação ao processo de mudança organizacional apontados pelas pessoas que compõem o quadro funcional da Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP;
- verificar como os servidores da Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP percebem e reagem aos aspectos da cultura organizacional em fase de definição e consolidação.

### **1.3 Justificativa e importância do trabalho**

Neste trabalho de pesquisa, inicialmente, considera-se relevante o tema do estudo, pois a adaptação estratégica e a mudança organizacional têm sido vivenciadas pelas organizações nos últimos anos. Buscar-se-a compreender a história dos órgãos submetidos à transformação organizacional, levando em conta os processos ocorridos nas organizações e o contexto interno e externo em que a evolução organizacional aconteceu.

Assim, o presente trabalho, com foco na adaptação organizacional estratégica, tem por propósito investigar sobre esta medida governamental, (união dos órgãos), e ampliar o conhecimento sobre esta proposta de mudança organizacional, bem como estimular, para o futuro, novas pesquisas nesta área.

O estudo desenvolve-se no âmbito de um órgão público, uma autarquia a Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP, de caráter regional, localizada no Estado de Goiás. Quando o Governo Estadual decidiu pela reforma administrativa, e em particular, nesta área de transportes e obras, muitas foram às transformações, em busca de melhorar a sua atuação. Foram levadas em conta variáveis internas e externas. Foi implementada uma nova estrutura administrativa, com novas formas de gestão, rotinas operacionais e equipamentos. É, pois relevante realizar um estudo aprofundado do processo de adaptação vivido pelas pessoas envolvidas no processo de fusão para criar a AGETOP. Foram realidades e experiências de mais de cinquenta anos pelo DERGO e quarenta anos de existência do CRISA, procurando a compreensão da dinâmica experimentada ao longo desse tempo por es-

tes órgãos extinto e em processo de liquidação, ambos os órgãos sobreviveram ao longo desses anos numa trajetória de vida de situações política, social, econômica e administrativa da história de Goiás e do Brasil, em um ambiente de forte influência governamental. Quais resultados se podem tirar dessas mudanças trazidas pela reforma administrativa, já que foi instituída uma nova organização. Que lições se poderão tirar dessa realidade, compreendendo a intenção do Governo estadual em acabar com as atividades coincidentes desses órgãos na área de transportes e obras? Que contribuições ou cuidados tal observação poderá trazer para a definição de futuras políticas públicas, no âmbito municipal, estadual ou federal? Quais os aspectos relevantes das mudanças e cultura organizacional que devem ser levados em consideração, já que são questões de difícil atuação, por serem complexa e inerente a cada realidade das organizações envolvidas?

Deve destacar-se a contribuição que a pesquisa pode dar ao aperfeiçoamento da Teoria das Organizações, pois tem como objetivos específicos, além de desenvolver uma análise dos aspectos relativos à mudança e cultura organizacional, a oferta de outras contribuições ao desenvolvimento da teoria e da pesquisa no campo da adaptação organizacional estratégica e da engenharia de produção. Tanto os modelos quanto as demais proposições teóricas aqui expostas visam à compreensão do processo de mudança e adaptação organizacional estratégica de uma única organização, a AGETOP, com o propósito de sugerir a incorporação de um conjunto particular de resultados a uma teoria mais ampla a respeito do tema em estudo, contribuindo para a compreensão das tensões, resistências e dificuldades que se levam a um processo de adaptação organizacional estratégica, proporcionar o entendimento sobre o impacto sofrido pelas pessoas, pois são uniões de culturas diferentes na construção de uma nova organização.

O estudo da história de criação desta Agência e de seu crescimento pode fornecer ao pesquisador e aos administradores da empresa ricas compreensões teóricas sobre o desenvolvimento organizacional e sobre o processo de mudança e adaptação estratégica ocorrida para a implementação da AGETOP.

Salama (1994, p. 41) afirma que “[...] as empresas não podem ser compreendidas se forem separadas de suas histórias. Isso implica o uso de métodos de

pesquisa baseados nos estudos de caso "em profundidade" e não em testes de hipóteses".

Finalmente, deve ser ressaltada a relevância do presente trabalho para o reconhecimento da modernização que esta proposta de mudança e adaptação organizacional estratégica, nesta área de transportes e obras, trouxe para o Estado de Goiás. Tendo em vista a magnitude dos problemas nesta área, com todas as suas nuances e complexidades, a proposta foi um desafio à capacidade de resolução para a administração pública.

#### **1.4 Limitações da pesquisa**

O Estudo de Caso, predominante nesta pesquisa, juntamente com a análise qualitativa, apresenta limitações nos seguintes aspectos: os dados das investigações são insuficientes, pois a organização ainda não possui definições concretas, objetividade e rigor. Sua estrutura ainda não está efetivamente definida e a composição do seu quadro funcional passa por alterações.

Ainda como limitação merece ser ressaltado que, em uma pesquisa dessa natureza, revelam-se alguns obstáculos que são difíceis de transpor, pois os entrevistados, servidores vindos dos órgãos – CRISA e o DERGO –, poderão encontrar-se em estado de resistência diante da mudança.

A primeira tarefa a ser empreendida é a clarificação precisa da natureza das questões sobre a adaptação estratégica organizacional dos órgãos ligados às áreas de transportes e obras goianas. Esta tarefa será importante, pois é ela que norteará todo o trabalho a ser realizado.

#### **1.5 Definições de alguns termos-chave**

- **Adaptação organizacional estratégica** – Resultado da articulação das capacidades organizacionais com as contingências do ambiente; abrange tanto o comportamento organizacional proativo quanto o reativo, envolvendo, assim, respectivamente, a antecipação de mudanças ou a reação a elas. As modificações muitas vezes são provocadas pelas variáveis exógenas. (HREBINIAK e JOYCE, 1985)

- **Ambiente geral** – Fatores, tendências e condições gerais que afetam todas as organizações, em um determinado espaço geográfico; nele estão incluídas, entre outras, as condições tecnológicas, os fatores sociais, as interações políticas, as condições econômicas, os fatores demográficos, a estrutura legal, o sistema ecológico, as condições culturais. (BOWDITCH e BUONO, 1997)
- **Ambiente operacional (ou específico)** – Inclui os fatores e as condições externas que tenham relevância imediata para a organização, tais como: clientes, fornecedores, concorrentes, sindicatos, autoridades regulamentadoras, grupos de interesse público, associações de classe e outros públicos ou entidades relevantes à organização. (BOWDITCH E BUONO, 1997)
- **Cultura organizacional** – “Se o conceito de cultura possuir alguma utilidade, ele deverá chamar nossa atenção àquelas coisas que são o produto de nossa necessidade humana de estabilidade, consistência e significado. A formação da cultura, portanto, é sempre por definição, uma luta por padronização e integração [...]”. (SCHEIN, 1992)
- **Desregulação** – transformação do Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional, ao contrário de protetor da economia nacional contra a competição internacional. (PEREIRA, 1997)
- **Estratégia** – É um padrão num fluxo de decisões ou ações; compreende, assim, as estratégias realizadas (padrões de decisões e ações observadas no tempo), que tanto podem ter sido deliberadas (pretendidas, intencionais) ou emergentes – padrões na ausência de intenções explícitas. (MINTZBERG e McHUGH, 1985)
- **Governança do Estado** – capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, mediante o ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, a reforma administrativa com a adoção de uma administração pública gerencial (ao contrário da burocrática), e a separação, dentro do Estado, das atividades exclusivas de Estado, entre elas a formulação de políticas públicas, da sua execução. (PEREIRA, 1997)
- **Mudança estratégica** – Diferenças em uma ou mais de uma dimensão da estratégia, observadas empiricamente ao longo do tempo. (PETTIGREW, 1987)

- **Publicização** – processo que implica a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta. (PEREIRA, 1997)
- **Stakeholders** – é qualquer grupo ou indivíduo que possa afetar ou ser afetado pelo desempenho da organização em termos de seus produtos, políticas e processos operacionais. (BOWDITCH e BUONO, 1997)
- **Terceirização** – “é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio” (PEREIRA, 1997, p.19).
- **Tipos estratégicos** – conjuntos de arquétipos de adaptação organizacional; configuram padrões de comportamento estratégico peculiar que emergem quando a organização procura responder às demandas do ambiente, possuindo cada um deles uma configuração particular de tecnologia, estrutura e processo, consistentes com sua estratégia. (MILES e SNOW, 1978)

## 1.6 Metodologia

Segundo Gil (1999, p. 26),

Para que um conhecimento possa a ser considerado científico, torna-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação. Ou, em outras palavras, determinar o método que possibilitou chegar a esse conhecimento.

Adotando-se uma classificação bem ampla, conforme o faz Richardson et al (1999), pode-se distinguir o método utilizado nesta pesquisa como qualitativo, já que o objeto de investigação é uma situação singular, o processo de adaptação estratégica de uma das Agências do Estado de Goiás e se pretende descrever e analisar algumas variáveis e compreender processos dinâmicos vividos por um grupo social, de modo a possibilitar um maior entendimento do comportamento dos indivíduos.

De acordo com Minayo (1999, p.21-22),

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. [...] ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Na abordagem qualitativa, o pesquisador busca compreender vivências e experiências humanas, bem como estruturas e instituições, que são frutos da ação objetiva dos homens no mundo. (MINAYO, 1999)

Quanto ao nível, esta investigação pode ser reconhecida como pesquisa exploratória. Visando a [...] “proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (GIL, 1999, p. 43), seu desenvolvimento se deu por meio de análise documental, levantamento bibliográfico e estudo de caso.

A escolha da AGETOP como objeto de estudo se deu pelo fato de ser uma organização pública recém-criada, com base em um modelo de gestão estratégica de características inovadoras – a administração gerencial. Como já se mencionou, a criação dessa Agência constituiu a primeira medida de ação do atual governo, reformador da estrutura administrativa do Estado de Goiás.

O estudo de caso foi utilizado para o desenvolvimento desta pesquisa.

Triviños (1987, p. 133) afirma que o estudo de caso [...] “é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma *unidade* que se analisa aprofundamente”. Para tal, foram utilizados os seguintes instrumentos: análise documental das empresas participantes da criação da AGETOP, questionário e revisão bibliográfica.

O histórico da criação da AGETOP, organogramas, planos estratégicos, projetos, programas, relatórios, balanços, atas de reuniões constituíram os documentos analisados.

O questionário adotado na coleta de dados foi constituído basicamente por perguntas do tipo “escolha forçada”. Somente a última questão foi do tipo aberto e destinou-se a dar oportunidade de os participantes da pesquisa opinarem e dar sugestões. Tratou-se de um questionário anônimo e nenhuma das informações demográficas solicitadas, como idade, sexo, etc. foi usada para identificar o respondente.

Este instrumento de coleta foi dividido em cinco partes, quais sejam: a parte I – buscou-se apreender o que é um emprego ideal ou um ótimo ambiente de trabalho; a parte II – objetivou verificar como os servidores percebem aspectos da cultura da organização; a parte III – intentou-se uma identificação dos servidores da organização e do local onde desempenham suas funções; a parte IV – visou a conhecer como os membros da empresa avaliam o estágio da estrutura da organização e a parte V – um espaço para comentários pessoais dos servidores, trata-se de uma questão aberta. Para a elaboração do questionário, adotou-se como critério iniciar cada parte com questões que inserissem o respondente no assunto, com perguntas

de conteúdo objetivo, para, posteriormente, fazer indagações de conteúdos mais subjetivo, evitando-se, desse modo, receios de expor pensamentos mais pessoais.

Conforme Rea e Parker (2000, p.40) “A principal dessas técnicas para coleta de informações preliminares é o **grupo de foco**, [...]”. Dessa forma, foi prevista a aplicação em três diferentes grupos focos, ou seja, pessoas das seguintes categorias funcionais: Gerencial, Administrativa e Operacional. Com isso pretendeu-se ter uma maior abrangência de visão dos servidores, pois pessoas de todas as categorias funcionais foram representadas na amostra.

Para constatar se o questionário tinha clareza, se era passivo de aceitação e se sua abrangência satisfazia aos objetivos propostos, foi feito um **pré-teste** com três pessoas de diferentes níveis e área de atuação na empresa. Após o **pré-teste**, o formulário do questionário, cujo modelo constitui um dos anexos deste documento, foi enviado por malote da empresa às Unidades de Gerência Regionais – UGR –, da AGETOP, no dia 11/10/2001 e entregue em mãos na Presidência e Diretorias no dia 16/10/2001. A sua aplicação se deu com a ajuda do representante (Gerente) de cada área, que se responsabilizou em indicar o respondente. Um servidor de cada unidade administrativa das categorias Gerencial, Administrativa e Operacional deveria responder ao questionário, totalizando-se 96 servidores.

Os prazos para retorno dos questionários não foram cumpridos na sua totalidade, pois o instrumento não foi imposto, ao contrário, a participação foi voluntária e anônima. No entanto, houve um retorno satisfatório, cerca de 82%, ou seja, 79 servidores responderam ao instrumento da pesquisa.

A análise e os comentários dos resultados da pesquisa foram divididos nas seguintes etapas: tabulação dos dados coletados; análise e interpretação desses dados à luz da fundamentação teórica apresentada no Capítulo 2; redação; apresentação do relatório da pesquisa no Capítulo 5 e uma breve conclusão da análise e dos resultados obtidos na pesquisa.

A tabulação dos dados obtidos com a pesquisa foi orientada pela metodologia adotada por Barbetta (1998), que afirma: “Depois dos dados terem sido coletados, precisamos organizá-los, para facilitar a realização da análise” (BARBETTA, 1998, p. 31).

A preocupação central do trabalho não foi a quantificação, mas, sim, a compreensão e a explicação da dinâmica das relações sociais que, por sua vez, são depositárias de crenças, valores, atitudes e hábitos.

### **1.7 Organização do documento**

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos. O **capítulo 1**, como introdução, apresenta o tema de estudo, descreve os objetivos do trabalho, a justificativa e importância do estudo e suas limitações, a metodologia utilizada e a organização do documento.

O **capítulo 2** traz a fundamentação teórica, abordagem geral da área do trabalho sobre a adaptação organizacional estratégica. Com base nas teorias, foi desenvolvido o trabalho de pesquisa, que pretendeu dar significado aos fatos estudados, mostrando uma conceitualização da área do trabalho e as teorias utilizadas como base para responder ao problema de como ocorreu o processo da adaptação estratégica da organização na área de transportes e obras do governo do Estado de Goiás, a partir da reforma administrativa de 1999.

O **capítulo 3** trata do ambiente geral da Reforma do Estado brasileiro, promovido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE e traz uma abordagem sobre o ambiente específico da reforma administrativa do Estado de Goiás na área de transportes e obras, bem como de algumas características dos órgãos públicos Consórcio Rodoviário Intermunicipal S. A – CRISA e o Departamento de Estradas e Rodagens de Goiás – DERGO, que foram fundidos com a reforma do governo estadual.

O **capítulo 4** aborda o ambiente específico desenvolvido com a Reforma administrativa do Estado de Goiás, a criação da Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP no período de 1999/2001 e os resultados das mudanças; traz uma visão sistêmica da empresa pública, como organização social, identificando o funcionamento desse órgão, analisa o modelo de gestão proposto para a Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP numa abordagem do ambiente geral, desenvolvimento, características e estruturação, mostrando resultados da adaptação estratégica, as estratégias formuladas para a mudança organizacional, os *stakeholders* relevantes e a estrutura organizacional.



O **capítulo 5** expõe os fatores de resistência e traços da cultura organizacional, por meio da análise dos resultados e conclusão sobre a análise e os resultados da pesquisa, apresentando algumas variáveis sobre a reforma administrativa feita pelo governo goiano e sugestões para melhoria da organização pesquisada e o **capítulo 6** apresenta as conclusões gerais, o exame do alcance dos objetivos propostos neste trabalho e recomendações para futuros trabalhos, além das referências bibliográficas.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Para fundamentar a análise das transformações ocorridas nas organizações, especialmente com as reformas estruturadas no âmbito do governo federal e estadual, este capítulo apresenta uma revisão bibliográfica, dividida em oito seções, que envolvem os seguintes temas: 1) a organização como sistema aberto; 2) a organização e o ambiente; 3) estratégias e mudanças organizacionais; 4) adaptação organizacional estratégica; 5) estrutura organizacional; 6) cultura organizacional; 7) definição de Estado e 8) a Reforma do Estado brasileiro.

A primeira seção trata do conceito de organização como sistema aberto. É enfocada a organização como sistema aberto. Portanto, é investigado o funcionamento das organizações.

A segunda seção apresenta a organização e o ambiente, ou seja, a gestão da organização e o ambiente organizacional em que ela atua, é explicitada a definição de ambiente organizacional e são demonstradas as relações entre as organizações e os ambientes e são apresentados alguns conceitos de *stakeholders*.

A terceira seção aborda o tema estratégias e mudanças organizacionais, as principais abordagens teóricas ligadas às mudanças organizacionais e aos modelos de estratégias. São explicitadas as finalidades da estratégia e suas dimensões. Busca-se ainda descrever o conjunto de estudos teóricos que contribuíram no processo

de desenvolvimento dos planos de gestão e mudanças nas organizações públicas brasileiras.

A quarta seção apresenta o tema adaptação organizacional estratégica, envolve o processo de adaptação organizacional estratégica das organizações.

A quinta seção trata da estrutura organizacional, dá ênfase à adaptação da estrutura de organizações para atender às diversas restrições e pressões ambientais.

A sexta seção aborda o tema cultura organizacional. Expõem-se: os fundamentos em que se baseia o estudo desta cultura; a definição, os níveis e as manifestações culturais; as possibilidades de mudança cultural, a força da cultura dentro das organizações e as conseqüências advindas da união de várias culturas.

A sétima seção trata da definição de Estado e a oitava seção apresenta os fundamentos em que se baseia a Reforma do Estado brasileiro.

## **2.1 Organização como sistema aberto**

Para o cientista social compreender as organizações humanas, ele descreve o que é essencial em suas formas, aspectos e funções; explica seus ciclos de ascensão e declínio e seus efeitos e eficácia. (KATZ e KHAN, 1987)

Uma das teorias sobre as organizações é a que as concebe como sistema aberto. Essa teoria configura uma abordagem e uma linguagem conceitual para a compreensão e descrição de muitas espécies e níveis de fenômenos. Para Katz e Khan (1987), uma organização é um dispositivo social para cumprir eficientemente, por intermédio do grupo, alguma finalidade declarada, pois as organizações sociais são flagrantemente sistemas abertos, estão basicamente interessadas nos problemas de relações, de estrutura e de interdependência.

Para Wood (1995), um sistema é um conjunto de unidades que se inter-relacionam. Sistemas podem ser fechados e abertos. Estes últimos têm a vantagem de maior sobrevivência, pois recebem contínua importação de energia do ambiente.

Segundo Katz e Khan (1987), as organizações são compreendidas como classe especial de sistema aberto, que têm propriedades que lhes são peculiares, mas compartilham de propriedades comuns com todos os sistemas abertos. Incluem nestas propriedades o recebimento de energia do ambiente, a transformação da energia importada sob forma de produto, a exportação desse produto para o ambiente e a realimentação da energia para o sistema. Dentro desta perspectiva, segundo Chiavenato (1993), as organizações são sistemas que interagem com o ambiente.

Bowditch e Buono (1997) afirmam que as organizações são sistemas abertos, influenciados por uma multidão de forças e mudanças ambientais. Assim, nessa perspectiva teórica, as organizações são encaradas como sistemas abertos, que se inter-relacionam com condições externas e em constante mutação.

A organização vista como um sistema aberto constitui um subsistema de um ou mais sistemas maiores. A vinculação ou integração dos subsistemas afetam seu modo de operação e o nível de atividades. (KATZ e KHAN, 1987)

Katz e Khan (1987) propõem um modelo de organização, segundo o qual a organização está em constante contato com o meio, em um sistema de trocas. A organização, como sistema aberto apresenta as seguintes características: importação de energia, transformação, saída (*output*), sistema como ciclo de eventos, entropia negativa, entrada de informação, estado firme, diferenciação e equifinalidade. Esta abordagem das organizações representa a adaptação do trabalho de Von Bertalanffy.

## **2.2 Organização e ambiente**

Esta seção versa sobre: *a definição de ambiente organizacional e as relações entre as organizações e os ambientes*. Enfoca-se o ambiente da organização, a teoria de sistemas abertos e a teoria das organizações e influências ambientais sobre a empresa.

No passado, as abordagens sobre a administração, a científica de Taylor, a teoria clássica da administração de Fayol e o modelo burocrático de organização de Weber, consideravam as organizações como máquinas, como sistemas fechados, que são “mecânicos, previsíveis e determinísticos” (CHIAVENATO, 1993, p.91). Estas teorias tinham como ponto primordial de interesse a eficiência operacional interna e as diretrizes administrativas eram formuladas com vistas à realização de tarefas bem definidas.

Segundo Chiavenato, essas abordagens são parciais, pois ignoram que as organizações são sistemas que interagem com o ambiente. Para este autor, o ambiente “é um conjunto de elementos interdependentes e interagentes; um grupo de unidades combinadas que formam um todo organizado e cujo resultado (*output*) é maior do que o resultado que as unidades poderiam ter se funcionassem independentemente” (CHIAVENATO, 1993, p.752).

Segundo Chiavenato (1993), as teorias da administração que tratam da relação da organização com o ambiente buscam dar ênfase para o interior e para o exterior da organização. Como o ambiente é vasto e complexo, envolve tudo ao redor.

O ambiente organizacional é extremamente multivariado e complexo: as empresas vivem em um mundo humano, social, político e econômico em constante mudança. Para melhor compreender o que constitui o ambiente de uma empresa, torna-se necessário decompô-lo em dois segmentos: o *ambiente geral (ou macroambiente)* comum a todas as empresas e o ambiente de tarefa, que é o *ambiente específico* de cada empresa. (CHIAVENATO, 1987)

O *ambiente geral* diz respeito à organização no macroambiente, é o ambiente genérico e comum para todas as organizações. Constitui-se de um conjunto amplo e complexo de condições e fatores externos que envolvem e afetam difusamente todas as empresas. Este ambiente recebe influências das seguintes variáveis, que também o constituem: a) tecnológicas, b) políticas, c) econômicas, d) legais, e) sociais, f) demográficas, e g) ecológicas.

Tratar-se-á, a seguir, de cada uma dessas variáveis:

- tecnológicas – a tecnologia representa um dos aspectos ambientais mais críticos em face da profunda influência e do forte impacto que exerce sobre as

empresas, sobre sua administração e principalmente sobre as operações. Basicamente, a tecnologia é o conhecimento de como fazer as coisas para alcançar objetivos humanos;

- políticas – decorrem das políticas e critérios de decisão adotados pelos governos federal, estadual e municipal, quando as decisões destes exercerem influência relevante sobre as atividades da empresa. As tendências ideológicas dos governos podem definir os rumos da política econômica do país, da política fiscal e tributária, da política de emprego, saúde pública, educação, habitação, saneamento básico, etc. Tais políticas poderão facilitar ou dificultar as operações e as atividades da empresa;
- econômicas – são relativas ao contexto econômico geral. Em nível nacional, as variáveis econômicas podem ser *permanentes* (nível geral de atividade econômica do país, desenvolvimento, estagnação ou recessão e outras) ou *temporárias* (nível de atividade econômica local e outras);
- legais – referem-se ao contexto de leis e de normas legais que regulam, controlam, incentivam ou restringem determinados tipos de comportamento empresarial em geral. Dependem tanto do contexto político quanto do econômico e social, mas, qualquer que seja seu fundamento, tem enorme poder para afetar o comportamento das empresas;
- sociais – como a empresa é, ao mesmo tempo, uma organização social, uma unidade econômica, ela está sujeita a pressões sociais e influências do meio social e cultural onde está situada. As principais variáveis sociais que repercutem nas atividades das empresas são: as tradições culturais do país, em geral, e da comunidade onde está localizada, em particular; atitude das pessoas diante do trabalho e dos ideais quanto à profissão. A própria imagem da empresa é um fator puramente social. As mudanças sociais que ocorrem no ambiente trazem geralmente um forte impacto sobre as empresas;
- demográficas – referem-se às características da população, seu crescimento, raça, religião, distribuição geográfica, distribuição por sexo e idade, etc. Além do seu caráter ambiental, as variáveis demográficas penetram nas empresas por meio das pessoas que delas participam e passam a atuar como variáveis

internas. Todos os fatores demográficos provocam profunda influência sobre as demais condições ambientais;

- ecológicas – dizem respeito ao quadro físico e natural que rodeia externamente a empresa. Incluem as condições físicas e geográficas e a sua utilização pelo homem.

O *ambiente específico* é o mais próximo e imediato de cada organização. É constituído pelas partes do ambiente que são relevantes para a empresa estabelecer e alcançar seus objetivos. Segundo Chiavenato (1987), ele é constituído de quatro setores principais:

1. Os consumidores – usuários dos produtos ou serviços da empresa (clientes).
2. Os fornecedores – de recursos para a empresa (de capital e dinheiro, de materiais, de mão-de-obra, de equipamento, de serviços e de espaço de trabalho). Este setor é o mercado de suprimento das entradas e insumos necessários às operações da empresa.
3. Os concorrentes – tanto para mercados (clientes ou usuários) como para recursos (materiais, humanos, financeiros, etc.). É constituído de empresas que concorrem entre si, podem disputar tanto as entradas (fornecedores) como as saídas (clientes) de uma empresa.
4. Os grupos regulamentadores – incluindo o governo, sindicatos, associações entre empresas, associações de classe, etc. É constituído das instituições que, de alguma maneira, impõem controles, limitações ou restrições às atividades da empresa.

É no ambiente específico que a empresa desenvolve suas atividades e estabelece o seu domínio (área de poder e de dependência). A estratégia empresarial geralmente busca maximizar o poder e minimizar a dependência em relação ao seu ambiente de tarefa (CHIAVENATO, 1987).

O *ambiente específico* é o ambiente de operações de cada organização e é constituído pelos *stakeholders*, que são: os fornecedores de entradas, clientes ou usuários, concorrentes, as entidades reguladoras, etc.

Uma organização possui uma relação de dependência com o ambiente específico e deve trabalhar para aumentar o seu poder e reduzir sua dependência. Este entendimento é muito parecido com o de Bowditch e Buono (1997, p.155), para os quais as organizações que concorrem num ambiente aberto são consideradas como tendo um nicho específico, um lugar ou uma posição no mercado. Para estes autores o campo do comportamento organizacional surgiu como uma forma de compreender e administrar os diversos comportamentos que ocorrem dentro de grupos e organizações.

Durante a vigência da escola clássica da administração, os administradores detinham um controle rígido e autoritário sobre a produção. A ênfase estava na produção em massa de produtos uniformes. Bowditch e Buono (1997) afirmam que nesta visão as organizações eram tidas como sistemas relativamente fechados, a organização era vista como máquina, os processos e as pessoas otimizavam as operações. Como se defendia que a eficácia e o sucesso dependiam do rendimento das operações internas, as organizações e as políticas administrativas eram criadas para realizar um conjunto estável de tarefas e metas organizacionais, dedicando-se pouca atenção à articulação da empresa com as mudanças no ambiente externo.

De acordo com Bowditch e Buono (1997), como nessa visão as organizações são concebidas como parte de um universo ou de um ambiente maior (macro-ambiente), pode-se entender que qualquer coisa que aconteça no ambiente maior poderá afetar a organização (e vice-versa), ao menos levemente. Embora muitas ocorrências no ambiente tenham poucos impactos diretos sobre qualquer organização em particular, eventos significativos podem afetar as organizações muito mais profundamente que as políticas e melhorias internas.

As teorias que se baseiam nas relações da organização com o ambiente externo asseveram que as organizações sofrem continuamente alterações pela utilização da tecnologia e influências pelos tipos de cada negócio e do momento vivido. Uma outra abordagem da teoria organizacional contemporânea toma uma perspectiva muito mais ampla das organizações e de sua administração. Mostra uma

relação sistêmica entre a organização e seu ambiente. Assim sendo, a empresa precisa adaptar-se às condições externas mutantes, para desempenhar bem, ter sucesso e até sobreviver, ao longo do tempo, de forma eficaz. (BOWDITCH e BUONO, 1997)

Para Bowditch e Buono (1997), o ambiente consiste em muitas áreas do comportamento organizacional, causando dificuldades para um conceito bem definido. De acordo com este pensamento, os autores definem o ambiente organizacional como “todos os elementos existentes fora dos limites da organização, e que tenham potencial para afetar a organização como um todo ou partes dela” (BOWDITCH e BUONO, 1997, p. 143).

Dada a dificuldade conceitual, alguns teóricos, como Child e Smith (1987); Hall (1973); e Bowditch e Buono (1997), vêm tentando desenvolver concepções de ambientes suficientemente flexíveis, de forma que permitam comparações significativas de diferentes espécies de organizações.

Para definirem o ambiente organizacional mais precisamente, os autores Bowditch e Buono (1997) recorrem a duas distinções analíticas, feitas por muitos teóricos da organização: (1) *o ambiente geral versus o específico*; e (2) *o ambiente real versus o percebido*.

(1) O *ambiente geral* da organização compreende os fatores, as tendências e condições gerais que afetam todas as organizações, incluindo-se, entre outras, as condições tecnológicas, fatores sociais, interações políticas, condições econômicas, fatores demográficos, a estrutura legal, o sistema ecológico e condições culturais. Portanto, o ambiente geral se volta para as condições que potencialmente podem afetar as organizações. Dentro desta realidade, as mudanças no ambiente externo podem ter impacto profundo sobre uma organização. Torna-se importante que as empresas acompanhem as tendências e mudanças da sociedade, já que estas podem influir de forma decisiva no curso organizacional (BOWDITCH e BUONO, 1997).

Já o *ambiente operacional (ou específico, ou de tarefa)* compreende os fatores e as condições externas que tenham relevância imediata para a organização, tais como clientes, fornecedores, concorrentes, sindicatos, autoridades regulamen-



tadoras, grupos de interesse público, associações de classe e outros públicos ou entidades relevantes para a organização.

O ambiente geral pode ser semelhante para todas as organizações, em uma dada região geográfica, ao passo que o ambiente específico pode variar, dependendo do domínio específico (ou seja, gama de produtos ou serviços oferecidos, mercados servidos) que a organização tiver escolhido. Portanto, a distinção entre o ambiente geral e o específico depende das atividades centrais de uma dada organização. (BOWDITCH e BUONO, 1997)

O conceito de ambiente operacional, apresentado pelos autores mencionados (1997), inclui os fatores e as condições externas envolvidas nas relações entre as organizações e os diversos grupos sociais (*stakeholders*) que são afetados pela operação da empresa. Segundo os autores, pode haver uma variação quanto à natureza exata dos laços entre as organizações e esses grupos. Essas variações se dão na intensidade, duração e significado.

(2) As duas outras distinções de ambiente apresentadas pelos autores referenciados são o *ambiente real (ou objetivo)* e o observado por meio da percepção dos administradores – o *ambiente percebido (ou subjetivo)*.

O *ambiente real (ou objetivo)* é aquele formado pelas entidades, objetos e condições que existem fora da empresa. Uma análise externa da organização pode ser realizada mediante indicadores objetivos, tais como: econômico-financeiros, demográficos, mercadológicos, crescimento dos empregos, etc. Essa realidade, objetiva, impõe limitações ao modo de operar da empresa.

O *ambiente percebido (ou subjetivo)*, por sua vez, reflete a interpretação subjetiva sobre o ambiente real. Embora essas percepções também sejam eventos reais, do ponto de vista de suas conseqüências, elas ocorrem dentro da organização.

Bowditch e Buono (1997) mostram que, embora se possa supor que haja uma correspondência direta entre essas duas dimensões (real e percebida), pesquisas experimentais indicaram que não são altas as correlações entre as medidas do

ambiente real de uma organização e as medidas das características do ambiente percebido. Isto é importante, visto que as pessoas reagem em função das suas percepções e não dos fatos reais. A maioria dos estudos tem enfatizado a importância da interação entre os atributos ambientais objetivos e as percepções dos administradores. Dessa forma, tanto o ambiente real das organizações como o percebido são aspectos a serem considerados na análise ambiental e devem ser explicitamente reconhecidos nos processos decisórios.

Bowditch e Buono (1997) afirmam que é relevante para as organizações mudarem e se adaptarem quando necessário, mas é igualmente importante que sejam capazes de neutralizar ou alterar os aspectos problemáticos do seu meio.

A organização, como empreendimento, recebe influências dos *stakeholders* e os considera como parte interessada. Não existe, todavia, uma receita para uma interação eficiente com os *stakeholders*. Contudo, integrar os diferentes interesses, muitas vezes contraditórios, se apresenta fascinante. Implica um pensamento inclusivo, ou seja, um pensamento complexo, que se caracteriza por considerar sempre todas as alternativas, não por fazer escolhas entre elas. Quando os administradores aprendem a realizar essa equação no contexto organizacional, cria-se no empreendimento uma vantagem significativa, isto é, uma vantagem competitiva, única e sustentável.

Para um maior entendimento da inter-relação da empresa com os *stakeholders*, a seguir, serão apresentados alguns conceitos formulados por alguns autores.

Bowditch e Buono (1997) afirmam que as exigências sobre as organizações empresariais crescem continuamente o que inclui uma variedade de grupos que não eram tradicionalmente definidos como integrantes imediatos da organização. São os chamados interessados ou *stakeholders*, que para os autores são os grupos ou pessoas identificáveis dos quais uma organização depende para sobreviver. Entre eles, incluem-se: acionistas, funcionários, clientes, fornecedores e entidades governamentais. Para Bowditch e Buono (1997), num conceito mais amplo, um interessado é qualquer grupo ou indivíduo que possa afetar ou ser afetado pelo desempenho da organização, no que se refere a seus produtos, políticas e processos operacionais. Neste sentido, grupos de interesse público, grupos de protestos, comunidades b-

cais, entidades governamentais, associações comerciais, concorrentes, sindicatos e a imprensa também são interessados na organização.

Os estudos de Perrott (1996) sobre *stakeholders* interessam, particularmente, a este trabalho porque esse autor se dedicou à pesquisa sobre organizações ocidentais do setor público.

Segundo esse autor, os *stakeholders* têm sido definidos como aqueles indivíduos ou grupos que têm um interesse na organização ou são afetados por suas ações, formando, assim, um quadro das forças que interagem com o macroambiente. Eles podem também assumir um papel ativo em determinadas questões e formar grupos de pressão na tentativa de influenciar as tomadas de decisão e seus resultados na empresa.

No setor público, é mais provável acontecer tais influências, na análise das estratégias e/ou prioridades da organização, avaliando os mandatos e prioridades dos representantes, em virtude da aproximação de *representantes eleitos ou ministros* encarregados das pastas de interesse; do *eleitorado*, que pensando em atingir os objetivos das organizações elaboram informações sobre planos e atuação, os quais nas mentes daqueles, *conselho diretor* com poder de decisão, podem afetar a habilidade da organização de atingir seus objetivos. Estratégias envolvendo a natureza dos serviços que irão atender a determinados grupos de consumidores são inicialmente originadas das análises formuladas pelos *ministros*, encarregados de definir as melhores propostas, pois o foco e a razão de ser de uma organização do setor público é fornecer serviços e bem-estar aos grupos de consumidores. (PERROTT, 1996)

As classificações dos *stakeholders* são feitas, de acordo com Perrott (1996), por meio de critérios significativos de forma a determinar a quantidade de tempo e recursos destinados a eles e as estratégias de ação. A importância dos *stakeholders* é vista como dependente de uma questão específica que deve ser considerada pelo gerenciamento das organizações. Tanto a opinião/atitude dos *stakeholders* como as estratégias de ação do gerente do setor público podem variar conforme as circunstâncias da questão sob avaliação. Por exemplo, se a organização do setor público estiver contemplando uma mudança na amplitude dos serviços oferecidos, refletindo em mudanças no orçamento público, os *stakeholders*, tais como consumidores, sin-

dicatos, fornecedores e outras organizações do setor público, podem expressar uma opinião particular e querer exercer poder ou influência nos resultados finais.

De acordo com Perrott (1996), os interesses dos *stakeholders* e dos clientes devem ser levados em conta pelas organizações, ao lidarem com questões estratégicas. Os *stakeholders* e os consumidores de serviços não podem ser ignorados no processo de gerenciamento estratégico, pois constituem uma preocupação primária dos administradores das organizações.

Nesse sentido, questões estratégicas emergentes devem ser consideradas em relação aos consumidores dos serviços oferecidos. O sucesso da operação da organização do setor público depende da habilidade para administrar eficazmente as questões emergentes. Os sistemas de gerenciamento de questões estratégicas consistem em rotinas e procedimentos que são projetados para identificar, trilhar e resolver questões. Essas questões estratégicas têm sido vistas como exercendo um papel crítico na iniciação do processo de mudança estratégica nas organizações. O principal produto do gerenciamento de questões estratégicas tem sido descrito como dinâmica agenda de mudança estratégica que serve para manter a organização em equilíbrio com o seu ambiente em constante mudança. A Figura 1 mostra o ambiente operacional do setor público.

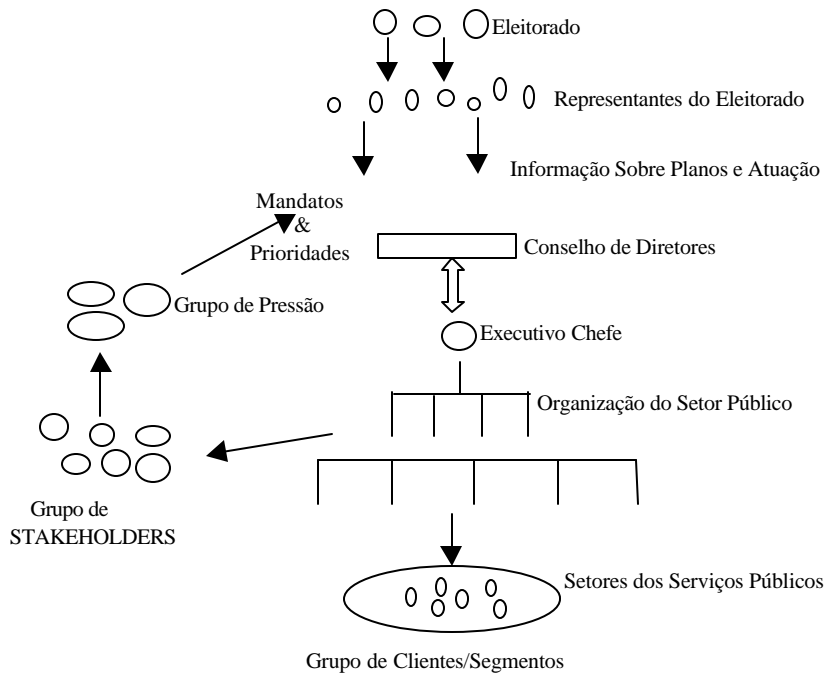


Figura 1 – O ambiente operacional do setor público.  
 Fonte: PERROTT, B.E., Gerenciando questões estratégicas no serviço público. Copyright: Elsevier Science, 1996.

Na Figura 1, Perrott (1996) mostra a inter-relação da empresa com o ambiente geral e o ambiente operacional do setor público, ou seja, o que afeta mais diretamente a organização do setor público.

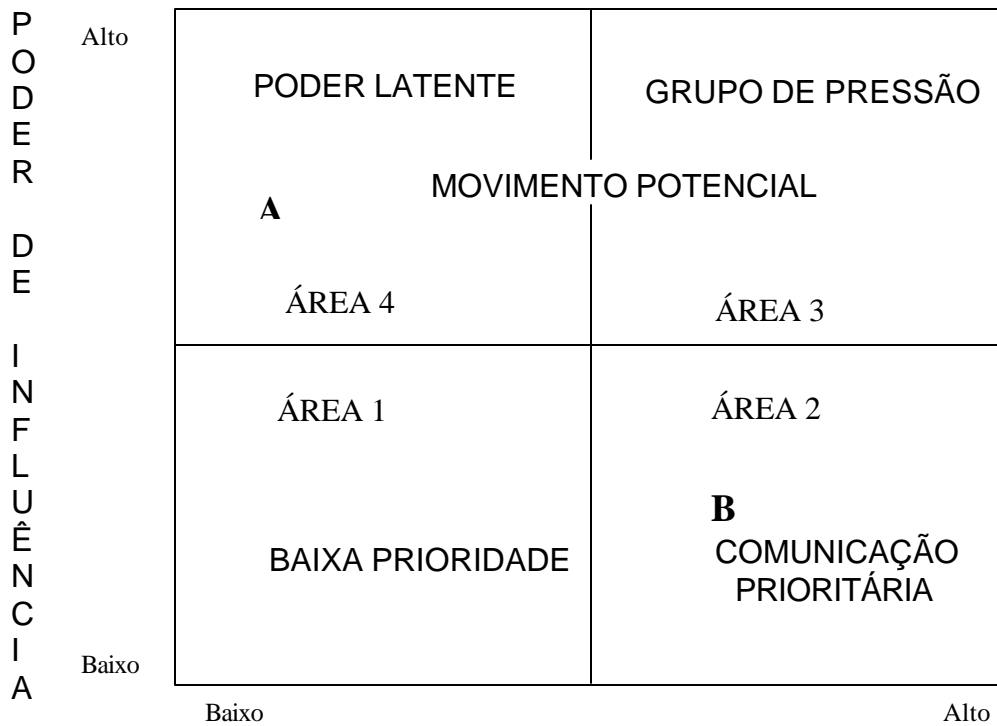
O mercado crescente parece exercer um papel importante na distribuição dos serviços e projetos do governo. Quais são as exigências das pessoas, do que elas precisam e o que elas querem dos serviços que serão prestados devem ser a preocupação dos administradores do setor público.

O mercado dos stakeholders é dividido por Perrott (1996) em dois setores:

1. *Setor privado*, no qual a estratégia é definida por mercados selecionados que irão ajudar a organização a alcançar seus objetivos. Há mercados selecionados, mas há concorrentes. A administração da empresa privada sofre pressões do mercado com relação ao custo e preço, adequando-se à realidade do mercado. A empresa apura o custo e analisa se está tendo lucro ou não.
2. *Setor público*, nele a ênfase muda da dependência do mercado para um conjunto mais complexo de considerações políticas econômicas e legais. As estratégias devem, portanto, levar em consideração todas as partes (exemplo: os *stakeholders*) que afetam ou são afetadas pelas estratégias da organização.

Segundo o autor referenciado, os administradores devem, avaliar constantemente a importância dos *stakeholders*, levando em consideração cada aspecto prioritário. Ele considera duas questões como de vital importância: primeiro é o nível de interesse que os grupos de *stakeholders* têm em uma questão particular em determinado momento. Segundo é o poder ou influência que os *stakeholders* podem exercer para afetar a organização do setor público e sua estratégia para lidar com a questão. Os administradores vão levar em consideração a prestação dos serviços, cobrando impostos (tributos, tarifas, taxas, e outros).

Perrott (1996) define as ações estratégicas, por meio de uma matriz bidimensional, conforme Figura 2, desenvolvida com relação ao interesse e grau de poder fornecer uma estrutura para ajudar os administradores de serviços públicos a desenvolverem ações estratégicas adequadas para cada grupo de *stakeholders*.



A---B Aliança Potencial/Colaboração

Figura 2 – Matriz de ação para *stakeholders*

Fonte: PERROTT, B.E., Gerenciando questões estratégicas no serviço público. Copyright: Elsevier Sicense, 1996.

Na matriz de ação para *stakeholders*, são determinadas por Perrott (1996): as linhas gerais para a ação que os órgãos públicos têm para com as pessoas; a

quantidade de recursos lotados para lidar com os *stakeholders* e os tipos de estratégia interativa usados. Portanto, a quantidade de recursos lotados para lidar com os *stakeholders* e o tipo de estratégia interativa usada podem ser uma consideração importante na decisão de prioridades para ação. As áreas de *stakeholders* guiam a formulação de estratégia efetiva para lidar com questões em particular.

A seguir, será comentada cada uma das partes da Figura 2:

- Baixa prioridade (Área 1): os *stakeholders* têm baixo poder de influenciar a organização e têm baixo nível de interesse sobre ela. Exemplos: Banco Central e Conselho Monetário Nacional.
- Comunicação prioritária (Área 2): são observados *stakeholders* de alto nível de interesse com relativa base de poder para influenciar a organização. Exemplo: salário mínimo.
- Grupo prioritário ou de pressão (Área 3): aqui a combinação do nível de interesse é de alto poder de influência e de alto nível de interesse; são identificados grupos de *stakeholders* para ação prioritária. Exemplos: Saúde; Transportes; Educação; Habitação.
- Poder Latente (Área 4): trata-se de uma combinação de grupos de *stakeholders* com alto poder e grupos com baixo interesse; esses grupos devem ser tratados com respeito, uma vez que têm o potencial de se tornar sustentadores ou adversários em questões específicas se seu *status* de interesse se mudar. Exemplo: Impostos.

Com base na definição de *stakeholders*, anteriormente apresentada, Perrott (1996) define os *commuters* (clientes, consumidores), que podem ser classificados como um subconjunto de *stakeholders*, exemplo: grupos de usuários existentes ou potenciais de serviços oferecidos que afetam ou são afetados pela estratégia da organização do setor público, ao lidar com alguma questão específica.

De acordo com Perrott (1996), em organização do setor público, as inter-relações entre os *stakeholders* e organização sugerem quatro estágios:

- a) basear a política de ação pública em pesquisa de consumidor; ver o lado social (exemplo: campanha de vacinação);
- b) realizar análise custo-benefício e o retorno, com base nos resultados (exemplo: diminuição do índice de mortalidade das pessoas);
- c) testar no mercado as políticas propostas (exemplo: melhor qualidade de vida para as pessoas) e
- d) avaliar políticas anteriores (exemplo: na questão da vacinação, avaliar como foi a política anterior).

Perrott (1996) assevera que, apesar de haver uma série de planos e ações a serem observados, na administração das estratégias para o serviço ao cliente em relação a questões específicas, dois níveis de atuação das organizações do setor público são de particular importância:

- o primeiro é o *nível de impacto* que a questão pode ter em grupos específicos de clientes e sua capacidade de usar os serviços oferecidos em um determinado momento;
- o segundo é a *capacidade* que a organização tem de orientar o impacto da questão para o fornecimento de serviços a vários grupos de clientes. (Exemplo: no serviço de transporte, analisar os grupos específicos de clientes, para saber qual a frequência com que esses serviços são utilizados e pesquisar para prever qual a reação da comunidade). Devem ser observados alguns fatores que poderão afetar a capacidade empresarial, tais como: fundo (recursos); nível do *staff* (determinar as prioridades pelos órgãos de apoio); capacidade operacional (dada



aos órgãos de execução, muitas vezes terceirizados); e perícia (por meio dos acompanhamentos, fiscalização), etc.

Perrott (1996) apresenta uma outra matriz bidimensional Figura 3, mostrando os níveis de impacto e capacidade que forneceria uma estrutura normativa para ajudar os administradores do setor público a considerarem estratégias apropriadas de ação para cada grupo de clientes.

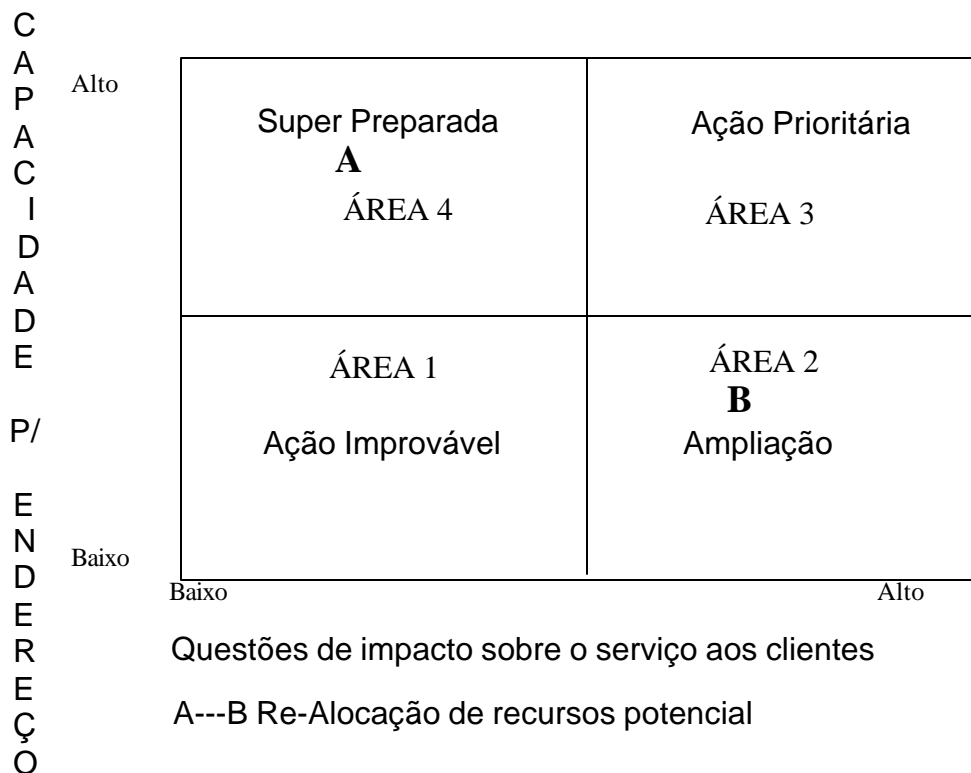


Figura 3 – Matriz de ação para clientes

Fonte: PERROTT, B.E., Gerenciando questões estratégicas, no serviço público. Copyright: Elsevier Sicense, 1996.

Na matriz de ação para clientes, são determinadas por Perrott (1996) as diretrizes gerais para possível ação, voltadas à capacidade de recursos em potencial.

A área de clientes, mostrada nesta Figura 3, conduziria à formulação de estratégias efetivas, quando se lida com uma questão específica. As ações estratégicas para determinar essas questões são expostas a seguir:

- Ação Improvável (Área 1): Praticamente não existe ação, o fornecimento de serviço aos grupos de clientes é baixo e a capacidade de consumir é também baixa.
- Ampliação (Área 2): O gerenciamento deve desenvolver estratégias para ampliar a capacidade. São ações emergenciais, de tal forma a contratar recursos para uma atenção específica num determinado momento. Exemplo: Quando há queda na safra – necessidade de importar; em caso de epidemia – estratégia para obter recursos e resultados mais rápidos.
- Ação Prioritária (Área 3): A capacidade é relativamente alta para lidar com as questões de impacto na organização, quanto aos serviços a clientes. Essa capacidade é vista em organizações em plena expansão, que são gerenciadas mediante estabelecimentos de novos objetivos, metas e detalhamento tático para implantação. Busca de motivação de indivíduos e departamentos.
- Super Preparada (Área 4): Como a organização tem alta capacidade para lidar com os problemas relacionados com o impacto da questão, ela está super preparada para lidar com os impactos. Deve-se pensar em formas de transferir um pouco deste excesso de capacidade para grupos de clientes de ação na área 2 (ampliar), exemplos: redistribuir *staff*, transferir verbas.

### **2.3 Estratégias e mudanças organizacionais**

O conceito de estratégia é fundamental para o entendimento das mudanças organizacionais, porque a natureza das diretrizes da estratégia tanto pode expandir como restringir a interpretação da mudança estratégica organizacional. Assim, serão apresentados nesta seção alguns conceitos de estratégia e, em seguida, aspectos relativos à mudança organizacional.

### 2.3.1 Conceito de estratégia

O conceito de estratégia tem suscitado muita confusão no campo da teoria administrativa, porque, enquanto alguns de seus elementos têm validade universal, podem ser aplicados a qualquer organização, outros dependem enormemente da natureza da organização, de seus *stakeholders*, de seus objetivos e de sua cultura.

A estratégia é, segundo Oliveira (1988, p. 25), “um caminho, ou maneira, ou ação estabelecida e adequada para alcançar os objetivos da empresa”.

Para Ansoff e McDonnell (1993, p.70), a estratégia é um conjunto de regras de tomada de decisão destinado a orientar o comportamento de uma organização.

Segundo Andrews (1996), a estratégia é vista como um padrão ou modelo de decisões que determina e revela os objetivos, propósitos ou metas da organização. Desse modo, o referido padrão produz as principais políticas e planos para a concretização das metas; define a esfera de negócios a que uma companhia aspira, estabelece a classe de organização econômica e humana que a empresa é, ou pretende ser e também define a natureza das contribuições econômicas e não econômicas que a organização pretende proporcionar a seus acionistas, empregados, clientes e às comunidades.

Para Bateman e Snell (1998), a estratégia é o padrão de ações e alocações de recursos projetados para atingir os objetivos organizacionais.

Para Mintzberg (1978 e 1994), o campo da administração estratégica não pode sustentar-se em uma única definição de estratégia. Segundo ele, a palavra tem sido utilizada implicitamente de várias maneiras, embora seja, tradicional e formalmente, definida de uma única maneira. Considerando que o reconhecimento explícito de múltiplas definições pode ajudar a atuação neste difícil campo, este autor apresenta cinco definições de estratégias (que denomina “os cinco p’s da estratégia”): *como plano, estratagema (ploy), padrão, posição e perspectiva* – e considera algumas de suas inter-relações.

*Estratégia como plano* é uma direção, alguma espécie de curso de ação deliberadamente determinado, uma diretriz para lidar com a situação, um guia para o futuro. Como plano, a estratégia pode ser geral ou específica.

*Estratégia como estratagem (ploy)* é compreendida como uma “manobra” específica para superar um oponente ou um concorrente. Aqui a verdadeira estratégia é a ameaça.

*Estratégia como padrão* – A estratégia pode ser um padrão observado, especialmente um padrão em um fluxo de uma corrente de ações, um comportamento consistente ao longo de um determinado período de tempo. Desta forma, é observada uma consistência no comportamento, seja ele intencional ou não. Trata-se de um padrão de ação que transforma as estratégias e com isso podem surgir novas estratégias, tais como, as que Mintzberg denomina *estratégias emergentes* – padrões de ações observados, sem que tenham sido formulados prévia e formalmente, e *estratégias deliberadas*, que compreendem aquelas cujos padrões observados foram pretendidos.

*Estratégia como posição* pode ser entendida, especificamente, como um meio de localizar uma organização em um ambiente. Dessa forma, a estratégia se torna uma força mediadora entre a organização e o ambiente, isto é, entre o contexto interno e o externo. Uma posição pode ser pré-selecionada e pretendida mediante um padrão de comportamento. Pode ser considerada como estratégia política e mediadora, que leva em conta as organizações em seus ambientes competitivos.

A quinta e última – *Estratégia como perspectiva* – focaliza o interior da organização, a atividade de gestão dos administradores. Nesta acepção, estratégia é uma *perspectiva*. Seu conteúdo consiste não somente numa posição escolhida, mas também num todo particular de perceber o mundo. Nesse sentido, a estratégia é para a organização o que a personalidade é para o indivíduo. Este conceito sugere, ainda, que a estratégia constitui perspectivas compartilhadas pelos membros de uma organização, por meio de suas intenções e/ou ações. O registro das ações pretendidas em um plano caracteriza a tangibilidade da estratégia. Essas ações são documentadas, registradas no processo organizacional.

Nos tempos atuais dos negócios, se existe algo consensual entre consultores, empresários e pesquisadores no campo da gestão empresarial, é que nunca o ambiente dos negócios foi tão dinâmico, competitivo e imprevisível, exigindo flexibili-

dade e novos moldes de criação de estratégias voltadas para as ações organizacionais.

Entretanto, os estudiosos, desde o princípio dos estudos sobre estratégia organizacional, por volta da década de sessenta do século XX, até os dias de hoje, não apresentam, em sua maioria, visões coincidentes sobre este assunto. Muitos se opõem frontalmente, como, por exemplo, Mintzberg e Ansoff, que travaram debates em torno do caráter *prescrito* ou *descritivo* do processo estratégico. Desses pontos de vistas divergentes, surgiram várias abordagens ou “escolas” sobre estratégia organizacional.

Serão focalizadas aqui as classificações para estratégia organizacional apresentadas por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), que identificaram dez escolas na formação da estratégia organizacional. Estas escolas são apresentadas na Figura 4, e descritas em seguida.

Tipos	Formação da estratégia como:
Escola do <i>design</i>	Processo de concepção
Escola do planejamento	Processo formal
Escola do posicionamento	Processo analítico
Escola empreendedora	Processo visionário
Escola cognitiva	Processo mental
Escola da aprendizagem	Processo emergente
Escola do poder	Processo de negociação
Escola cultural	Processo coletivo
Escola ambiental	Processo reativo
Escola da configuração	Processo de transformação

Figura 4 – As escolas na formação das estratégias organizacionais

Fonte: MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000 – Adaptado.

As três primeiras (do *design*, do planejamento e do posicionamento) têm caráter *prescritivo*, estão mais interessadas em como as estratégias deveriam ser formuladas, do que como se formam na realidade. Já as outras sete escolas, que se

seguem, (empreendedora, cognitiva, da aprendizagem, do poder, cultural, ambiental e da configuração) estão mais voltadas à descrição que à prescrição.

- Escola do *design* – Esta escola tem como suas principais contribuições a técnica da análise do ambiente, sustentada nos conceitos de oportunidades e de ameaças externas, e das forças e fraquezas internas. Propõe um modelo de formação de estratégia que busca atingir uma adequação entre as capacidades internas e as possibilidades externas.
- Escola do planejamento – Esta escola entende que a formulação de estratégia é essencialmente um processo de elaboração mental, controlado e consciente de um planejamento, que poderá se decompor em passos distintos, delineados por listas de checagem e apoiados por técnicas específicas.
- Escola do posicionamento – A estratégia reduz-se a posições genéricas selecionadas por meio de análises formais das situações da empresa. Os planejadores tornam-se analistas, isto provou ser lucrativo para consultores e acadêmicos que tiveram acesso a dados e promoveram suas “verdades científicas” em jornais e empresas.
- Escola empreendedora – Fez o contrário da escola de *design*: focalizou o processo de formação de estratégia exclusivamente no líder. A visão estratégica está mais associada à imagem e ao senso de direção que ao plano articulado. No processo, são levadas em conta as experiências do líder é, portanto uma estratégia mais flexível.
- Escola cognitiva – Esta escola adota uma visão mais subjetivo-interpretativa ou construtivista do processo de estratégia, ou seja, a cognição é usada para construir estratégias, que são concebidas como interpretações criativas, em vez de simplesmente mapas da realidade de alguma forma mais ou menos objetiva.
- Escola do aprendizado – As estratégias emergem quando as pessoas, algumas vezes atuando individualmente, mas, na maioria dos casos, coletivamente, aprendem a respeito de uma situação tanto quanto desenvolvem a capacidade de lidar com ela. As estratégias convergem para padrões de comportamento que funcionam e devem emergir mediante pequenos passos.

- Escola do poder – O poder micro vê o desenvolvimento de estratégias dentro da organização como um fator essencialmente político. O poder macro vê a organização como uma entidade que utiliza o poder sobre as outras e seus parceiros de alianças. A formulação de estratégias ocorre no processo de negociação.
- Escola da cultura – É a inversão da escola do poder, pois, para a formação de estratégias, reúne-se uma coleção de indivíduos em uma entidade chamada organização, logo a formação das estratégias é um processo social baseado na cultura da organização.
- Escola ambiental – Para esta escola, a estratégia é formada como uma reação à imposição do ambiente externo e não como desejo da própria entidade.
- Escola da configuração – Considera a organização como uma configuração, tem características adaptativas às transformações que se fizerem necessárias. As mudanças fazem parte do ciclo de vida das organizações. Desse modo as estratégias utilizadas serão para sustentar a estabilidade ou para proceder às mudanças estratégicas imprescindíveis.

Segundo Nutt e Backoff (apud DONATO, 1996, p. 9), a estratégia serve a três objetivos principais:

- a) criar foco – tal objetivo baseia-se na premissa de que as pessoas, por diversos motivos, têm impulsos de perseguir metas individualistas, que podem tornar-se competitivas ou contrárias aos interesses da organização e de seus clientes. A estratégia busca, diante disso, forjar compromisso, centrar esforços, orientar as atividades numa direção consensual. Neste intento, alertam os autores, existe o perigo de o foco tornar-se muito rígido, trazendo dificuldades de adaptação à organização quando respostas flexíveis são necessárias;
- b) criar consistência – neste sentido, a estratégia, ao oferecer direção, busca reduzir a incerteza, concentrar os esforços, satisfazer as necessidades de ordem e previsibilidade, diminuir disputas e permitir res-

postas rápidas a situações previstas. Entretanto, a organização pode deparar-se com problemas diante de situações novas, tais como acordos cooperativos quebrados e domínios barrados;

- c) criar propósito – para Nutt e Backoff (1992), dar às organizações um novo ou renovado sentido de propósito é a mais significativa contribuição da estratégia, ao transmitir para seus membros a identidade organizacional (o que ela é, o que a distingue das outras, a sua imagem, numa construção simbólica). Entretanto, a estratégia pode também criar obstáculos para a organização lidar com questões emergentes que, não atendidas, podem trazer-lhe sérias conseqüências.

É importante destacar que as dimensões apropriadas das estratégias são correlatas às funções do nível de mudanças que elas provocam. Assim, seu foco pode ser a corporação, a unidade de negócio, o âmbito inter-organizacional ou o âmbito funcional.

### 2.3.2 Mudança organizacional

As organizações de hoje mostram-se em constantes mudanças. Setores díspares, como a economia, a tecnologia, os valores e comportamentos sociais e a política, estão em processo de transformação. No Brasil, algumas mudanças ocorrem como forma de adaptação às modificações pelas quais o mundo passa, como é o caso das reformas institucionais.

Pereira (1988) assevera que mudança é um dos temas mais discutidos nas organizações brasileiras, nos últimos tempos.

Wood Jr. et al. (1995, p.190) definem mudança organizacional como “qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de qualquer outro componente, capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização”. Consideram ainda, relativamente à *natureza*, que a mudança pode estar relacionada com qualquer característica da organização, tais como: organograma, funções e tarefas (mudanças estruturais); mercados-alvos e foco (mudanças estratégicas); valores e estilo de liderança (mudanças culturais); processos e métodos de produção de produção (mudanças tecnológicas), além de pessoas, políticas



de seleção e formação (mudanças relacionadas com recursos humanos). No que se refere à *organização com o ambiente*, a mudança pode ser classificada como *reativa* (resposta às mudanças nele ocorridas) ou como *voluntária* (antecipação baseada em expectativas). Já quanto à *forma de implementação*, pode ser categorizada como reeducativa, coercitiva ou racional. Os referidos autores acrescentam que o tema da mudança organizacional ganhou proeminência em virtude do aumento do grau de preocupação e atenção das organizações com os processos organizacionais.

Bowditch e Buono (1997) mostram que as ambigüidades e incertezas geradas por um ambiente em mudança rápida influem bastante nas decisões de combinação inter-organizacional (*joint-ventures*, fusões e aquisições). Como exemplos, citam: uma *aquisição vertical* que é feita numa tentativa de absorver as interdependências da indústria e reduzir as incertezas entre fornecedores e revendedores, ou seja, uma combinação entre empresas que tinham uma relação real ou potencial de comprador-vendedor, assim como um fabricante e um distribuidor; as *joint-ventures*, que são relacionadas com tentativas de reduzir incertezas competitivas. Citam, ainda, as fusões e *aquisições horizontais*, que são combinações de empresas semelhantes. Um exemplo dessa característica é o caso, em Goiás, da união de dois órgãos públicos da área de transportes e obras na criação da AGETOP, objeto de estudo desta pesquisa.

Segundo Bowditch e Buono (1997), as *joint-ventures* encontram-se com popularidade crescente, tornaram-se particularmente dominantes no comércio internacional, como um modo de obter acesso a mercados anteriormente fechados, ampliar a presença geográfica, fortalecer os canais de distribuição e firmar compromissos políticos com nações anfitriãs. À medida que as forças de competição global continuam a crescer, os esforços de P&D (pesquisa e desenvolvimento) passam a ser maiores e mais arriscados, a tecnologia torna-se cara demais para ser sustentada isoladamente, e a capacidade de dominar mercados fica cada vez mais difícil. Essas combinações, alianças entre empresas prometem bastante, oferecem uma base mais sistemática para o exame dos esforços de pesquisa, o refinamento e transferência dos resultados às empresas participantes.

Bowditch e Buono (1997) apresentam um modo de avaliar o efeito potencial da mudança ambiental sobre uma organização, baseando-se em duas dimensões: o

*grau de estabilidade* e o *grau de complexidade*. A dimensão da *estabilidade* refere-se ao quanto os elementos do ambiente são dinâmicos. Um ambiente é considerado estável se permanecer relativamente o mesmo durante um certo período de tempo. Os ambientes instáveis, por outro lado, são aqueles que passam por mudanças abruptas, rápidas e por vezes inesperadas. A dimensão da *complexidade* diz respeito à quantidade de elementos relevantes e diferentes do ambiente externo de uma organização. Um ambiente complexo dispõe de um grande número de elementos distintos que exercem influência significativa sobre a organização, e o ambiente simples se caracteriza por apenas alguns fatores externos importantes. As grandes corporações atuam em ambientes muito mais complexos, caracterizados por entidades como autarquias governamentais, sindicatos, grupos de interesse público, comunidades locais, acionistas, fornecedores, credores e revendedores, etc.

Bowditch e Buono (1997) ressaltam que as dimensões de *estabilidade* e *complexidade* têm significado para as organizações por determinar a quantidade de incertezas que uma organização precisa enfrentar no seu ambiente.

O processo de adaptação das organizações é complexo e dinâmico. Envolve diversas decisões e condutas em diversos níveis da organização. Segundo Miles e Snow (1978), a complexidade desse processo pode ser reduzida, já que por meio da investigação de padrões no comportamento das organizações se pode descrever e até mesmo prever o processo de adaptação estratégica organizacional.

Segundo Pereira, lidar com a mudança é algo complexo, que provoca reações específicas nas pessoas; reações essas que nem sempre são conscientes ou deliberadas, mas condicionadas por arquétipos, paradigmas e crenças arraigadas no âmago da identidade das pessoas. (PEREIRA, 1988)

Rosa (1996) afirma, com base em pesquisa intitulada “Toda mudança é difícil”, que mudar hábitos e costumes, estilo de vida, valores não é fácil. É por isso que, associada à mudança, surge, quase que inevitavelmente, um movimento de resistência, uma força contrária, cuja função é tentar aplacar a dose inexorável de sofrimento que toda modificação acarreta. O novo representa, quase sempre, uma ameaça, porque, em alguma medida, impõe a tarefa, muito pouco confortável, de reverter-se.

A autora (1996, p. 15) apresenta uma reflexão sobre o processo de mudanças que ocorre na atualidade:

Perfeitamente integrados à dinâmica da sociedade contemporânea, acostumamo-nos a buscar justificativas técnicas e estatísticas para a intervenção do homem no mundo, esquecendo de perceber a dimensão propriamente humana dos movimentos de mudança.

Para Pettigrew (1987), autor ligado à tríade conteúdo-contexto-processo, a transformação da empresa é vista como um processo de debates racionais, mas também se configura pelos interesses e objetivos de indivíduos ou grupos, pelas forças momentâneas da burocracia, pelas mudanças relevantes no ambiente e pela manipulação do contexto estrutural em torno de decisões. Neste ponto de vista, o foco de atenção é ver a mudança como um processo contínuo e de muitos níveis no contexto onde a liderança se expressa por meio de uma habilidade compreensiva e tática, tanto quanto pela força do propósito de mobilizar visões freqüentemente imprecisas e desarticuladas, as quais são usadas para desafiar crenças vigentes e arranjos institucionais.

Uma pergunta normalmente feita aos consultores que atuam como agentes de mudança nas organizações é sobre como saber se uma empresa começou a mudar. Segundo Schein (1980), o processo de mudança compõe-se de quatro fases: percepção; mudança; mudança de comportamento e fixação do novo comportamento.

A implementação e, em particular, a sustentação dos objetivos do esforço de mudança organizacional têm-se revelado difíceis, quando não mesmo completamente impossíveis, para um grande número de empresas.

O processo de mudança centra-se freqüentemente nas alterações tangíveis – mudanças nas operações, nos sistemas e nos procedimentos – que são as mais fáceis de identificar. Uma implementação eficaz, todavia, pressupõe que todas as mudanças sejam claramente articuladas com a cultura da empresa. Essa articulação não só possibilita uma implementação eficaz, como também integra a mudança na rotina quotidiana da organização. Como resultado, a transformação é sustentada e os efeitos desejados são alcançados.

Segundo Pereira (1988), as mudanças nas organizações podem acontecer de várias maneiras: *mudanças naturais*; *mudanças reativas*; *mudanças evolutivas*; *mudanças revolucionárias*.

*Mudanças naturais* – como todos os sistemas sociais, as organizações passam por mudanças naturais, ou seja, nascem, crescem, amadurecem, definham e morrem. Moura (1978) identifica três estágios típicos na biografia de uma empresa: a *fase pioneira*, na qual a principal preocupação é a sobrevivência, o desafio de assegurar recursos e clientes; a segunda fase, que tem como foco a *busca da estabilidade*, a empresa torna-se mais complexa. Em decorrência do crescimento, a burocracia, os controles e os conflitos começam a existir. Após isso, inicia-se uma fase de crescimento ou expansão, quando a empresa começa a firmar sua imagem, seus produtos passam a ser conhecidos e ela começa a firmar seus mercados. O terceiro estágio é o do advento da administração profissional. Este estágio caracteriza-se pela *capacidade de auto-realização*. A empresa alcança a maturidade, sustenta a sua imagem, sem deixar de ser flexível e capaz de adaptação. Além disso, respeita a comunidade onde se insere e procura garantir seu pleno desenvolvimento por meio de melhorias constantes, porque entende, aceita, assimila e administra as rápidas mudanças ambientais que afetam o seu negócio. O novo não elimina o velho, apenas o suplanta.

As organizações, contudo, também envelhecem. Enrijecidas pelas suas rotinas, presas pela acomodação, inebriadas pelos sucessos alcançados no passado, esquecem que o ciclo vital não é permanente e deixam de cuidar de si. Quando menos esperam estão cheias de equipamentos, processos e comportamentos superados pelas mudanças que ocorreram fora dela. A grande crise ocorre quando a inadequação exige o repensar, a revitalização, porque, neste caso, o processo de mudança não é mais de crescimento e, sim, de reversão. (MOURA, 1978)

*Mudanças reativas* – são mudanças rotineiras que as organizações adotam por força das circunstâncias, quando não podem mais resistir a elas. O desenvolvimento tecnológico funciona como um grande impulsionador destas mudanças, mas, de modo geral, elas são parciais e fragmentadas, frutos de pressões avulsas e quase sempre implantadas sem um plano definido ou uma análise minuciosa de seus efeitos. São medidas isoladas, de baixo impacto comportamental, lentas, atrasadas, rotineiras; meras respostas adaptativas a situações de absoluta inadequação, como, por exemplo: a substituição da escrita manual pela máquina de escrever e desta pelo computador. As mudanças reativas são fatais, irreversíveis e não há como fugir

delas. De modo geral, este tipo de mudança é adotado por empresas acomodadas ou resistentes, que esperam até o último momento para introduzir alterações e só aceitam aquelas indispensáveis à sua sobrevivência, atuando, quase sempre, de forma intempestiva, no estilo “apaga incêndio”.

*Mudanças evolutivas* – são mudanças planejadas, conscientes, consentidas, voltadas para o crescimento, para a expansão e para o desenvolvimento da empresa. Quase todos os processos de mudança evolutiva baseiam-se em estratégias educacionais. As organizações trabalham a mudança em todas as suas fases, com base na percepção, até a fase final de acompanhamento e institucionalização. Por traduzirem valores de crescimento, desenvolvimento e expansão, tanto dos indivíduos quanto das organizações, tais mudanças geram menos resistências, mas, por outro lado, apresentam a desvantagem de ser muito lentas, pois somente mostram resultados em longo prazo, o que é incompatíveis com a turbulência ambiental vivida hoje.

*Mudanças revolucionárias* – são rápidas, de grande impacto, geralmente provocados por um evento externo significativo, por exemplo, os planos econômicos no Brasil, a abertura dos mercados e a globalização da economia. Surgem, quase sempre, de uma decisão estratégica emanada da direção, fruto de momentos difíceis que exigem soluções radicais e que prescrevem medidas duras de reestruturação, enxugamento, diminuição de tamanho, fusão, venda ou privatização.

De acordo com Pereira (1988), decididas as mudanças revolucionárias, elas se tornam impositivas, são implantadas de cima para baixo, muitas vezes de surpresa e quase nunca por intermédio de processos participativos. Mesmo quando reconhecidamente necessárias, elas não são consensuais e geram pouco comprometimento. Produzem efeitos rápidos, nem sempre duradouros e quase sempre traumáticas, provocando grandes doses de resistência, ressentimentos, mágoas e até boicotes.

A ligação entre a mudança e a cultura requer uma focalização sistemática. Mudanças propostas deverão passar por um “filtro cultural”, que identifique as melhores formas de implementá-las e integrá-las na cultura da organização.

## **2.4 Conceito de adaptação organizacional estratégica**

O tema do presente trabalho é a adaptação organizacional estratégica, processo pelo qual passou uma das organizações pública do Estado de Goiás, que será aqui estudada.

O conceito aqui adotado é de Hrebiniak e Joyce (1985). Para estes autores adaptação organizacional estratégica compreende as mudanças concretizadas pelas organizações com a finalidade de articular suas capacidades com as contingências ambientais, mediante comportamento proativo ou reativo, em face de variáveis exógenas, ou seja, variáveis do ambiente externo em que atua. Constitui um dos grandes desafios que se apresenta aos administradores modernos, pois seu papel influencia a estrutura organizacional e a própria estratégia adotada.

Ressalta-se que não há unicidade entre os estudiosos sobre a articulação entre a organização e o ambiente organizacional. Para uns, o ambiente exerce uma força determinística sobre a organização (posição determinista). Já outros consideram que a organização pode sofrer adaptações por meio das escolhas feitas pelos administradores (posição voluntarista). Estes podem influenciar o ambiente onde operam. Entre as abordagens acerca dessa articulação, serão focalizados aqui os seguintes modelos: a ecologia das populações, a institucional, a abordagem da dependência de recursos, o modelo racional de contingências e a abordagem da escolha estratégica. Tratar-se-á, primeiramente, da posição teórica de Hrebiniak e Joyce e depois das perspectivas antes mencionadas.

#### 2.4.1 Abordagens sobre adaptação organizacional estratégica

Hrebiniak e Joyce (1985) afirmam que a escolha estratégica (voluntarismo) e o determinismo ambiental são variáveis independentes, ao contrário de muitas abordagens que as consideram excludentes. Os autores desenvolveram uma tipologia de adaptação organizacional, com a qual facilitaram o estudo das interações entre as duas variáveis, voluntarismo e determinismo, no processo de adaptação. As interações entre essas variáveis, possibilitam quatro tipos principais de adaptação estratégica: 1) Seleção natural; 2) Diferenciação; 3) Escolha estratégica; e 4) Escolha indiferenciada.

1) *Seleção natural*, baixa escolha estratégica e alto determinismo ambiental;

2) *diferenciação*, alta escolha organizacional e alto determinismo ambiental e adaptação com restrições;

3) *escolha estratégica*, máxima escolha e adaptação pelo *design* e

4) *escolha indiferenciada*, como uma escolha incremental e adaptação por chance.

Segundo Hrebiniak e Joyce (1985), esses tipos influenciam o número e as formas das opções estratégicas das organizações, a ênfase decisória nos meios e fins, o comportamento político os conflitos e a busca de atividade da organização em seu ambiente.

Os autores supracitados (1985) asseveram que essa abordagem segue a lógica da teoria de sistema aberto das organizações, segundo a qual este sistema tende a um estado de equilíbrio dinâmico com ambiente por meio do intercâmbio contínuo de materiais, dados e energia. Tanto o sistema quanto o seu ambiente podem afetar esse processo de intercâmbio e transformação, sugerindo suas independências e a importância de seus efeitos interativos. A escolha, portanto, pode ser separada do determinismo ambiental de uma maneira lógica, como se fosse uma característica definidora e necessária da organização como sistema aberto.

Essas questões levam em conta que a escolha é tanto a causa quanto uma consequência das influências ambientais, uma vez que causa e consequências interagem e entram em conflito para resultar em adaptações organizacionais observáveis. (HREBINIAK e JOYCE, 1985)

Esses autores admitem uma integração das teorias sobre a organização com a da administração e da economia, embora nelas haja uma visão do processo de adaptação das organizações em que ora focaliza a predominância da escolha estratégica, ora o determinismo ambiental na adaptação estratégica.

Com o objetivo de demonstrar e examinar as duas variáveis em interação, a escolha estratégica e o determinismo ambiental, os autores construíram a Figura 5

apresentada a seguir, que representa a capacidade da relação das escolhas estratégicas e o grau de determinismo ambiental na adaptação organizacional.

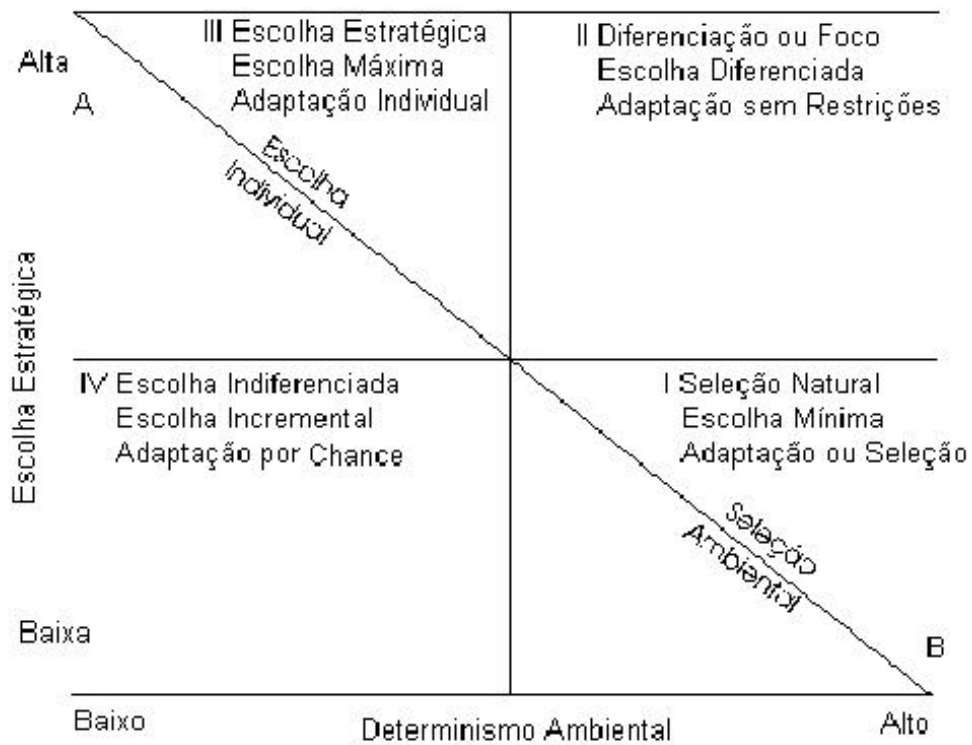


Figura 5 - Grau de determinismo ambiental e Escolha Estratégica.  
 Fonte: HREBINIAK, L.G.; JOYCE, W. Organizational adaptation: strategic choice and environmental determinism. Administrative science quarterly, 1985.

O Quadrante I – Seleção natural – mostra basicamente as condições ou suposições nas quais se baseiam a ecologia da população, bem como a abordagem de seleção natural da adaptação: baixa escolha estratégica e alto determinismo ambiental. Argumenta-se que as organizações exercem virtualmente nenhum controle sobre os fatores exógenos. Este quadrante inclui as organizações pequenas ou



grandes que trabalham sob condições rotuladas de perfeitamente competitivas, e também as organizações em nichos imperfeitamente competitivos. Ou seja, os preços são ditados pelo mercado no qual a demanda é perfeitamente elástica, e a diferenciação de produtos para o comando de preços altos e excesso de lucros é difícil, se não for impossível.

No Quadrante II – Diferenciação –, tanto a escolha estratégica quanto o determinismo ambiental são altos, definindo um contexto turbulento para a adaptação. Sob essas condições, existem certos fatores exógenos que afetam a tomada de decisão, mas, apesar disso, a organização exerce a escolha independente da natureza poderosa das forças e restrições externas, podendo desenvolver várias opções estratégicas.

Quadrante III – Escolha estratégica – As ações gerenciais exercem o domínio nas organizações, que são marcadas por uma alta escolha estratégica e baixo determinismo ambiental. As dependências dos recursos não são muito problemáticas, e quando o poder é visto como o oposto da dependência, as organizações exercem uma influência sobre as outras em seu ambiente operacional. As inovações organizacionais e o comportamento proativo são mais fáceis em face das condições que favorecem o determinismo e a escolha estratégica.

Quadrante IV – Escolha indiferenciada – Caracteriza-se por baixa escolha estratégica e baixo determinismo ambiental. As organizações tendem a não fazer escolha estratégica, apesar das poucas restrições externas. Nessa visão, a tarefa da organização é desenvolver as capacidades e competências distintas necessárias para obter as vantagens, buscando movimentos em outro domínio.

Hrebiniak e Joyce (1985), com a Figura 5 sugerem que o processo da adaptação é dinâmico. Indicam que: (1) o controle sobre recursos escassos é fundamental para as relações entre escolha e determinismo e (2) a escolha estratégica é possível em todos os quadrantes, embora a natureza qualitativa e o impacto do processo de decisão certamente variem de acordo com o contexto organização-ambiente. As partes ou os subsistemas de toda a organização podem ser colocados em quadrantes diferentes na Figura 5, com efeito, líquido de que a escolha estratégica e os fatores ambientais determinam a colocação de toda a organização ou sistema do qual o subsistema faz parte.

Hrebiniak e Joyce (1985) afirmam que os tipos de escolhas organizacionais variam ao longo dos diferentes quadrantes da tipologia. A escolha mínima é encontrada no Quadrante I, a escolha máxima, no Quadrante III. A introdução da escolha diferenciada é apresentada no Quadrante II e no Quadrante IV a escolha é incremental.

A conclusão desse estudo é que a interdependência e a interação entre a escolha estratégica e o determinismo ambiental definem a adaptação organizacional. O estudo conclui, ainda, que a adaptação organizacional é um processo dinâmico resultante da força relativa e do tipo de poder ou dependência entre a organização e o ambiente. Tanto a escolha estratégica quanto o determinismo ambiental oferecem impulsos para a mudança, cada um é a causa e a consequência do outro no processo de adaptação. (HREBINIAK e JOYCE, 1985)

#### 2.4.2 O modelo da ecologia das populações

O *modelo da ecologia das populações*, também denominado *enfoque da seleção natural*, tem suas raízes na teoria de Darwin e trata das populações de organizações. Segundo esse modelo, em termos gerais, as organizações procedem às mudanças para melhor adaptar-se ao ambiente e isso lhes garante a sobrevivência e eficácia. O comportamento organizacional tem uma visão mais holística. Nessa perspectiva, o ambiente e não a gestão das organizações é que realiza a seleção: as organizações que estão adequadas ao ambiente são selecionadas, em detrimento daquelas que não observam tal adequação. (MILES, 1982)

#### 2.4.3 O modelo institucional

De acordo com essa perspectiva, as organizações são cada vez mais homogêneas dentro dos *campos organizacionais*, compostos pelas organizações que, agregadas, constituem uma área reconhecida da vida institucional: fornecedores relevantes, consumidores de recursos e produtos, agências reguladoras e outras organizações que produzem serviços e produtos similares.

Pode-se apreciar melhor este modelo mediante a análise das maneiras como ele trata de explicar por que as organizações se adaptam a determinadas formas. Essa perspectiva concebe o desenho organizacional não como um processo

racional, mas sim como decorrência de pressões tanto externas quanto internas, as quais, com o tempo, levam as organizações pertencentes a um mesmo campo a parecerem-se umas com as outras. Assim, as opções estratégicas ou as intenções de controle dos diversos membros originariam-se na ordem institucional em que a organização se encontra imersa.

Uma contribuição importante dada a essa concepção foi a de DiMaggio e Powell (1983), que cunharam o conceito de *isomorfismo institucional*, como razão dominante pela qual as organizações assumem suas formas. De acordo com o conceito citado, três razões explicam o isomorfismo das organizações dentro de um mesmo campo organizacional, em função da mudança institucional isomórfica. Em primeiro lugar, estão as forças repressoras do ambiente, tais como as relações governamentais e as expectativas culturais capazes de impor uniformidade às organizações. Segundo, as organizações imitam o modelo uma das outras. Isto ocorre porque elas encaram as incertezas e buscam respostas para tais dúvidas, verificando as maneiras de as outras organizações manejarem dúvidas do mesmo campo. A terceira razão provém das pressões normativas que se originam na progressiva profissionalização da força trabalhadora e, especialmente dos gerentes, uniformizando os trabalhos mediante treinamentos. Dois aspectos dessa profissionalização são importantes fontes de isomorfismo: o primeiro decorre da educação formal e da legitimação promovida pelos especialistas universitários, o segundo é o crescimento das instituições de treinamentos profissionais, por meio das quais novos modelos se difundem rapidamente. O ideal é utilizar as teorias de forma combinadas. (DIMAGGIO e POWELL, 1983)

#### 2.4.4 O modelo da dependência de recursos

O *modelo da dependência de recursos* constitui um modelo alternativo, que traz de novo a consideração das ações e decisões organizacionais. As organizações para sobreviverem necessitam de recursos, tais como matérias-primas, recursos financeiros ou serviços e operações produtivas que não dispõem ou não podem criar por si mesmas (inclusive as inovações tecnológicas). A aquisição desses recursos requer a interação com outras organizações.

Segundo Hall (1990), a premissa básica do modelo da dependência de recursos é que as decisões são tomadas dentro das organizações, no seu contexto político, levando em conta as condições ambientais.

Outro aspecto importante do modelo é que as organizações tentam interagir ativamente com o ambiente para o seu próprio benefício. Tomam decisões estratégicas para adaptar-se ao ambiente, portanto, um elemento-chave do modelo da dependência de recursos é a opção estratégica. Este conceito implica que uma decisão é adotada em meio a um conjunto de alternativas em relação à estratégia que a organização emprega em suas interações com o ambiente.

Este modelo apresenta o pressuposto de que nenhuma organização é capaz de gerar os diferentes recursos de que necessita, podendo, assim, encarar um conjunto de possíveis alternativas ao tratar com seu ambiente, para obter os recursos necessários.

Segundo Hall (1990), este modelo concebe a organização como um participante ativo em suas relações com o ambiente. Para o autor, não há somente uma estrutura ou curso de ação excelente, sublinhando a importância dos balanços internos de poder na determinação das opções adotadas. Tanto os balanços internos de poder como as demandas dos grupos externos são centrais no processo de tomada de decisões. As organizações tentam absorver interdependência e incertezas ou hesitações, seja de maneira completa ou mediante a fusão de organizações, ou seja, de maneira parcial por meio da cooperação ou por meio do movimento de pessoal entre as organizações.

O modelo da dependência de recursos não inclui a idéia dos objetivos como parte dos processos de tomada de decisões. Hall (1990) considera, neste modelo, as formas pelas quais as organizações interagem com seus ambientes para assegurar sua sobrevivência e desenvolvimento. O ambiente proporciona muitas restrições, incertezas e contingências encaradas pelas organizações. A ênfase no poder dentro da organização é necessária, pois as decisões são tomadas em um contexto político. Não importa quais sejam as fontes do poder, as opções estratégicas continuam ligadas, certamente, às pressões ambientais.

#### 2.4.5 O modelo racional de contingências

A teoria da contingência enfatiza que não há nada de absoluto nas organizações ou na teoria administrativa. Tudo é relativo. Segundo esta abordagem, existe uma relação funcional entre as condições do ambiente e as técnicas administrativas apropriadas para o alcance eficaz dos objetivos da organização. Para esta teoria, as variáveis ambientais são independentes, ao passo que as técnicas administrativas são variáveis dependentes dentro de uma relação funcional da organização. (CHIAVENATO, 1993)

Com base na teoria da contingência, os pesquisadores procuraram confirmar se as empresas funcionavam em diferentes condições, condições essas ditadas “de fora” da empresa, do seu ambiente externo. Essas contingências externas podem ser consideradas como oportunidades ou como imperativos ou restrições que influenciam a estrutura e os processos internos da organização. (CHIAVENATO, 1993)

Chandler (1995), em pesquisa, conclui que na história industrial dos Estados Unidos, nos últimos 100 anos, a estrutura organizacional das grandes empresas americanas foi sendo gradativamente determinada pela sua estratégia mercadológica. A estrutura organizacional corresponde ao desenho da organização, já a estratégia, ao plano global de alocação dos seus recursos para atender a uma demanda do ambiente.

Ainda sobre o defrontamento entre organização e ambiente que marca o aparecimento da Teoria da Contingência, Lawrence e Lorsch, em pesquisa realizada em 1972, preocupados com as características que devem ter as empresas para enfrentar, com eficiência, as diferentes condições externas, tecnológicas e de mercado, concluíram que os problemas organizacionais básicos são a diferenciação e a integração. *Diferenciação* é a divisão da empresa em subsistemas ou departamentos. Do ambiente geral, emergem assim ambientes específicos, a cada um corresponde um subsistema ou departamento da organização. A *integração* é um processo gerado por pressões vindas do ambiente global da organização, tendo em vista a unidade de esforço e coordenação entre os vários departamentos ou subsistemas. Quanto mais complexos os problemas de integração, seja pela diferenciação acentuada em uma organização, seja pelas fortes pressões ambientais, mais meios de integração serão utilizados. (LAWRENCE e LORSCH, 1973)

#### 2.4.6 O modelo da escolha estratégica

Este modelo foi proposto por Child (1972), que defende uma visão menos rígida da interação organização-ambiente. O modelo leva em conta o intercâmbio dinâmico entre as duas forças, voluntarismo e determinismo ambiental e sustenta que as principais decisões tomadas pela administração servem para definir as relações da organização com ambiente mais amplo.

Existem três argumentos influentes para explicar a variação na estrutura organizacional. O primeiro diz respeito ao ambiente: as condições ambientais são consideradas como restrições críticas sobre a escolha das formas estruturais eficazes. O segundo refere-se à tecnologia e terceiro ao tamanho da organização. Com esses três argumentos são escolhidas as influências na estrutura dos atributos organizacionais. (CHILD, 1972)

A abordagem da escolha estratégica é definida como o processo no qual os detentores do poder dentro da organização (coalizão dominante) decidem os cursos da ação estratégica, que pode ser dirigida a diferentes alvos. Pode estender-se ao ambiente no qual a organização opera, aos padrões de desempenho em face dos quais a pressão das coações econômicas deve ser avaliada e ao desenho da estrutura organizacional. As escolhas estratégicas devem ser feitas por meio de iniciativas dentro da rede das relações internas e externas da organização, tanto por meio reativo ou proativo. A efetiva escolha estratégica requer o exercício do poder e constitui um fenômeno essencialmente político. (CHILD, 1997)

Segundo Miles e Snow (1978), da postura administrativa dos dirigentes da empresa resultam as formas de adaptação organizacional. Os autores afirmam que a adaptação organizacional pode ser analisada sob três perspectivas gerais, conforme exposto a seguir: a) a seleção natural, b) a seleção racional e c) a escolha estratégica.

a) *A seleção natural* é um processo de alinhamento, isto é, como um dado grupo de organizações desenvolve características mais compatíveis com as condições emergentes do ambiente do que outras empresas. Isso quer dizer que a determinante da eficácia e da sobrevivência da organização não é sua capacidade de

adaptação, mas o seu processo de alinhamento aos requisitos do ambiente. Desta forma, as organizações que desenvolvem características mais compatíveis com as necessidades do ambiente são as que sobrevivem.

Existe uma variedade de estratégias disponíveis para uma adaptação organizacional. Miles (1982) afirma que as organizações que interagem com o ambiente sob a perspectiva da seleção natural têm características marcantes. O autor identifica as três principais: 1) inércia empresarial; 2) estrutura e estratégia empresariais; 3) seleção das empresas pelo ambiente.

- A inércia empresarial caracteriza-se pelas mudanças de um dado grupo de organização as quais não resultam de suas atitudes internas, pelo contrário, as mudanças são decorrentes da entrada de uma nova organização no ambiente, impondo formas diferentes de atuação. Para Miles (1982), as organizações orientadas por esta perspectiva têm sua capacidade de adaptação restringida a fatores internos e externos.
  - Os fatores internos dizem respeito à estrutura de custos da organização, aos seus recursos, às normas, à própria cultura organizacional, à preservação de seu *status quo*, aos seus mitos e às próprias competências distintivas da empresa em relação ao seu ambiente.
  - Os fatores externos são as barreiras, como políticas econômicas e legais de entrada e saída e demais limites de atuação da empresa, que restringem suas opções de escolha organizacional.
- A segunda característica, apontada por Miles (1982), está relacionada com estrutura e estratégia empresariais. As informações requeridas sobre o ambiente e as mudanças necessárias na estrutura empresarial são consideradas caras e podem ter sua natureza distorcida por mecanismos existentes dentro da própria organização. Sem estas informações, a empresa tende a ficar limitada para responder com sucesso às ameaças e oportunidades do ambiente.

- A última característica apontada Miles (1982) está relacionada com a concepção de Kast *et al.* (1976) *apud* Miles (1982) segundo os quais somente as empresas que desenvolvem características mais compatíveis com o ambiente sobrevivem. Segundo essa concepção é o ambiente que seleciona as empresas mais aptas. Às outras é negado o papel da escolha estratégica. Como consequência, agrava-se o estado de inércia organizacional das empresas, e o potencial de adaptação individual ao ambiente é restringido.
- *Seleção racional*, para Miles e Snow (1978), a seleção natural também é um processo de alinhamento da organização às condições impostas pelo ambiente. O que difere a *seleção racional* do processo de *seleção natural* é que, no primeiro caso, a eficácia de diferentes estruturas e dos processos organizacionais está ligada à eficiência dos administradores. Os administradores devem adotar formas que possam dar respostas aos fatores do ambiente no qual a empresa está inserida. Sobre eles paira a responsabilidade de selecionar, adaptar e descartar componentes estruturais e do processo para manter a organização em equilíbrio com o seu ambiente.

De acordo com Markoski (1999), o papel dos Administradores influencia a estrutura organizacional e a própria estratégia adotada. Embora haja limites cognitivos na tomada de decisão, pois as racionalidades nas decisões podem ser questionáveis, já que os indivíduos podem tomá-las com base em percepções imperfeitas da realidade, a perspectiva analítica da seleção racional é a que considera o papel dos administradores. Estes direcionam a administração da empresa de forma que ela possa dar respostas aos fatores do ambiente no qual está inserida. Portanto, a seleção racional é caracterizada como avanço em relação à seleção natural, que minimiza a função gerencial, ao considerar o ambiente como definidor da atuação da empresa.



- *A escolha estratégica*, diferentemente das perspectivas de seleção natural e de seleção racional, tende a representar o melhor caminho para alinhar os objetivos da organização com o seu ambiente. Miles e Snow (1978) afirmam que a estrutura de uma organização é apenas parcialmente influenciada pelas condições do ambiente. Isto porque o papel da cúpula gerencial é o de um elo predominante entre a organização empresarial e as condições ambientais.

Desse modo, o papel dos gerentes nas organizações não se limita apenas a ajustar a estrutura organizacional às condições do ambiente, quando for necessário. Os gerentes devem tentar manipular o próprio ambiente, objetivando trazê-lo da melhor forma possível para interagir com a organização.

Segundo Miles (1982), as organizações que atuam sob esta perspectiva da escolha estratégica têm dado ênfase ao papel do aprendizado e da escolha no processo de adaptação organizacional. A organização tem habilidade para ajustar-se às condições contingenciais do ambiente e exercer influência sobre aqueles em que operam.

A análise semelhante das situações contingenciais do ambiente é feita por Chiavenato (1993): o ambiente organizacional é tratado como tudo aquilo que envolve externamente uma organização (ou sistema). Para ele, as organizações vivem em ambiente humano, social, político e econômico e devem enfatizar o estudo do meio ambiente como base para a compreensão de sua legitimidade e eficácia.

Ainda segundo Chiavenato (1993), as empresas funcionam em diferentes condições, que são ditadas “de fora” da empresa. Essas contingências externas podem ser consideradas como oportunidades ou como imperativos ou restrições que influenciam a estrutura e os processos internos da organização.

Para Miles e Snow (1978), a escolha estratégica tem cinco características importantes:

- coalizão dominante – é representada por um grupo de tomadores de decisão, existente em cada organização e que exerce grande influência sobre o sistema. Este grupo de indivíduos tem responsabilidade de identificar problemas e solucioná-los. Desta forma, a estratégia e a eficácia organizacional resulta

dos valores e das bases cognitivas desses agentes, que têm a maior influência na organização. Estes agentes representam a coalizão dominante; a coalizão dominante cria e atua sobre o ambiente relevante para a organização;

- percepções – a ação da empresa sobre o ambiente dá-se como resposta àquilo que a administração percebe e as condições ambientais acabam tendo pouco efeito sobre as decisões e ações da Administração;
- segmentação – a segmentação é definida pela partição do ambiente de acordo com a percepção da coalizão dominante. Esta partição também influenciara numa posterior divisão da organização em várias subunidades. Os recursos são alocados para estas subunidades de acordo com sua importância estratégica;
- procura de atividades – refere-se à responsabilidade que a coalizão dominante tem pela avaliação dos elementos do ambiente considerados mais críticos para a organização. O tipo de atitude que a organização irá tomar, reativa ou proativa, em relação ao ambiente será determinada com base na avaliação destes elementos;
- restrições dinâmicas – as decisões adaptativas tomadas sob a coalizão dominante tendem a ser restringidas pelas estratégias, estruturas e desempenhos passados e atuais da organização. Existem restrições que podem ser removidas por alterações nas estratégias, porém qualquer nova direção escolhida terá seu próprio conjunto de restrições. Segundo Miles (1982), o ambiente no qual estão inseridas as organizações é dinâmico e lhes impõe restrições contingenciais em virtude de uma série complexa de fatores, entre os quais incluem-se: produtos, condições do mercado, custos industriais, normas governamentais, condições financeiras e fornecedores de matéria-prima. Diante desta visão determinística do ambiente, a preocupação básica das empresas seria obter um ajustamento de suas estruturas e processos ao ambiente.

Cada um desses fatores tende a influenciar o caminho das organizações e o seu próprio comportamento. Alguns deles causam fortes impactos no comportamento organizacional e outros não. À alta administração, cabe a responsabilidade de alinhar a empresa de acordo com suas competências internas e as interdependên-

cias com o ambiente. A colisão de diferentes variáveis entre o ambiente e os objetivos organizacionais exige uma postura dinâmica e diferentes ações administrativas para o atingimento dos objetivos da empresa, primariamente estabelecidos.

O esboço teórico proposto por Miles e Snow (1978) tem dois elementos principais: (1) um modelo geral de processo de adaptação, que descreve as decisões necessárias à organização, para que o processo de adaptação mantenha um alinhamento eficaz com o seu ambiente e (2) uma tipologia organizacional que retrate os diferentes padrões de comportamento adaptativos das organizações.

Os autores citados (1978) mostram, com exemplos e argumentos, que o processo de adaptação organizacional é governado pelas escolhas estratégicas dos altos dirigentes. Eles tentam demonstrar que, embora essas escolhas sejam numerosas, complexas e mais ou menos contínuas, elas podem ser analisadas apropriadamente por meio da seguinte categorização – decisões empreendedoras, de engenharia e administrativas – e de um exame de adequação entre elas. Os autores afirmam que nem todo grupo de altos dirigentes aborda essas decisões da mesma maneira, cada um possui sua própria estratégia adaptativa.

O processo de uma organização adaptar-se a seu ambiente e o de desenvolver sua estratégia deverão ser realizados, segundo Miles e Snow (1978), com base em uma avaliação crítica dos elementos que compõem o ambiente. Fatores, como estrutura e desempenhos passados, linha de negócios, ameaças e oportunidades externas, forças e fraquezas internas e políticas determinadas pela própria administração, influenciam o processo de adaptação organizacional, bem como o comportamento e a postura dos dirigentes, quanto ao posicionamento estratégico a ser adotado para a organização.

Para Miles (1982), o processo de adaptação organizacional estratégica é demonstrado por meio de diversos cenários para o exame do que seja ideal para as organizações. O primeiro deles é o cenário de certas organizações em um ambiente externo similar que possui recursos e repertórios semelhantes para lidar com desenvolvimentos contextuais compartilhados, num exame da variabilidade e a efetividade relativa das escolhas organizacionais das estratégias adaptativas. O segundo cenário envolve um ambiente externo suficientemente ameaçador, de tal forma que as organizações necessitariam de comportamentos adaptativos estratégicos. No tercei-

ro, a ameaça ambiental deve ser desequivocada em sua importância para a sobrevivência em longo prazo dos membros da população organizacional. Seria possível identificar objetivamente a natureza e o período da iniciação da ameaça e dos principais eventos que levaram ao nascimento e sobrevivência da organização. No quarto, para ajudar no controle das possíveis influências tendenciosas, as principais descontinuidades relacionadas com o ambiente externo deverão ser únicas à população organizacional sob investigação. O quinto, o cenário ideal, deverá também possuir dados disponíveis, consistentes e objetivos sobre as estratégias adaptativas organizacionais. Finalmente, o cenário ideal deve envolver uma questão importante relacionada com a interação entre a organização e o ambiente.

Miles (1982) afirma que para o desenvolvimento do processo de adaptação organizacional é necessário estudar as decisões críticas e aquelas que envolvam os principais confrontos entre os valores organizacionais e sociais e ressalta que, com o conhecimento dessas características gerais, poucas são as dificuldades de identificar um cenário ideal para a atuação e desenvolvimento da organização.

## **2.5 Conceito de estrutura organizacional**

Para o entendimento da estrutura como elemento organizacional que afeta o desempenho de uma empresa, é necessária uma revisão bibliográfica sobre o seu conceito, tipos de estrutura, como o inter-relacionamento da estrutura com outros elementos organizacionais.

As definições de estrutura organizacional não são uniformes, mas pode-se destacar que, em todas, dois fatores são preponderantes: a divisão de trabalho e a hierarquização com sua respectiva distribuição de autoridade. Estão presentes explicitamente nos conceitos de muitos autores, exceto de Mintzberg (1995), que, de forma implícita, considera a hierarquia como parte integrante da forma como as organizações coordenam a divisão de trabalho.

Desse modo, pode-se considerar a estrutura organizacional como um instrumento gerencial utilizado para atingir os objetivos organizacionais, como o resultado do processo de divisão do trabalho e da definição de meios para coordenar este trabalho.

Mintzberg (1995) define estrutura como a soma total de meios pelos quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é realizada a coordenação entre elas.

Segundo o autor mencionado, as organizações, na forma de gerir seu empreendimento, têm na atividade humana a ser organizada duas exigências fundamentais e opostas, quais sejam: a divisão do trabalho em várias tarefas a serem executadas e a coordenação dessas tarefas para obter resultados. (MINTZBERG, 1995)

Em relação à forma adequada de uma estrutura organizacional, por anos a literatura de administração questionava: Como a estrutura deveria ser planejada? Como resposta encontra-se: “uma boa estrutura era aquela baseada em regras e em uma rígida hierarquia de autoridade com amplitude de controle não maior que seis” (MINTZBERG, 1995, p.10). Já nos tempos atuais surge outro questionamento: Existe uma forma que seja melhor para delinear a estrutura? A respostas a esse novo questionamento é “espera-se que o projetista de organizações combine boas doses de planejamento a longo prazo, enriquecimento do trabalho e estrutura matricial [...]”. (MINTZBERG, 1995, p.10)

O autor referenciado, por sua vez, defende uma outra abordagem:

Os elementos de uma estrutura devem ser selecionados para alcançar uma congruência interna ou harmonia, bem como uma congruência básica com a situação da organização – suas dimensões e idade, seu tipo de ambiente no qual opera, o sistema técnico que utiliza, e assim por diante. (MINTZBERG, 1995, p. 10-11).

No tocante ao ambiente, Bowditch e Buono (1997) apontam a ênfase recentemente dada à adaptação da estrutura organizacional para atender às diversas restrições e pressões ambientais e a criação de culturas organizacionais que reflitam a missão e as metas globais da organização. Tal adaptação favorece a administração que vivencia a influência crescente de fatores externos na tomada de decisões. Estes autores afirmam que, atualmente, as organizações empresariais estão enfrentando um alto grau de turbulência ambiental. De fato, durante as últimas duas décadas, as organizações empresariais e sua administração enfrentam muitas exigências novas, advindas das expectativas de uma sociedade em mudança, que requer um papel apropriado das corporações na sociedade maior. As empresas, por exemplo, são solicitadas a reavaliar seus processos produtivos à luz de riscos imi-

nentes ao meio ambiente, a modificar a composição de sua força de trabalho, a melhorar a segurança dos produtos, a garantir uma representação mais exata nos seus argumentos de propaganda e a mostrar uma preocupação maior para com a saúde e bem-estar geral de seus funcionários. Essas são algumas das questões mais evidentes. Essas são algumas das questões mais evidentes. As pressões e preocupações, longe de serem acontecimentos que simplesmente ocorreram uma só vez, estão tendo um efeito duradouro sobre as políticas empresariais.

Segundo Robbins (2001, p. 182), “Há cerca de três décadas, muitas grandes organizações eram projetadas em torno de alta especialização, extensa departamentalização, margens de controle estreitas e centralização nas tomadas de decisões”. No início do século XX, a grande maioria das grandes, médias e pequenas empresas adotaram a estrutura organizacional do tipo funcional, também denominada departamentalização por funções. De acordo com Chiavenato “a estrutura funcional é a organização feita na base das funções que requerem atividades similares e que são agrupadas juntas e identificadas de acordo com alguma classificação funcional, como finanças, vendas, produção, recursos humanos etc” (CHIAVENATO, 2000, p.49). Os critérios de agrupamento podem ser o conhecimento, as habilidades, a função de trabalho. Dá-se ênfase nas habilidades e no trabalho de pessoas especializadas.

O autor supracitado alerta, contudo, que, quando a tecnologia e as condições ambientais externas são mutáveis ou imprevisíveis, quando há necessidades de rápida adaptação e flexibilidade a mudanças externas, a abordagem introvertida da estrutura funcional é totalmente inadequada e limitada por não permitir a percepção e visualização do que ocorre fora da empresa. (CHIAVENATO, 2000, p.52) Assim sendo, esta estrutura tende a engessar a organização, deixando de ser um suporte para torna-la dinâmica.

A estrutura matricial amplamente utilizada por grandes corporações globais, surge como desafio para as empresas como uma das soluções para suplantar as limitações e restrições da abordagem funcional. Chiavenato (2000) define a abordagem matricial como aquela estrutura que utiliza cadeias de comando simultaneamente funcionais e divisionais de produto/serviço. Esta estrutura permite uma cadeia

formal de comando para ambas as relações, funcionais e divisionais, caracterizando-se como uma estrutura de comando duplo.

Para Robbins (2001, p. 186), a principal característica da estrutura de matriz é que ela rompe o conceito de unidade de comando. Funcionários em uma estrutura matricial possuem dois chefes – os gerentes de departamentos funcionais e os gerentes de produto, ou seja, a matriz possui uma cadeia de comando dual.

Segundo Scaico e Tachizawa (1997, p. 167-168), as possibilidades de estruturas inovadoras podem ser resumidas em três tipos: a) organização em equipes; b) descentralização simulada; c) estrutura sistêmica;

- a) Na organização em equipes, institui-se um grupo para executar uma tarefa específica, não se leva em conta uma habilidade determinada comum ou necessária ao estágio do processo de trabalho;
- b) Na descentralização simulada; estabelece-se uma função, um estágio do processo ou segmento como se fosse uma empresa à parte;
- c) Na estrutura sistêmica, a organização em equipes e a descentralização simulada são combinadas.

Ao lado dessas alternativas de organização, os autores anteriormente mencionados apresentam o modelo de *organização flexível* em que se segue uma estruturação por processos, procurando combinar a dimensão horizontal com o trabalho em equipes.

De acordo com Robbins (2001, p.188), quando a administração utiliza equipes como foco de coordenação, está empregando uma estrutura de equipes, caracterizada pelo autor da seguinte forma,

A estrutura de equipe caracteriza-se principalmente por romper as barreiras departamentais, tornar a organização mais horizontal que vertical e descentralizar a tomada de decisões para o nível das equipes de trabalho. As estruturas de equipes também exigem que os funcionários sejam mais generalistas e ao mesmo tempo especialistas.

Segundo Scaico e Tachizawa (1997, p.172-173),

A gestão por processos, diferentemente da administração funcional, coordena todas as tarefas e atividades inerentes aos processos sob gestão da área de domínio delimitada como hierarquicamente vinculada a cada gerência de serviços/processos definida.

Esta estrutura é mais achatada, com amplitude de controle maior e a autoridade e a responsabilidade são exercidas por membros de níveis mais baixos da organização.

Robbins (2001, p.182) indaga: Por que os gerentes estão cada vez mais reestruturando suas organizações e tentando torná-las mais orgânica? Ele responde que esse fato se deve essencialmente à abordagem contingencial, ou seja,

[ao] aumento da incerteza ambiental. A competição global, a acelerada inovação de produtos por parte de todos os concorrentes e o aumento das exigências dos clientes por melhor qualidade e maior agilidade na entrega são exemplos de fatores ambientais dinâmicos com que se defrontam os gerentes de hoje.

A influência dos interessados (*stakeholders*) propicia aos administradores uma maneira mais dirigida de pensar sobre o ambiente da organização. O raciocínio básico é ser capaz de compreender as maneiras pelas quais os diversos interessados são ou podem ser afetados pelas políticas e práticas da organização, como irão provavelmente reagir, e quais são as próprias opções para lidar com essas reações. Essa abordagem orienta os administradores para examinarem essas questões e se tornarem mais proativos em suas interações com o ambiente.

Bowditch e Buono (1997) afirmam que, antes da década de 1970, havia uma estrutura organizacional genérica preferível, denominada burocracia, que se caracterizava por uma amplitude de controle.

As mudanças ambientais contínuas, observadas durante as décadas de 1970 e 1980, criaram uma situação na qual as adaptações substanciais nas estruturas organizacionais, nos projetos e nas técnicas de produção fossem realizadas, para manter as organizações competitivas em âmbito mundial.

Como a incerteza ambiental ameaça a eficácia de uma organização, os administradores freqüentemente procuram minimizar esse fenômeno. Esta reação estratégica, de acordo com Bowditch e Buono (1997), levanta questões relativas à extensão do controle das organizações ou mesmo da criação de seus próprios ambientes, podendo os administradores participar de uma série de estratégias inter-organizacionais, para possibilitar o ajuste da organização em épocas de mudança ambiental extremada.

De acordo com Robbins (2001, p.182),



Em conformidade com um ambiente dinâmico e com a necessidade de inovar, as grandes organizações também têm se dividido em sub-unidades menores e mais flexíveis. Em lugar de uma grande companhia, a administração está criando um grupo de minicompanhias autônomas.

Bowditch e Buono (1997) classificam as alianças inter-organizacionais como combinações entre organizações que se utilizam de recursos de duas ou mais organizações existentes. Às vezes chamadas de organizações “híbridas”, essas ligações entre empresas variam de relacionamentos formais (tais como: contratos de suprimento ou licenças de fabricação), passando por *joint-ventures*, até a criação de uma organização formal (resultado de uma fusão). Como essas licenças unem simultaneamente organizações e produtos, elas criam um conjunto exclusivo de vantagens e desvantagens. Como as organizações “híbridas” aproveitam a capacidade de organizações múltiplas e independentes, elas oferecem uma grande variedade de soluções para problemas, como ineficiência operacional, escassez de recursos, falta de espaço para aproveitar a economia de escala e assim por diante. Ao mesmo tempo, há uma fragilidade inerente às combinações entre empresas: complexidade em administrá-las.

Segundo os autores supracitados (1997), o sucesso ou fracasso de uma organização são determinados mais pelas características do ambiente e do nicho em particular do que por habilidades gerenciais e estratégicas. Uma descoberta básica de muitos estudiosos nesta área foi que o fracasso das organizações em se adaptarem às mudanças no ambiente pode ser compreendido mediante o exame de certas características dos gerentes, da estrutura, da estratégia e do ambiente de cada empresa.

A necessidade de adaptar-se as mudanças, o aumento da competição e da demanda dos clientes por produtos e serviços mais personalizados está exigindo que as organizações recorram mais intensamente a tecnologias modernas. Segundo Robbins (2001), essas forças – mais estratégias de inovação, unidades de tamanho menor e o maior uso de tecnologias – combinadas a um aumento da incerteza ambiental, explicam por que os gerentes estão reestruturando suas organizações.

## **2.6 Conceito de cultura organizacional**

Para conceituar cultura organização recorrer-se-á à obra de Schein (1992) intitulada *Organizational culture and leadership*.

A cultura é um fenômeno onipresente na vida das pessoas é constantemente criada e interpretada pelo processo de interação social. Entretanto, no contexto organizacional, ela pode ser vista com maior clareza, inclusive nos aspectos de sua criação, desenvolvimento e mudanças.

A cultura nasce, em qualquer unidade social, como forma de busca dos seres humanos, dar sentido, estabilidade e segurança às suas relações interpessoais.

Segundo Schein (1992),

Se o conceito de cultura possuir alguma utilidade, ele deverá chamar nossa atenção àquelas coisas que são o produto de nossa necessidade humana de estabilidade, consistência e significado. A formação da cultura, portanto, é sempre por definição, uma luta por padronização e integração [...].

De acordo com o autor, cultura é um padrão de pressupostos básicos – inventados, descobertos ou desenvolvidos e compartilhados por um determinado grupo, que o aprendeu ao resolver seus problemas de adaptação externa e integração interna, e que tem funcionado bem o suficiente para ser considerado válido e, portanto, ser ensinado aos novos membros como a maneira correta de perceber, pensar e sentir, em relação àqueles problemas. (SCHEIN, 1992)

Schein (1992) aponta outras razões de ordem acadêmica e administrativa que têm despertado o interesse para a compreensão da natureza e dinâmica da cultura. Como exemplo, cita a possibilidade que esta tem de contribuir para o aperfeiçoamento do processo de comunicação, colaboração e integração organizacional, para o entendimento de como as novas tecnologias influenciam e são influenciadas pela organização, para ajudar a administrar além das fronteiras nacionais. A cultura pode, também, estimular a aprendizagem, o desenvolvimento e a mudança organizacional planejada. Por outro lado pode representar uma fonte importante de resistência à mudança.

Thévenet (apud DONATO, 1996, p.46) também reconhece que a abordagem cultural pode exercer um papel importante na gestão das organizações, porque põe em evidência características da organização e, assim, abre espaço para soluções novas aos seus problemas. Por outro lado, esta abordagem reconhece as empresas como entidades singulares, rejeitando soluções de caráter universal prescrita pelos

modelos de gestão. A análise cultural também permite conhecer o desenvolvimento e funcionamento de modos apropriados de atuar e resolver problemas.

Moscovici (1996, p.18) salienta que cultura organizacional pode ter vários significados e conotações. Todos os autores concordam com sua existência e importância, mas divergem quanto à sua definição. Idéias comuns sobre cultura organizacional dizem respeito a comportamentos regulares de interação, à linguagem e aos rituais; às normas que se criam nos grupos de trabalho; a valores dominantes da organização; à filosofia que orienta a política da organização direcionada a seus membros e/ou clientes e fornecedores; a “regras do jogo” para sobreviver na organização.

Freitas (1991, p.2) assevera que entre os autores, há um debate entre duas correntes de pensamento sobre a formação da cultura organizacional. De um lado, estão aqueles que vêem a cultura como algo que a organização tem, ou como um subsistema que se liga a outros subsistemas da organização, como a estrutura, estratégia, etc. Assim concebida, a cultura seria uma variável interna, que pode ser administrada, controlada e modificada. De outro lado, estão os que a vêem como uma metáfora da organização ou meio de representá-la no sentido antropológico do termo, ou seja, a organização é uma cultura. Nessa hipótese, a cultura representa algo bastante difícil de ser mudado; quando muito, seria passível de alteração apenas no longo prazo.

Morgan (apud, MOSCOVICI, 1996, p.18) conceitua cultura como:

[...] um processo de construção da realidade que permite às pessoas ver e compreender eventos específicos, ações, objetos, pronunciamentos ou situações de forma distinta. Esses padrões de compreensão também provêm uma base para tornar o próprio comportamento sensível e significativo.

De acordo com Moscovici (1996), a cultura tem duas funções primordiais: ela ajuda a organização em seus problemas básicos de sobrevivência e adaptação ao ambiente externo e auxilia na integração de seus processos internos para desenvolver a capacidade de continuar a sobreviver e adaptar-se. Os problemas de sobrevivência e adaptação englobam missão e estratégia, objetivos, meios, mensuração (avaliação) e correção de planos e/ou cursos de ação.

Bowditch e Buono (1997) advertem sobre o choque potencial de culturas organizacionais que podem advir de fusões: conflitos do tipo “nós-eles” entre inte-

grantes de firmas diferentes, estilos gerenciais e expectativas diferentes, projeções ou expectativas irreais, nível reduzido de envolvimento e coalizão dos funcionários, liderança pouco efetiva, medo e ansiedade em face de possível perda de emprego, perda de *status* ou realocação, assim como muitas outras preocupações.

Os autores supracitados (1997) destacam que os aspectos culturais de uma sociedade refletem os valores, atitudes e comportamentos de seus integrantes. Há muito tempo antropólogos e sociólogos reconheceram o significado da cultura como fator essencial das crenças, atitudes e comportamento de uma população.

Para a análise da cultura, segundo Bowditch e Buono (1997), emergem dois temas centrais. Primeiro, o *costume*, ou seja, o modo tradicional e regular de fazer as coisas. Pode ser considerado como adquirido e não genético ou biológico. É também concebido como simbólico por natureza e estruturado, ou seja, organizado e integrado na vida das pessoas. Segundo, a distinção de dois tipos de cultura: a *material* (objetiva), que se refere aos artefatos e produtos materiais da sociedade e a *idealista* (subjetiva), que diz respeito à maneira característica de uma sociedade perceber seu ambiente, suas regras, normas, papéis e valores.

Finalmente, de acordo com Moscovici (1996, p.19), há várias culturas operando na organização: a cultura gerencial, várias culturas de base ocupacional em unidades funcionais, cultura de grupo assentada em proximidade geográfica, culturas de trabalhadores lastreadas em experiência hierárquica compartilhada. Portanto, a organização como um todo poderá ter uma cultura geral (global), se ela construir uma história significativa com a participação de seus membros.

A cultura organizacional constitui, pois, um conjunto particularizado de símbolos moldados pela sociedade, história da organização, liderança e contingências diferencialmente compartilhadas, usadas e modificadas pelos atores no curso de agir e fazer sentido aos eventos organizacionais. Assim concebida, a cultura organizacional “é uma poderosa ferramenta para interpretar a vida e comportamentos organizacionais, bem como compreender os processos de decadência, adaptação e mudança radical nas organizações”. (ALLAIRE e FIRSIROTU, 1984, p. 216)

Com base nos estudos e abordagens realizados nos últimos anos, Schein (1992) nomeia as principais categorias dos fenômenos culturais manifestos, associados com a cultura, todas enfatizando seus aspectos críticos: regularidades com-

portamentais observadas quando as pessoas interagem; normas grupais; valores adotados; filosofia formal; regras do jogo; clima; habilidades embutidas; hábitos de pensamento, modelos mentais, e/ou paradigmas lingüístico; significados compartilhados e “metáforas enraizadas ou símbolos integrados”. Apesar de o autor, considerar “a idéia de que certas coisas em grupos são compartilhadas ou sustentadas em comum”, reconhece essas evidências e enfatiza o “compartilhamento” como um elemento essencial da cultura.

Segundo Schein (1992) a cultura organizacional apresenta, em cada estágio de sua evolução (fundação e crescimento inicial; média idade; maturidade e declínio), diferentes possibilidades de mudança, em face da função que a cultura desempenha em cada estágio.

Pettigrew (apud DONATO, 1996, p. 62-63), por sua vez, aponta sete razões que tornam a cultura organizacional difícil de ser administrada:

- 1) o problema dos níveis: a cultura existe em uma variedade de níveis diferentes na empresa. O nível mais profundo (crenças e pressupostos) é mais difícil de ser administrado;
- 2) o problema da infiltração: a cultura é profunda e extensa e envolve as pessoas, seus relacionamentos e crenças, e também pontos de vista sobre as mais diversas dimensões da empresa (missão, produtos, estruturas, relacionamentos, socialização, recompensa, etc.);
- 3) o problema do implícito: é extremamente difícil modificar coisas que estão implícitas, no pensamento das pessoas e que raramente emergem e se colocam em discussão;
- 4) o problema do impresso: diz respeito às raízes históricas profundas da cultura organizacional;
- 5) o problema político: refere-se à relação entre a cultura e a distribuição de poder; os grupos que estão no poder não abandonam suas crenças e pressupostos sem que apresentem um desafio persistente e consistente;
- 6) o problema da pluralidade: a organização pode apresentar uma série de subculturas;

- 7) o problema da interdependência: a cultura está ligada não só à política da organização, mas também à estrutura, sistemas, pessoas e prioridades.

Schein atribui aos líderes o papel preponderante tanto no processo de formação quanto no de mudança cultural: a capacidade do líder de conduzir esse processo é que distingue a verdadeira liderança, embora a cultura seja produto de um processo complexo de aprendizagem, não influenciado apenas pelo comportamento do líder. Schein assim se expressa:

De fato, defenderia que a única coisa de real importância que os líderes fazem é criar e administrar a cultura e que o talento único dos líderes é sua habilidade para compreender a cultura e trabalhar com ela. [...] líderes criam e administram culturas, enquanto os administradores vivem dentro dela (SCHEIN, 1992).

Para esse autor (1992), a cultura organizacional tem grande poder: define em que prestar atenção, o que as coisas significam, como reagir emocionalmente ao que está ocorrendo e que ações empreender em vários tipos de situação.

A cultura organizacional é envolvente, de modo que ela reflete os problemas que a organização enfrenta, seja de adaptação externa, seja de integração interna.

Tendo em vista que este trabalho tem como objeto de estudo uma organização pública que tenta integrar várias culturas, pois passou por adaptação estratégica por meio de fusão e mudanças inspiradas na Reforma do Estado brasileiro, buscou-se definir Estado e compreender o ambiente da referida reforma.

## 2.7 Definição de Estado

Para a compreensão e análise do objeto de estudo deste trabalho, são apresentadas algumas definições de Estado, buscadas em alguns autores e na Enciclopédia Barsa (1993).

A palavra Estado tem vários sentidos. Provém do latim, *status*, e significa condição pessoal do indivíduo perante os direitos civis e políticos. Hans Kelsen, inspirador da célebre doutrina pura do Direito, advertia que a volumosa soma de definições do Estado dificulta a precisão do termo, reduzindo-o a mero juízo de valor, desprovido de caráter científico. (HANS KELSEN apud ACQUAVIVA, 1994)

Na Enciclopédia Barsa (1993, p. 147), encontra-se a seguinte definição: “Estado é a nação politicamente organizada, ou a sociedade política constituída segundo determinadas normas jurídicas, num território definido, sob a direção de um governo independente e com a finalidade de realizar o bem-comum”.

Esta mesma fonte bibliográfica explica assim a existência do Estado:

A existência do Estado tem sido justificada de diversos modos. Algumas doutrinas políticas consideram-no sociedade natural, decorrente da tendência humana para a associação e da necessidade de os homens se organizarem, sob certa ordem, para atingirem objetivos comuns. Para outros, o Estado é o produto da contradição entre classes sociais antagônicas. Eliminada a contradição, com a supressão das classes, o Estado também desapareceria. Qualquer que seja, porém, sua origem, racional ou metafísica, sobrenatural ou humana, o Estado é uma realidade social e política inegável, com personalidade moral própria e autoridade que se impõe, internamente, a todos os indivíduos e grupos sociais (BARSA, 1993, p. 147).

Para Ponce (1986, p.32), o Estado surge, após o aparecimento da propriedade privada e sociedade de classes, da necessidade de

[...] uma instituição que não só defendesse a nova forma privada de adquirir riquezas, em oposição às tradições comunistas da tribo, como também que legitimasse e perpetuasse a nascente divisão em classes e o ‘direito’ de a classe proprietária explorar e dominar os que nada possuíam.

A partir do Renascimento, graças a Nicolau Maquiavel, com seu livro “O Príncipe”, no qual ele ensinava ao príncipe como obter, manter e expandir o poder, por meio de uma abordagem científica e positiva, para governar no mundo real, a palavra Estado passou a denominar a sociedade política. (ACQUAVIVA, 1994)

Do ponto de vista jurídico, o Estado deve sua existência ao fato de possuir uma Constituição na qual as competências e limites de atuação estaduais estão definidos. Desde o momento em que a coletividade estatal se organiza e possui órgãos que querem e agem por ela, o Estado existe. Segundo Cardoso (1995), Estado e sociedade formam, numa democracia, um todo indivisível.

Segundo Pereira (1987, p.22),

[...] politicamente, o Estado é a organização burocrática que detém o ‘poder extroverso’ sobre a sociedade civil existente em um território. As organizações privadas e as públicas não-estatais têm poder apenas sobre os seus funcionários, enquanto que o Estado tem poder para fora dele, detém o ‘poder de Estado’: o poder de legislar e punir, de tributar e realizar transferências a fundo perdido de recursos. O Estado detém esse poder para assegurar a ordem interna, ou seja, garantir a propriedade e os contratos, defender o País contra o inimigo externo e promover o desenvolvimento econômico e social. Neste último papel pode-se pensar o Estado em termos econômicos: é a organização burocrática que, através de transferências, complementa o mercado na coordenação da economia.

## 2.8 A reforma do Estado brasileiro

A história da administração brasileira apresenta uma luta entre duas forças: de um lado, a burocracia formalista, ritualista, centralizadora, ineficaz e as tentativas periódicas de modernização do aparelho de Estado, movidas por interesses econômicos, politicamente influentes; de outro, as correntes modernizantes da burocracia e seus aliados políticos e empresariais.

Segundo Castor e Age José,

O embate entre esses dois sistemas de forças é de natureza cíclica, porque, a cada período determinado, a ineficiência da burocracia tradicional e centralizadora leva os serviços públicos ao colapso e o Estado à catatonia. Quando isso acontece, os governantes reafirmam para a necessidade de modernizar o aparelho estatal, redescobrem que é virtualmente impossível reformar o aparelho estatal *in totum* e apelam para a descentralização, a autonomia, a liberdade de operação por parte das organizações públicas, iniciando um novo ciclo demarcado pelo *ethos* modernizante (CASTOR e AGE JOSÉ, 1998, p. 98).

Algumas tentativas de modernizar a máquina estatal tiveram grande importância no caminho que a organização do Estado brasileiro tomou a partir de 1930. Entre essas tentativas, são destacadas por Castor e Age José (1998):

- a introdução dos modelos autárquicos, que permitiram a um grande número de organizações públicas operar com ampla autonomia de gestão;
- a criação, em 1938, do Departamento de Administração e Serviço Público – DASP, que representou o esforço mais consistente e duradouro de introduzir o sistema do mérito e o serviço civil na administração brasileira;
- a utilização do modelo empresarial privado na administração estatal, que levou à época, uma inegável capacitação do Estado para intervir na economia e no processo de desenvolvimento nacional;
- a tentativa de introduzir os conceitos sistêmicos na gestão pública e das empresas pertencentes ao Estado, cujo ponto inicial foi a edição do Decreto Lei n.º 200, em 1967, que propiciou um novo modelo de estrutura organizacional geral, permitindo acomodar as diversas iniciativas modernizantes tomadas até então. Formulou-se também o conceito da “administração direta” e da “administração indireta”;



- muito mais recente, a aceleração do processo de privatização das empresas estatais, que reverte estrategicamente o quadro estabelecido pelos governos ao longo de cinco décadas.

De acordo com os autores anteriormente citados,

A mais recente tentativa de modernização das estruturas e dos processos da máquina estatal se encontra em pleno curso, desde 1994, quando surgiu o Ministério da Administração e Reforma do Estado, que sucedeu a Secretaria de Administração, que – por sua vez – sucedeu o DASP. Diversas iniciativas centrais do plano diretor estão em andamento, como a reconstituição do núcleo estratégico do Estado, o reforço do aparelho regulatório, a ‘publicização’ de organizações públicas mediante a constituição de organizações sociais autônomas e a privatização do conjunto de empresas estatais (CASTOR e AGE JOSÉ, 1998, p.104).

A reforma do Estado, em curso, envolve quatro problemas interdependentes, distinguidos e analisados por Pereira (1997):

- (a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; nele estão envolvidas as idéias de privatização, “publicização” e terceirização.
- (b) Um outro problema econômico-político – a redefinição do papel regulador do Estado; a questão da desregulação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado.
- (c) Um problema econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo. No aumento da governança, apresentam-se três aspectos: um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; um aspecto estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social e um aspecto administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado.
- (d) Um problema político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar. No aumento da governabilidade, estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses.

Segundo o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE – “o objetivo da reforma é permitir que a administração pública se torne mais eficiente e ofereça ao cidadão mais serviços, com melhor qualidade. Ou seja, fazer mais e melhor com os recursos disponíveis” (MARE, 1998, p. 7).

A reforma do Estado caracteriza-se por mudanças nas leis, na organização, nas rotinas de trabalho e na cultura e comportamentos da Administração Pública. Para sua efetivação são desenvolvidos diversos projetos, que, segundo o MARE, contarão “com o ativo envolvimento dos servidores e a participação da sociedade” (MARE, 1998, p.15).

Além de projetos serão necessárias mudanças na Constituição Brasileira.

A seguir, serão apresentados os principais pontos da Reforma já em andamento:

- a) dotar os órgãos centrais do Estado de maior capacidade de formulação e acompanhamento das políticas; criação de novas carreiras e fortalecimento das existentes, de modo a assegurar o quadro com alta capacitação técnica;
- b) rever as estruturas e competências dos órgãos e entidades da Administração Federal, para a redução de níveis hierárquicos; a adoção de estruturas mais leves e flexíveis e descentralização de competências para os Estados e Municípios;
- c) estimular o planejamento estratégico em todos os órgãos e entidades;
- d) “descentralizar e melhorar o desempenho gerencial na prestação de serviços públicos na área social, mediante implantação de ‘Organizações Sociais’, sem vinculação administrativa com o Estado, mas fomentadas com recursos públicos e controladas por contratos de gestão” ( MARE, 1998, p.8).
- e) “Fortalecer a capacidade regulatória do Estado, particularmente sobre os setores produtivos objeto de privatização de empresas estatais, mediante criação de ‘Agências Regulatórias’, especialmente nas atividades exploradas por concessão estatal” (MARE, 1998, p.8).
- f) Melhorar o desempenho da prestação de serviços públicos típicos de Estado, mediante implantação de Agências Executivas, com maior autonomia administrativa e controle com ênfase nos resultados alcançados, mediante contrato de gestão;

- g) profissionalizar o servidor e melhorar seu desempenho;
- h) racionalizar e readequar o perfil e a distribuição do quadro de servidores;
- i) modernizar a legislação do servidor público vigente e a própria Constituição;
- j) “controlar custos, por meio da implantação de sistemas de informações gerenciais, particularmente para o acompanhamento de despesas, de modo a tornar claro para os administradores públicos o custo real de suas unidades e programas” (MARE, 1998, p.8 ).
- k) “Rever a legislação que rege as compras e contratações, visando à obtenção de preços melhores e à agilização de procedimentos requeridos” (MARE, 1998, p.8 ).
- l) Aplicar as tecnologias da informática à melhoria da gestão.

Pereira (1997) caracteriza outros quatro componentes básicos da Reforma do Estado:

- (a) delimitação de seu papel por meio dos processos de privatização, publicização e terceirização;
- (b) processo de desregulamentação;
- (c) o aumento da governança, por meio da adoção de novas formas de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que para o controle de procedimentos.
- (d) o aumento da *governabilidade*, cujo significado é a capacidade política de *governar*, que deriva da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade.

Pereira (1997, p. 22-25), ao analisar e delimitar as funções estatais afirma que, com base no conceito de Estado, podem-se distinguir três áreas de atuação: a) as atividades exclusivas do Estado; b) os serviços sociais e científicos do Estado e c) a produção de bens e serviços para o mercado. A Figura 6 traz a delimitação da área de atuação do Estado.

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais	ESTADO Enquanto Pessoal	↓ publicização	↓ privatização
Atividades Auxiliares	→ Terceirização		

Figura 6 – Delimitação da área de atuação do Estado.

Fonte: PEREIRA, L.C. Bresser, *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Caderno 1, 1997.

Tratar-se-á, em seguida, de cada uma dessas áreas.

Segundo Pimenta (1998, p. 180), ilustra-se na Figura 6 como o Estado poderá estruturar, restringindo a contratação direta de pessoal às atividades principais dos órgãos responsáveis por atividade exclusivas de Estado e financiando as outras atividades complementares por meio da execução indireta via contratação de terceiros, sejam empresas privadas (terceirização) ou entidades não-estatais sem fins lucrativos (publicização).

De acordo com Pereira (1997),

- a) *as atividades exclusivas do Estado* são as atividades de formular políticas na área *econômica e social* e de realizar transferências para a educação, a saúde, a assistência social, a previdência social, a garantia de uma renda mínima, o seguro desemprego, a defesa do meio ambiente, a proteção do patrimônio cultural, o estímulo às artes.

As atividades exclusivas do Estado dividem-se em *atividades principais* e *atividades auxiliares ou de apoio*. As atividades *principais* são as propriamente de governo, são exercidas pelo próprio poder de Estado: são ações de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas, fomentar. As *auxiliares ou de apoio* são aquelas que dão suporte operacional e administrativo às atividades principais, são realizadas, para que essas funções do Estado possam

ser efetivadas: limpeza, vigilância, transporte, coperagem, serviços técnicos de informática e processamento de dados, etc. De acordo com Pereira (1997, p.29) na

[...] lógica da reforma dos anos 90, estes serviços de apoio devem em princípio ser *terceirizados*, ou seja, devem ser submetidos a licitação pública e contratos com terceiros. Dessa forma, esses serviços, que são serviços de mercado, passam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o Tesouro.

- b) *Os serviços sociais e científicos do Estado* – embora os investimentos na infra-estrutura e nos serviços públicos não sejam uma atividade exclusiva de Estado, eles têm sido de responsabilidade do Estado, que muitas vezes é obrigado a investir diretamente. Com a Reforma, esses serviços devem ser *publicizados*. A publicização visa a aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, para um melhor atendimento do cidadão-cliente, a um menor custo.
- c) *A produção de bens e serviços para o mercado* – aqui incluem-se as atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas pela administração pública gerencial, mas também e principalmente por meio do controle social e a constituição de quase-mercados. Incluem nesta categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão, etc. Por isso a reforma do Estado nesta área não implica privatização, mas “publicização”, ou seja, em transferência da prestação de serviços para o setor público não-estatal. (PEREIRA, 1997, p. 25)

Na reforma, as atividades exclusivas de Estado permaneceram dentro do Estado. Cardoso (1995), em pronunciamento em Brasília, em novembro de 1995 sobre a Reforma do Estado brasileiro, afirma:

A reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (CARDOSO, 1985).

### **3 AMBIENTE GERAL E ESPECÍFICO: ASPECTOS DA REFORMA ORGANIZACIONAL DO ESTADO BRASILEIRO E DO GOVERNO DE GOIÁS NA ÁREA DE TRANSPORTES E OBRAS**

A finalidade deste capítulo é caracterizar parcialmente o *ambiente geral* no qual ocorreu a Reforma do Estado brasileiro, efetuada a partir do início da década de 1990, verificando-se as mudanças no contexto das grandes tendências mundiais. Será abordado, também parcialmente, o *ambiente específico* em que o Governo de Goiás, gestão 1999-2002, realizou uma reforma da administração pública.

#### **3.1 Ambiente geral, aspectos sobre a reforma organizacional do Estado brasileiro**

Como já foi ressaltado no capítulo anterior, o *ambiente geral* abrange os fatores, tendências e condições gerais que afetam todas as organizações, em um determinado espaço geográfico, abarcando as condições tecnológicas, sociais, políticas, econômicas, demográficas, culturais e ecológicas, além da estrutura legal. (BOWDITCH e BUONO, 1997)

O ambiente a ser descrito neste capítulo classifica-se, também, como *ambiente real (ou objetivo)*, segundo a classificação de Bowditch e Buono (1997), mencionada no capítulo anterior. Este ambiente consiste no conjunto de condições, entidades e objetos, existentes fora da organização, que pode ser mensurável pela utilização de indicadores objetivos. Contrapõe-se ao *ambiente percebido*, definido como a interpretação subjetiva, feita pelos administradores da organização, daquele ambiente real.

A análise ambiental representa um aspecto importante neste trabalho no qual foram focalizadas as principais perspectivas teóricas relativas à adaptação organizacional estratégica. A ênfase em articular a organização com o ambiente está claramente identificada em todas as abordagens apresentadas no capítulo intitulado Fundamentação Teórica. As divergências entre os autores estudados restringem-se, quase exclusivamente, ao grau de influência do ambiente sobre a vida organizacional, variando desde a minimização do papel dos administradores na construção do destino das organizações (modelo da ecologia das populações) até a concepção de que aos detentores do poder das organizações é facultado decidir os rumos da ação estratégica, podendo, inclusive, criar o ambiente em que decidam atuar (modelo da escolha estratégica).

Segundo Pimenta (1998), a recente reforma do Estado brasileiro caracteriza-se por estratégias, que podem ser resumidas em oito princípios básicos: desburocratização; descentralização; transparência; responsabilidade; ética; profissionalismo; competitividade e enfoque no cidadão. “Este conjunto de princípios constitui um marco de análise de processos de reforma da administração pública [...]” (PIMENTA, 1998, p.181). A seguir, tratar-se-á de cada um desses princípios, como forma de ações estratégicas possíveis no processo e diretrizes da Reforma do Estado brasileiro:

- desburocratização – é a retirada de obstáculos processuais à implantação de uma gestão mais flexível e responsável;
- descentralização – pode ser conceituada de três formas: a descentralização interna, a externa, ou ainda dos níveis de governo, fortalecendo o poder local;
- transparência – “ O terceiro princípio é o da transparência, que se impõe como fundamental para substituir controles burocráticos por controles sociais.

Se a administração pública se torna desburocratizada e flexibilizada, é necessário dar maior publicidade às suas ações para poder controlar o bom uso dos recursos utilizados [...]” (PIMENTA, 1998, p.182).

- Responsabilidade – é o princípio “[...] da *accountability*, que significa contabilizar resultados, controlar e avaliar se os objetivos propostos foram atingidos com produtividade e a qualidade preestabelecidas. É o processo de responsabilização dos gestores pelos resultados das suas ações” (PIMENTA, 1998, p. 182).
- Ética – o comportamento se torna fundamental neste processo e pode ser estimulado por meio da implantação de códigos de ética, da criação de conselhos, da permanente difusão de princípios e normas e da aplicação de punições com mecanismos ágeis e eficazes;
- profissionalismo – “Uma administração pública gerencial, flexível e enfocada no controle de resultados deve possuir recursos humanos qualificados que possam desempenhar suas funções com eficiência e qualidade, [...]” (PIMENTA, 1998, p. 182).
- Competitividade – “O Estado social liberal não executa diretamente todas as suas ações, mas sim descentraliza e contrata externamente grande parte dos seus serviços. Para tanto é importante estimular a competitividade entre seus fornecedores, mesmo no caso da inexistência de mercados. No caso das organizações não-governamentais subsidiadas pelo Estado, [...] é possível simular situações de quase-mercados, onde entidades competem entre si na busca de recursos, oferecendo para tanto serviços com melhor qualidade” (PIMENTA, 1998, p.182).
- Enfoque no cidadão – valorização do cidadão como consumidor dos serviços públicos e adoção de pesquisas de opinião de usuários como parâmetros para avaliação de desempenho no setor público.

### 3.1.1 A nova administração pública

As formas históricas da Administração Pública brasileira são as seguintes:



- Administração Patrimonialista – Estado absolutista; fusão entre o “público” e o “privado”; personalização e discricionariedade.
- Administração Burocrática – Estado Liberal-Democrático; defesa da coisa pública contra o patrimonialismo e nepotismo; separação entre política e administração; princípios da burocracia: impessoalidade, formalismo, hierarquização.
- Administração Gerencial: Estado Democrático-liberal; crítica aos excessos da administração burocrática: reapropriação da coisa pública pelos cidadãos; administração pública prestadora de serviços: eficiência, qualidade e controle social. (BRASIL, 1995)

De acordo com Nelson Lopes Figueiredo, professor da Universidade Federal de Goiás – UFG, em artigo publicado no Jornal O Popular, de Goiânia, a *primeira*, forma de administração, denominada *Patrimonialista*, dominou o período da Monarquia no País, em que os bens do Estado se confundiam com os bens da coroa e da família real. A *segunda* fase, a administração *Burocrática*, veio com o advento da República e vigorou até a primeira metade do século XX. Caracterizou-se pelo maior controle dos meios, em detrimento dos fins e pelo formalismo de um modelo eminentemente burocrático. A *terceira* fase, em curso a partir da última década, na segunda metade do século XX, é denominada administração *Gerencial*. A proposta do modelo gerencial de administração tem como uma das características principais a minimização dos custos do Estado e alcance da eficiência e eficácia dos órgãos públicos.

Em relação às reformas administrativas no setor público efetuadas em organizações ocidentais foi realizado um projeto de pesquisa por Perrott (1996). Segundo este autor, nos últimos anos, foi observado que os administradores foram forçados a levar em consideração interesses dos clientes e dos *stakeholders*, ao lidarem com questões estratégicas. Isso deu origem ao movimento conhecido como “A nova administração pública”, que introduziu o fundamento lógico de eficiência, a economia e o gerenciamento coordenado dos serviços prestados, tendo como objetivos básicos executar mandatos públicos de forma mais eficiente e mais econômica, influen-

ciar e desenvolver políticas que, de uma forma mais geral, melhorar a qualidade de vida de todos.

Perrott (1996) afirma com relação aos acontecimentos históricos, ocorridos durante os anos 1970, no Ocidente que, aconteceu uma revisão de prioridades para a alocação de recursos no setor público. A filosofia fundamental deste movimento adicionou a equidade social aos objetivos clássicos das organizações do setor público. Introduziu assim o fundamento lógico da eficiência, economia e gerenciamento coordenado dos serviços prestados, dando ênfase maior, durante os anos 1980 e início dos anos 1990, às seguintes questões:

- assegurar a igualdade na disponibilidade do serviço governamental;
- confiabilidade no gerenciamento;
- atendimento às necessidades dos cidadãos.

Perrott (1996) apresenta dessa forma razões para mudança na filosofia das organizações públicas, para que estas possam executar os mandatos de forma mais eficiente e econômica possível, influenciando e executando políticas que melhorem a qualidade de vida de todos, tais como:

- redução dos programas de subvenção estaduais e federais;
- a aversão dos eleitorados ao aumento de impostos;
- aceitação crescente de autoconfiança financeira;
- nova ênfase no aumento das receitas públicas sem o aumento de impostos;
- diminuição da capacidade fiscal e
- demanda crescente dos serviços.

A Reforma, empreendida pelo Governo brasileiro e que teve como expoente máximo Bresser Pereira, enquadra-se no modelo de administração *Gerencial*, mundialmente utilizada na segunda metade do século XX. A proposta desse modelo pode conduzir, de modo geral, ao aprimoramento da máquina administrativa. Segundo os mentores da Reforma, a adoção de modelos, além de obedecer a uma finalidade de interesse público, tem de ser calcada em metas e objetivos. Sem isso, qualquer criação, fusão ou transformação de órgãos resultará em mera mudança de rótulos.

A Reforma emergiu como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia.

A redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil, essa questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional. Tornava-se, conseqüentemente, inadiável o equacionamento da questão da reforma ou da reconstrução do Estado que, se por um lado, já não conseguia atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigido, sobretudo na área social, por outro já dispõe de um segmento da sociedade, o terceiro setor, fortalecendo-se institucionalmente para colaborar de forma cada vez mais ativa na produção de bens públicos. (MARE, 1998, p. 8)

A Reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens de serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Desse modo o Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, que são indispensáveis ao desenvolvimento, uma vez que o investimento é feito no capital humano. Como promotor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade. (MARE, 1998, p. 9)

A administração pública gerencial constitui, até um certo ponto, um rompimento com a administração pública burocrática. Segundo os reformadores, a necessidade de superação dessa forma de administrar o Estado revelou-se nos custos crescentes, na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais prestados pelo Estado. (PEREIRA, 1997)

Na administração pública gerencial, a estratégia volta-se, segundo Cardoso (1995):

- (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;

- (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados e
- (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios de confiança e de descentralização, exige formas flexíveis de gestão, estruturas horizontalizadas, descentralização de funções e incentivos à criatividade. Para Cardoso (1995), a reforma do Aparelho do Estado no Brasil significa, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas.

Segundo o autor supracitado, as novas orientações da Administração Gerencial, baseiam-se, notadamente, na:

- descentralização e desconcentração de atividades;
- flexibilização das regras da burocracia;
- ampliação da autonomia do administrador público;
- novas políticas de pessoal: desempenho, seletividade, diversidade de perfil;
- novos controles gerenciais: resultados, custos, competição administrativa e controle social;
- parcerias com a sociedade para a gestão de serviços de interesse coletivo.

Os paradigmas de operação do setor público estão mudando de uma orientação interna, em que os negócios administrativos têm como prioridade a formulação de política de estratégia, para um enfoque externo. Questões emergentes são gerenciadas com a finalidade de amenizar o impacto potencial nos *stakeholders*. Os consumidores de seus serviços são uma preocupação primária dos gerentes do setor público. Segundo Perrott (1996), na *Nova Administração Pública*, eles formam a “razão de ser” da existência da organização do setor público.

Pereira (1997), por sua vez, analisa o processo de reforma do Estado brasileiro em curso nos anos de 1990 e a sua fundamentação prática e teórica, afirmando que essa reforma e as instituições que dela derivam baseiam-se na lógica de controle econômico e social. Para o autor, “o Estado é fundamental para promover o desenvolvimento, como afirmam os pragmáticos de todas as orientações ideológicas, bem como uma maior justiça social [...]” (PEREIRA, 1997, p.8).

Pereira (1997) não examina a crise do Estado e as reformas decorrentes em abstrato, mas com base na realidade da segunda metade dos anos 1990. Utiliza instrumentos lógico-dedutivos e gerais e, deste modo, desenvolve alguns eixos para a reforma brasileira:

- a distinção das atividades exclusivas de Estado dos serviços sociais e científicos;
- a definição de uma propriedade pública não-estatal entre a propriedade estatal e a privada;
- a conceituação das novas instituições que estão definindo o novo Estado que está surgindo;
- as principais formas de controle ou coordenação econômica e social existentes no capitalismo contemporâneo e, finalmente,
- a “lógica do leque de mecanismos de controle” : “[...]distinguir o espaço público do privado e, dentro do espaço público, o espaço público estatal do público não-estatal” (PEREIRA, 1997, p.36).

A reforma administrativa foi baseada em duas vertentes: o ajuste fiscal e a melhoria do serviço ao cidadão. É nesse contexto que se insere a criação das Agências Executivas. Com estrutura mais ágil e gestão administrativa e financeira descentralizada, a Agência é a principal novidade jurídica da reforma do Governo Federal, que criou Agências reguladoras e fiscalizadoras para acompanhar os serviços públicos privatizados.

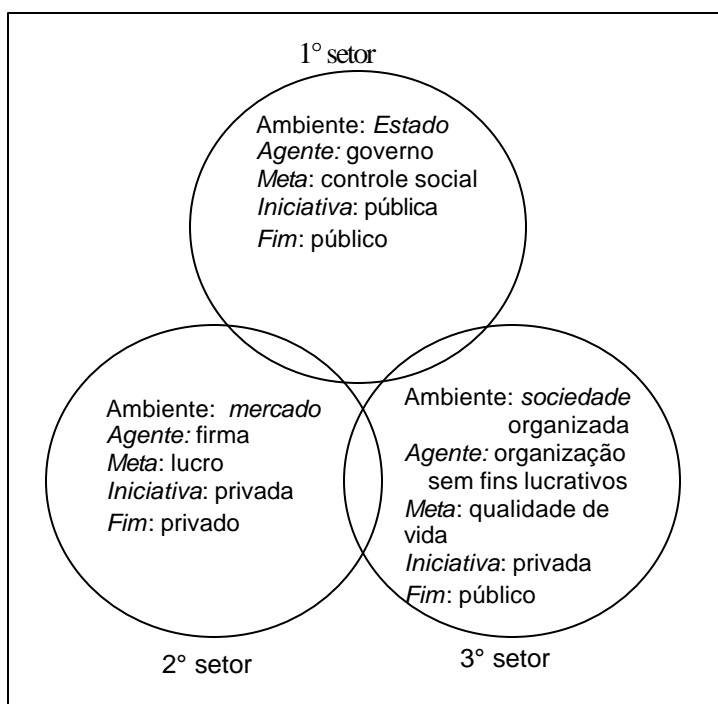
Segundo os reformadores, o pressuposto da Reforma foi sempre o do regime democrático, regime que tem condições de garantir estabilidade política e desenvolvimento econômico sustentado. Pereira afirma que “[...] a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto a administração burocrática tem um vezo centralizador e autoritário” (PEREIRA, 1997, p.12).

Para o autor supracitado, a razão da mudança no modelo de administrar o País veio com o reconhecimento de que o Estado não deve executar diretamente uma série de tarefas. Que reformar o Estado significa, antes de mais nada, definir seu papel, deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas. (PEREIRA, 1997)

No momento em que o Estado realizou um reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal pôde ter um papel de intermediação ou pôde facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia.

A implementação de *organizações sociais* é uma estratégia central do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Trata-se de um movimento que é portador de um novo modelo de administração pública, baseado no estabelecimento de alianças estratégicas entre o Estado e sociedade, quer para atenuar disfunções operacionais daquele, quer para maximizar os resultados da ação social em geral. Assim, o propósito central do projeto *organizações sociais* é proporcionar um marco institucional de transição de atividades estatais para o terceiro setor e, com, isso contribuir para o aprimoramento da gestão pública estatal e não-estatal. (MARE, 1998, p. 7)

Algumas vezes essas organizações são caracterizadas de uma forma genérica como entidades sem fins lucrativos ou por organizações não-governamentais – ONGs. (SCORNAVACCA JR.; BECKER e CARAVANTES, 1998), como mostra a Figura 7 – Representação dos três setores da sociedade.



**Figura 7 – Representação dos três setores da sociedade.**

Fonte: SCORNAVACCA JR.E.; BECKER, J. L.; CARAVANTES, G. R. Administrando projetos sociais. RAP: revista de administração pública. FGV. Rio de Janeiro: v.32, n.6, p.160, 1998.

O surgimento das organizações do terceiro setor é um fenômeno que constitui um reflexo da sociedade civil organizada que, por meio de associações, fundações, clubes de serviços e grupos de proteção ao meio ambiente, entre outras entidades formais e informais, busca qualidade de vida. As maiores barreiras encontradas para a realização dessas ações transformadoras são a cultura organizacional e a forma em que a filantropia está institucionalizada em muitas destas organizações. A forma de ação mais apropriada para estas organizações é a de projeto, caracterizado como projeto social. Os problemas advêm do paternalismo e da cultura de dependência existentes em várias organizações. (SCORNAVACCA JR; BECKER e CARAVANTES, 1998)

*As organizações sociais* são um modelo de parceria entre Estado e a sociedade. O Estado continuará a fomentar as atividades publicizadas e exercerá sobre elas um controle estratégico: demandará resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas. (MARE, 1998, p. 13)

Para a Reforma do Estado brasileiro foi apresentado um plano intitulado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE” com o qual se criaram condições para: “a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais”.

Segundo Presidente Fernando Henrique Cardoso:

[...] No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, [...]. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle de processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. (BRASIL, 1995, p.10)

Já no século XX, a partir do início da década de 1990, segundo o Presidente da República Brasileira,

A situação agravou-se [...], como resultado de reformas administrativas apressadas, [...].

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de "gerencial", baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna "cliente privilegiado" dos serviços prestados pelo Estado. (BRASIL, 1995, p. 10)

Um outro fator importante, destacado pelo Presidente, é a ênfase na reformulação das estruturas proposta pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Segundo ele

É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor [...]. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento. (BRASIL, 1995, p.10)

Os administradores públicos da Reforma do aparelho do Estado federal e estaduais têm buscado, na sociedade em geral, apoio para a implementação das mudanças, o que leva a resultados melhores no atingimento dos objetivos.

### **3.2 A reforma administrativa do Estado de Goiás na área de transportes e obras no período de 1999-2002**

Em especial, será feita, nesta parte deste trabalho, uma análise de um dos órgãos criados com a reforma empreendida pelo governo de Goiás, qual seja, a Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP – objeto deste estudo. Essa análise compreenderá sua criação, o período de 1999 a 2001, ou seja, a formação da Agência e seu desenvolvimento até 2001, voltando-se às suas práticas na área de obras estaduais e transportes, bem como ao processo da sua configuração após dois anos de existência.

A Reforma Administrativa supracitada entrou em vigor no dia 12/11/1999, com a Lei n.º 13.550, com 95% dos entraves burocráticos resolvidos e iniciou-se com a movimentação de aproximadamente 10 mil servidores que estavam lotados nas secretarias, empresas e fundações extintas. O Diário Oficial/GO n.º 18.302, nesta mesma data, constitui um dos anexos deste documento.

A Reforma de Goiás, com o objetivo de tornar a administração eficiente e eficaz, extinguiu algumas secretarias, órgãos e fundações e criou novas estruturas administrativas. Dentre os órgãos extintos, criados e liquidados, citam-se:



- Foram extintas as Secretarias de Estado:

- I – da Administração;
- II – de Ciência e Tecnologia;
- III – de Comunicação Social;
- IV – de Esportes e Lazer;
- V – de Minas, Energia e Telecomunicações;
- VI – de Transportes e Obras Públicas;
- VII – do Entorno de Brasília;
- VIII – do Governo.

- Foram extintas as seguintes Autarquias e Fundações:

- I – Departamento de Estradas e Rodagem de Goiás – DERGO;
- II – Instituto Goiano de Defesa Agropecuário – IGAP;
- III – Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás – IDAGO;
- IV – Loteria do Estado de Goiás – LEG;
- V – Centro Penitenciário de Atividades Industriais de Goiás – CEPALGO;
- VI – Fundação Leide das Neves Ferreira – FUNLEIDE;
- VII – Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEMAGO;
- VIII – Fundação da Criança, do Adolescente e da Integração do Deficiente do Estado de Goiás – FUNCAD-GO;
- IX – Fundação da Cultural do Estado de Goiás Pedro Ludovico Teixeira.

- Foram criadas:

- I – Agência Goiana de Administração e Negócios Públicos;
- II – Agência Goiana de Comunicação;
- III – Agência Goiana de Desenvolvimento Regional;
- IV – Agência Goiana de Desenvolvimento Rural e Fundiário;
- V – Agência Goiana de Meio Ambiente e Recursos Naturais;
- VI – Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos;
- VII – Agência Goiana de Transportes e Obras;

VIII – Agência Goiana de Cultura Pedro Ludovico Teixeira;

IX – Agência Goiana do Sistema Prisional;

X – Agência Goiana de Turismo.

- Foram liquidadas:

I – Consórcio de Empresas de Radiodifusão e Notícias do Estado de Goiás – CERNE;

II – Consórcio Rodoviário Intermunicipal S/A – CRISA;

III – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Goiás – EMATER-GO;

IV – Empresa Estadual de Processamento de Dados – PRODAGO;

V – Empresa de Transporte Urbano do Estado de Goiás – TRANSURB;

VI – Metais de Goiás S/A – METAGO;

VII – Companhia de Distritos Industriais de Goiás – GOIASINDUSTRIAL;

VIII – Goiás Investimentos S/A – GOIASINVEST;

IX – Agência de Turismo do Estado de Goiás – AGETUR.

Uma das áreas estaduais que passou por significativa reestruturação foi a de transportes e a de obras, que anteriormente estava a cargo de dois órgãos estaduais: Consórcio Rodoviário Intermunicipal S/A – CRISA – e o Departamento de Estradas e Rodagem de Goiás – DERGO. Da fusão destes, foi criada a AGETOP, a ser analisada neste trabalho.

Os dois órgãos existentes antes da Reforma Administrativa, iniciada em 1999, também haviam sido alvo de mudanças, como poderá ser constatado no breve histórico que se fará aqui, antes de se dedicar à análise da AGETOP.

### 3.2.1 A situação da empresa Consórcio Rodoviário Intermunicipal S/A – CRISA – período de 1961-1999

A situação do CRISA antes do processo de fusão, incorporação e absorção será estudada, tendo como referência os seguintes marcos históricos:

- De 1961 a 1995 = CRISA (incorporação) CAESGO

- De 1995 a 1996 = CRISA (absorção) EMOP
- De 1996 a 2000 = CRISA (fusão) DERGO = AGETOP

A empresa Consórcio Rodoviário Intermunicipal S/A – CRISA – foi constituída como empresa em 28 de agosto de 1961, foi concebida sob forma jurídica de empresa pública, para integrar o quadro societário do Estado e os municípios do Estado de Goiás, e com estes interagir sob forma de Consórcio Intermunicipal, ou de co-participação financeira dos consorciados em empreendimentos rodoviários.

Em 1995, foi incorporada ao CRISA a Companhia Agrícola do Estado de Goiás – CAESGO.

Em 1996, outro ato do Governo promove mudança, estabelecendo a absorção da Empresa Estadual de Obras Públicas – EMOP – pelo CRISA.

Durante 38 anos, o Consórcio trabalhou na missão de levar progresso às mais longínquas regiões do Estado de Goiás, abrindo estradas, pavimentando trechos por meio de administração direta, construindo pontes e fazendo a manutenção em mais de 5,5 mil quilômetros de malha viária pavimentada, a partir de um raio de 150 quilômetros da grande Goiânia.

Também fora de responsabilidade do CRISA, dar condições de tráfego a toda a malha não pavimentada do Estado – cerca de 15 mil quilômetros – e, ainda, mediante parcerias com as administrações municipais, a conservação de obras civis, tais como escolas, estádios poliesportivos, terminais rodoviários. Tudo isso passou à incumbência do CRISA depois da desativação da Companhia Agrícola do Estado de Goiás – CAESGO e da Empresa de Obras Públicas – EMOP.

O CRISA contava com um patrimônio composto por 1.319 equipamentos entre máquinas e veículos, sendo 579 caminhões de vários portes, 492 motoniveladoras, carregadeiras, tratores, 248 camionetas e veículos leves. Alguns serviços foram empreendidos pelo CRISA, como: construção de ginásio de esporte, construção de pontes e estradas, manutenção de estradas vicinais entre outros desenvolvidos pela empresa.

A estrutura organizacional do CRISA era constituída de Presidência, 05 Diretorias e 25 Regionais, localizadas em diversos municípios de Goiás. Cada uma das Regionais contava com aproximadamente 90 funcionários e ainda 06 Patrulhas

móveis para serviços de terraplanagem e pavimentação, que se mobilizavam em diversas obras, com tratores de esteiras, carregadeiras, *moto-scraper*s, motoniveladoras, comboios de lubrificação, caminhões-pipa, além de completa estrutura administrativa e de manutenção. A seguir, é apresentado o Organograma Geral do CRISA, em novembro de 1999.

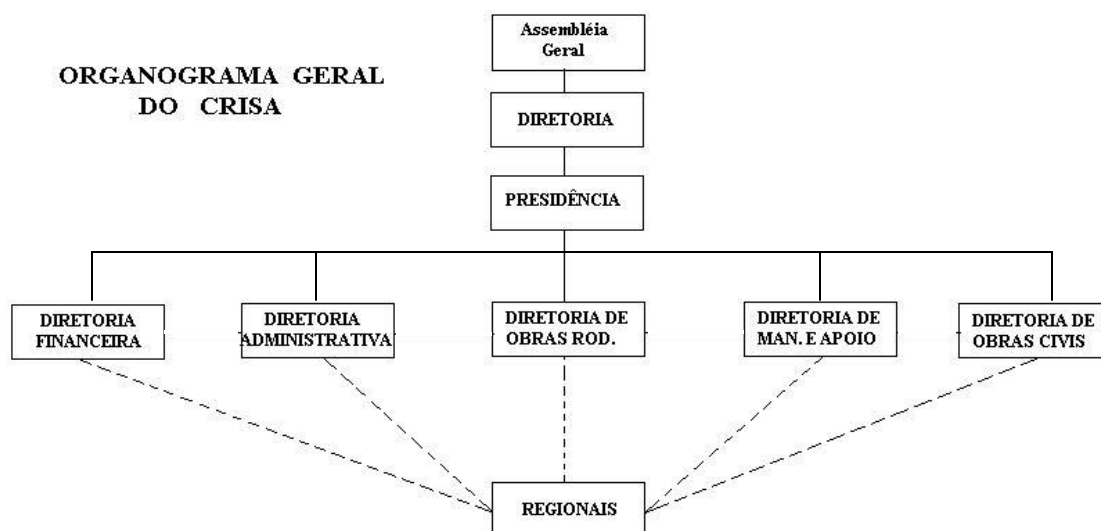


Figura 8 – Organograma Geral do CRISA, em novembro de 1999.

Fonte: Assessoria de Informática e Organização e Métodos, 1999.

Com a absorção de toda a estrutura da CAESGO e da EMOP, como já foi mencionado, houve necessidade de expandir sua estrutura física. No dia 25 de março de 1998, o CRISA inaugurou sua nova sede, localizada estrategicamente no km 3,5 da BR 153, no Conjunto Caiçara, Goiânia, local de fácil acesso e suficiente para centralizar as atividades administrativas e operacionais da Empresa. A nova sede tinha uma área total de 180 mil metros quadrados, comportando o prédio com 14,6 mil metros quadrados de área construída, planejado para oferecer maior funcionalidade e eficiência. Além desse prédio contava com três oficinas, que somavam 7,4 mil metros quadrados.

3.2.2 A situação da autarquia Departamento de Estradas e Rodagem de Goiás – DERGO – período de 1946 - 1999

Pelo Decreto-Lei n.º 512, de 31 de agosto de 1946, foi criada a Comissão de Estradas de Goiás – CERGO, que pode ser considerada a gênese do DERGO.

Mediante novos Decretos, que disciplinaram o órgão, iniciaram-se suas atividades em 19 de novembro de 1946.

Pela lei n.º 727, de 14 de novembro de 1952, foi estruturado o Departamento de Estradas e Rodagem de Goiás – DERGO, como autarquia, caracterizando-se como entidade administrativa autônoma com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas.

Como se sabe, a autarquia é órgão de descentralização administrativa, de personalização de um serviço, retirado da Administração centralizada.

A partir de então, o DERGO passou por várias modificações, inclusive em seu quadro de pessoal. Foi reorganizado administrativamente em 09 de novembro de 1956, pela Lei n.º 1.370.

Até a extinção da Secretaria de Viação e Obras Públicas o DERGO a ela vinculou-se. Posteriormente, em 13 de novembro de 1968, o Departamento de Estradas e Rodagem de Goiás passa a ser vinculado à Secretaria do Governo.

Com o advento da Lei n.º 7.928, de 21 de maio de 1975, que criou a Secretaria dos Transportes, foi o DERGO a ela vinculado.

A seguir, é mostrado o Organograma Geral do DERGO, em novembro de 1999.

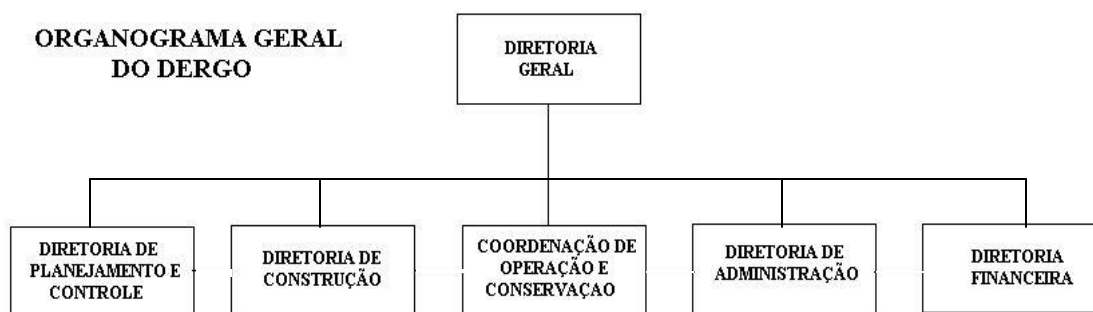


Figura 9 – Organograma Geral do DERGO, em novembro de 1999.

Fonte: Diretoria Geral – Organização Métodos, 1999.

Os diplomas legais antes mencionados conferiam ao DERGO a finalidade de realização de estudos técnicos e econômicos indispensáveis aos projetos de obras de engenharia rodoviárias; de construção, conservação de rodovias sob sua jurisdi-

ção e responsabilidade, mediante guarda, sinalização e policiamento; de imposição de pedágio e taxas de utilização. Para o cumprimento de suas atribuições, poderia celebrar acordos e convênios de delegação de encargos com entidades públicas civis e militares, bem como contratar empresas privadas.

O Departamento de Estradas e Rodagem de Goiás – DERGO – completou, em 1996, 50 anos de existência com a satisfação própria de que construíra e colaborara na garantia de melhor qualidade de vida para a população do Estado, cada vez mais exigente.

A experiência adquirida neste *meio século* de realizações e a sua senha credenciaram o DERGO a avançar a passos largos até o final do século XX, deixando a marca do progresso em cada cidade, vila ou povoado de Goiás.

No início, a determinação para vencer os obstáculos era praticamente a única força impulsora responsável pelo surgimento das primeiras obras de engenharia rodoviária no Estado. Na década de 1940, a falta de material técnico era compensado pelo esforço de um grande quantitativo de pessoas. Quando uma frente de serviços do DERGO chegava a alguma cidade goiana, era recebida com grande festa, pois anunciava o desenvolvimento e integração iminente.

O espírito empreendedor se fortaleceu ao longo dos 50 anos do DERGO. Este órgão esteve presente desde a implantação das primeiras rodovias, quando Goiás possuía 8.100 quilômetros de rodovias asfaltadas, que se encontravam sempre em perfeitas condições de tráfego, fato que chamava a atenção de quem quer que passasse por elas. Os cuidados com a conservação, o equilíbrio ambiental, a recuperação e novas construções fazia do DERGO um exemplo nacional.

São milhares de quilômetros de asfalto, bueiros e pontes que foram construídos por esse órgão durante os seus 53 anos de existência. Estes resultados tinham um exército anônimo que trabalhava incansavelmente para garanti-los “os servidores do DERGO”.

#### **4 A AGÊNCIA GOIANA DE TRANSPORTES E OBRAS – AGETOP: CARACTERIZAÇÃO GERAL E ALGUNS ASPECTOS DA SUA ADAP- TAÇÃO ESTRATÉGICA NO PERÍODO 1999/2001**

Como já foi mencionado no capítulo anterior, o atual governo do Estado de Goiás empreendeu uma Reforma na Administração Pública. Fundamentado nos mesmos pressupostos e princípios que levaram o Governo Federal a propor e implementar mudanças, de certa forma radicais, no Aparelho Estatais, o Governador do Estado de Goiás extinguiu algumas secretarias, órgãos e fundações, além de fundir alguns, sempre com o propósito de tornar a administração mais ágil, diminuir gastos, garantindo assim a governabilidade.

Já foi citado também que um dos setores que sofreu alterações foi o do transportes e de obras, para a qual se criou a autarquia AGETOP, sobre a qual, a seguir, se empreenderá uma análise dos principais fundamentos de sua criação e adaptação estratégica organizacional (as estratégias; *stakeholders* relevantes e a estrutura organizacional).

#### **4.1 A autarquia Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP: caracterização e evolução no período de 1999/2001**

Um dos órgãos criados pela Reforma goiana é a Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP – criada pela Lei n.º 13.550 de 11 de novembro de 1999. A Agência iniciou suas atividades a partir da fusão de dois importantes órgãos, o Departamento de Estradas e Rodagens de Goiás – DERGO, que foi extinto, e o Consórcio Rodoviário Intermunicipal S. A – CRISA, que se encontra em fase de liquidação. A AGETOP assumiu todas as atividades dos órgãos citados.

Foi regulamentada como Agência pelo Decreto n.º 5.201 de 30 de março de 2000, retroagindo os seus efeitos a 12 de novembro de 1999.

A autarquia AGETOP foi criada e consolidada por meio da fusão dos dois órgãos então existentes em Goiás, o CRISA e o DERGO, responsáveis por transporte e obras, cujas histórias foram delineadas nos itens anteriores.

Segundo Schliessler (1994, p.7) “O Estado tem sido tradicionalmente o grande provedor das rodovias; tem construído redes rodoviárias para colocá-las à disposição de toda a comunidade nacional.”

A criação da Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP – aconteceu para imprimir um novo modo de oferecer serviços, para organizar, configurar, criar um novo ambiente organizacional voltado para a área de transportes e obras.

Ainda segundo Schliessler (1994, p.6): “A vida das rodovias parece estar submetida a um ciclo inexorável de construção - manutenção insuficiente ou inexistente - degradação - destruição - reconstrução e, assim, sucessivamente”.

A Agência foi instituída para reverter esse quadro e gerar progressos no Estado por meio da construção e manutenção de obras, inclusive rodoviárias. Enfim,



o propósito de sua criação é o de que, por meio de suas ações, o Estado ofereça melhores infra-estruturas para as pessoas.

Schliessler (1994, p.6) apresenta a seguinte crítica acerca da administração pública conservadora:

A má gestão da manutenção atual das rodovias tem ainda um efeito muito negativo para o meio ambiente. Certamente, não se podem evitar os diversos danos atribuídos à construção original de uma rodovia, mas sim os de similar magnitude que se originam na grande quantidade de obras de reconstrução e reabilitação das rodovias que são, por sua vez, conseqüência da deficiente gestão do atual sistema de manutenção rodoviária.

A criação da AGETOP, a sua organização e gestão diante das mudanças colocadas pela reforma administrativa goiana estão trazendo melhorias aos cidadãos goianos, crescimento para o Estado de Goiás e também para o Brasil. Como enfatiza Schliessler (1994, p.13): “A incumbência do passado era construir um sistema de rodovias e caminhos; a incumbência de hoje é manter este sistema e adequá-lo às necessidades dos usuários”. Assim sendo, se realmente o Estado contar com um órgão bem estruturado, capacitado para as atividades da área de transportes e obras, terá uma rede rodoviária interurbana e rural, condizentes com as necessidades de seu povo e de seus municípios e com certeza reverterá, em investimentos econômico e social de Goiás.

A AGETOP estruturou-se com base em estudos técnicos e em resultados de uma consultoria realizada pela Fundação Getúlio Vargas - R.J. – FGV. Começou suas atividades com um processo de adaptação organizacional, para o qual se valeu do uso das técnicas de planejamento estratégico. Inicialmente, a FGV Consultoria realizou uma análise dos ambientes externo e interno da AGETOP, quando foram relacionadas as oportunidades *vis-à-vis*, as ameaças externas existentes e identificados os pontos fortes e fracos da organização.

Foi elaborado um documento com o objetivo de apresentar o Planejamento Estratégico do Negócio da Agência. Nele incluíam-se o estabelecimento das diretrizes superiores do negócio da AGETOP, a análise de cenários internos e externos, a determinação dos fatores críticos de sucesso relacionados com a razão de ser do negócio e a definição de objetivos estratégicos necessários para entender aqueles fatores. Foram também formuladas e definidas a *Missão* institucional e a *Visão* de futuro para os próximos 5 anos de atuação da AGETOP, como se seguem:

MISSÃO “Prover soluções de engenharia e gestão de obras para atender as demandas do Governo do Estado de Goiás, com eficácia e eficiência”.

VISÃO DE FUTURO “Seremos um marco de referência nacional em gestão de obras públicas – para os próximos 5 anos”.

Segue a Figura 10, representação da técnica, fluxograma, utilizado no Planejamento Estratégico para a AGETOP.

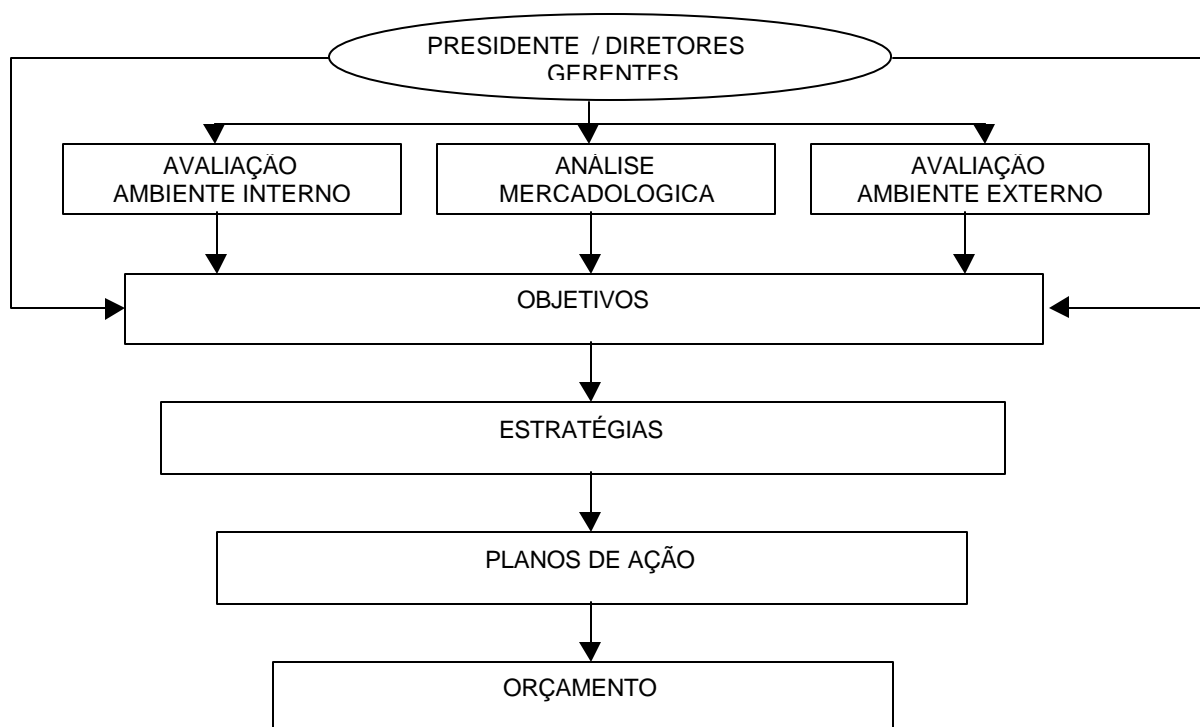


Figura 10 – Planejamento Estratégico

Fonte: FGV Consultoria, outubro de 2000, AGETOP – Adaptado.

A avaliação feita pela FGV Consultoria indicou a necessidade de a Agência, em primeiro lugar, abrir-se para o mercado em busca de parcerias empresariais para as suas atividades fins de transportes e obras, construção e manutenção de obras e

das rodovias goianas. Em segundo lugar, de aumentar a eficiência e eficácia para, dessa forma, manter-se competitiva e garantir sustentabilidade.

A AGETOP atua na área de manutenção de todo o patrimônio público dos diversos órgãos de diferentes poderes e áreas, tais como: Ação Social, Trabalho, Fazenda, Administração, Judiciário, Habitação, Solidariedade Humana, Segurança Pública, Esporte e Lazer, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Educação, Cultura e Saúde. Atende também à política aeroportuária, recuperando aeroportos em diversos municípios e aos serviços de balsa para o transporte hidroviário da produção agropecuária e mineral.

A AGETOP nasceu, pois, diante do desafio de aumentar a produtividade e de reduzir custos. A direção de suas atividades, em 1999, entre outras metas, foi estabelecida mediante planejamento estratégico de gestão. Foi nesse momento que a empresa definiu, com clareza, os objetivos básicos do seu sistema de gestão, que é levar progresso e desenvolvimento a todo o Estado, tendo como objetivo primordial o bem-estar da população e a economia na execução de projetos e programas. Acumula também importantíssimas funções sociais, atendendo não só à Administração Estadual como também Prefeituras, comunidades e diversas outras entidades.

O estudo feito para a criação da empresa apontou o modelo de fusão de órgãos com atividades similares como a forma mais viável e menos onerosa para a concretização dos objetivos propostos pelo governo estadual com a Reforma Administrativa.

Segundo documentos disponíveis no órgão, a Agência instituída é um órgão novo, com novo formato e com personalidade jurídica e não sucessora do CRISA ou do DERGO. Absorveu as atividades desses órgãos, dando continuidade às obras e propondo novas metas para serem implementadas com estratégias mais modernas e com novas tecnologias.

Em 1999, ano da fusão, a AGETOP estava capacitada para assumir as atividades do CRISA e DERGO. Além disso, já estava se preparando para implantar um moderno modelo de Sistema de Gestão para Negócio Sustentável.

Os serviços prestados pela AGETOP seguem padrões de conformidade

técnica aprovados pela Secretaria Estadual de Infra-Estrutura. Podem-se citar os seguintes serviços:

- execução de projetos e programas;
- manutenção do patrimônio público;
- política aeroportuária do Estado:
- serviços de balsa para o transporte hidroviário;
- pavimentação e conservação de rodovias estaduais entre outros.

A AGETOP está instalada na ex-sede do CRISA, na Br-153 num conjunto de prédios com área construída de 36 mil metros quadrados, em um terreno de 132 mil metros quadrados em Goiânia – Goiás. É uma entidade autárquica estadual, dotada de personalidade jurídica de direito público interno, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, jurisdicionada à Secretaria de Estado de Infra-Estrutura, que atua no ramo de obras públicas, utilizando processos de alta tecnologia em suas atividades produtivas.

O quadro de pessoal das diversas Agências estaduais criadas com a Reforma foi previsto no art. 34 da Lei 13.550, de 31 de dezembro de 1999. Para AGETOP ficou definido um quantitativo de pessoal de 1.332 nas diversas unidades administrativas que a compõe. Para chegar a essa quantidade de pessoal, foi adotado o programa de readequação de pessoal, que implicou aposentadorias, acordos e incentivos como o Programa de Demissão Voluntária – PDV e demissões. Como se pode observar na Figura 11, na página seguinte, o quadro de pessoal da AGETOP no final de 2001 era de 2.209 servidores, número bem além do previsto na Lei de sua constituição. Todavia, este quantitativo significa uma redução de 1.752 servidores, 55,77 % a menor, do que o registrado no final de 2000 (3.961 servidores). Essa diminuição do quadro de pessoal ocasionou a melhoria da produtividade do patrimônio humano da organização, com relação a investimentos em treinamento e desenvolvimento de pessoal.

PERÍODO	ESTATU- TÁRIO	CELETIS- TA	COMISSIONA- DO	CONTRA- TO TEM-	COOPE- RADO	SERVIDORES
---------	------------------	----------------	-------------------	--------------------	----------------	------------

				PORÁRIO		
FEV/00	376	891	39	0	739	2.045
JUL/00	380	1.226	47	942	690	3.285
DEZ/00	431	1.188	59	1.762	521	3.961
JUN/01	419	1.135	65	1.570	335	3.524
OUT/01	412	1.072	45	0	734	2.263
DEZ/01	411	1.036	44	0	718	2.209

Figura 11 – Evolução do quadro de pessoal – AGETOP – período 1999-2001

Fonte: AGETOP, 2001.

Como a AGETOP é uma autarquia, seus servidores estão submetidos ao regime estatutário, mas ainda permanecem em seu quadro efetivos, celetistas (regidos pela CLT), comissionados (indicados pelo Governo), servidores com contratos temporários – CT (modalidade de contratação extinta) e cooperados (Cooperativa de servidores prestadores de serviços). Com esse cenário, pode-se avaliar o grau de complexidade para gerenciar o potencial humano da Agência.

As Unidades de Gerências Regionais (UGR) da AGETOP têm uma importância significativa na concretização dos propósitos da autarquia, tendo em vista que, como são sediadas em regiões estratégicas, são passíveis de apreender as necessidades e carência de sua área de domínio. Para atender a serviços emergenciais, essas Unidades contam com seis Patrulhas. Embora grande parte do trabalho da AGETOP, em suas vinte e cinco Regionais, seja terceirizado, cabe às Patrulhas cuidar de algumas das obras e serviços e até mesmo de executá-los.

No mapa de Goiás, a seguir, será indicada a localização das Unidades de Gerências Regionais – UGR, sua área de domínio e ainda o posicionamento das Patrulhas, que são unidades móveis e direcionadas ao atendimento dos municípios, que requeiram sua presença. As Patrulhas mudam-se quando do término dos serviços e vão para outras regiões de Goiás onde houver necessidade.

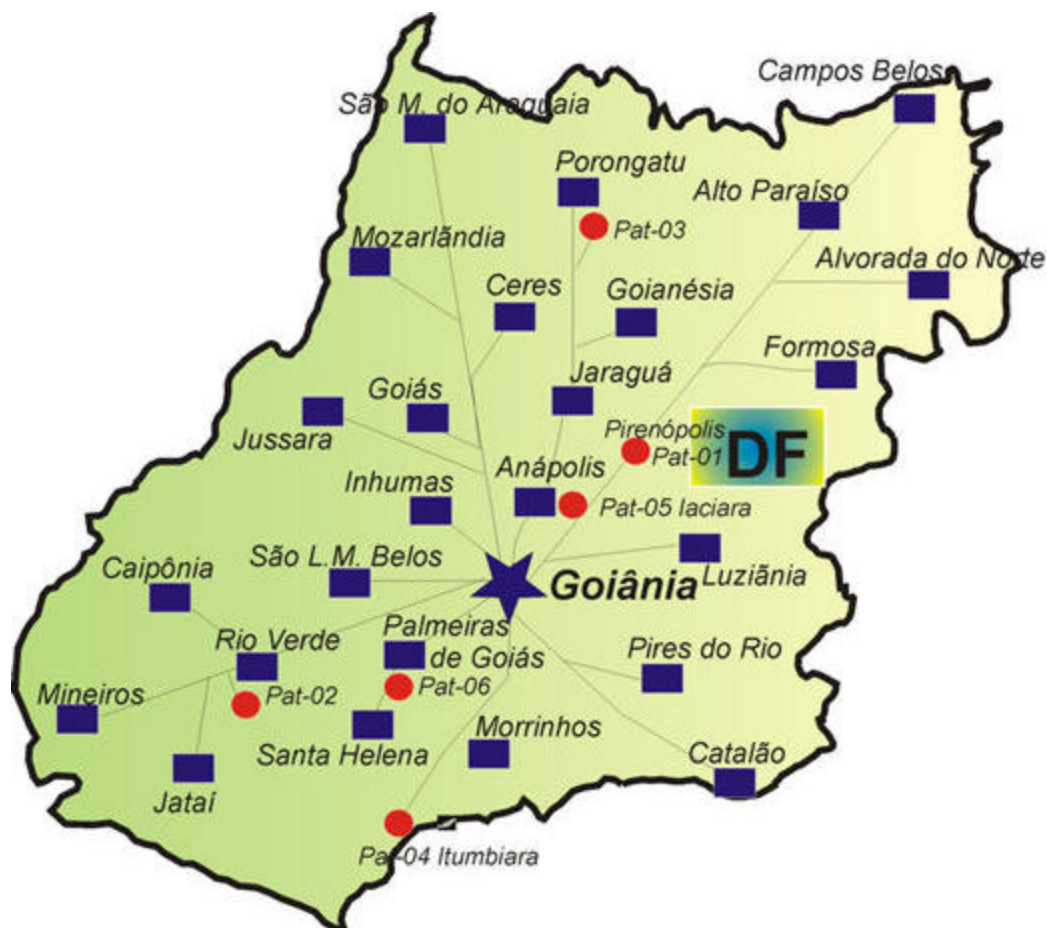


Figura 12 – Localização e área de atuação das Unidades de Gerências Regionais, AGETOP – Mapa de Goiás.

Fonte: AGETOP, Assessoria de Informática, 2001.

Legenda:



A seguir, é apresentada a Figura 13, que traz as siglas, a localização, quantidade de municípios sob domínio das Regionais e área total de sua atuação em Goiás.

SIGLAS	DENOMINAÇÃO / LOCALIDADE	Nº DE MUNICÍPIOS	ÁREA km <sup>2</sup>
PR-UGR 05	Catalão	11	15.708
PR-UGR 10	Jataí	08	26.092

PR-UGR 15	Rio Verde	07	17.290
PR-UGR 17	Santa Helena	08	6.229
PR-UGR 20	Morrinhos	19	20.724
PR-UGR 22	Mineiros	06	19.210
PR-UGR 25	Pires Do Rio	09	8.092
PR-UGR 30	Caiapônia	07	15.207
PR-UGR 32	Palmeiras	13	11.461
PR-UGR 35	S.L.M. Belos	16	10.608
PR-UGR 40	Inhumas	20	8.849
PR-UGR 45	Anápolis	15	10.248
PR-UGR 47	Jaraguá	11	8.982
PR-UGR 50	Goiás	06	8.035
PR-UGR 55	Jussara	07	14.338
PR-UGR 60	Formosa	07	19.163
PR-UGR 62	Luziânia	08	14.020
PR-UGR 65	Goianésia	06	9.627
PR-UGR 70	Ceres	21	16.360
PR-UGR 75	Mozarlândia	05	15.944
PR-UGR 80	Alvorada Norte	08	8.876
PR-UGR 85	Alto Paraíso	05	14.533
PR-UGR 90	Porangatu	14	39.373
PR-UGR 93	S.M.Araguaia	04	10.677
PR-UGR 95	Campos Belos	05	12.378
TOTAL			362.020

Figura 13 – As siglas, denominação/localidade, municípios e área de atuação das UGR em Goiás.

Fonte: Diretoria de Operações e Manutenção – DOM, 2001.

A AGETOP já realizou obras nos municípios goianos das mais variadas natureza, como: escolas, ginásios de esportes, trechos de rodovias, asfalto urbano e outros serviços diversos, que hoje estão servindo à sociedade.

Logo após a sua estruturação, passou a coordenar os programas do setor de infra-estrutura econômica, definido no Plano Plurianual – PPA – 2000/2003, do governo estadual. Suas ações foram distribuídas nas 1.600 obras que já se encontravam em andamento, e foram implementados 08 (oito) Programas ligados às Diretorias da área. São eles: Asfalto Novo; Goiás Pavimentado; Tempo de Sanear; Estrada Nova; Voa Goiás; Próprios Públicos; de Conservação e Segurança Rodoviária e Terceira Via. Cada programa de obras executado pela AGETOP possui um

caráter de atendimento às necessidades e de apoio à comunidade. Em seguida tratar-se-á de cada um dos programas.

a) Programa Asfalto Novo – PAN

O Programa Asfalto Novo, ligado à Diretoria de Obras Rodoviárias, tem como previsão uma soma de 40 milhões de reais para serem investidos.

Com este programa, o Governo de Goiás pretende pavimentar 20 milhões de metros quadrados de ruas e avenidas nos municípios goianos. Mais uma vez, a parceria entre o Estado e as Prefeituras Municipais está tornando possível um trabalho mais rápido e eficiente.

O PAN tem como objetivo melhorar a qualidade de vida da população de bairros mais carentes das cidades do interior de Goiás, por meio da pavimentação de suas ruas e avenidas. O Programa já está em seu terceiro ano de execução e a maioria dos municípios goianos já foi ou está sendo beneficiada.

As obras são realizadas em parceria com as prefeituras, que firmam convênio com o Estado.

Na primeira etapa do PAN, lançada em 1999, a AGETOP utilizou suas máquinas, distribuídas entre suas 25 Unidades de Gerências Regionais, para executar parte dos trabalhos de pavimentação. Em 2000, na segunda etapa, as empreiteiras que, antes entravam apenas com a mão-de-obra, deram agilidades ao programa, cedendo suas máquinas e equipamentos aos trabalhos a serem executados. Assim, a AGETOP pôde dar maior conservação obrigatória e rotineira à malha rodoviária.

A Figura 14, a seguir, mostra dados sobre este Programa: período de atuação, quantidade de municípios beneficiados, valor do investimento e a atual situação.

**Programa Asfalto Novo (PAN) (pavimentação de ruas e avenidas)**



Ano	Nº de municípios beneficiados	Área total (m <sup>2</sup> )	Valor do investimento (Em R\$ 1,00)	Situação
1999	87	5.551.733	25.370.867,65	Obras concluídas
2000	143	6.303.280	37.279.680,00	Obras concluídas em 15 municípios; Obras em andamento em 55 municípios; Obras paralisadas em 11 municípios e os demais em fase de licitação.
2001	153 (autorizados pelo governador até agora)	8.953.629 (sujeito a mudanças)	94.013.100,30 (previsão)	Em fase de elaboração de convênio

Figura 14 – Atual situação do Programa Asfalto Novo, 2001.  
Fonte: Programa Asfalto Novo – PAN, out. /2001.

#### b) Programa Goiás Pavimentado

O Programa Goiás Pavimentado, ligado à Diretoria Obras Rodoviárias, é hoje um dos mais importantes programas de governo para o desenvolvimento e ampliação da malha rodoviária do Estado. Por meio desse Programa, o Governo de Goiás visa à expansão/prevenção das rodovias goianas. Com a utilização de técnicas modernas, procedimentos racionais e otimizados, de modo a proporcionar maior vida útil às obras executadas, o Estado propiciará um transporte mais eficiente, rápido e seguro à população.

Nesse programa, à AGETOP coube executar obras de pavimentação e restauração de rodovias e acessos, de implantação básica (abertura de estradas), além de obras de arte especiais (bueiros celulares e pontes), estudos ambientais e projetos de engenharia rodoviária.

A meta da Agência é dotar o Estado de uma malha rodoviária eficiente, visando a proporcionar melhores condições de tráfego, interligando as rodovias

estaduais aos centros urbanos.

A interligação da malha rodoviária entre os municípios refletirá diretamente sobre as atividades econômicas das cidades do Estado, como a pecuária, a agricultura, a indústria e o comércio, o que aumentará, conseqüentemente, a arrecadação estadual.

Desde que o Programa Goiás Pavimentado começou a ser desenvolvido, 136 municípios de todas as regiões do Estado foram ou estão sendo beneficiados com obras. Atualmente, 449 obras estão inseridas no programa. Esse montante corresponde a um investimento de R\$ 870 milhões, se forem somados os valores totais de cada serviço.

A AGETOP já concluiu importantes obras de pavimentação que estavam paralisadas, quando o atual Governador assumiu, em janeiro de 1999. Alguns exemplos são a GO-147: Córrego das Araras (Morrinhos) até Água Limpa; GO-040: Aragoiânia até Pontalina; GO-237: Niquelândia até o Entroncamento da GO-132; BR-414: Niquelândia até Quebralinha; GO-410: Porteirão até Entroncamento da BR-452 e a GO-139: trecho que liga a GO-020 (em Cristianópolis) até a GO-217.

Várias obras foram retomadas e estão em andamento. Alguns exemplos de trechos importantes para o desenvolvimento da economia do Estado e que estão sendo tocados hoje são: a pavimentação do Contorno Sudoeste do Anel Viário de Goiânia; a duplicação da GO-070: Goiânia a Goianira; GO-221: Caiapônia a Doverlândia; GO-230: Itapuranga a Caiçara; GO-338: Pirenópolis a Malhador; GO-230: de Goianésia a Vila Propício e a BR-070: Itapirapuã até Jussara.

#### c) Programa Tempo de Sanear

O Programa Tempo de Sanear, ligado à Diretoria de Obras Civas, foi concebido para atender às necessidades básicas de saneamento de famílias carentes e prevenir doenças relacionadas com a falta de saneamento domiciliar, como diarreias, hepatite e esquistossomose. Ao mesmo tempo, o programa contribui para a redução do índice de mortalidade da população por doenças desse tipo.

Numa iniciativa do Governo Estadual em parceria com a Fundação Nacional de Saúde, o Programa Tempo de Sanear trata da instalação de módulos com infra-estrutura sanitária básica nas casas da população carente e de trabalho educa-

tivo desenvolvido pela Fundação Nacional de Saúde – FUNASA. Isso está sendo conseguido mais facilmente graças à adesão das prefeituras, que criam nos municípios Centros de Treinamento Sanitário para formação de Agentes de Saúde.

O Programa prevê a implantação de módulos ou *kits* sanitários em residências de famílias carentes, que não possuem as mínimas condições de saneamento domiciliar. Cada *kit* tem uma área de 2,47 metros quadrados e possui um banheiro com chuveiro, vaso sanitário e lavatório, pia de cozinha, tanque de lavar roupas, reservatório de água de 250 litros, tanque séptico e sumidouro.

As próximas etapas do Tempo de Sanear vão atender ao Entorno do Distrito Federal e a Região Metropolitana de Goiânia. A quantidade de *kits* a serem construídos está sendo definida.

Em todo o Estado, 190 municípios estão cadastrados no programa, o que representa um total de 31.483 módulos sanitários e benefícios diretos para mais de 150 mil pessoas. A meta do governo é levar instalações sanitárias adequadas a todos os municípios do Estado até o final de 2002, o que significa mais de 100.000 de instalações.

#### d) Programa Estrada Nova

Programa Estrada Nova, subordinado à Diretoria de Operação e Manutenção, da AGETOP, mais conhecido como PEN, é um dos mais importantes no que diz respeito a ações integradas do Estado com os municípios.

Destina-se à manutenção e conservação das estradas municipais não pavimentadas, ou seja, as vicinais. Visa a facilitar a vida dos produtores rurais, responsáveis por uma das mais significativas parcelas da economia do Estado. O escoamento da produção agrícola tornar-se-á mais fácil, e mais conforto e segurança para quem trafega diariamente pelas estradas vicinais serão oferecidos.

As atividades desenvolvidas pelo PEN compreendem serviços de patrolamento e revestimento primário (encascalhamento) das estradas, implantação (ou abertura) de estradas, construção de bueiros, pontes de madeira, valetas e outros serviços necessários para deixar as estradas municipais em boas condições de tráfego.

O Programa, iniciado em 1999, já beneficiou 212 dos 246 municípios goianos. O volume de investimentos realizados pelo governo estadual até 2001 nas atividades do PEN é de R\$ 13.405.911,41.

e) Programa Voa Goiás

O Programa Voa Goiás, ligado à Diretoria de Obras Rodoviárias, surgiu com o objetivo de reestruturar a política aeroportuária de Goiás, valorizando e incentivando o transporte aéreo no Estado.

Até 2003, serão investidos mais de 27 milhões de reais em 34 cidades goianas. Significativas melhorias serão feitas para operações 24 horas, adequando os aeroportos já existentes às normas do Departamento de Aviação Civil – DAC – e serão implantados aeródromos em regiões estratégicas de Goiás, onde a economia e o turismo exigem tais obras.

O governo está fazendo também todos os esforços, para que os aeródromos já existentes em Goiás atendam às exigências do Departamento de Aviação Civil (DAC), como o balizamento noturno, que permite operações 24 horas.

No período de 2000-2003 a AGETOP estará realizando 37 obras aeroportuárias, beneficiando 15 municípios goianos. São algumas dessas obras: terminal de passageiros; balizamento; recuperação; implantação básica; restaurante; rede de alimentação de energia; estacionamento de veículos; implantação e acesso ao aeródromo; paisagismo; revitalização das pistas; implantação da cerca de proteção aeroportuária.

f) Programa de Construção, Ampliação, Reforma e Manutenção de Próprios Públicos.

Ligado à Diretoria de Obras Civas, o objetivo deste programa é construir e manter em perfeito estado de conservação as obras civis públicas, visando a assegurar o pleno funcionamento das atividades do governo de Goiás. Com essa mesma

finalidade, o programa inclui a ampliação de instalações físicas existentes e a elaboração de projetos para novas obras que se façam necessárias.

Para assegurar os trabalhos administrativos sem interrupções ou incidentes, a AGETOP está montando um banco de dados sobre as condições de cada prédio público. Permanentemente atualizado, esse banco de dados permite o planejamento de obras e despesas, evitando que só se corrija qualquer defeito depois de o problema ficar fora de controle.

A AGETOP já reformou e ampliou 63 escolas em 46 municípios, construiu 14 novas unidades em 11 cidades e foram edificadas e reformadas 11 hospitais e centros de saúde. Trata-se de um verdadeiro *rush* de obras em todo o Estado, que compreende serviços como construção e reforma de feiras cobertas, de terminais rodoviários, aeroportos, ginásios e quadras de esportes, de prédios de faculdades, de museus, igrejas, de creches, entre outros.

Além desses serviços já realizados, a AGETOP está executando, em todos os 246 municípios goianos, cerca de 400 obras dentro do Programa de Construção, Ampliação, Reforma e Manutenção de Próprios Públicos.

#### g) Programa Gerencial de Conservação e Segurança da Malha Rodoviária

Este programa, subordinado à Diretoria de Operação e Manutenção, da AGETOP, tem por objetivo manter e preservar as condições de tráfego nas estradas pavimentadas do Estado, fundamentais para a manutenção das atividades econômicas dos municípios, escoamento da safra, acesso a pólos e cidades turísticas.

O programa é executado por meio de 25 Regionais, distribuídas nas cidades pólos do Estado. Os trabalhos de conservação – preventiva, rotineira, emergencial e periódica – proporcionam maior vida útil ao asfalto e mais conforto, segurança e economia aos viajantes. Neste programa, as obras são terceirizadas para execução, sendo de responsabilidade da AGETOP a licitação, acompanhamento e fiscalização pelos seus engenheiros fiscais. Para atender às emergências, foi criado, paralelo a este programa, o denominado o Programa Terceira Via, detalhado a seguir.

#### h) Programa Terceira Via

Este programa, subordinado à Diretoria de Operação e Manutenção, da AGETOP, é executado mediante terceirização. Esse foi o caminho escolhido pela AGETOP: o caminho da 3ª Via.

São 26 (vinte e seis) empresas de engenharia especializadas que ficaram encarregadas de conservar as estradas goianas. O Estado foi dividido em 26 regiões, seguindo basicamente a mesma configuração das atuais 25 Unidades de Gerências Regionais da AGETOP no interior.

A cada mês, após a execução do serviço, é feita uma medição do que foi efetivamente realizado e as empresas são pagas com recursos do Fundo Estadual de Transportes, criados no atual governo.

O Programa 3ª Via prevê serviços diversos: tapa-buracos, roçagem, patolamento, encascalhamento, cuidados com a sinalização, recuperação de pontes e outras obras de arte, construção de calhas e meio-fio, ou seja, tudo o que é preciso para a estrada ficar cem por cento segura e transitável com conforto.

O maquinário que hoje pertence a AGETOP não fica ocioso com a terceirização. Por meio de parceria com os municípios, esse maquinário é utilizado nos trabalhos em estradas municipais não pavimentadas, que são as estradas vicinais, tão importantes para o escoamento da produção agrícola, como já foi dito.

Para que este programa conte com a participação e fiscalização dos cidadãos, em breve, a AGETOP colocará em vigor um serviço de ligação gratuita 0800, para que os usuários das estradas denunciem os trechos malconservados. Pelo número que será divulgado em placas de sinalização ao longo das estradas os motoristas poderão denunciar a presença de buracos e outros problemas de conservação na pista.

A empresa responsável pela rodovia será notificada e terá 24 horas para reparar o defeito, caso contrário pagará multa. Em cada uma das 25 Regionais da AGETOP no Estado, um engenheiro da Agência fará a fiscalização do serviço.

#### **4.2 As estratégias da AGETOP período de 1999/2001**

Com base no estudo teórico sobre adaptação organizacional estratégica, apresentado no capítulo 2 deste trabalho, pôde-se identificar que se adotou para o

funcionamento da AGETOP a abordagem da *escolha estratégica*, modelo estratégico, apresentado por Miles e Snow (1978), já que foram empreendidos estudos para definição de sua estrutura, elaboração de seu planejamento estratégico e formas e procedimentos operacionais para tornar efetiva sua operacionalização, alinhando os objetivos definidos e as estratégias aos seus ambientes interno e externo.

Outra evidência da abordagem adotada é a seguinte característica do processo de mudança: *coalizão dominante*, representada pelo governo Estadual, que definiu a Reforma Administrativa de Goiás. Neste estudo pôde-se constatar que a criação da AGETOP foi prevista por representantes do governo designados à atuação na área de transportes e obras goianas.

A partir daí foram feito estudo pela FGV Consultoria com vista a elaborar um planejamento para a gestão da AGETOP, o que foi consolidado em um manual de gestão para as práticas de suas atividades nas diversas unidades administrativas que compõe a Agência; foram implementadas as estratégias estudadas e definidas as diretrizes para os seus negócios na área de transportes e obras. Como etapas estratégicas, seguem alguns itens relevantes desse processo:

1. uma das primeiras ações para implementar o sistema de gestão de negócios foi um amplo debate entre os diretores e gerentes;
2. após definidos os objetivos estratégicos, estes passaram a permear a organização se decompondo em vários outros objetivos táticos, que estimulam o desempenho dos servidores;
3. foram definidas as seguintes diretrizes para os trabalhos de implementação da gestão de negócio: estrutura orgânica; estrutura processual;
4. da estrutura orgânica, foram empreendidos estudos e definições de uma estrutura adequada para a AGETOP;
5. da estrutura processual, definidas as ações em relação aos macroprocessos AGETOP (global), tais como: sistema de gestão de processos; sistema de informações gerenciais e programa de planejamento de recursos humanos.

Coube aos administradores adequarem-se ao novo modelo de gestão organizacional: transformação de órgãos executores em órgãos fiscalizadores e regulamentadores das atividades nesta área.

O que na realidade levou o governo do Estado de Goiás a decidir pela união do CRISA e DERGO foi o temor de manter empresas com finalidade e característica de atuação similares. Essa, evidentemente, foi considerada uma questão estratégica.

A reforma estadual, sustentada nos pilares do ajuste fiscal, modernização da estrutura administrativa e geração de recursos para implementar 125 programas do Plano Plurianual – PPA 2000/2003, do Governo Estadual, veio também acompanhada de um projeto que pretendia aumentar a arrecadação.

Uma questão que suscitou longas discussões na equipe de trabalho para definição dos rumos da AGETOP foi o destino dos equipamentos utilizados pela Agência, patrimônios das ex-organizações CRISA e DERGO.

As edificações desses órgãos foram incorporadas ao capital social da nova agência. Para os equipamentos, sugeriu-se a assinatura de um contrato de concessão de uso entre o CRISA em liquidação e o extinto DERGO com a AGETOP, estabelecendo-se critérios de comodato ou transferência de bens. A incorporação dos equipamentos ao patrimônio da Agência elevaria seu valor econômico, mas resultaria em grande perda para o CRISA, em processo de liquidação, e ao DERGO, no que diz respeito a recursos para acertos trabalhistas.

Uma inovação do modelo de fusão adotado ao ser criada a AGETOP foi a participação dos servidores nas decisões estratégicas da Agência. Aos servidores foram aplicados um questionário pela FGV Consultoria, para coleta de dados sobre o funcionamento da agência. Adicionalmente eles tiveram participação nos momentos de definição das ações e metas, para o estabelecimento e consecução dos objetivos da Agência.

Durante o primeiro ano, a FGV Consultoria trabalhou para determinar o valor econômico, político e social da AGETOP. Foram consideradas projeções de presta-



ção de serviços na área de obras públicas até o ano 2005, o cenário de desenvolvimento tecnológico e população com necessidades e expectativas dos mercados possíveis de serem cobertos pela AGETOP, além da avaliação dos prédios públicos estaduais.

O Sistema de Gestão de Negócios definido pela FGV Consultoria e pelo Presidente, Gerentes e os servidores da Agência tem a seguinte configuração:

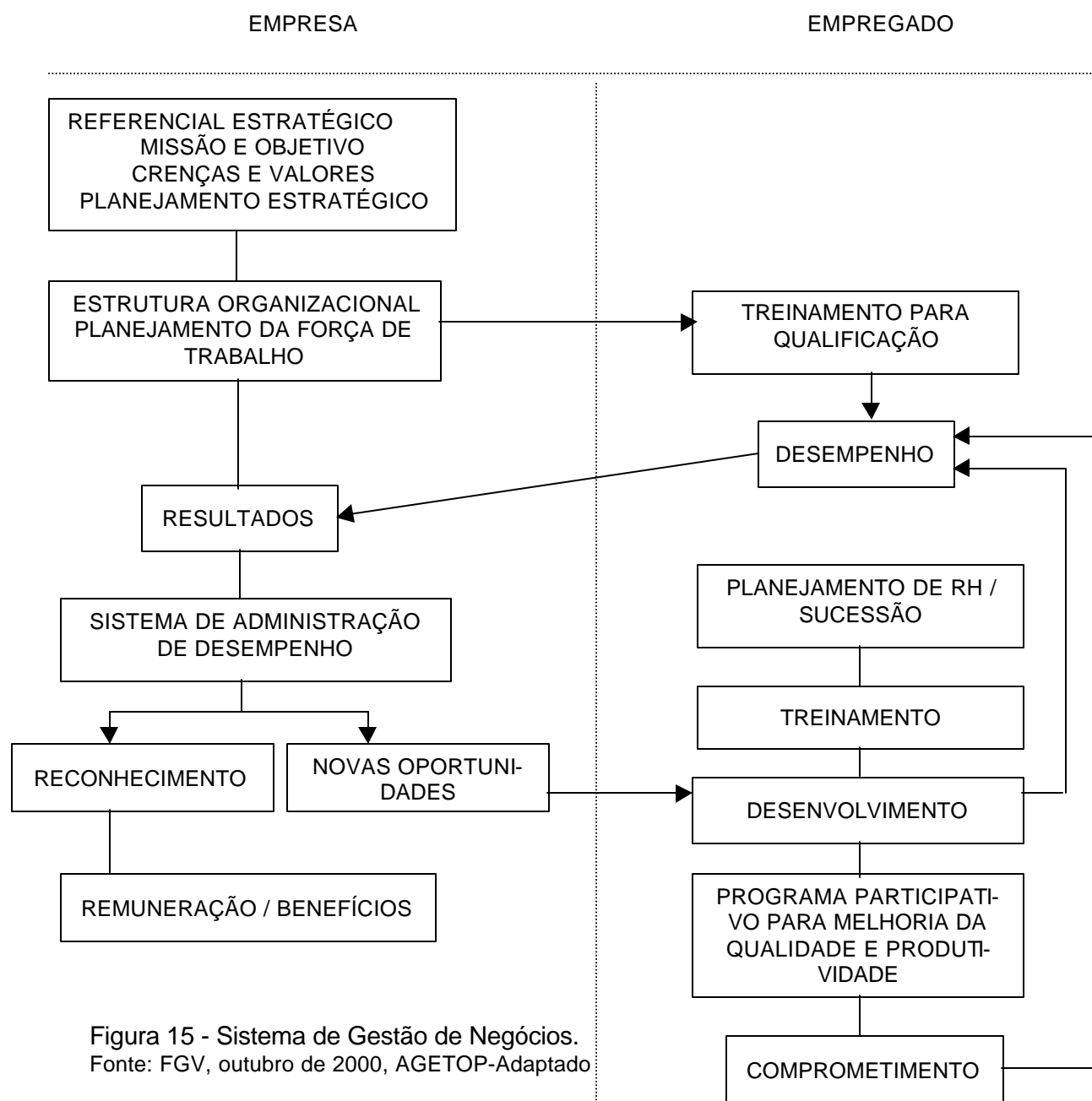


Figura 15 - Sistema de Gestão de Negócios.  
Fonte: FGV, outubro de 2000, AGETOP-Adaptado

Uma das principais preocupações da administração da AGETOP durante todo o processo de sua implantação foi manter o bom clima organizacional e dar o prosseguimento das atividades das unidades administrativas que se fundiram à nova Agência.

No início da implantação da autarquia até a efetivação das estratégias de atuação da nova Agência, as resistências dos servidores foram significativas, e com maior intensidade as do Sindicato e das Associações dos órgãos antes existentes, representações que tinham posições basicamente ideológicas e nacionalistas. No que diz respeito aos trabalhadores, a grande preocupação era o medo do desconhecido, que gera certa insegurança.

A estratégia usada pela administração para reduzir a ansiedade, as dúvidas e os problemas de resistência foi fazer esclarecimentos, por meio de reuniões do Presidente e Diretores com os servidores. Todos sabiam, afinal, que a AGETOP só teria condições de desenvolvimento com a criação desse modelo de Agência, mais ágil, flexível, dinâmico e mais forte por unir órgãos da área de transportes e obras (rodoviárias, civil, aeroportuárias, e outras que atendam à demanda dos clientes).

#### **4.3 Stakeholders relevantes no período 1999/2001**

Como foi exposto no Capítulo 2, certos agentes, localizados dentro e fora da organização, exercem papel predominante no processo de adaptação estratégica nela desenvolvido. Constituem os denominados *stakeholders*, conceituados como qualquer grupo ou indivíduo ou grupo que possa afetar ou ser afetado pelo desempenho da organização em termos de seus produtos, políticas e processos operacionais. (Bowditch e Buono, 1997)

Em virtude da importância desses agentes para a análise da adaptação estratégica da AGETOP no período em estudo, são mencionados na Figura 16 aqueles que foram considerados mais relevantes. Também no referido quadro são descritas as implicações estratégicas da mútua influência entre organização e

*stakeholders*, isto é, as conseqüências dos inter-relacionamentos no processo adaptação estratégica da Agência.

STAKEHOLDERS	IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Governo Federal e Estadual</li> <li>2. Conselho de Gestão</li> <li>3. SEINFRA (Secretaria Estadual de Infra-Estrutura)</li> <li>4. Representante do Governo Estadual e entidades civis</li> <li>5. Parlamentares dos partidos que apóiam o governo estadual</li> <li>6. Tribunal de Contas de Goiás</li> <li>7. Prefeituras Municipais</li> <li>8. Sindicatos</li> <li>9. Associações</li> <li>10. Bancos (Públicos, Comerciais e Bird – Banco Mundial)</li> <li>11. Fornecedores</li> <li>12. Empreiteiras</li> <li>13. Clientes</li> <li>14. Servidores</li> <li>15. Cooperativas</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agência criada como principal agente para executar as políticas e diretrizes relacionadas a transportes e obras no Estado. Convênios de co-participação financeira com União, Estado e Municípios nos empreendimentos de obras e planos rodoviários e civis goianos.</li> <li>• Ênfase nas atividades prioritárias dos municípios goiano.</li> <li>• Relacionamentos bancários de recebimento de repasses e pagamentos.</li> <li>• Auditoria externa múltipla.</li> <li>• Representação das categorias profissionais.</li> <li>• Poderosa influência política do governo do Estado e dos parlamentares filiados aos partidos políticos que apóiam o Governo do Estado de Goiás.</li> <li>• Conservação e manutenção das vias públicas goianas.</li> <li>• Prestação e fornecimento de serviços como: Emulsão asfáltica; Combustível; Locação de veículos; Equipamentos xerox; informática; Vigilância; alimentação; Ar condicionado.</li> <li>• Alta rigidez nos custos relativos a pessoal.</li> </ul>

Figura 16 – *Stakeholders* relevantes no período 1999-2001 e suas implicações estratégicas.

Fonte: AGETOP, período 1999-2001.

#### 4.4 Evolução da estrutura organizacional da AGETOP

Em julho de 2000, foram feitos os primeiros ajustes na estrutura organizacional, com a divisão da Agência em quatorze Departamentos administrativos.

A estrutura da AGETOP possuía, no final de 2000, sete níveis hierárquicos. Setenta e oito pessoas ocupavam cargos de chefia, para um total de 3.961 servidores.

A quantidade de cargos começou a ser reduzido desde a criação da Agência, utilizando-se do critério de similaridade funcional. Segue-se a Figura 17, que mostra o organograma definido no final de 2001.



### Organograma Geral - AGETOP

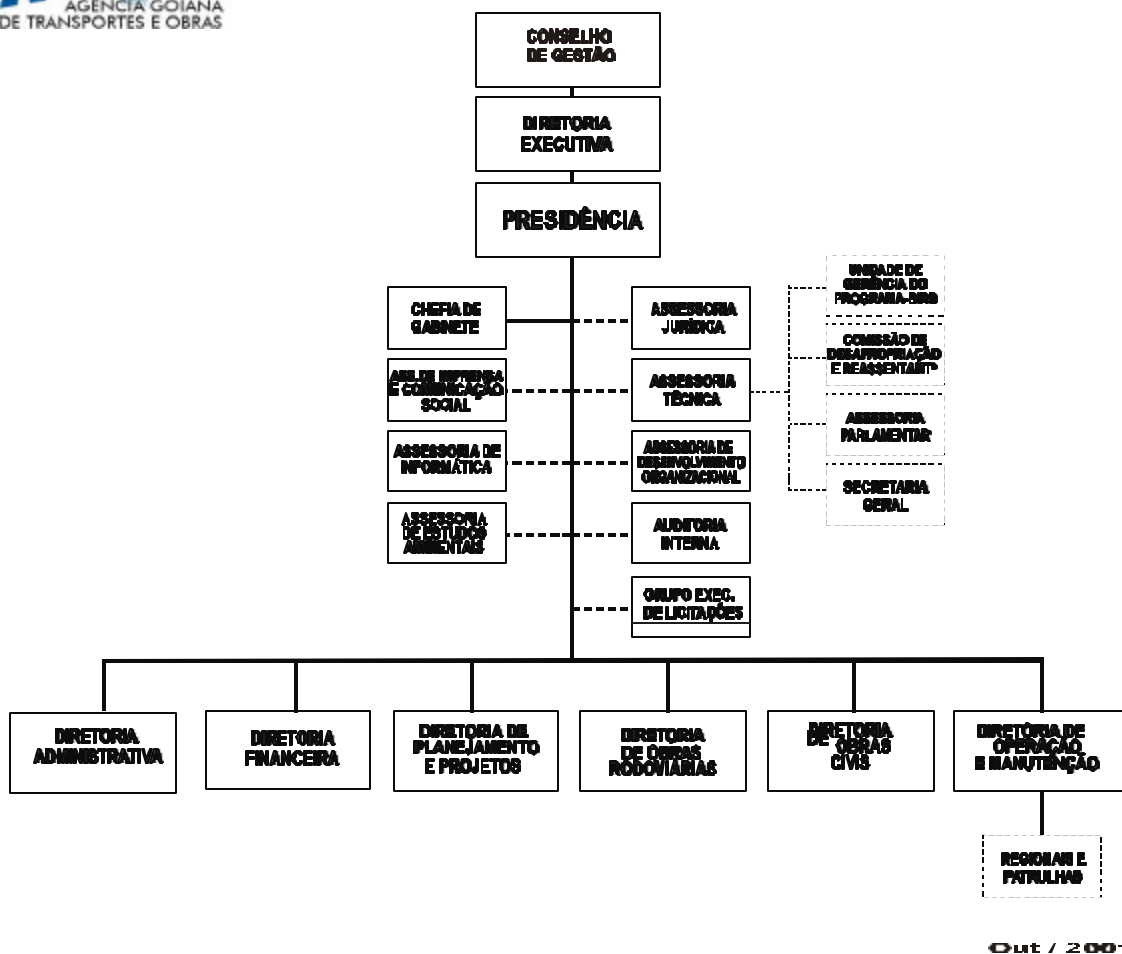


Figura 17 – Organograma geral atual, AGETOP, outubro de 2001.

Fonte: Assessoria de Desenvolvimento Organizacional, 2001.

A estrutura da Agência é vertical hierarquizada com interferências na relação interfuncional: o macroprocesso executivo está presente na Presidência e nas Assessorias Executivas e de Apoio existentes.

Sua estrutura funcional apresenta uma organização por processos, da seguinte forma: Gestores funcionais (realização); Gestores de processo Gerencial (planejar, observar e aprimorar) e Gestor do processo Operacional (detalhar).

A Figura 18, a seguir traz o primeiro organograma, definido para a Agência.



## Organograma Geral - AGETOP

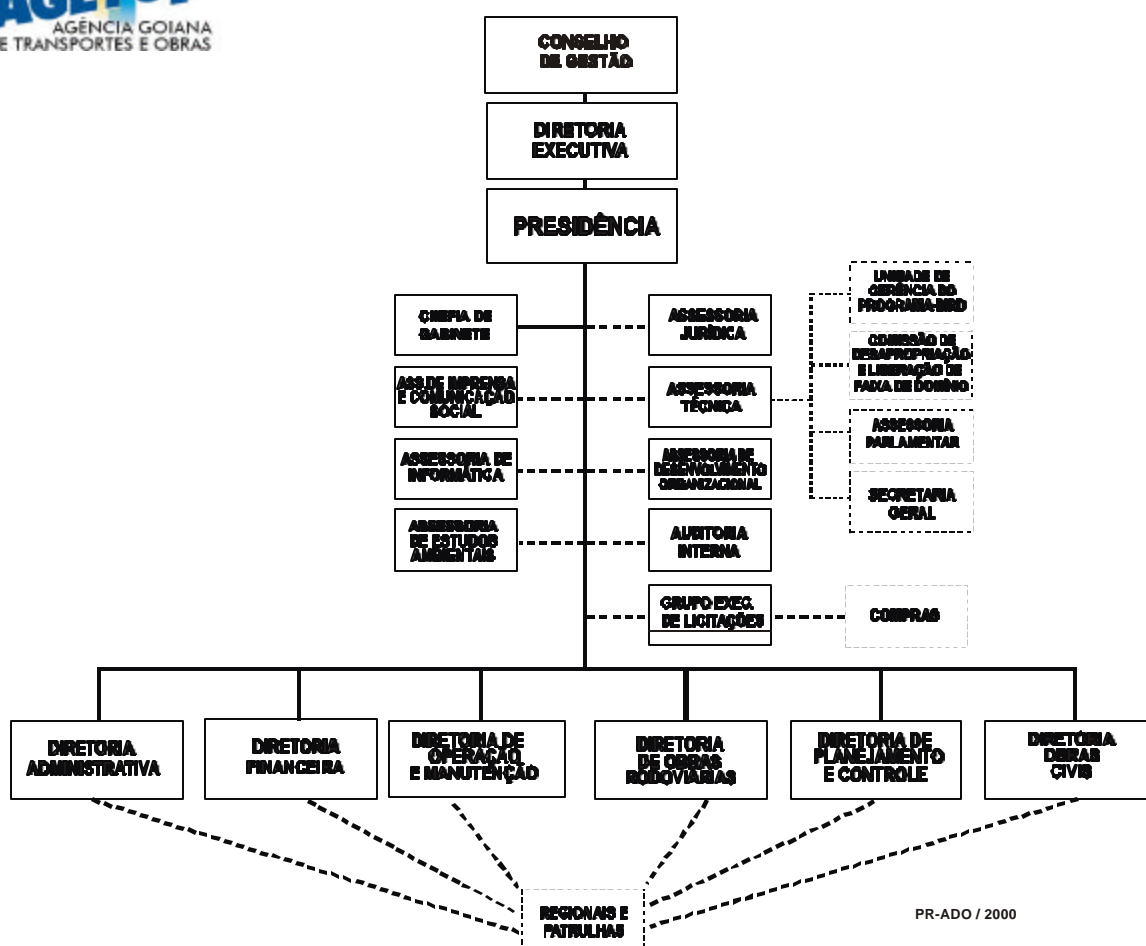


Figura 18 – Organograma geral inicial, AGETOP, julho de 2000.

Fonte: Assessoria de Desenvolvimento Organizacional, 2000.

O governo do Estado decidiu manter o Presidente do CRISA no cargo de Presidente da nova Agência, para que pudesse dar continuidade ao trabalho que

vinha desenvolvendo. Dois Diretores foram substituídos e foi criada uma outra Diretoria, a de Planejamento e Controle, que em seguida muda-se para Diretoria de Planejamento e Projeto. Foram definidas também as seguintes Diretorias: Administrativa, Financeira, Operação e Manutenção, Obras Rodoviárias e Obras Cíveis.

O Conselho de Gestão era composto por 05 (cinco) membros destacados pelo Governador: o Secretário Estadual de Infra-Estrutura; o Presidente da AGETOP, designado também vice-presidente do Conselho Gestor; 01 Representante do Governo Estadual e 02 Representantes de Entidade Civil.

Com a criação da AGETOP houve uma unificação e compactação no organograma da estrutura CRISA o que ocasionou a extinção de um grande número de unidades administrativas e de cargos diretivos e comissionados, conforme se observa na Figura 19, que apresenta um comparativo dos cargos de direção existentes no CRISA e os da composição da AGETOP.

ÓRGÃOS/ CARGOS	POSIÇÃO NOV/99 CRISA	JUL/00 AGETOP	DIFERENÇA
DIRETORES	06	07	01
GABINETE	01	01	0
ASSESSORIAS	08	08	0
ASSISTENCIA/SECRETARIA	06	07	01
DEPARTAMENTOS	16	14	(02)
DIVISÃO	39	39	0
SEÇÃO	47	0	(47)
REGIONAIS	25	25	0
PATRULHAS	06	06	0
EQUIPE	06	0	(06)
TOTAL	160	107	(53)

Figura 19 – Comparativo entre os cargos diretivos e comissionados existentes no CRISA em novembro/99 e os da estrutura organizacional da AGETOP implantada em julho/2000.

Fonte: AGETOP, Assessoria de Desenvolvimento Organizacional, 2000.

A Figura 20, a seguir, traz a comparação de dados do DERGO e AGETOP.

ORGAOS/CARGOS	POSIÇÃO NOV/99		DIFERENÇA
	DERGO	JUL/00 AGETOP	
DIRETORES	06	07	01
GABINETE	01	01	0
ASSESSORIAS	09	08	(01)
COORDENAÇÃO	14	0	(14)
ASSISTENCIA/SECRETARIA	06	07	01
DEPARTAMENTOS	0	14	14
DIVISÃO	36	39	03
SEÇÃO	06	0	(06)
REGIONAIS	0	25	25
PATRULHAS	0	06	06
EQUIPE	0	0	0
TOTAL	72	107	35

Figura 20 – Comparativo entre os cargos diretivos e comissionados no DERGO existente em novembro/99 e os da estrutura organizacional da AGETOP implantada em julho/2000.

Fonte: AGETOP, Assessoria de Desenvolvimento Organizacional.

Com o tempo, a Agência foi segmentando suas atividades, para acompanhamento, fiscalização e regulamentação, e o mercado, por meio da terceirização, tornou-se o executor das obras públicas. O foco da AGETOP é a terceirização da conservação das rodovias pavimentadas e não-pavimentadas. Desde de outubro de 2001, quando foram assinadas as primeiras ordens de serviços, a terceirização passou a ser realidade em Goiás.

De 1999 a 2001, foram inauguradas 152 obras, entre elas, obras rodoviárias e civis, considerando as seguintes áreas de atividade, as obras de construções, manutenções e reformas, tais como: ponte, universidade, faculdade, colégio, escola, creches, asilo, hospital, igreja, cadeia e delegacia, rodovia GO, trechos de GO, pavimentação urbana, revitalização de avenidas, urbanização de bosque, praça pública, ginásio de esportes, quadra de esportes, centro de recreação, obras aeroportuárias (aeroporto e terminal aeroviário), casas populares, *Kits* sanitários, entre outras.

## **5 FATORES DE RESISTÊNCIA E TRAÇOS DA CULTURA ORGANIZACIONAL**

No presente capítulo, serão apresentados os resultados do levantamento realizado junto aos servidores da Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP com a finalidade de identificar algumas dimensões da adaptação organizacional estratégica do referido órgão no período 1999/2001, tais como as mudanças estratégicas, a resistência às mudanças por parte dos funcionários e traços da cultura organizacional.

### **5.1 Análise e comentários dos resultados**

Serão apresentados e analisados aqui os resultados da aplicação do questionário, um dos instrumentos previstos nos procedimentos metodológicos desta pesquisa.

Este questionário é dividido em cinco partes. Com a primeira, buscou-se apreender o que é um emprego ideal ou um ótimo ambiente de trabalho para os respondentes e, com isso, os fatores de resistência.

A segunda parte objetivou verificar como os servidores percebem aspectos da cultura da organização. Já com a terceira parte intentou-se uma identificação dos servidores da AGETOP e do local onde desempenham suas funções.

A quarta parte visou a conhecer como os membros da Agência avaliam o atual estágio da estrutura da organização.

Na quinta parte do questionário, destinou-se um espaço para comentários pessoais dos servidores respondentes à pesquisa. Trata-se de uma questão aberta, cujas respostas podem contribuir com a pesquisa.

Para definir o conteúdo de cada parte usou-se como critério inserir o respondente em assuntos mais objetivos e, portanto, as respostas não implicavam comprometimento pessoal; após, então, foram feitas indagações que levavam a respostas mais pessoais.

O referido questionário, cujo modelo constitui apêndice deste documento, foi enviado às Unidades de Gerência Regionais – UGR – no dia 11/10/01 e distribuídos



na Sede no dia 16/10/01. Foram entregues à Presidência, a 06 Diretorias e 25 UGR. O retorno ao solicitado foi cumprido parcialmente, já que o instrumento não foi imposto, ao contrário, a participação foi voluntária e anônima. A aplicação se deu com a contribuição do representante (Gerente) de cada área, que se responsabilizou por indicar o pesquisado. Um servidor de cada unidade administrativa das categorias, Gerencial, Administrativa e Operacional, deveria responder ao questionário, totalizando 96 servidores. Houve um retorno satisfatório, cerca de 82%, ou seja, 79 servidores responderam ao instrumento da pesquisa.

Para a apresentação e análise dos resultados obtidos, não se seguirá a lógica do questionário. Iniciar-se-á com o exame do perfil dos servidores.

Os resultados da pesquisa serão apresentados considerando-se uma seleção das questões mais relevantes para elucidação do problema desta pesquisa e ao tema proposto.

#### **5.1.1 Perfil dos servidores da amostra**

Para o conhecimento do perfil dos entrevistados, buscou-se abranger servidores de três categorias funcionais: a Gerencial, Administrativa e Operacional. A amostra da pesquisa apresenta números aproximados dos servidores dos níveis hierárquicos pesquisados: dos servidores 27 ou 34% são do nível operacional, 26 ou 33% do administrativo e 26 ou 33% do gerencial.

Dados da amostra coletada indicam que a organização conta com um maior número de servidores do sexo masculino, com uma participação de 84%, ou seja, dos 79 servidores que responderam ao questionário 66 são do sexo masculino e 13, 16%, do sexo feminino. Como a AGETOP é um órgão basicamente de obras da área de engenharia, justifica-se tal constatação.

Quanto à faixa etária dos servidores, constatou-se que a maioria, ou seja, 42, ou 53%, encontra-se na faixa de 40 - 49 anos, seguida de 16, 20%, na de 30 - 39; 12 ou 15% na faixa de 50 - 59; 7, 9%, têm idade entre 20-29; 2 ou 3% entre 60 ou mais. Não há servidores com idade abaixo de 20 anos na amostra pesquisada.

Conclui-se que os servidores da Agência encontram-se em uma faixa etária de maturidade e percebe-se, nesta faixa de idade, que as pessoas estão buscando uma maior estabilidade no trabalho.

Analisando-se o tempo de serviço na organização, verifica-se que 36 servidores ou 45% têm de 20 a 30 anos de serviço. Vinte e um ou 27% têm de 15 a 20 anos, o que representa 72% da amostra. Os dados indicam um quadro de servidores próximos de se aposentarem; dos 79 pesquisados 13 ou 16% têm de 1 a 3 anos de trabalho; 6 servidores, 8%, de 7 a 15 anos; 3 ou 4% de 3 a 7 anos de trabalho.

Em relação à escolaridade dos servidores verificou-se, quanto à educação formal, que 35 servidores da amostra ou 44% possuem 12 anos ou menos de escolaridade, o que equivale à conclusão do ensino médio<sup>1</sup> ou próximo à conclusão dessa etapa da educação básica; 13 servidores ou 17% têm de 13 a 15 anos, o que corresponde ao nível superior completo ou incompleto; 11 servidores ou 14 % têm 16 anos de educação formal, o que equivale ao nível superior completo; 20 ou 25% têm 17 a 19 anos, o que equivale à pós-graduação.

Com o questionário buscou-se, ainda, identificar o local onde trabalha o servidor, ou seja, sua lotação: na sede, Presidência e seis Diretorias, e nas vinte e cinco Regionais de atuação em diversos municípios goianos.

Dos 79 servidores da amostra, 62 ou 78% são das Regionais (interior do Estado) e 17 ou 22% de Goiânia (sede). É preciso lembrar que as Regionais somam 25 unidades de gerências e as Diretorias e a Presidência da AGETOP somam 7 unidades administrativas.

A seguir, serão analisados os fatores de resistência dos servidores.

### **5.1.2 Opiniões relativas ao emprego ideal e opinião dos servidores acerca da atuação dos gerentes da empresa**

#### **a) Ter tempo livre**

Da amostra, 47 dos servidores pesquisados ou 60% consideraram ter tempo livre extremamente importante para a sua vida pessoal e familiar; 23 ou 29% o consideraram muito importante. Este resultado vai ao encontro do perfil da amostra ana-

---

<sup>1</sup> A atual Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, lei n.º 9394/96, prescreve dois níveis de educação e ensino: o superior e a educação básica. Esta compreende a educação infantil (0 a 6 anos), o ensino fundamental (com duração mínima de 8 anos) e o ensino médio (etapa final da educação básica, com duração mínima de 3 anos). Lei 9394/96, Título V, capítulos I e II.

lisado no item anterior, ou seja, trata-se de servidores mais maduros e que se preocupam com a família; 7 servidores, 9%, julgam esse tempo relativamente importante; 1 ou 1%, muito pouco ou nada importante e 1 ou 1%, não deu resposta à questão.

Como o resultado traz que um maior número de pesquisados 70, ou 89%, consideraram extremamente importante e muito importante o tempo livre, pode-se concluir que as pessoas, alvo desta amostra, não estão disponíveis para fazer horas extras no trabalho.

**Tabela 1** – Ter tempo livre suficiente para sua vida pessoal e sua família.

<b>Tempo suficiente para sua vida pessoal e familiar</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Extremamente importante	47	60
Muito importante	23	29
Relativamente importante	7	9
Pouco importante	0	0
Muito pouco ou nada importante	1	1
Nenhuma resposta	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

## **b) Opinião sobre as tarefas**

Dos respondentes desta questão, 43 ou 54% consideraram muito importante ter tarefas que o desafiem, seguidos de 30 ou 38% cuja opinião é que tarefas desafiadoras são extremamente importantes. Esses resultados representam um fator positivo para um processo de mudanças; 3 ou 4% julgaram tais tarefas relativamente importante; 3 ou 4%, pouco importantes.

**Tabela 2** – Ter tarefas que o desafiem e que lhe tragam uma sensação de realização pessoal.

<b>Ter tarefas que o desafiem</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Extremamente importante	30	38
Muito importante	43	54
Relativamente importante	3	4
Pouco importante	3	4
Muito pouco ou nada importante	0	0
Nenhuma resposta	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### c) Baixa tensão e estresse no trabalho

Em relação à questão ter pouca tensão e pouco estresse no trabalho, e encontram-se 37 respondentes, ou 47%, que consideram esses aspectos extremamente importantes; 20 ou 25%, muito importantes. 13, 16%, admitiram-nos como relativamente importantes; 2 ou 3% como pouco importantes; 5 ou 6% avaliam o trabalho com baixa tensão e estresse muito pouco ou nada importantes e 2 ou 3% nenhuma resposta deu à questão. Conclui-se que a pressão que é causada pela mudança é um fator negativo no ambiente de trabalho.

**Tabela 3** – Ter pouca tensão e pouco estresse no trabalho.

<b>Ter pouca tensão e pouco estresse no trabalho</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Extremamente importante	37	47
Muito importante	20	25
Relativamente importante	13	16
Pouco importante	2	3
Muito pouco ou nada importante	5	6
Nenhuma resposta	2	3
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### d) Condições físicas do ambiente de trabalho

Ter boas condições físicas de trabalho é extremamente importante para 42 respondentes, representando 53% e, muito importante para 32 ou 41%; relativamente importante, para 4 ou 5% e 1 ou 1% não respondeu à questão.

Como a AGETOP oferece boas condições físicas de trabalho, deduz-se que isso pode ser um ponto positivo como fator de motivação para o trabalho e não um aspecto de resistência.

**Tabela 4** – Ter boas condições físicas de trabalho (boa ventilação e iluminação, espaço de trabalho adequado, etc.).

<b>Ter boas condições físicas de trabalho</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Extremamente importante	42	53
Muito importante	32	41
Relativamente importante	4	5
Pouco importante	0	0
Muito pouco ou nada importante	0	0
Nenhuma resposta	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### e) Inter-relações pessoais

As respostas a esta questão mostram que 54 ou 68% consideram extremamente importante ter um bom relacionamento com seu superior e 21 ou 27% julgamo muito importante; para 4 ou 5% esse aspecto é relativamente importante. Os dados demonstram que as inter-relações pessoais são um fator positivo para a Agência e favorecem um maior comprometimento dos servidores e a formação de equipes.

**Tabela 5** – Ter um bom relacionamento com seu superior imediato.

<b>Ter um bom relacionamento com seu superior</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Extremamente importante	54	68
Muito importante	21	27
Relativamente importante	4	5
Pouco importante	0	0
Muito pouco ou nada importante	0	0
Nenhuma resposta	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### f) Segurança no trabalho

Ter segurança no emprego foi admitido por 42, ou 53%, como extremamente importante; 27 ou 34% julgam esse item muito importante. Levando-se em consideração a faixa etária dos que integram a pesquisa, 42 ou 53% servidores estão na faixa etária entre 40 - 49 anos, compreendem-se claramente os índices encontrados para a questão. Do restante dos entrevistados, 7 ou 9% consideraram a segurança no emprego relativamente importante; 1 ou 1%, pouco importante e 2, 3%, muito pouco ou nada importante.

**Tabela 6** – Ter segurança no emprego, não ter medo de ser demitido de uma hora para outra.

<b>Ter segurança no emprego</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Extremamente importante	42	53
Muito importante	27	34
Relativamente importante	7	9
Pouco importante	1	1
Muito pouco ou nada importante	2	3
Nenhuma resposta	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### g) Liberdade para o desempenho no trabalho

Dos respondentes 20, ou 25%, consideram extremamente importante ter uma liberdade considerável para poder adotar sua própria abordagem de trabalho; 44 ou 57% opinaram ser essa liberdade muito importante, somando um total de 82%, um elevado percentual, que se caracteriza por um perfil de pessoas que buscam ser empreendedores. Treze pessoas, ou 16%, julgaram esse item relativamente importante; 1, ou 1%, como pouco importante e 1 ou 1% muito pouco ou nada importante.

**Tabela 7** – Ter uma liberdade considerável para poder adotar sua própria abordagem no trabalho.

Ter liberdade considerável p/ abordagem no trabalho	Frequência	%
Extremamente importante	20	25
Muito importante	44	57
Relativamente importante	13	16
Pouco importante	1	1
Muito pouco ou nada importante	1	1
Nenhuma resposta	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### h) Opinião sobre o trabalho coletivo

As respostas dos que julgaram extremamente importante e muito importante trabalhar com pessoas que se ajudem mutuamente somam 72 pessoas ou 91%; 6 pessoas, 8%, consideram esse aspecto relativamente importante e 1 ou 1% não respondeu à questão. As respostas indicam um perfil de pessoas dispostas a trabalhar em equipe e colaborarem mutuamente o que dilui a concorrência entre membros (servidores), isso pode demonstrar baixo nível de resistência.

**Tabela 8** – Trabalhar com pessoas que se ajudem mutuamente.

Trabalhar com pessoas que se ajudem mutuamente	Frequência	%
Extremamente importante	39	49
Muito importante	33	42
Relativamente importante	6	8
Pouco importante	0	0
Muito pouco ou nada importante	0	0
Nenhuma resposta	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### i) Importância de o servidor dar opiniões

Das respostas encontradas, 22 ou 28% dos servidores consideraram extremamente importante ser consultado por seu superior nas decisões; 29 ou 36% ajuizaram esse aspecto como muito importante; 18 ou 23% classificaram essa consulta como relativamente importante; 6 ou 8%, pouco importante e 4 ou 5% conceberam esse item como muito pouco importante ou nada importante. Os altos índices das respostas positivas demonstram uma abertura dos servidores da AGETOP para a gestão participativa.

**Tabela 9** – Ser consultado por seu superior imediato quando ele tiver de tomar decisões.

<b>Ser consultado por seu superior</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Extremamente importante	22	28
Muito importante	29	36
Relativamente importante	18	23
Pouco importante	6	8
Muito pouco ou nada importante	4	5
Nenhuma resposta	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### j) Opinião do servidor sobre sua contribuição para o sucesso da empresa

Das respostas obtidas, 48 pessoas, ou 61%, consideram extremamente importante sua contribuição; 27 ou 34% julgam-na muito importante; 3 ou 4%, relativamente importante e 1 ou 1% não respondeu à questão. Pode-se concluir que as pessoas ou servidores demonstram interesse pelo êxito da empresa, o que é um fator positivo para a AGETOP. Eles estão dispostos a contribuir para eficiência e eficácia da organização.

**Tabela 10** – Contribuir de forma efetiva para o sucesso da sua empresa ou organização.

<b>Contribuir para o sucesso da sua empresa</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Extremamente importante	48	61
Muito importante	27	34
Relativamente importante	3	4
Pouco importante	0	0
Muito pouco ou nada importante	0	0
Nenhuma resposta	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### I) Opinião sobre ascensão funcional

Dos 79 respondentes, 35 ou 45% consideram extremamente importante ter oportunidade de ser promovido; 34 ou 43% classificaram esse item como muito importante; 9 ou 11%, como relativamente importante e 1 ou 1%, como pouco importante. Os dados demonstram que 88% dos servidores entrevistados julgam extremamente importante e muito importante a possibilidade de sua ascensão funcional, o que indica que têm motivação e interesse, demonstrando expectativa de crescimento na empresa. Isto é relevante e positivo para a AGETOP, visto que seus colaboradores querem desenvolver-se na organização.

**Tabela 11** – Ter oportunidade de ser promovido para cargos mais altos.

<b>Ter oportunidade de ser promovido p/ cargos mais altos</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Extremamente importante	35	45
Muito importante	34	43
Relativamente importante	9	11
Pouco importante	1	1
Muito pouco ou nada importante	0	0
Nenhuma resposta	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### m) Quanto à clareza das funções

Para 34 ou 43% dos servidores pesquisados, é extremamente importante um cargo bem definido para o qual as funções sejam claras e 35 ou 44% consideram esse aspecto muito importante. Já 8 ou 10% opinaram sobre o assunto, admitindo-o relativamente importante; 2 ou 3%, como pouco importante. Portanto, ter um cargo bem definido é fator tido primordial para o bom desempenho dos servidores. Oitenta e sete por cento avaliam esse aspecto como extremamente importante e muito importante. As respostas indicam a necessidade de a organização implantar um Plano de Cargos e Salários – PCS. De acordo com declarações, a Presidência possui elaborado e autorizado um PCS, mas ainda não se encontra implantado. A ausência desse plano deve estar interferindo no bom desempenho, pois a expectativa dos servidores, como pôde ser apreendido pelas respostas à questão anterior, é passar por uma avaliação de desempenho e serem promovidos.



**Tabela 12** – Ter um cargo bem definido no qual as funções sejam claras.

<b>Ter um cargo bem definido no qual as funções sejam claras</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Extremamente importante	34	43
Muito importante	35	44
Relativamente importante	8	10
Pouco importante	2	3
Muito pouco ou nada importante	0	0
Nenhuma resposta	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

**n) Importância da educação continuada<sup>2</sup>**

Nesta questão, 53 respondentes, ou 67%, consideram extremamente importante ter oportunidade de treinamento; 23 ou 29% julgaram-no muito importante; 3 ou 4%, relativamente importante. Os dados demonstram o interesse de crescimento profissional dos servidores. Isto é um fator positivo para a AGETOP, pois, contando com colaboradores qualificados, maiores serão as probabilidades de eles oferecerem serviços de qualidades, conseqüentemente a Agência tornar-se-á bem-sucedida e de prestígio, alcançando a efetividade operacional.

**Tabela 13** – Ter oportunidades de treinamento (para aumentar seus conhecimentos ou aprender coisas novas).

<b>Ter oportunidade de treinamento</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Extremamente importante	53	67
Muito importante	23	29
Relativamente importante	3	4
Pouco importante	0	0
Muito pouco ou nada importante	0	0
Nenhuma resposta	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

**o) Benefícios adicionais**

Com relação às repostas obtidas sobre a questão que indagava sobre benefícios adicionais, 53 ou 67% responderam ser extremamente importante; 23 ou 29%

<sup>2</sup>A educação continuada é aquela que se faz em qualquer modalidade de ensino presencial ou não (a distância, vídeo conferência, internet, por correspondência e outros) após a formação inicial, ou seja, à formação regular.

consideram-nos muito importantes; 2 ou 3%, relativamente importantes e 1 ou 1%, pouco importante.

Este é um aspecto de muito valor para a satisfação e segurança dos servidores. Representa fator negativo da organização pesquisada, pois ela não oferece tais benefícios.

**Tabela 14** – Ter bons benefícios adicionais (como plano de saúde, plano de aposentadoria, etc.).

<b>Ter bons benefícios adicionais</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Extremamente importante	53	67
Muito importante	23	29
Relativamente importante	2	3
Pouco importante	1	1
Muito pouco ou nada importante	0	0
Nenhuma resposta	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

#### **p) Reconhecimento pelo trabalho**

Das respostas obtidas nesta questão, 24 ou 30% consideram extremamente importante ter o reconhecimento que merece quando faz um trabalho e 42 ou 53% classificaram esse item como muito importante; 10 ou 13%, como relativamente importante; 2 ou 3%, como pouco importante; 1 ou 1% julga-no muito pouco importante ou nada importante.

Este é um fator de desmotivação na AGETOP, pois a falta de reconhecimento dos trabalhos planejados ou em andamento faz que as pessoas não se sintam valorizadas, o que é um aspecto negativo, pois para que melhorar?

**Tabela 15** – Ter o reconhecimento que merece quando faz um trabalho.

<b>Ter o reconhecimento que merece quando faz um trabalho</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Extremamente importante	24	30
Muito importante	42	53
Relativamente importante	10	13
Pouco importante	2	3
Muito pouco ou nada importante	1	1
Nenhuma resposta	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### q) Oportunidade de aplicação de conhecimentos e habilidades

Das respostas obtidas, 42 ou 53% das pessoas consideram extremamente importante poder usar seus conhecimentos e habilidades no trabalho; 32 ou 41% julgaram este aspecto como muito importante; 3 ou 4%, como relativamente importante; 1 ou 1% julga-no pouco importante e 1 ou 1%, como muito pouco ou nada importante.

As respostas à questão indicam que um percentual de 94% da amostra se dispõe a contribuir com seus conhecimentos para inovar, melhorar e desenvolver o seu trabalho, fator importante que, juntado à análise das Tabelas 13 e 15, aponta um ambiente favorável à implementação de mudanças na organização, logo indica baixa resistência.

**Tabela 16** – Usar plenamente seus conhecimentos e habilidades no trabalho.

<b>Usar plenamente seus conhecimentos e habilidades no trabalho</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Extremamente importante	42	53
Muito importante	32	41
Relativamente importante	3	4
Pouco importante	1	1
Muito pouco ou nada importante	1	1
Nenhuma resposta	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

A seguir, será analisado como os servidores percebem aspectos da cultura da organização e fatores de resistências. Serão verificadas as opiniões dos servidores acerca da atuação dos gerentes da AGETOP.

Para apreender a opinião dos respondentes sobre os líderes da organização, foram-lhes oferecidas quatro caracterização de tipos de gerente, como se seguem:

Gerente 1: Normalmente toma suas decisões prontamente e as comunica a seus subordinados de forma clara e firme. Espera que estes executem suas decisões de forma leal e sem criar dificuldades.

- Gerente 2:** Normalmente toma suas decisões prontamente, mas, antes de ir adiante, tenta explicá-las inteiramente para seus subordinados. Explica a eles as razões pela quais tomou as decisões e responde a quaisquer dúvidas que possam ter.
- Gerente 3:** Normalmente consulta seus subordinados antes de tomar decisões. Escuta os conselhos deles analisa-os e então anuncia sua decisão. Em seguida espera que todos trabalhem de forma leal para implementá-la, estando a sua decisão de acordo ou não com os conselhos dados por seus subordinados.
- Gerente 4:** Normalmente convoca uma reunião com seus subordinados quando há uma decisão importante a ser tomada. Então, coloca o problema para o grupo e os convida a um debate. Aceita o ponto de vista da maioria como a decisão a ser tomada.

#### **r) Percentuais dos tipos de Gerente ideal apontados pelos servidores**

Das respostas obtidas, verifica-se que 36, ou 45% dos entrevistados deram preferência ao Gerente descrito em 4; 22 ou 28%, para o Gerente 3; 17, ou 22%, para o Gerente 2; 4, ou 5%, para o Gerente 1. Conclui-se que a maioria dos respondentes prefere trabalhar com pessoas voltadas para uma gestão participativa.

**Tabela 17** – Por favor, marque o tipo de gerente entre os acima descritos com o qual você preferiria trabalhar.

<b>Qual o tipo de gerente você preferiria trabalhar</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Gerente 1	4	5
Gerente 2	17	22
Gerente 3	22	28
Gerente 4	36	45
Nenhuma resposta	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

#### **s) Caracterização dos líderes atuantes na empresa**

Trinta e cinco respondentes, ou 44%, identificaram seu superior imediato como o Gerente 1. Isso demonstra que uma grande parcela dos gerentes tem ca-

racterísticas autocráticas, indo de encontro aos 46% da resposta da questão anterior, ou seja, o perfil dos gerentes contradiz o desejado pelos servidores. Os demais, 22 ou 28%, consideram seu Gerente como tipo 2; 13 ou 16%, o Gerente do tipo 3; 6 ou 8%, o Gerente 4; 2 ou 3% responderam que o seu Gerente não se parece com nenhum descrito e 1 ou 1% não respondeu à questão.

**Tabela 18** – Com qual dos quatro tipos acima, você diria que seu superior imediato mais se parece?

Qual dos quatro tipos mais se parece	Frequência	%
Gerente 1	35	44
Gerente 2	22	28
Gerente 3	13	16
Gerente 4	6	8
Ele / ela não se parece com nenhum dos gerentes descritos acima	2	3
Nenhuma resposta	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

#### t) Sobre a liberdade de dar opinião ao líder

Das respostas obtidas, 28 servidores, ou 35%, afirmaram que às vezes têm receio de discordar de seus superiores; 19, ou 24%, raramente; 14, ou 18%, muito raramente; 14 ou 18%, freqüentemente; 3 ou 4% com muita freqüência têm esse receio e 1 ou 1% não respondeu ao solicitado.

Pode-se concluir que apenas 22% dos pesquisados sentem com freqüência receio de discordar de seu superior, o que mostra um ponto positivo para a AGETOP, pois a liberdade de diálogo é um aspecto facilitador de mudanças.

**Tabela 19** – Com que freqüência, no seu ambiente de trabalho, os subordinados têm receio de discordar de seus superiores?

Com que freqüência, os subordinados têm receio de discordar de seus superiores	Frequência	%
Com muita freqüência	3	4
Freqüentemente	14	18
Às vezes	28	35
Raramente	19	24
Muito raramente	14	18
Nenhuma resposta	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### u) Perspectiva de permanência no emprego

As respostas demonstraram que 52, ou 66%, dos servidores pretendem trabalhar na empresa até se aposentar; 11, ou 14%, de 2 a 5 anos; 9, ou 11%, 2 anos no máximo; 6 ou 8% mais de 5 anos, porém pretendem sair antes de se aposentarem; 1 ou 1% não respondeu à questão. Conclui-se que um grande número dos servidores da AGETOP pretende nela trabalhar até aposentar-se. Esse resultado é congruente com o perfil dos servidores apresentado: 53% dos servidores encontram-se na faixa etária de 40 a 49 anos e 15% de 50 a 59 anos.

Uma explicação para o resultado obtido pode estar no fato de o quadro de pessoal ser heterogêneo há servidores entre efetivos e não efetivos. O percentual de 66% pode estar representando respostas dadas pelos servidores efetivos.

**Tabela 20** – Por quanto tempo você acha que ainda trabalhará para a organização ou empresa para a qual você trabalha no momento?

Por quanto tempo você acha que ainda trabalhará para a organização ou a empresa que trabalha atualmente?	Frequência	%
Dois anos no máximo	9	11
De dois a cinco anos	11	14
Mais de cinco anos (mas provavelmente eu vou sair antes de me aposentar)	6	8
Até eu me aposentar	52	66
Nenhuma resposta	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### v) Sentimento pessoal em relação à empresa em que trabalha

Das respostas obtidas, 49, ou 62% da amostra, afirmaram sentir muito orgulho de trabalhar para a organização em estudo; 22, ou 28%, sentem um pouco de orgulho; 4, ou 5%, na verdade não sentem orgulho de ali trabalhar; 3 ou 4%, não sentem nem um pouco de orgulho e 1, ou 1%, não respondeu a esta questão. Conclui-se que 90% sentem orgulho de trabalhar na organização, o que é um fator positivo para a busca da eficiência e eficácia organizacional.

**Tabela 21** – Você sente orgulho de trabalhar para esta organização?

<b>Você sente orgulho de trabalhar para essa organização?</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Sim, muito.	49	62
Sim, um pouco.	22	28
Não, na verdade não.	4	5
Não, nem um pouco.	3	4
Nenhuma resposta	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

A análise empreendida, a seguir, baseia-se nas respostas das questões da parte II do questionário. Elas oferecem opções de respostas com valor de 1 a 5, tendo em cada extremo duas descrições opostas. Os respondentes deveriam assinalar o número (de 1 a 5) correspondente ao seu julgamento sobre os enunciados da questão. Exemplo:

No meu trabalho todo mundo      1 2 3 4 5      No meu trabalho ninguém fuma  
sempre fuma

Nas tabelas que são apresentadas, em cada item foi acrescentado o número 6 para registrar aqueles servidores que não responderam à questão.

### 5.1.3 Análise da cultura organizacional

#### a) Aspectos considerados relevante no exercício da função

Das respostas obtidas, o número 4 foi assinalado por 32 respondentes, ou 41% da amostra; 4 pessoas, ou 5%, marcaram o número 5. Somados esses dois índices totalizam 46% de escolha para a que está mais próximo da alternativa cujo dizer é “o mais importante é seguir corretamente os procedimentos organizacionais”. Por outro lado, 23 dos pesquisados, ou 29%, assinalaram o número 2, oito pessoas, ou 10%, apontaram o número 1. Somando-se os dois últimos percentuais, encontram-se 39% de escolha para o enunciado “o mais importante é atender às necessidades do cliente”. Doze servidores, ou 15%, traçaram o 3, ou seja “é importante atender às necessidades do cliente e ao mesmo tempo seguir corretamente os procedimentos organizacionais”. O ideal seria que o maior número de servidores optasse pelo número 3: “atender às necessidades do cliente e seguir corretamente os procedimentos organizacionais”.

**Tabela 22** – O mais importante é atender as necessidades do cliente ou o mais importante é seguir corretamente os procedimentos organizacionais?

O mais importante é atender às necessidades do cliente ou seguir corretamente os procedimentos organizacionais?	Frequência	%
1	8	10
2	23	29
3	12	15
4	32	41
5	4	5
6	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### b) Inter-relações entre os líderes e os servidores

Os dados indicam que 41, ou 52%, consideram que, na organização, há uma grande pressão para que o trabalho seja feito e pouca preocupação com os problemas pessoais dos empregados; 24, ou 30%, não se julgam pressionados e que os problemas pessoais são sempre levados em consideração.

Os índices encontrados com as respostas à questão refletem um fator negativo para a organização pesquisada, tendo em vista que mais da metade dos servidores sentem tensão e estresse no trabalho.

A situação ideal seria que 13, ou 16%, qual uma pequena parte da amostra considerasse que os problemas pessoais dos empregados vêm sempre sendo levados em consideração e o trabalho vem em segundo lugar. Apenas 1 pessoa, ou 1%, não respondeu ao solicitado.



**Tabela 23** – Há uma grande pressão para que o trabalho seja feito; há pouca preocupação com problemas pessoais dos empregados ou os problemas pessoais dos empregados são sempre levados em consideração; fazer o trabalho vem em segundo lugar?

Há uma grande pressão para que o trabalho seja feito; há pouca preocupação com os problemas pessoais dos empregados ou os problemas são sempre levados em consideração?	Frequência	%
1	25	33
2	16	20
3	24	30
4	9	11
5	4	5
6	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### c) Disposição para mudanças

Comparando-se os resultados das respostas a esta questão com os da Tabela 2, verifica-se que 92% dos servidores estão preparados para desafios. Quarenta e nove servidores, ou 62% da amostra, afirmaram que as pessoas não se sentem à vontade em situações novas; elas tentam evitar correr riscos; 18, ou 23%, marcaram o número 3; outras 11 pessoas, ou 14%, sentem-se à vontade em situações novas, não importam com os riscos; 1, ou 1%; não respondeu à questão.

**Tabela 24** – As pessoas não se sentem à vontade em situações novas; elas tentam evitar correr riscos ou as pessoas sentem-se à vontade em situações novas; elas não se importam com os riscos?

As pessoas não se sentem à vontade em situações novas; elas tentam evitar correr riscos ou as pessoas sentem-se à vontade em situações novas; elas não se importam com os riscos?	Frequência	%
1	21	27
2	28	35
3	18	23
4	8	10
5	3	4
6	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

#### d) Cultura de valorização do pessoal da organização

Das respostas obtidas à questão que aferia a cultura de valorização de pessoal, 37 pessoas, ou 46% da amostra acham que as pessoas recebem recompensas, tanto pelo desempenho do grupo quanto pelo desempenho da unidade administrativa, o que representa um ponto positivo para a cultura da organização. Já 23, ou 29%, acreditam que as pessoas recebem recompensas e estas se baseiam no desempenho individual; 17, ou 22%, indicaram o número 3: acreditam que as recompensas são conferidas pelo desempenho individual, pelo grupal ou pelo da unidade administrativa; 2 pessoas, ou 3%, não responderam à questão.

**Tabela 25** – Se as pessoas recebem recompensas (dinheiro e/ou elogios), estas se baseiam no desempenho individual ou se as pessoas recebem recompensas, estas se baseiam no desempenho do grupo ou da unidade administrativa?

Se as pessoas recebem recompensas (dinheiro e/ou elogios), estas se baseiam no desempenho individual ou se as pessoas recebem recompensas, estas se baseiam no desempenho do grupo ou da unidade administrativa?	Frequência	%
1	13	16
2	10	13
3	17	22
4	14	18
5	23	28
6	2	3
<b>Total</b>	79	100

#### e) Nível de participação nas decisões

Os resultados apresentam-se da seguinte maneira: 36 pessoas, ou 45%, afirmaram que todas as decisões importantes são tomadas por grupos ou comissões, o que reforça o resultado da questão anterior, já que nela 46% dos respondentes asseveraram que as recompensas são baseadas tanto no desempenho do grupo quanto da unidade administrativa. Já 31, ou 40%, consideram o oposto: que todas as decisões importantes são tomadas por indivíduos; 11, ou 14%, acreditam que as decisões sejam tomadas por indivíduos, grupos ou comissões; 1 pessoa, ou 1%, não respondeu à questão.

**Tabela 26** – Todas as decisões importantes são tomadas por indivíduos ou todas as decisões importantes são tomadas por grupos ou comissões?

Todas as decisões importantes são tomadas por indivíduos ou são tomadas por grupos ou comissões?	Frequência	%
1	14	18
2	17	22
3	11	14
4	13	16
5	23	29
6	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

#### f) Liberdade de criação dada pela empresa

Das respostas obtidas, 52 pessoas, ou 67%, afirmaram que os subordinados têm de trabalhar de acordo com instruções detalhadas pelos seus superiores, o que reforça os dados descritos na Tabela 22 na qual a maior escolha, 46%, foi para a afirmação “o mais importante é seguir corretamente os procedimentos organizacionais”; 13 respondentes, ou 16%, acreditam que os subordinados organizam seu próprio trabalho dentro de amplos padrões estabelecidos por seus superiores. Isso significa que uma pequena parcela tem liberdade considerável para adotar sua própria abordagem de trabalho; outros 13 servidores, ou 16%, acreditam poder trabalhar de acordo com as instruções e também organizar seu próprio trabalho; 1, ou 1%, não respondeu à questão.

**Tabela 27** – Os subordinados têm de trabalhar de acordo com instruções detalhadas por seus superiores ou os subordinados organizam seu próprio trabalho dentro de amplos padrões estabelecidos por seus superiores?

Os subordinados têm de trabalhar de acordo com instruções detalhadas por seus superiores, ou os subordinados organizam seu próprio trabalho dentro de amplos padrões estabelecidos por seus superiores?	Frequência	%
1	34	44
2	18	23
3	13	16
4	9	11
5	4	5
6	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### g) Percepção sobre a atuação da empresa

Trinta servidores, 37%, da amostra, acreditam que a organização sempre fornece os mesmos produtos e serviços já testados. Em contraposição, 29, ou cerca de 37%, afirmam que a Agência tenta ser pioneira no desenvolvimento de novos produtos e serviços; 18 pessoas, ou 23%, acreditam que interessa à organização tanto um quanto o outro, ou seja, fornecer os mesmos produtos e serviços já testados, mas que também ser pioneira no desenvolvimento de novos produtos e serviços; 2, ou 3%, não responderam à pergunta.

A contradição expressa pelos índices encontrados pode ser justificada pela quantidade de produtos e serviços oferecidos pela AGETOP, embora a Agência ofereça os mesmos produtos e serviços, sempre está investindo em tecnologia para o desenvolvimento de novos produtos e serviços.

Comparando-se os resultados da Tabela 16 no qual foram encontrados 74 servidores, ou 94%, que acenaram o desejo de usar seus conhecimentos e habilidades no trabalho, pode-se asseverar que isso é um fator positivo para a Agência, pois ela pode contar com a disposição dos servidores a contribuir com seus conhecimentos e a inovar seus produtos e serviços.

**Tabela 28** – Nós sempre fornecemos os mesmos produtos e serviços já testados ou nós tentamos ser pioneiros no desenvolvimento de novos produtos e serviços?

<b>Nós sempre fornecemos os mesmos produtos e serviços já testados, ou nós tentamos ser pioneiros no desenvolvimento de novos produtos e serviços?</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
1	9	11
2	21	26
3	18	23
4	19	24
5	10	13
6	2	3
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### h) Integração entre as unidades administrativas da empresa

Das respostas obtidas, pôde-se verificar que 45, ou 57%, dos servidores alegaram ser comum haver cooperação entre as unidades administrativas. Este percentual confirma os resultados da Tabela 26: 45% “afirmaram que as decisões mais importantes são tomadas por grupos ou comissões”. Onze pessoas, ou 14%

sustentaram que tanto há cooperação e confiança entre as unidades administrativas quanto competição e desconfiança; 22 ou 28% asseveraram que há mais competição e desconfiança entre as unidades administrativas; 1, ou 1%, não respondeu ao solicitado.

Os índices encontrados revelam-se importantes para a cultura e mudanças na AGETOP, pois para o modelo de estrutura adotada pela a organização é favorável que as unidades cooperem umas com as outras e confiem nos seus trabalhos. A competição também é positiva para o crescimento e a melhoria do desempenho nas tarefas desenvolvidas pelos servidores. Deve-se, porém, trabalhar o fator desconfiança que serve como resistência às novas mudanças.

**Tabela 29** – É comum haver cooperação e confiança entre as unidades administrativas ou é comum haver competição e desconfiança entre as unidades administrativas?

<b>É comum haver cooperação e confiança entre as unidades administrativas, ou é comum haver competição e desconfiança entre as unidades administrativas?</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
1	25	32
2	20	25
3	11	14
4	10	13
5	12	15
6	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

**i) Como se configura o processo de comunicação entre as unidades administrativas?**

Dos respondentes, 25, ou 32% da amostra, afirmaram que os contatos são, na sua maioria, verbais, poucas informações são dadas por escrito. Este é um fator negativo para a organização, pois a comunicação informal dificulta o controle dos resultados. Por outro lado, 35, ou 45%, declararam que toda comunicação é feita por papel, por meio da linguagem escrita. Esse índice pode ser justificado pela própria estrutura da Agência: há Unidades de Gerências Regionais em vários municípios goianos e as informações são dadas geralmente por meio de expedientes escritos. Dezoito servidores, ou 23%, asseguraram que os contatos são verbais e escritos; 1 ou 1% não respondeu àque stão.

**Tabela 30** – Os contatos são, na sua maioria, verbais; poucas informações são transmitidas por escrito ou tudo é colocado no papel?

<b>Os contatos são, na sua maioria, verbais; poucas informações são transmitidas por escrito, ou tudo é colocado no papel?</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
1	15	19
2	10	13
3	18	22
4	18	23
5	17	22
6	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

#### **j) Nível de satisfação dos servidores**

De acordo com as respostas dadas à questão, 29, ou 37% da amostra, acreditam que fortes laços de lealdade unem os empregados à organização. Outra parte dos respondentes, com os mesmos percentuais, 29, ou 37%, crêem que os empregados facilmente sairiam da organização por um emprego melhor em outro lugar; 20, ou 25%, acreditam que esses laços unem os empregados mas não impediriam que os servidores saíssem para um emprego melhor; 1 pessoa, ou 1%, não respondeu à questão.

**Tabela 31** – Fortes laços de lealdade unem os empregados à organização ou os empregados facilmente sairiam da organização por um emprego melhor em outro lugar?

<b>Fortes laços de lealdade unem os empregados à organização, ou facilmente sairiam da organização por um emprego melhor em outro lugar?</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
1	12	15
2	17	22
3	20	25
4	12	15
5	17	22
6	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### k) Conhecimento sobre a relevância do trabalho dos diferentes servidores

Quarenta pessoas, ou 50%, dos respondentes à questão que aferia este conhecimento sustentaram que todos sabem qual é o objetivo e a importância de seu próprio trabalho; já 20, ou 25%, se questionam a respeito dos objetivos e da importância do seu próprio trabalho; 2 pessoas, ou 3%, não responderam à questão e 17, ou 22%, escolheram o número 3. De certa forma, este último resultado é positivo, pois ter um cargo bem definido no qual as funções sejam claras é um fator primordial para o alcance da eficácia. Por outro lado, a organização deve avaliar o porquê do questionamento de 25% dos respondentes. Estes resultados ratificam os resultados da Tabela 12, na qual 87% afirmaram que ter um cargo bem definido no qual as funções são claras é “extremamente importante e muito importante” para os servidores da AGETOP.

**Tabela 32** – Muitos questionam a respeito dos objetivos e da importância de seu próprio trabalho ou todos sabem qual é o objetivo e a importância de seu próprio trabalho?

Muitos questionam a respeito dos objetivos e da importância do seu próprio trabalho, ou todos sabem?	Frequência	%
1	5	6
2	15	19
3	17	22
4	22	27
5	18	23
6	2	3
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### l) Nível de valorização do bem público como um bem de interesse de todos

Em relação a esta questão, pôde-se verificar que 35 respondentes, ou 43%, afirmaram que têm plena consciência do custo do tempo e/ou material da organização; 25, ou 32% acreditam que ninguém pensa sobre esse custo e 17, ou 22%, crêem que na empresa tanto há pessoas com consciência do custo do tempo e/ou material como há as que não a têm e 2, ou 3% não responderam à questão.

Os dados demonstram que uma grande parte dos servidores tem uma cultura de que os recursos públicos não precisam de controle, fator negativo para a

Agência. Isso reforça a necessidade de formalização dos objetivos e processos organizacionais.

**Tabela 33** – Todos têm plena consciência do custo do tempo e/ou material ou ninguém pensa sobre o custo do tempo e/ou material?

<b>Todos têm plena consciência do custo do tempo e/ou material, ou ninguém pensa?</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
1	18	22
2	17	21
3	17	22
4	14	18
5	11	14
6	2	3
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

#### **m) Nível de empenho dos servidores no trabalho**

Dos resultados obtidos, 39 respondentes, ou 50%, da amostra afirmaram que todos sempre se esforçam ao máximo; 14, ou 18%, acreditam que todos se esforçam o mínimo possível; 25, ou 31% admitiram que nem todos se esforçam ao máximo, mas também não ao mínimo; 1 pessoa, ou 1%, não se manifestou. Conclui-se que a metade dos servidores da amostra crê estar contribuindo de forma efetiva para o sucesso da organização, por outro lado, somados os outros respondentes, há uma parcela considerável de 49% que demonstraram que poderiam empenhar-se muito mais.

Comparando-se os índices obtidos nesta questão com os resultados da questão que revela que 95% afirmaram ser “extremamente importante e muito importante contribuir de forma efetiva para o sucesso da empresa ou organização” – Tabela 10 –, constata-se que a AGETOP precisa adotar estratégias para aumentar a motivação dos servidores, para que eles trabalhem com o máximo de seu potencial.



**Tabela 34** – Todos se esforçam o mínimo possível ou todos sempre se esforçam ao máximo?

Todos se esforçam o mínimo possível, ou todos sempre se esforçam ao máximo?	Frequência	%
1	3	4
2	11	14
3	25	31
4	22	28
5	17	22
6	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

#### n) Identificação dos servidores com o trabalho que executam

Quarenta pessoas, ou 51% da amostra, disseram identificar-se, primeiramente, com seu próprio posto de trabalho, departamento ou unidade administrativa, conseqüentemente seu ajustamento à empresa como um todo é menor. Apenas 17 respondentes, ou 21% da mostra, identificam-se com a empresa como um todo. Isto revela a questão da cultura organizacional, pois os servidores vieram de órgãos distintos e ainda não se adaptaram. Muitos possuem resistência às mudanças, o que traz a idéia de que na empresa há alguns grupos isolados que se unem para não perder a identidade da organização de onde vieram. Vinte e dois respondentes, ou 28%, declararam nem se identificarem com a organização como um todo nem com o próprio posto de trabalho ou unidade administrativa.

**Tabela 35** – Os funcionários primeiramente identificam-se com a empresa como um todo ou os funcionários primeiro identificam-se com seu próprio posto de trabalho, departamento ou unidade administrativa?

Os funcionários primeiramente identificam-se com a empresa como um todo, ou identificam-se com seu próprio posto de trabalho, departamento ou unidade administrativa?	Frequência	%
1	4	5
2	13	16
3	22	28
4	22	28
5	18	23
6	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### o) Segurança no emprego

Apenas 8 servidores, ou 11%, se sentem muito seguros em seu emprego; 6, ou 8%, são indiferentes e 65 servidores, ou 81%, estão constantemente preocupados com a possibilidade de perder o posto de trabalho. A insegurança é um fator negativo, pois dificulta a criatividade e o bom desempenho dos servidores. Por outro lado, pode ser vista como fator positivo, para que todos se esforcem mais para garantir sua estabilidade.

**Tabela 36** – Os funcionários se sentem muito seguros com relação a seus empregos ou os funcionários estão constantemente preocupados com a possibilidade de perder seus empregos?

Os funcionários se sentem muito seguros com relação a seus empregos, ou estão constantemente preocupados com a possibilidade de perder seus empregos?	Frequência	%
1	2	3
2	6	8
3	6	8
4	13	16
5	52	65
6	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### p) Reconhecimento para com o trabalho dos servidores

Dezessete servidores, ou 21% da amostra entendem que o Gestor/Gerente só fala com os funcionários quando eles cometem um erro, o que é um fator negativo para a organização; já 43, ou 55%, percebem que o Gestor/Gerente também fala com os funcionários quando eles fazem um bom trabalho, o que é um ponto positivo e funciona como fator motivacional; 19, ou 24% percebem ambos os casos.

**Tabela 37** – O Gestor/Gerente só fala com os funcionários quando eles cometem um erro ou também fala com os funcionários quando eles fazem um bom trabalho?

<b>Só fala com os funcionários quando eles cometem um erro, ou também fala com os funcionários quando eles fazem um bom trabalho?</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
1	8	10
2	9	11
3	19	24
4	17	22
5	26	33
6	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

**q) Apoio ao crescimento ou à adaptação dos servidores ao trabalho que desenvolvem**

Trinta e cinco servidores, ou 44% da amostra, afirmaram que os gerentes tentam ficar com os bons funcionários em seus próprios departamentos/unidade administrativa. Isso demonstra que boa parte dos respondentes entende que quem tem potencial, às vezes, pode ser prejudicado se, em sua progressão funcional, os gerentes não os apoiarem em suas novas funções, o que pode ser um fator negativo se nesta unidade administrativa ou departamento não houver condições de progressão e desenvolvimento do servidor ou se for de vontade dos servidores e não lhe derem oportunidade. Outros 28, ou 36%, reconheceram que os gerentes procuram ajudar os bons funcionários a progredirem; 16, ou 20%, são representados por aqueles servidores que percebem ambos posicionamentos na organização. Esses dados podem ser relacionados com os da Tabela 31, que afere o nível de satisfação dos servidores com a organização: 37% dos respondentes mantêm fortes laços de lealdade.

**Tabela 38** – Os gerentes tentam ficar com os bons funcionários em seus próprios departamentos/unidade administrativa ou os gerentes procuram ajudar os bons funcionários a progredirem, inclusive em outras partes da organização.

Os gerentes tentam ficar com os bons funcionários em seus próprios departamentos / unidade administrativa, ou os gerentes procuram ajudar os bons funcionários a progredirem, inclusive em outras partes da organização.	Frequência	%
1	18	22
2	17	22
3	16	20
4	17	22
5	11	14
6	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

#### **r) Identificação do servidor com a unidade de trabalho**

Da amostra, 47 pessoas, ou 60%, acreditam que seu departamento ou unidade administrativa seja o melhor de todos da organização; 27, ou 34%, consideram o meio termo, ou seja, nem o melhor nem o pior; apenas 5 pessoas, ou 6%, acham que o seu departamento ou unidade administrativa é o pior de toda a organização.

Os índices encontrados refletem uma cultura de individualismo, pois o sucesso de uma organização não é conseguido somente por um departamento ou unidade administrativa, isoladamente, mas sim por todos numa visão sistêmica. Essa constatação é confirmada pela Tabela 35, que apresenta um percentual de 51% para os servidores que se “identificam com seu próprio posto de trabalho, departamento ou unidade administrativa”.

**Tabela 39** – Nós achamos que nosso departamento/unidade administrativa é o melhor de todos os existentes na empresa/organização ou nós achamos que nosso departamento/unidade administrativa é o pior de toda a empresa/organização?

<b>Nós achamos que nosso departamento / unidade administrativa é o melhor de todos os existentes na empresa / organização, ou achamos que é o pior de toda a empresa / organização?</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
1	16	20
2	31	40
3	27	34
4	5	6
5	0	0
6	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### s) Recordações do passado da empresa

Dos respondentes, 49 servidores, ou 61%, conversam sobre fatos da história da organização. É necessário lembrar aqui que a AGETOP foi constituída pela fusão de vários órgãos. Assim, recordar das histórias da empresa pode significar um certo saudosismo, que pode ser identificado como um fator de resistência; 9, ou 12% da amostra, nunca falam sobre a história da empresa/organização; 21, ou 27%, optaram pelo número 3. Esses dados apontam a necessidade de a AGETOP criar meios que promovam a cultura emergente, ou seja, seus novos valores, crenças, ideais, seus hábitos e costumes, seu estilo próprio.

**Tabela 40** – Nós nunca falamos sobre a história da nossa empresa/organização ou nós contamos vários fatos/acontecimentos da história da nossa empresa/organização.

<b>Nós nunca falamos sobre a história da nossa empresa/organização, ou contamos vários fatos/acontecimentos da história da nossa empresa/organização.</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
1	7	9
2	2	3
3	21	27
4	23	29
5	26	32
6	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### t) Conhecimento sobre o mercado em que a organização atua

Quarenta e quatro pessoas, ou 56%, dos respondentes afirmaram ter plena consciência da concorrência com outras organizações; 19, ou 24%, que não têm nenhum conhecimento sobre concorrência com outras organizações; 15, ou 19%, assinalaram o número 3, o que parece demonstrar que este aspecto não lhes chama atenção; 1 pessoa, ou 1%, não respondeu ao solicitado.

É verdade que no âmbito do Estado de Goiás não existe outra empresa que possa fazer concorrência com AGETOP, dado, sobretudo, pela sua natureza – uma autarquia da área de transportes e obras.

A falta de concorrência pode ser fator negativo por não gerar maiores motivações nos servidores, dificultando a cultura da melhoria contínua da empresa. O que se constata, todavia, na organização que esta sendo analisada é que os servidores se vêem pressionados, pois devem ter um bom desempenho como forma de garantia de sua estabilidade no emprego. Isso pode ser confirmado com os resultados da Tabela 34, 50%, que revela grande esforço pessoal do servidor.

**Tabela 41** – Nós temos plena consciência da concorrência com outras organizações ou nós não temos nenhuma consciência da existência de concorrência com as outras organizações.

<b>Nós temos plena consciência da concorrência com outras organizações, ou nenhuma consciência da existência de concorrência com as outras organizações.</b>	<b>Freqüência</b>	<b>%</b>
1	17	22
2	27	34
3	15	19
4	12	15
5	7	9
6	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### u) Como é vista a tomada de decisão

Nas respostas dadas à questão, a maioria dos servidores evidenciou que a tomada de decisão é centralizada no topo da hierarquia. Dos respondentes, 48, ou 61%, declararam que as decisões são tomadas na alta hierarquia; vinte, ou 25%,

afirmaram que as decisões são tomadas pelas pessoas mais especializadas ou mais bem informadas, não importando em que nível da hierarquia elas estejam; 11, ou 14%, acreditam que ora a decisão é centralizada ora não, o que seria o ideal. Pode-se concluir que o tipo de gestão atual da organização é o centralizador.

**Tabela 42** – A tomada de decisão é centralizada no topo da hierarquia ou as decisões são tomadas pelas pessoas mais especializadas ou mais bem informadas, não importando em que nível da hierarquia elas estejam?

Tomada de decisão é centralizada no topo da hierarquia, ou são tomadas pelas pessoas mais especializadas ou mais bem informadas, não importando em que nível da hierarquia elas estejam?	Frequência	%
1	35	45
2	13	16
3	11	14
4	8	10
5	12	15
6	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

#### v) Percepção do critério de contratação de pessoal

Apenas 19 servidores, ou 24% da amostra, asseveraram que a competência para o trabalho é o único critério usado para contratar pessoas, fatores, como formação e origem, não têm nenhuma influência na decisão; 42, ou 53%, dos respondentes declararam que as pessoas que vêm de uma família, uma classe social ou de uma escola/universidade adequada têm chance de ser contratadas; 17, ou 22%, acreditam que nenhum dos motivos apresentados seja relevante para contratação. Talvez acenem que a indicação seja um fator importante, para os contratos para cargo comissionados e cooperados, já que o quadro de efetivos somente é preenchido por meio de concurso público; 1 pessoa, ou 1%, não respondeu à que stão.

**Tabela 43** – A competência para o trabalho é o único critério usado para contratar pessoas, fatores, como formação e origem, não têm nenhuma influência na decisão ou pessoas que vêm de uma família, uma classe social ou de uma escola/universidade adequada têm mais chances de ser contratadas?

A competência para o trabalho é o único critério usado para contratar pessoas, fatores, como formação e origem, não têm nenhuma influência na decisão, ou pessoas que vêm de uma família, uma classe social, de uma escola/universidade adequada têm mais chances de serem contratadas?	Frequência	%
1	9	11
2	10	13
3	17	22
4	22	28
5	20	25
6	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

#### w) Envolvimento das pessoas com a implementação de mudanças

Os dados demonstram que 46 dos pesquisados, ou 58% da amostra, asseguraram que as mudanças são implementadas mediante decisões impostas pela gerência, o que confirma o estilo centralizador de gestão, apontado na Tabela 42; 17, ou 22%, declararam que as mudanças são implementadas consultando-se as pessoas envolvidas e 16, ou 20%, sugeriram o meio termo, ou seja, ora uma decisão é implementada com consulta às pessoas ora pela Gerência.

**Tabela 44** – As mudanças são implementadas com consultas às pessoas envolvidas ou as mudanças são implementadas por meio de decisões impostas pela gerência?

As mudanças são implementadas com consultas às pessoas envolvidas, ou são implementadas por meio de decisões impostas pela gerência?	Frequência	%
1	10	13
2	7	9
3	16	20
4	16	20
5	30	38
6	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>



### y) Integração dos dirigentes com os servidores

Das respostas obtidas, 29 servidores, ou 37%, sustentaram que os membros comuns da organização nunca têm contatos com os gestores/gerentes de alto escalão; já 37, ou 47%, afirmaram que membros comuns da organização regularmente têm contato com os gestores/gerentes de alto escalão; 13, ou 16%, ficaram no meio termo. Apesar de os dados apontarem para uma gestão centralizada, um grande número de servidores já percebeu uma aproximação entre o alto escalão e os servidores de nível operacional e isso é positivo para a AGETOP.

**Tabela 45** – Membros comuns da organização nunca têm contato com os gestores/gerentes de alto escalão ou membros comuns da organização regularmente têm contato com os gestores/gerentes de alto escalão?

<b>Membros comuns da organização nunca têm contato com os gestores/gerentes de alto escalão, ou a organização regularmente têm contato com os gestores/gerentes de alto escalão?</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
1	14	18
2	15	19
3	13	16
4	19	24
5	18	23
6	0	0
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### z) Configuração das atividades (desafiadoras ou repetitivas)?

Os dados mostram que 38 respondentes da amostra, ou 48%, declararam ter novos desafios todos os dias; 19, ou 24%, sustentaram que todos os dias são praticamente iguais, e um percentual considerável de 27%, 21 servidores, afirmaram que não há desafio todos os dias, mas nem todos os dias são iguais; 1, ou 1%, não respondeu à questão. Comparando-se os dados da Tabela 2 com o índice alcançado com o desta questão, pode-se asseverar que a tarefa desafiadora é um fator positivo. Os diferentes tipos de atividades desenvolvidos pela Agência podem ter influenciado esta resposta.

**Tabela 46** – Todos os dias temos novos desafios ou todos os dias são praticamente iguais?

Todos os dias temos novos desafios, ou todos os dias são praticamente iguais?	Frequência	%
1	23	29
2	15	19
3	21	27
4	13	16
5	6	8
6	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### **z' Continuidade administrativa**

Pôde-se constatar que 39 pesquisados, ou 50% da amostra, declaram que cada vez que há mudança de gestor/gerente parece que muda tudo. Vive-se um problema de descontinuidade administrativa. Já 35, ou 44%, afirmaram o contrário: o gestor/gerente pode mudar, mas os objetivos e os projetos em andamento continuam. Há, pois, continuidade administrativa; apenas 4, ou 5%, ficaram no meio termo e 1 pessoa, ou 1%, não se manifestou sobre o assunto.

O fato de o modelo organizacional, adotado na Agência, dar autonomia às unidades administrativas faz que haja divergência nesta resposta. O importante é que os programas e projetos sejam formalizados, para que o estilo de gestão não desvie os objetivos pretendidos pela AGETOP.

**Tabela 47** – Cada vez que o gestor/gerente muda parece que muda tudo. Temos um problema de descontinuidade administrativa ou o gestor/gerente pode mudar, mas os projetos em andamento continuam. Há continuidade administrativa?

Cada vez que o gestor/gerente muda parece que muda tudo. Temos um problema de descontinuidade administrativa, ou o gestor/gerente pode mudar, mas os projetos em andamento continuam. Há continuidade administrativa?	Frequência	%
1	26	34
2	13	16
3	4	5
4	24	30
5	11	14
6	1	1
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

A seguir, tratar-se-á dos resultados da pesquisa quanto ao conhecimento dos servidores acerca do atual estágio da estrutura organizacional da AGETOP.

#### 5.1.4 Avaliação dos servidores quanto a estrutura atual

##### a) Características da estrutura da empresa

Com a questão feita aos servidores, buscava-se saber como eles percebem a estrutura da empresa. As respostas obtidas demonstram que 8 respondentes, ou 10%, acreditam que a Agência não pratica uma estrutura flexível, horizontalizada, nem pensa em fazê-lo; 36, ou 46%, que a organização já está pensando nesta forma de estrutura; 30, ou 38%, afirmaram que a empresa já está praticando essa estrutura; 5, ou 6%, não responderam à questão.

Conclui-se que a maioria, 84%, já está ciente da forma idealizada da estrutura para AGETOP.

**Tabela 48** – Estrutura mais flexível, horizontalizada: organizada em times, com base em processos de trabalho claramente definidos.

<b>Estrutura mais flexível</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não praticamos, nem pensamos dessa forma	8	10
Já estamos pensando	36	46
Já estamos praticando	30	38
Nenhuma resposta	5	6
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

##### b) Conhecimento dos servidores sobre processo de reestruturação da empresa

O questionamento feito visava a apreender se os servidores percebem que a forma de estruturação da empresa é em Unidades de Negócios, ou seja, tem foco na sua competência (sua essência) e com isso a organização deseja ser menor que ela é hoje.

Os dados coletados mostram que 18 servidores, ou 23%, acreditam que a empresa não pratica essa forma de estruturação, nem pensa dessa forma; 40, ou 51%, afirmaram que ela já está pensando nisso; 13, ou 16%, já está praticando a estrutura descrita acima; 8, ou 10%, não responderam ao perguntado. Apesar de uma minoria, 16%, já compreender o tipo de estrutura adotado pela Agência, 51% já estão em fase de entendimento e de aceitação da estrutura da empresa. Talvez falte

ainda uma maior formalização da estrutura e divulgação sobre ela entre os diversos servidores.

**Tabela 49** – Menor do que ela é hoje: a empresa vem se estruturando em Unidades de Negócio e buscando seu *core business* e a sua *core competence*, ou seja, a essência do negócio.

<b>Menor do que ela é hoje</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não praticamos, nem pensamos dessa forma	18	23
Já estamos pensando	40	51
Já estamos praticando	13	16
Nenhuma resposta	8	10
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### c) Identificação da forma de gestão

Das respostas obtidas, 29 servidores, ou 37%, não perceberam que a estrutura esta sendo voltada para um estilo de gestão sem chefias formais e com facilitadores; 25, ou 32%, já pensam em trabalhar dessa forma; 20, ou 25%, afirmaram que a empresa já está praticando esse tipo de gestão; 5, ou 6%, não responderam à questão.

Os dados demonstram que os processos dentro da AGETOP estão em diferentes graus de evolução, pois uns praticam o estilo de gestão sem chefias e com facilitadores, outros o conhecem e outros nem têm esse conhecimento. Isso confirma a necessidade de treinamento e desenvolvimento das pessoas para o novo tipo de estrutura adotado.

**Tabela 50** – Sem chefias formais e com facilitadores: o poder está nas equipes de trabalho auto-gerenciadas, células de uma gestão participativa.

<b>Sem chefias formais e com facilitadores</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não praticamos, nem pensamos dessa forma	29	37
Já estamos pensando	25	32
Já estamos praticando	20	25
Nenhuma resposta	5	6
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### d) Percepção da visão da empresa

Das respostas obtidas, 17 pessoas, ou 22%, afirmaram que a organização não pratica nem pensa de forma orientada para resultados sustentáveis; 27, ou 34%,

alegaram já estar pensando no tipo de gestão adotado; o mesmo percentual de 34%, 27 respondentes declararam que esta organização já estar praticando esse tipo de gestão; 8, ou 10%, não responderam ao perguntado. Estes resultados confirmam o item anterior.

**Tabela 51** – Orientada para resultados sustentáveis: possui uma visão de médio e longo prazo de seu negócio, projetos são estimulados e desenvolvidos de forma participativa dentro desse foco.

<b>Orientada para resultados sustentáveis</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não praticamos, nem pensamos dessa forma	17	22
Já estamos pensando	27	34
Já estamos praticando	27	34
Nenhuma resposta	8	10
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

#### **e) Nível de valorização dos Recursos Humanos**

Dezesseis servidores, ou 20%, asseveraram que a organização não pratica nem pensa na valorização dos recursos humanos; 31, ou 39%, acreditam que a organização já está pensando nisso; 26, ou 33%, crêem que a empresa já esta praticando políticas de valorização de pessoal; 6, ou 8%, não responderam ao quesito.

Conclui-se que 1/3 (um terço) dos servidores da organização já tem conhecimento das novas políticas e práticas que privilegiem a valorização e o relacionamento saudável com os colaboradores. Como estas políticas estão em processo de formação e implementação, pode-se considerar um fator favorável para a AGETOP os servidores perceberem tais políticas.

**Tabela 52** – Alta valorização dos recursos humanos: possui política e práticas que privilegiem o relacionamento saudável com os colaboradores.

<b>Alta valorização dos recursos humanos</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não praticamos, nem pensamos dessa forma	16	20
Já estamos pensando	31	39
Já estamos praticando	26	33
Nenhuma resposta	6	8
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### f) Percepção sobre as oportunidades oferecidas pelo mercado

Esta questão aborda como os servidores vêem a empresa em relação ao mercado: é uma organização criativa, estimulante, inteligente? Dos dados obtidos 10 dos servidores, ou 13%, não responderam a esta questão; 19, ou 24%, afirmaram que a empresa já está enquadrada neste tipo de organização; 30, ou 38%, crêem que a Agência já está pensando em praticá-lo; 20, ou 25%, afirmaram que a organização não pratica e nem pensa neste tipo de estrutura.

Uma pequena parte, 24% dos respondentes da organização, consegue reconhecer o ambiente criativo, estimulante e inteligente na AGETOP.

**Tabela 53** – A empresa é criativa, estimulante, inteligente: sabe aproveitar as idéias e movimentar-se rapidamente no mercado para aproveitar novas oportunidades?

<b>Criativa, estimulante, inteligente.</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não praticamos, nem pensamos dessa forma	20	25
Já estamos pensando	30	38
Já estamos praticando	19	24
Nenhuma resposta	10	13
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### g) Conhecimento sobre o atual estágio da estrutura da empresa

A AGETOP atualmente pratica a estrutura organizacional matricial, em times, na Diretoria de Planejamento e Projetos. Buscou-se saber se os servidores têm conhecimento sobre este estágio da estrutura.

Dos servidores respondentes, 34, ou 43%, declararam que a organização está estruturada em times; 26, ou 33%, afirmaram que a organização já esta pensando nesta forma de atuação; 12, ou 15%, julgam que a empresa não pratica e nem pensa em atuar em times; 7, ou 9%, não responderam à questão.

**Tabela 54** – A empresa organiza-se em times: os processos de trabalho definem a formação de equipes multifuncionais, altamente voltadas ao cliente?

<b>Organizada em times</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não praticamos, nem pensamos dessa forma	12	15
Já estamos pensando	26	33
Já estamos praticando	34	43
Nenhuma resposta	7	9
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### h) Reconhecimento da forma de atuação da empresa

A AGETOP adota uma forma de atuação sinérgica e integrada à comunidade. No entanto, dos servidores, 7, ou 9%, acreditam que a organização não trabalha e nem pensa de forma sinérgica e integrada à comunidade; 8, ou 10%, não responderam ao solicitado; 26, ou 33%, consideram que a empresa já está pensando desta forma; 38, ou 48%, crêem que a AGETOP já está atuando dessa forma.

A conscientização ou o sentimento dos servidores em relação aos objetivos da organização é um fator de credibilidade e que reforça a nova estrutura. É, pois, urgente que a empresa promova tal conscientização.

**Tabela 55** – Empresa sinérgica e integrada à comunidade: é atuante no cumprimento de seu papel junto a entidades sociais, culturais, etc.

<b>Sinérgica e integrada à comunidade</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não praticamos, nem pensamos dessa forma	7	9
Já estamos pensando	26	33
Já estamos praticando	38	48
Nenhuma resposta	8	10
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### i) Opinião sobre a qualidade da organização

Das respostas obtidas, 9 servidores ou 11% da amostra, não responderam a esta questão; 20, ou 25%, acreditam que a organização tenha competência em tecnologia, processo e pessoas; 31, ou 39%, afirmaram que ela já está se estruturando para ser competente em tudo; 19, ou 24%, crêem que a organização não pratica e nem pensa dessa forma. Os resultados obtidos podem estar influenciados pela falta de comunicação e divulgação dentro da própria empresa.

**Tabela 56** – Competente em tecnologia, processo e pessoas: possui uma visão muito integrada, que é caracterizada pela excelência em tudo que faz.

<b>Competente em tecnologia processo e pessoas</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não praticamos, nem pensamos dessa forma	19	24
Já estamos pensando	31	39
Já estamos praticando	20	25
Nenhuma resposta	9	11
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### j) Nível de divulgação sobre o planejamento estratégico da empresa

Das pessoas pesquisadas, 24, ou 30% da amostra, declararam saber, conhecer a visão, missão e os valores da organização; 25, ou 32%, afirmaram já estarem pensando nestes conceitos; 21, ou 27% asseveraram que a organização não adota esses conceitos ou nem pensa neles; 9, ou 11%, nem responderam ao solicitado.

Considerando-se que a visão, missão e os valores devem ser claramente definidos e conhecidos por todos, pelos altos índices de pessoas que declararam não saber sobre esses componentes estratégicos da empresa, pode-se asseverar que a AGETOP enfrenta um aspecto negativo importante para a formação de sua cultura como uma Agência nova e que conta com planejamento estratégico definido pelos gestores/gerentes e FGV Consultoria.

**Tabela 57** – Visão, missão e valores claramente definidos: todos sabem, conhecem e trabalham numa mesma direção, com valores compartilhados.

<b>Visão, missão e valores claramente definidos</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não praticamos, nem pensamos dessa forma	21	27
Já estamos pensando	25	32
Já estamos praticando	24	30
Nenhuma resposta	9	11
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### l) Nível de informação adotado na empresa

Em relação ao questionamento se a AGETOP respira *marketing* em tudo que faz, trabalha com visão mercadológica, obteve-se as seguintes respostas: 24 pessoas, ou 31%, afirmaram que a organização não pratica e nem pensa dessa forma; 23, ou 29%, que a empresa já está pensando assim; 20, ou 25%, que ela já esta praticando essa forma de gestão; 12, ou 15%, não responderam à questão. Os dados confirmam os índices da questão anterior.



**Tabela 58** – A empresa respira *marketing* em tudo o que faz: do presidente ao porteiro, todos conhecem a visão mercadológica da empresa e trabalham levando-a em conta?

<b>Respira marketing em tudo o que faz</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não praticamos, nem pensamos dessa forma	24	31
Já estamos pensando	23	29
Já estamos praticando	20	25
Nenhuma resposta	12	15
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### **m) Conhecimento sobre as medidas de melhoria da empresa (materiais e de Recursos Humanos)**

Das respostas, 24 servidores, ou 30%, não têm conhecimento de que a organização caracteriza-se como empresa-aprendiz; 18, ou 23%, acreditam que a organização já esta pensando nisso; 27, ou 34%, afirmaram que a organização já é enquadrada dessa forma; 10, ou 13%, não responderam a esta questão.

**Tabela 59** – A AGETOP é empresa-aprendiz: está continuamente investindo na aquisição de novas competências mediante treinamentos, seminários, congressos, feiras, exposições e tudo aquilo que diz respeito ao conhecimento em sua área de interesse?

<b>Empresa aprendiz</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não praticamos, nem pensamos dessa forma	24	30
Já estamos pensando	18	23
Já estamos praticando	27	34
Nenhuma resposta	10	13
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### **n) Nível de credibilidade da empresa**

As políticas e estratégias da AGETOP a descrevem como transparente e ética e que a confiança é a base do seu relacionamento com fornecedores, clientes, funcionários, concorrentes, opinião pública, etc.

Dos dados obtidos, encontram-se 17 servidores, ou 22%, para a resposta não pratica tais políticas e estratégias e não pensa dessa forma, o que é lamentável, pois transparência e ética deveriam ser as diretrizes para todos os seguimentos da organização (fornecedores, clientes, funcionários, concorrentes, opinião pública, etc.); 17,

ou 22%, acreditam que a organização já está pensando assim; 39, ou 48%, asseveraram que a AGETOP já adota tais políticas e estratégias o que é um fator positivo para a Agência; 6 pessoas, ou 8%, não responderam à questão.

**Tabela 60** – Transparente e ética: a confiança é a base do seu relacionamento com fornecedores, clientes, funcionários, concorrentes, opinião públicas, etc.

<b>Transparente e ética</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não praticamos, nem pensamos dessa forma	17	22
Já estamos pensando	17	22
Já estamos praticando	39	48
Nenhuma resposta	6	8
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### **o) Conhecimento sobre a preservação do meio ambiente**

Dos resultados obtidos nesta questão, 14 servidores, ou 18%, julgaram que a organização não se preocupa com o meio ambiente; 21, ou 27%, afirmaram que ela já está pensando nisso; 39, ou 49%, asseguraram que a AGETOP já está praticando políticas de organização ecologicamente correta; 5, ou 6%, nenhuma resposta deram à questão.

Analisando-se os dados desta questão, observa-se que a maioria dos respondentes sabe que organização é ecologicamente correta, preserva o meio ambiente em tudo que faz.

**Tabela 61** – Ecologicamente correta: existe a preocupação com a preservação com meio ambiente em tudo aquilo que faz?

<b>Ecologicamente correta</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não praticamos, nem pensamos dessa forma	14	18
Já estamos pensando	21	27
Já estamos praticando	39	49
Nenhuma resposta	5	6
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>100</b>

### **5.1.5 Conclusões e comentários sobre a pesquisa**

A quinta parte do questionário foi destinado um espaço para comentários pessoais dos servidores. Trata-se de uma questão aberta. Nove respondentes, ou

cerca de 11%, arrolaram suas opiniões. As respostas podem contribuir com este estudo. Nas análises das respostas, detectaram-se os seguintes pontos:

- necessidade de valorização profissional com uma política definida de Recursos Humanos no tocante a plano de cargos e salários, profissionalização (qualificação e atualização profissional) e adoção de políticas sociais para os servidores;
- maior agilidade nas decisões e disseminação dos projetos estabelecidos para a AGETOP;
- adoção efetiva de gestão empresarial na prática da Agência em todas as dimensões, ou seja, em todos os seus segmentos (unidades administrativas);
- atualização tecnológica da AGETOP.

Conclui-se que a AGETOP, em suas práticas administrativas, desde sua criação em 1999, em muitos aspectos tem implementado melhoria na busca de efetivamente: ser uma agência ágil, dinâmica e voltada para resultados na área de transportes e obras e tem adequado sua estrutura organizacional, seu corpo funcional e seus espaços físicos. Contudo, verificou-se com a pesquisa que o momento atual é de atender às demandas dos servidores e capacitá-los para necessidades funcionais da organização.

## **5.2 Visão sintética dos dados levantados**

Nesta seção, é apresentada uma síntese dos aspectos considerados relevantes na análise dos dados levantados, especialmente no que se refere aos aspectos da resistência às mudanças e traços da cultura organizacional.

### **5.2.1 Aspectos da resistência às mudanças e traços da cultura organizacional**

- a) Fatores de resistência – o modelo da Agência, criado com a reforma administrativa do Estado de Goiás, trouxe aos seus servidores várias dúvidas, incertezas, inseguranças e acima de tudo indefinições sobre o funcionamento da empresa. Foi um processo de transformação vivido dia-a-dia, sem que os servidores apreendessem com clareza as definições, posicionamentos e forma de atuação pretendida;

- b) as mudanças organizacionais e culturais foram sendo penetradas de forma sutil e acompanhada pela FGV Consultoria. Vários trabalhos de levantamentos foram necessários com a participação de todos os servidores, ora no nível estratégico, ora no administrativo e operacional, ora em ambos os segmentos organizacionais. A partir daí, aprofundou-se nas implementações e aplicação de um moderno modelo organizacional de gestão, denominado Gestão de Negócios Sustentável, desenhado para conduzir a AGETOP a patamares de competitividade, adequados às suas atividades na área de transportes e obras, bem como à sua natureza, entidade autárquica, Agência pública. Para os servidores ficou muito difícil assimilar tantas informações, inovações e alterações implementadas nas suas rotinas de trabalho;
- c) a adoção de novas formas de operar trouxe a incerteza sobre os procedimentos corretos. Mesmo havendo orientações, os meios de comunicação internos não foram eficientes e eficazes. Houve demora para que as informações e procedimentos fossem efetivamente implantados;
- d) administrar e saber lidar com diferentes variáveis advindas de pessoas de culturas organizacionais heterogêneas, que foram reunidas para criar uma organização única na área de transportes e obras, requer processos de integração adequados, que favoreçam a participação de todos os seus membros, desde a Presidência, Diretorias e Regionais, com o maior número de servidores, para que o espírito da nova Agência, de seu funcionamento, possa ser disseminado e incorporado por todos. Desse modo, supera-se o medo do desconhecido que gera e gerou ansiedade e problemas de resistência.

### **5.2.2 Traços característicos e alguns fatores negativos e positivos importantes ocorridos no processo de criação e da adaptação organizacional estratégica da AGETOP, identificados com a pesquisa**

#### **Principais causas de problemas (fator negativo)**

- a) Falta de referencial estratégico (coordenação de ações);
- b) estilo de gerência autoritária e centralizadora;
- c) falta de visão das necessidades dos clientes internos e externos;

- d) relacionamento internos de chefe *versus* subordinado com distorção de atuação;
- e) deficiência na comunicação entre níveis hierárquicos e entre áreas;
- f) inexistência da relação desempenho *versus* reconhecimento;
- g) medo da mudança, sofrido pelas pessoas do órgão extinto e do liquidado;
- h) insegurança quanto ao futuro o que dificulta a criatividade;
- i) alguns níveis de categoria funcional têm a percepção de planos a longo prazos.

### **Resumo dos principais sentimentos que influenciam o comportamento dos servidores (fator positivo)**

- a) Orgulho por trabalhar na Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP;
- b) orgulho pela qualidade do processo e pelas novas tecnologias adotadas em obras públicas;
- c) solidariedade entre as pessoas da “grande família” composta pelos servidores dos órgãos CRISA e do DERGO, participantes da fusão;
- d) disposição das pessoas em contribuir com seus conhecimentos e em inovar.

### **5.2.3 Avaliação de valor sobre os aspectos da adaptação estratégica organizacional da AGETOP**

- O clima gerado no ambiente de trabalho pelo processo de fusão – a preocupação da administração da AGETOP durante todo o processo de fusão era manter o bom clima organizacional.
- Resistências às mudanças – desde o início do processo de formação e instituição da nova Agência até o processo de efetivação das estratégias de atuação, as resistências foram significativas, acerca de mudança do endereço das instalações físicas, a dificuldade de transportes para o trabalho, alimentação, novos colegas de trabalho.
- A cultura inicial da AGETOP – A longa existência de ambos os órgãos, CRISA e do DERGO, marca a cultura inicial da Agência, mediante o comportamento dos seus ex-servidores.

- Momentos mais enfatizados na criação da Agência – as fases de controle e reestruturação organizacional foram os dois momentos mais enfatizados pelos dirigentes da AGETOP. A definição do Plano de Negócios foi colocada em primeiro plano.
- Reação favorável – começa a se desenvolver entre o corpo gerencial um sentimento de orgulho por trabalhar na AGETOP. As novas tecnologias, os novos processos e procedimentos técnicos de trabalhos geraram resultados satisfatórios e disseminação de interesses comuns em torno dos objetivos organizacionais desenvolvidos para a AGETOP.
- Ponto negativo: indefinição da estrutura organizacional – a demora para definição da estrutura organizacional dificultava a comunicação entre as pessoas e unidades administrativas. Até hoje não há uma definição concreta da estrutura da AGETOP.
- Formação de grupos homogêneos por órgão de atuação – havia um fortalecimento de estruturas informais de poder formadas pelos membros dos ex-órgãos, aqueles que detinham informações e as utilizavam, reforçando a criação de sub-grupos na organização.
- Espaço físico – os ajustes na Agência foram ocorridos paulatinamente, tais como: adequação do espaço físico *layout* das áreas, projetos de ampliação e adequação da rede lógica corporativa, com propostas de atualização e modernização de sistemas informatizados de integração pelas áreas e outros.
- Funcionamento – estrutura flexível e auto-renovadora, capaz de garantir a realização dos objetivos propostos e responder às demandas do ambiente externo (municípios goianos).
- Política de R H – uma política de Recursos Humanos, com vista a atingir os objetivos de toda a reorganização foi a mola mestra na obtenção do comprometimento dos servidores com os resultados da Agência. Desde a criação da AGETOP, havia sido estabelecido o quantitativo de pessoal para a sua operacionalização. Com a formalização dessa política de R H, várias ações de melhoria na comunicação interna puderam ser utilizadas para o conhecimento de todos. A implementação do Programa de Planejamento de R H – Plano de Cargos e Salários está propiciando várias oportunidades, antigos anseios dos

empregados tornar-se-ão possíveis após os resultados efetivos de enquadramento.

- Resultados – da efetiva atuação do Grupo de Melhoria Contínua (GMC) dependerão para efetivação e acompanhamento aos processo de mudanças funcionais e de comportamento das pessoas em suas unidades de trabalho, apoiando e tornando prática a melhoria na qualidade e produtividade na empresa.
- Estratégia de atuação – os novos cenários de atuação para a AGETOP funcionam como poderosas ferramentas de conhecimento na Agência, o seu crescimento no mercado virá de suas atividades. A consolidação do seu *market-share* atual por meio de parcerias com fornecedores, empreiteiros, servidores, líderes governamentais e outros será um dos objetivos fundamentais para construção e conservação de obras públicas em Goiás. Já que sua principal atividade como Agência segmentou-se para o acompanhamento, fiscalização e regulamentação, a organização tem no mercado parcerias para executar as obras públicas por meio da *terceirização*. A terceirização em forma de parcerias soma esforços no implemento das atividades de construção, conservação e manutenção de obras públicas goianas.

### **5.3 A Reforma Administrativa do Estado de Goiás**

A mudança do perfil de funcionamento do Estado, a partir da globalização, introduziu variáveis na discussão da eficiência e eficácia nas empresas. A regra atual do capitalismo moderno é a busca das organizações pelo aumento da qualidade de seus produtos e serviços, num mercado aberto de competição.

Nos anos 1980 e 1990, a desregulamentação das funções e dos serviços do Estado apresentou algumas mudanças na atuação de alguns setores, inclusive em áreas que antes pertenciam a esfera governamental.

A necessidade de promover mudanças na administração pública no Estado de Goiás se deu em virtude do redimensionamento do papel do setor público e da exigência de este Estado melhorar o seu desempenho.

Nesse contexto, a união de órgãos com atividades similares, logo de duplicação de esforços, se fez necessária em Goiás na área de transportes e obras para

a qual o Estado de Goiás era um executor de serviços. A criação da AGETOP promoveu inovações importantes nessa área, dando-lhe nova configuração.

O governo de Goiás encontrou na fusão de órgãos existentes, o CRISA e o DERGO, a solução viável para a área de transportes e obras, mudando a forma de operacionalizar suas atividades. O bom desempenho da AGETOP no período 1999 – 2001, após mudanças de métodos e procedimentos de trabalhos, tem renovado mentalidades e posturas diante de desafios, provocando a mudança cultural necessária e bem-vinda neste momento.

O surgimento dessa Agência se deu com a Reforma Administrativa praticada pelo atual governo do Estado de Goiás, cujos pressupostos são os mesmos da Reforma empreendida pelo Estado Brasileiro: transformar o Estado de executor em regulador e fiscalizador de serviços e mercados, ressaltadas algumas políticas sociais. Foram criadas Agências mais enxutas, com contornos favoráveis à eficiência e agilidade. A estrutura administrativa das organizações sofreram significativa transformação.

No processo de adaptação estratégica da nova organização, foram relevantes as influências dos *stakeholders*, como (Governo Federal, Estadual e Municipal; Banco Mundial; Empreiteiras e servidores), os quais exerceram papel decisivo para a implementação da Agência.

Na constituição da AGETOP, utilizaram-se definições e análises do ambiente (geral e específico), para que se pudessem implementar mudanças e, dessa forma, o Governo Estadual adaptar-se aos novos desafios, impostos pelas transformações que vêm ocorrendo no âmbito mundial.

Bowditch e Buono (1997) enfatizam a necessidade de os administradores terem uma atuação eficiente e eficaz quando o ambiente vive rápidas mudanças; caso contrário a organização pode não sobreviver. Nesse sentido, no Brasil as reformas foram empreendidas por vários administradores, inclusive públicos, como é o caso do governo do Estado de Goiás.

Nos anos 90, a desregulamentação das funções e dos serviços estatais foi muito enfatizada. Em pouco mais de 10 anos, o mercado global absorveu com sucesso muitos setores que antes pertenciam à esfera governamental (ver Figura 6, p.91). Em Goiás, particularmente, na AGETOP, o modelo de terceirização adotado



pelo Governo é uma ação inovadora. Esta estratégia tem influenciado de forma decisiva a mudança nas áreas de conservação das estradas brasileiras e goianas.

Recorrendo-se a Miles e Snow (1978), pode-se classificar a escolha estratégica de criação da AGETOP como coalizão dominante. As decisões foram tomadas pelos detentores do poder – o governo estadual. As estratégias de atuação dessa Agência foram elaboradas e decididas por meio de processo formal de planejamento estratégico, que contou com a participação de todo o corpo gerencial da Agência.

No Planejamento Estratégico adotado (ver Figura 10, p. 113), estratégia coordenada pela FGV Consultoria e pelos gestores/gerentes das diversas unidades administrativas foram definidas as metas e diretrizes de atuação da empresa, tais como: tecnologia de gestão; novo modelo de atuação; sistema de gestão de processos; estrutura orgânica por processo; sistema de informação gerencial; gestão participativa; flexibilidade; estímulo à motivação dos recursos humanos; descentralização; terceirização; redução de função operacional; participação comunitária e ajuda à capacitação dos municípios, dentre outros.

Com a AGETOP, Goiás se torna o primeiro Estado do Brasil a usar a terceirização para a conservação completa de sua malha rodoviária.

Neste processo de terceirização, o Estado paga as empresas privadas para que elas façam o serviço que, antes, era de responsabilidade do governo estadual. As rodovias, todavia, continuam fazendo parte do patrimônio estadual (Em Goiás a malha rodoviária vale aproximadamente R\$ 5 milhões de reais). Poderia ser diferente como em outros Estados brasileiros, que optaram pela privatização, o que acarreta novas formas de administração, por meio de pedágios e a malha rodoviária torna-se propriedade privada.

Uma outra vantagem trazida pelo plano de terceirização de Goiás é o aproveitamento exclusivo do maquinário da AGETOP na conservação das estradas municipais, realizadas em parceria com as Prefeituras Municipais goianas.

O projeto de estruturação da AGETOP está em curso e alguns de seus resultados serão apresentados a seguir.

- Uma equipe faz do planejamento um forte instrumento de trabalho;

- análises, reavaliações, redefinições na sedimentação de sua estrutura organizacional (Bowditch e Buono, 1997) são sempre feitas;
- diminuição dos níveis hierárquicos (ver Figuras 17, p.131 e 18, p.132), na estrutura e implementação de times de trabalho. A estruturação da empresa em unidades de negócios tem o foco na sua competência, ou seja, a AGETOP deseja ser menor do que ela é hoje;
- uma estrutura enxuta proposta com a criação da Agência está sendo o seu desafio, várias têm sido as tentativas e alterações no modelo inicial: criam-se Diretorias, excluem-se algumas, fundem-se outras, sempre com base no princípio da eficiência e eficácia e melhoria da produtividade.

A mudança, entretanto, é um fenômeno delicado e muitas vezes doloroso para o qual não há preparação das pessoas. Foi o caso da criação da AGETOP. A união dos dois órgãos públicos da área de transportes e obras foi traumática para muitos servidores. Houve perda de emprego, mudança de local de trabalho, os costumes foram afetados, alterou-se a rotina das empresas.

De acordo com Pettigrew (1987), as transformações ocorrem numa análise da tríade conteúdo-contexto-processo, ou seja, por interesse e objetivos de indivíduos ou grupos, pelas mudanças relevantes no ambiente. Por este ponto de vista, a AGETOP foi criada para fazer frente às mudanças, processo contínuo e dinâmico que o mundo atual está a exigir.

#### **5.4 Sugestões e recomendações para a melhoria da organização pesquisada**

Como recomendações, sugerem-se a implantação e a implementação de um ambiente de gestão integrada que evolua constantemente, aprimorando pessoas, tecnologias, processos, sistemas e a própria forma de gerenciar.

Nesse processo contínuo de mudança, o papel dos administradores é fundamental. A perpetuação dos negócios depende essencialmente de sua visão sistêmica, de sua capacidade de identificar os fatores de sucesso da organização e de sua liderança na ação de empreender a mudança e evoluir em busca de crescimento e efetividade operacional.

Em segundo lugar, sugere-se a implementação de estudo e projeto de capacitação, considerando-se, dentre outros aspectos, o treinamento e desenvolvimento de pessoas, com trabalhos de sensibilização, como fator de melhoria do corpo técnico profissional, motivação e integração dos grupos de trabalho. Os resultados virão rápidos nos aspectos de baixar o estresse, absorver a cultura, favorecer maior integração, diminuir o problema da falta de comunicação e outros.

Em terceiro lugar, recomenda-se misturar as equipes, para não ocorrer a formação de grupos homogêneos dos ex-órgãos CRISA e o DERGO, o que impede a troca de experiências e conhecimentos e aumenta a resistência.

## **6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

### **6.1 Conclusões gerais**

Neste trabalho, no qual se buscou verificar como se deu o processo de adaptação organizacional estratégica da AGETOP, tentou-se fazer uma análise da sua criação mediante o processo de fusão dos órgãos CRISA e o DERGO, voltados para obras estaduais e transportes, até a configuração da nova empresa, após dois anos de existência, período 1999 – 2001.

Tendo como referencial o exame da adequação entre o problema e os objetivos (geral e específicos) deste trabalho, são apresentadas neste capítulo as conclusões a que se chegou com o estudo, bem como recomendações que possam ser úteis à organização estudada.

### **6.2 Exame da adequação entre o problema e os objetivos (geral e específicos)**

Considera-se que com este estudo alcançou-se êxito na resposta ao problema e na concretização dos objetivos geral e específicos formulados no capítulo 1 (Introdução), como se detalhará a seguir.

O problema levantado, neste estudo, foi “como ocorreu o processo de adaptação estratégica da AGETOP, a partir da reforma administrativa de 1999”; o objetivo geral foi estruturado em torno do referido problema diante do qual se buscou analisar o processo de adaptação organizacional estratégica da AGETOP – vinculada à área de transportes e obras e a sua evolução, fundamentação teórica e prática, no período de 1999 a 2001. A resposta à interrogação e a concretização desse objetivo geral foram proporcionadas por meio do alcance dos objetivos específicos, que possibilitaram compreender a dinâmica das mudanças estratégicas. O questionário aplicado, instrumento de coletas de dados, permitiu, por meio da Análise dos Resultados, capítulo 5, deste estudo, o entendimento da relação complexa existente entre as variáveis que afetaram as forças de cultura, mudanças e de resistência às mudanças.

O primeiro objetivo específico era descrever o ambiente da reforma administrativa federal e do Estado de Goiás, por meio de pesquisa e levantamento de dados

teóricos para conhecer os principais pontos relevantes das mudanças propostas pela Reforma do Estado brasileiro e a Reforma Administrativa goiana. Esse propósito foi alcançado pela descrição sintética do contexto político e social do mundo atual, apresentada no capítulo 1 (Introdução) e capítulo 2 (Fundamentação Teórica – subitens: Definição de Estado e a Reforma do Estado Brasileiro). Esses subitens destinaram-se também a caracterizar o contexto da Reforma do Estado brasileiro e da goiana, identificado por meio de estudo das práticas ocorridas nessas Reformas. O cumprimento desse propósito foi propiciado pelo capítulo 3 (Ambiente geral e específico: aspectos da reforma organizacional do Estado brasileiro e do governo de Goiás na área de transportes e obras), no qual foi feita a descrição do ambiente da reforma administrativa federal e goiana e a caracterização do contexto dessa reforma.

O segundo objetivo específico era identificar e descrever os eventos históricos dos órgãos goianos, CRISA e DERGO, envolvidos na criação da AGETOP, numa análise específica do contexto da reforma administrativa do Estado de Goiás. Isso foi alcançado no capítulo 3 (Ambiente geral e específico: aspectos da reforma organizacional do Estado brasileiro e do governo de Goiás na área de transportes e obras). Esse capítulo apresenta uma síntese da situação dos referidos órgãos, antes da fusão, síntese conseguida por meio de pesquisa documental. Foram identificados e descritos os eventos históricos dos órgãos CRISA e DERGO.

Com o terceiro objetivo específico pretendia-se identificar as mudanças estratégicas propostas com a criação da AGETOP, o que foi alcançado no Capítulo 4 (A Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP: caracterização geral e alguns aspectos da sua adaptação estratégica no período 1999/2001), no subitem: As estratégias da AGETOP período de 1999/2001. Para tanto foi realizada uma pesquisa de campo.

Por meio da análise do questionário aplicado para coleta de dados, procurou-se conhecer a prática e a realidade vivida pelas pessoas do quadro de servidores da AGETOP, abrangendo os seguintes pontos: fatores de resistência ao processo de mudança organizacional; características da cultura organizacional e análise

da estrutura organizacional em relação à adaptação estratégica organizacional. Essa análise consta do capítulo 5, intitulado – Fatores de resistência e traços da cultura organizacional.

No quarto objetivo específico, propunha-se analisar os fatores de resistência ao processo de mudança organizacional apontados pelas pessoas que compõem o quadro funcional da AGETOP. O alcance desse propósito foi possível por meio da pesquisa junto aos servidores, utilizando-se o questionário (parte I) com o qual se buscou apreender o que é um emprego ideal ou um ótimo ambiente de trabalho para os respondentes e com isso os fatores de resistência.

O quinto objetivo específico era verificar as características da cultura organizacional dos órgãos CRISA e DERGO, para adaptação estratégica organizacional nas novas estratégias de gestão para a AGETOP. Os pontos aqui postos estão contidos nos dados obtidos com a aplicação do questionário (parte II), que objetivou verificar como os servidores percebem aspectos da cultura da organização.

Buscou-se ainda com esse objetivo analisar a estrutura organizacional da AGETOP em relação à adaptação estratégica organizacional e as dificuldades para sua definição. Foi concretizado no capítulo 4 (subitem: Evolução da estrutura organizacional da AGETOP) e por meio dos dados obtidos na parte IV do questionário que visou a conhecer como os membros da Agência avaliam o atual estágio da estrutura da organização.

À luz dos resultados expostos nos três últimos capítulos deste estudo, pôde-se extrair as seguintes conclusões: o processo de adaptação estratégica; a cultura organizacional e as influências das mudanças no processo de formação de uma nova cultura organizacional são as marcas da AGETOP.

O percurso das mudanças da Agência estudada está fortemente marcado pelas experiências do CRISA e do DERGO. É, portanto, com base nessas histórias que o processo de mudança organizacional em curso na AGETOP vem abrangendo a reconceituação de padrões de gestão, a busca de novas formas de comportamento administrativo e novas técnicas e práticas de planejamento, controle e avaliação. Por

isso, foi importante descrever a experiência da empresa CRISA e da autarquia DERGO, resumido no capítulo 3 deste estudo.

Um dos fatores críticos para assegurar o sucesso e a continuidade da administração efetiva da Agência é a valorização dos servidores, que deve abranger não só a remuneração, mas, sobretudo, o compartilhamento das informações, o investimento permanente em capacitação e disponibilidade de um espaço de participação, integrando os servidores ao processo de planejamento, no que se diz respeito à elaboração de metas, à definição de indicadores e concepção dos planos operacionais. Como é a alta administração que define as questões estratégicas, tais como, missão, visão de futuro e objetivos institucionais globais, é de responsabilidade da organização compartilhar essas informações com os servidores, para que todos tenham plena consciência do rumo a ser seguido. Além disso, os objetivos institucionais precisam ser traduzidos em metas para cada unidade administrativa da instituição, de forma que toda a organização participe da construção dos resultados desejados. Na pesquisa, pôde-se observar que 24% dos servidores de alguns níveis hierárquicos têm a percepção de plano de longo prazo.

A pesquisa veio confirmar o que a literatura registra: os líderes, os processos de integração social e fatores ambientais externos exercem, ao longo do tempo, um papel importante na formação da cultura organizacional. Isso está ocorrendo na AGETOP.

Apesar de a formação dessa empresa vir de uma fusão, um alto percentual de seus servidores, 90% da amostra da pesquisa, demonstra possuir orgulho de fazer parte da organização, as pessoas têm liberdade e estão dispostos a participar das soluções dos problemas e da busca de uma gestão mais participativa, apesar de a maioria dos gerentes se enquadrarem como líderes autocráticos.

Embora exista o espírito de equipe, o que é um ponto positivo, há servidores que já pertenciam aos órgãos participantes antes da fusão que formam grupos cristalizados. Isto é um fator negativo para a efetivação, consolidação da Agência. Indica que os servidores que vieram de órgãos distintos ainda não se adaptaram e possuem resistência às mudanças. Isso traz a idéia de que as pessoas se uniram para não perder a identidade da organização extinta.

Sugere-se que a AGETOP formalize seus objetivos e procedimentos para que a estrutura como um todo adote procedimentos homogêneos, definidos por área o que garantirá a consistência dos processos.

### **6.3 Recomendações para novos estudos**

Nos tempos atuais, há uma necessidade constante de atualização, modernas técnicas de administração vêm tomando forma, novos conceitos e padrões de qualidade de serviços e produtos são requeridos.

Para que as organizações continuem em crescimento, ou até mesmo mantenham-se no mercado, a necessidade de adaptar-se é uma constante. Essa necessidade se coloca para a organização estudada e também para as pessoas que a compõem.

Com a reforma administrativa proposta pelo governo do Estado de Goiás, foi lançada uma "pedra fundamental": a perspectiva de novas maneiras de gerir os negócios públicos, com maior participação das pessoas, clientes internos e externos das empresas.

Para os trabalhos futuros, sugere-se pesquisa para a constatação dos aspectos:

- houve concretização dos ideais, objetivos inovadores de agilidade, dinamicidade pretendidos com as mudanças? Em especial, quais foram os resultados obtidos com a criação da AGETOP – Agência Goiana de Transportes e Obras?
- Como será o balanço dos primeiros anos de criação da AGETOP, nos aspectos de implementação e implantação do Planejamento Estratégico? Aliás, seu planejamento precisará ser revisto, como prática de atualização e redefinições de estratégias e objetivos estratégicos.
- A AGETOP conseguiu ser uma Agência moderna, adotar novas regras, novas dimensões, seus negócios são sustentáveis, portanto é ela competitiva?



No Brasil, dados históricos apontam solução de continuidade de diversos empreendimentos quando, via pleito eleitoral, novos políticos assumem seus cargos e, com eles, os indicados para os altos escalões. Considera-se que este estudo represente uma contribuição para que, de um lado, o processo de consolidação da AGETOP não seja interrompido e, por outro, sirva de apoio para alterações, visando ao seu aperfeiçoamento.

Tendo em vista que a organização estudada constitui a primeira experiência, em Goiás, de uma administração pública de matriz gerencial, crê-se que este estudo venha, de certa forma, orientar outras iniciativas. Nesse sentido, indica-se aos proponentes aprofundarem estudos sobre adaptação organizacional estratégica recorrendo a autores como: Bowditch e Buono, Child, Hrebiniak e Joyce, Katz e Khan, Miles e Snow, Perrott, Pettigrew, Schein, Robbins, Mintzberg, entre outros.

Finalmente, espera-se que este trabalho venha constituir um material para reflexão e ampliação dos estudos da área da Administração.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- ALLAIRE, Yvan, FIRSIROTU, M. E. **Theories of organizational culture**. Organization Studies, 1984.
- ALVES, E. Uma análise crítica do plano diretor da reforma do aparelho do Estado: conservador e inverossímil. Quadrimestral. Maringá – PR, Ano I, n.3, dez./2001, Disponível em: <http://www.uem.br/~urutagua/03alves.htm>. Acesso em 27 jan. 2002.
- ALVES F. °, Antônio. **Adaptação estratégica na empresa pública do setor bancário: o caso do Estado de Santa Catarina**. 2000. 260 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- ANDREWS, Kenneth. R. The concept of corporate strategy. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **Readings in the strategy process**. 3. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1996.
- ANSOFF, H. Igor; MCDONNELL, E. J. **Implanting strategic management**. London: Prentice-Hall, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.
- BALISTIERO, R. Neoliberalismo e a crise econômica: o papel do estado na nova ordem mundial.
- Disponível em: <http://www.terravista.pt/enseada/3306/ricardoneoliber.htm>
- Acesso em: 27 jan. 2002.
- BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1998.
- BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A. **Administração: construindo vantagem competitiva**. São Paulo: Atlas, 1998.
- BOWDITCH, James L.; BUONO, Anthony F. Elementos de comportamento organizacional. In: \_\_\_\_\_. **Comportamento macroorganizacional: o ambiente da organização**. São Paulo: Pioneira, 1997. Cap. 8, p.142-165.
- BRASIL, Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado / Secretaria da Reforma do Estado. In: **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle** / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: MARE, 1997. Caderno 1, 58 p.

\_\_\_\_\_. In: **Organizações sociais**. Brasília: MARE, 1997. Caderno 2, 74 p.

\_\_\_\_\_. In: **Exposição no Senado sobre a reforma da administração pública** / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: MARE, 1997. Caderno 3, 42 p.

\_\_\_\_\_. In: **A reforma do aparelho e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns**. Brasília: MARE, 1997. Caderno 6, 23 p.

\_\_\_\_\_. In: **Agências executivas**. Brasília: MARE, 1997. Caderno 9, 54 p.

CARDOSO, F.H. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

CASTOR, B. V. J.; AGE JOSÉ, H. A. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: v 32, n. 6, p.97 – 111. nov./dez. 1998.

CHANDLER JR., Alfredo D. **Strategy and structure: chapters in the history of american industrial enterprise**. Cambridge: The Mit Press, 1995.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. São Paulo: Mcgraw-Hill, 1987.

\_\_\_\_\_. Teoria da contingência. In: \_\_\_\_\_. **Introdução à teoria geral da administração**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1993. Cap. 18:, p. 801-843.

\_\_\_\_\_. **Os novos paradigmas: como as mudanças estão mexendo com as empresas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CHILD, John. Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice. **Sociology**. v. 6, p. 1-22, 1972.

\_\_\_\_\_. Strategic choice in the analysis of action, structure, organizations and environment: retrospect and prospect. **Organization studies**. v.18, n.1, p.43-76, 1997.

CONFORTO, G. Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.32, n. 1, p. 27-40. jan./fev. 1998.

COSTA, F.L. da. Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, vol. 32, n. 4, p. 71-82, jul./ago. 1998.

CRUSIUS, Yeda. Globalização da economia e as suas conseqüências para o Brasil e na vida das empresas. **Pronunciamento da deputada federal: Câmara dos deputados**. Brasília, DF. n. 33, 1998.

DIMAGGIO, P. G.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institucional isomorphism and colletive rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, n. 48, p. 147-160, 1993.

DONATO, J. V. **Planejamento estratégico e cultura organizacional**: um estudo de caso em um Banco de desenvolvimento. 1996, 220 f. Dissertação (Mestrado em Administração – área de concentração: Organizações e Gestão) – Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA DO BRASIL PUBLICAÇÕES. **Enciclopédia barsa**. São Paulo: Companhia Melhoramentos – Indústria de papel, v.7,1993.

FLEURY, S. Programa de estudos e pesquisas em reforma do Estado e governança: reforma administrativa: uma visão crítica. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, vol. 31, n. 4 , p. 299-309, jul./ago. 1997.

FREITAS, Maria Ester de. **Cultura organizacional**: formação, tipologia e impactos. São Paulo: Makron, McGraw-Hill, 1991.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

HALL, Richard H. Desarrollos recientes en teoria organizational: una revisión. **Ciencia y sociedad**, v. XV, n. 4, octubre-diciembre 1990, p. 376-411.

HREBINIAK, L.G.; JOYCE, W. F. Organizational adaptation: strategic choice and environmental determinism. **Administrative science quarterly**, v. 30, p. 336-349, 1985.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

KATZ, Daniel; KHAN, Robert L. **Psicologia social das organizações**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

MARKOSKI, A. Adaptação organizacional: uma análise sob o enfoque estratégico. **Revista Brasileira de Administração**. Brasília, DF: CFA, ano 9, trimestral, n. 27, p. 9-13, dez. 1999.

- MILES, Raymond E.; SNOW, Charles Curtis. **Organizational strategy, structure, and process**. New York: McGraw-Hill, 1978.
- MILES, Robert H. **Coffin nails and corporate strategies**. New Jersey: Prentice Hall, 1982.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- MINTZBERG, Henry; MCHUGH, A. Strategy formation in an adhocracy. **Administrative science quarterly**, v.30, n. 1, p. 160-197, 1985.
- MINTZBERG, Henry. The strategy concept I: five ps for strategy. **California Management Review**, Fall, 1997. p. 11-24.
- \_\_\_\_\_. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. Trad. de Ciro Bernardes. São Paulo: Atlas, 1995.
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MOSCOVICI, Fela. **Renascença organizacional**. 6. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, cap. II, p. 18-19, 1996.
- MOURA, Paulo C. **O benefício das crises**. Rio de Janeiro, Ao Livro Técnico, 1978.
- NUTT, Paul C.; BACKOFF, Robert W. **Strategic management of public and third sector organizations: a handbook for leaders**. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1992. p. 58-61.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Estratégia empresarial: uma abordagem empreendedora**. São Paulo: Atlas, 1988.
- PEREIRA, L. C. Bresser, **A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Caderno MARE da Reforma do Estado: v.1).
- PEREIRA, M. J. p. 58-61. Pressupostos da mudança. In: \_\_\_\_\_. **Na cova dos leões**. São Paulo: Makron Books. 1988. Cap. 1, p. 3 - 12.
- PERROTT, Bruce E., **Managing strategic issues in the Public Service**. Copyright: Elsevier Science, 1996. v. 29, n. 3, p. 337-345.
- PETTIGREW, Andrew M. Context and action in the transformation of the firm. **Journal of management studies**, v.24, n. 6, p. 649 – 670, november 1987.

\_\_\_\_\_. A cultura das organizações é administrável? In: FLEURY, M. T. L. e FISCHER, R. M. (Coord.). **Cultura e poder nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1989. p. 145-153.

PIMENTA, C.C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: v. 32, n. 5, p. 173-199. set. /out. 1998.

PONCE, Aníbal. **Educação e luta de classes**. 7. ed. São Paulo: Cortez / Autores Associados, 1986.

REA, L.M.; PARKER, R. A. **Metodologia de pesquisa: do planejamento à execução**. São Paulo: Pioneira, 2000.

RICHARDSON, R. J.; et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBBINS, Stephen P. **Administração: mudanças e perspectivas**. Trad. de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2001.

ROSA, Sanny S. da. **Construtivismo e mudança**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1996. v. 29, p. 13-31.

SALAMA, A. O uso da biografia de uma organização como método de pesquisa para investigação do desenvolvimento organizacional. **Revista de Administração Pública**, n. 28 (1), p. 32-42, jan. /mar. 1994.

SCHEIN, Edgar H. **Organizational culture and leadership**. 2th. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1992. cap.1e 2, p.3-22.

\_\_\_\_\_. **Organizational psychology**. New Jersey, Prentice-Hall, 1980.

SCHLIESSLER, A. S.; BULL, A. **Caminhos: um novo caminho para a gestão e conservação das redes viárias**. Nações Unidas: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 1994. 245 p.

SCORNAVACCA JR. E.; BECKER, J.L.; CARAVANTES, G.R. Administrando projetos sociais. **Revista de Administração Pública**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: v 32, n. 6, p.159- 177. nov. /dez. 1998.

TACHIZAWA, T.; SCAICO, O. **Organização flexível: qualidade na gestão por processos**. São Paulo: Atlas, 1997.

THÉVENET, Maurice. **Cultura da empresa: auditoria e mudança**. Lisboa: Monitor, 1990. p. 15-16.

TRIVIÑOS, A. N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

WOOD JR., Thomaz et al. Vencendo a crise: mudança organizacional na Rhodia Farma. In: WOOD JR., Thomaz (Coord.) **Mudança organizacional:** aprofundando temas atuais em administração de empresas. São Paulo: Atlas e Coopers & Lybrand, 1995. p. 188-216.

## **Apêndice Nº 1**

**Carta de apresentação e questionário sobre a adaptação organizacional estratégica (mudança e cultura organizacional)**

**As questões foram codificadas da seguinte forma: parte I do questionário – OT (ótimo trabalho); parte II – PP e FV (possíveis problemas e fatores variáveis); parte III – D (definição e identificação da amostra); parte IV – EA (estrutura administrativa) e parte V – destinou-se um espaço para comentários pessoais dos servidores, trata-se de uma questão aberta.**





OT: 5	Ter um bom relacionamento com seu superior imediato.	1	2	3	4	5
OT: 6	Ter segurança no emprego, não ter medo de ser demitido de uma hora para outra.	1	2	3	4	5
		EXTREMAMENTE IMPORTANTE	MUITO IMPORTANTE	RELATIVAMENTE IMPORTANTE	POUCO IMPORTANTE	MUITO POUCO OU NADA IMPORTANTE
OT: 1	Ter tempo livre suficiente para sua vida pessoal e sua família.	1	2	3	4	5
OT: 2	Ter tarefas que o desafiem e que lhe tragam uma sensação de realização pessoal.	1	2	3	4	5
OT: 3	Ter pouca tensão e pouco estresse no trabalho.	1	2	3	4	5
OT: 4	Ter boas condições físicas de trabalho (boa ventilação e iluminação, espaço de trabalho adequado, etc.).	1	2	3	4	5
OT: 7	Ter uma liberdade considerável para poder adotar sua própria abordagem no trabalho.	1	2	3	4	5
OT: 8	Trabalhar com pessoas que se ajudem mutuamente.	1	2	3	4	5
OT: 9	Ser consultado por seu superior imediato quando ele tiver que tomar decisões.	1	2	3	4	5
OT: 10	Contribuir de forma efetiva para o sucesso da sua empresa ou organização.	1	2	3	4	5

### PARTE I

Por favor, pense num emprego ideal – sem levar em conta seu emprego atual. Ao escolher um emprego ideal, o quão importante seria para você **(por favor, marque com um círculo apenas uma resposta em cada item abaixo)**:

Por favor, marque com um círculo apenas uma resposta em cada item abaixo.

		EXTREMAMENTE IM- PORTANTE	MUITO IMPORTANTE	RELATIVAMENTE IM- PORTANTE	POUCO IMPORTANTE	MUITO POUCO OU NADA IMPORTANTE
OT: 11	Ter oportunidade de ser promovido para cargos mais altos.	1	2	3	4	5
OT: 12	Ter um cargo bem definido no qual as funções sejam claras.	1	2	3	4	5
OT: 13	Ter oportunidades de treinamento (para aumentar seus conhecimentos ou aprender coisas novas).	1	2	3	4	5
OT: 14	Ter bons benefícios adicionais (como plano de saúde, plano de aposentadoria, etc.).	1	2	3	4	5
OT: 15	Ter o reconhecimento que merece quando faz um trabalho.	1	2	3	4	5
OT: 16	Usar plenamente seus conhecimentos e habilidades no trabalho.	1	2	3	4	5

Continua na próxima página

As descrições abaixo se aplicam a quatro tipos diferentes de gerentes. Primeiro, por favor, leia todas as descrições:

- Gerente 1:** Normalmente toma suas decisões prontamente e as comunica a seus subordinados de forma clara e firme. Espera que eles executem suas decisões de forma leal e sem criar dificuldades.
- Gerente 2:** Normalmente toma suas decisões prontamente, mas, antes de ir adiante, tenta explicá-las inteiramente para seus subordinados. Explica a eles as razões pelas quais tomou as decisões e responde a quaisquer dúvidas que eles possam ter.
- Gerente 3:** Normalmente consulta seus subordinados antes de tomar decisões. Escuta os conselhos deles, os analisa e então anuncia sua decisão. Em seguida espera que todos trabalhem de forma leal para implementá-la, estando a sua decisão de acordo ou não com os conselhos dados por seus subordinados.
- Gerente 4:** Normalmente convoca uma reunião com seus subordinados quando há uma decisão importante a ser tomada. Então, coloca o problema para o grupo e os convida a um debate. Aceita o ponto de vista da maioria como a decisão a ser tomada.

**FV: 1.** Por favor, marque o tipo de gerente entre os acima descritos com o qual você preferiria trabalhar (marque com um círculo apenas uma alternativa de resposta):

1. Gerente 1
2. Gerente 2
3. Gerente 3
4. Gerente 4

**FV: 2.** Com qual dos quatro tipos acima, você diria que seu superior imediato mais se parece? (marque com um círculo apenas uma alternativa de resposta):

1. Gerente 1
2. Gerente 2
3. Gerente 3
4. Gerente 4
5. Ele / Ela não se parece com nenhum dos gerentes descritos acima.

Por favor, marque com um círculo apenas uma alternativa de resposta por pergunta.

**FV: 3. Com que frequência, no seu ambiente de trabalho, os subordinados têm receio de discordar de seus superiores?**

1. Com muita frequência
2. Frequentemente
3. Às vezes
4. Raramente
5. Muito raramente

**FV: 4. Por quanto tempo você acha que ainda trabalhará para a organização ou empresa para a qual você trabalha no momento?**

1. Dois anos no máximo
2. De dois a cinco anos
3. Mais de cinco anos (mas provavelmente eu vou sair antes de me aposentar)
4. Até eu me aposentar

**FV: 5. Você sente orgulho de trabalhar para esta organização?**

1. Sim, muito.
2. Sim, um pouco.
3. Não, na verdade não.
4. Não, nem um pouco.

## PARTE II

A lista a seguir contém duas descrições opostas em cada linha. Por exemplo:

No meu trabalho todo mundo sempre fuma.      1   2   3   4   5      No meu trabalho ninguém fuma.

Se for verdade que no seu trabalho todo mundo sempre fuma, circule o número 1. Se as pessoas nunca fumam, circule o 5. Se a verdade estiver entre estes dois opostos, escolha o 2, o 3 ou o 4, dependendo se a verdade está mais próxima do 1, do 5 ou exatamente no meio. **(Por favor, marque sempre com um círculo apenas uma alternativa para cada item.)**

### No meu trabalho...

PP: 1	O mais importante é atender às necessidades do cliente.	1	2	3	4	5	O mais importante é seguir corretamente os procedimentos organizacionais.
PP: 2	Há uma grande pressão para que o trabalho seja feito; há pouca preocupação com os problemas pessoais dos empregados.	1	2	3	4	5	Os problemas pessoais dos empregados são sempre levados em consideração; fazer o trabalho vem em segundo lugar.
PP: 3	As pessoas não se sentem à vontade em situações novas; elas tentam evitar correr riscos.	1	2	3	4	5	As pessoas sentem-se à vontade em situações novas; elas não se importam com os riscos.
PP: 4	Se as pessoas recebem recompensas (dinheiro e/ou elogios), estas se baseiam no desempenho individual.	1	2	3	4	5	Se as pessoas recebem recompensas, estas se baseiam no desempenho do grupo ou da unidade administrativa.
PP: 5	Todas as decisões importantes são tomadas por indivíduos.	1	2	3	4	5	Todas as decisões importantes são tomadas por grupos ou comissões.
PP: 6	Os subordinados têm de trabalhar de acordo com instruções detalhadas por seus superiores.	1	2	3	4	5	Os subordinados organizam seu próprio trabalho dentro de amplos padrões estabelecidos por seus superiores.

**Por favor, marque sempre com um círculo apenas uma alternativa para cada item.**

**No meu trabalho...**

PP: 7	Nós sempre fornecemos os mesmos produtos e serviços já testados.	1	2	3	4	5	Nós tentamos ser pioneiros no desenvolvimento de novos produtos e serviços.
PP: 8	É comum haver cooperação e confiança entre as unidades administrativas.	1	2	3	4	5	É comum haver competição e desconfiança entre as unidades administrativas.
PP: 9	Os contatos são, na sua maioria, verbais; poucas informações são transmitidas por escrito.	1	2	3	4	5	Tudo é colocado no papel.
PP: 10	Fortes laços de lealdade unem os empregados à organização.	1	2	3	4	5	Os empregados facilmente sairiam da organização por um emprego melhor em outro lugar.
PP: 11	Muitos questionam a respeito dos objetivos e da importância de seu próprio trabalho.	1	2	3	4	5	Todos sabem qual é o objetivo e a importância de seu próprio trabalho.
PP: 12	Todos têm plena consciência do custo do tempo e/ou material.	1	2	3	4	5	Ninguém pensa sobre o custo do tempo e/ou material.
PP: 13	Todos se esforçam o mínimo possível.	1	2	3	4	5	Todos sempre se esforçam ao máximo.
PP: 14	Os funcionários primeiramente identificam-se com a empresa como um todo.	1	2	3	4	5	Os funcionários primeiro identificam-se com seu próprio posto de trabalho, departamento ou unidade administrativa.
PP: 15	Os funcionários se sentem muito seguros com relação a seus empregos.	1	2	3	4	5	Os funcionários estão constantemente preocupados com a possibilidade de perder seus empregos.
PP: 16	O gestor/gerente só falam com os funcionários quando eles cometem um erro.	1	2	3	4	5	Também falam com os funcionários quando eles fazem um bom trabalho.

**Por favor, marque sempre com um círculo apenas uma alternativa para cada item.**

**No meu trabalho...**

PP: 17	Os gerentes tentam ficar com os bons funcionários em seus próprios departamentos/unidade administrativa.	1	2	3	4	5	Os gerentes procuram ajudar os bons funcionários a progredirem inclusive em outras partes da organização.
PP: 18	Nós achamos que nosso departamento/unidade administrativa é o melhor de todos os existentes na empresa/organização.	1	2	3	4	5	Nós achamos que nosso departamento/unidade administrativa é o pior de toda a empresa/organização.
PP: 19	Nós nunca falamos sobre a história da nossa empresa/organização.	1	2	3	4	5	Nós contamos vários fatos/acontecimentos da história da nossa empresa/organização.
PP: 20	Nós temos plena consciência da concorrência com outras organizações.	1	2	3	4	5	Nós não temos nenhuma consciência da existência de concorrência com as outras organizações.
PP: 21	A tomada de decisão é centralizada no topo da hierarquia.	1	2	3	4	5	As decisões são tomadas pelas pessoas mais especializadas ou mais bem informadas, não importando em que nível da hierarquia elas estejam.
PP: 22	A competência para o trabalho é o único critério usado para contratar pessoas; fatores como formação e origem, não têm nenhuma influência na decisão.	1	2	3	4	5	Pessoas que vêm de uma família, uma classe social, ou uma escola/universidade adequada têm mais chances de serem contratadas.



**Por favor, marque sempre com um círculo apenas uma alternativa para cada item.**

**No meu trabalho...**

PP: 23	As mudanças são implementadas consultando às pessoas envolvidas.	1	2	3	4	5	As mudanças são implementadas por meio de decisões impostas pela gerência.
PP: 24	Membros comuns da organização nunca têm contato com os gestores/gerentes de alto escalão.	1	2	3	4	5	Membros comuns da organização regularmente tem contato com os gestores/gerentes de alto escalão.
PP: 25	Todos os dias temos novos desafios.	1	2	3	4	5	Todos os dias são praticamente iguais.
PP: 26	Cada vez que o gestor/gerente muda, parece que muda tudo. Temos um problema de descontinuidade administrativa.	1	2	3	4	5	O gestor/gerente pode mudar, mas os projetos em andamento continuam. Há continuidade administrativa.

**Continua na próxima página.**

**PARTE III**

D: 1 Você é:

1 – Homem.

2 – Mulher.

D: 2 Quantos anos você tem?

1 – Menor de 20.

2 – 20 – 29.

3 – 30 – 39.

4 – 40 – 49.

5 – 50 – 59.

6 – 60 ou mais.

D: 3 Há quanto tempo você trabalha para este empregador?

1 – Menos de um ano.

5 – 15 a 20 anos.

2 – 1 a 3 anos.

6 – 20 a 30 anos.

3 – 3 a 7 anos.

7 – Mais de 30 anos.

4 – 7 a 15 anos.

D: 4 Quantos anos de educação formal você tem? Se você tiver somente o segundo grau completo, marque a alternativa número 1. Se você tiver prosseguido com os estudos universitários e de pós-graduação, marque uma das outras alternativas (lembrando-se de contar somente o número de anos que oficialmente tem cada curso, não importando se você demorou mais para fazê-lo).

1 – 12 anos ou menos.

6 – 17 anos.

2 – 13 anos.

7 – 18 anos.

3 – 14 anos.

8 – 19 anos.

4 – 15 anos.

5 – 16 anos.

D: 5 Por favor, se você for de Goiânia (sede) ou caso você for de Regionais (interior), indique a sua região de origem / lotação:

1 – Goiânia (sede), SIM\_\_\_\_\_.

2 – Regional (interior), SIM\_\_\_\_\_, Nome da Regional: \_\_\_\_\_.

**Continua na próxima página**

#### PARTE IV

Por favor, marque com um X a alternativa que melhor define o atual estágio da sua empresa/organização.

Características	Não praticamos, nem pensamos dessa forma (A)	Já estamos pensando (B)	Já estamos praticando (C)
EA: 1 <b>Estrutura mais flexível, horizontalizada:</b> Organizada em times, com base em processos de trabalho claramente definidos.			
EA: 2 <b>Menor do que ela é hoje:</b> a empresa vem se estruturando em Unidades de Negócio e buscando seu <i>core business</i> e a sua <i>core competence</i> , ou seja, a essência do negócio.			
EA: 3 <b>Sem chefias formais e com facilitadores:</b> o poder está nas equipes de trabalho autogerenciadas, células de uma gestão participativa.			
EA: 4 <b>Orientada para resultados sustentáveis:</b> possui uma visão de médio e longo prazo de seu negócio e projetos são estimulados e desenvolvidos de forma participativa dentro desse foco.			
EA: 5 <b>Alta valorização dos recursos humanos:</b> possui política e práticas que privilegiam o relacionamento saudável com os colaboradores.			
EA: 6 <b>A empresa é criativa, estimulante, inteligente:</b> sabe aproveitar as idéias e movimentar-se rapidamente no mercado para aproveitar novas oportunidades.			
EA: 7 <b>A empresa organiza-se em Times:</b> os processos de trabalho definem a formação de equipes multifuncionais, altamente voltadas ao cliente.			
EA: 8 <b>Empresa sinérgica e integrada à comunidade:</b> e atuante no cumprimento de seu papel junto à entidades sociais, culturais, etc.			

Continua na próxima página

Características	Não praticamos, nem pensamos dessa forma (A)	Já estamos pensando (B)	Já estamos praticando (C)
EA: 9 <b>A empresa é competente em tecnologia, processo e pessoas:</b> possui uma visão muito integrada, que é caracterizada pela excelência em tudo o que faz.			
EA: 10 <b>Visão, missão e valores claramente definidos:</b> todos sabem, conhecem e trabalham numa mesma direção, com valores compartilhados.			
EA: 11 <b>A empresa respira marketing em tudo o que faz:</b> do presidente ao porteiro, todos conhecem a visão mercadológica da empresa e trabalham levando-a em conta?			
EA: 12 <b>A AGETOP é empresa-aprendiz:</b> está continuamente investindo na aquisição de novas competências mediante de treinamentos, seminários, congressos, feiras, exposições e tudo aquilo que diz respeito ao conhecimento em sua área de interesse.			
EA: 13 <b>Transparente e ética:</b> a confiança é a base do seu relacionamento com fornecedores, clientes, funcionários, concorrentes, opinião públicas, etc.			
EA: 14 <b>Ecologicamente correta:</b> existe a preocupação com a preservação com meio ambiente em tudo aquilo que faz.			

**PARTE V**

## COMENTÁRIOS PESSOAIS

Se você sentiu falta de algum assunto neste questionário, ou se há algum comentário que você gostaria de fazer para contribuir com a pesquisa, por favor, utilize o espaço abaixo:

**MUITO OBRIGADO POR SEU TRABALHO EM RESPONDER A ESTE QUESTIONÁRIO!**

## **ANEXO Nº 1**

**Lei nº 13.550, de 12 de novembro de 1999. Das modificações na organização administrativa do poder executivo.**

## **ANEXO Nº 2**

**Decreto nº 5.201, de 30 de março de 2000. Aprova o regulamento da Agência Goiana de Transportes e Obras – AGETOP.**